

523
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN LA
CIUDAD DE MEXICO**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA LA ALUMNA

ADRIANA ELIZABETH URBAN MOLINA

MEXICO, D. F., 1999

**TESIS CON
ALLA DE ORIGEN**

0270277



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/04/98

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

La pasante de la licenciatura en Derecho **URBAN MOLINA ADRIANA ELIZABETH**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"EL CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN LA CIUDAD DE MEXICO", asignándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 25 de noviembre de 1998.


**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

Merg.?

A MIS PADRES.
POR DEDICAR SU VIDA A MI PREPARACION,
HOY LES DEDICO ESTE PEQUEÑO ESFUERZO,
EN PAGO DE SUS INNUMERABLES DESVELOS.

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM,
POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE
FORMARME PROFESIONALMENTE DENTRO
DE SUS INSTALACIONES.

AL LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
A QUIEN DOY GRACIAS POR SU APOYO PARA
LA ELEBORACION DEL PRESENTE TRABAJO.

Y A TODAS Y CADA UNA DE LAS
PERSONAS QUE DURANTE ESTE
LARGO CAMINO ME HAN APOYADO.

INDICE

EXPOSICION DE MOTIVOS	4
INTRODUCCION.	6
CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.	10
I.1. Relación entre Sociología y Derecho.	10
I.2. Demografía y Sociología Poblacional.	15
I.2.1. Movimientos Migratorios.	28
I.3. Sociología Rural, Sociología Urbana y Urbanismo.	29
I.4. Variantes Poblacionales.	40
I.4.1. Crecimiento de la Población.	41
I.4.2. Crecimiento Urbano.	44
I.5. Volumen y Densidad Poblacional.	46
I.6. Asentamientos Humanos.	50
I.7. Ciudad.	53
I.8. Población Urbana y Población Rural.	58
CAPITULO II. NOCIONES HISTORICAS.	62
II.1. Antecedentes Generales.	62
II.1.1. Origen de las Ciudades.	65
II.1.2. Evolución del Urbanismo en el Mundo.	71
II.2. Antecedentes en México.	78
II.2.1. Los Aztecas.	81
II.2.2. La Colonia.	90
II.2.3. México Independiente.	98
II.2.4. Epoca Contemporánea.	102

CAPITULO III. MARCO JURIDICO.	119
III.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	123
III.2. Ley General de Población y su Reglamento.	148
III.3. Ley General de Salud.	158
III.4. Ley General de Asentamientos Humanos.	165
III.5. Código Penal para el Distrito Federal.	176
III.6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	177
III.7. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	181
III.8. Ley Federal de Vivienda.	192
III.9. Ley de Planeación	194
III.10. Plan Nacional de Desarrollo.	195
III.11. Programa Nacional de Población.	197
III.12. Otras Disposiciones Complementarias.	198

**CAPITULO IV. REPERCUSIONES DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL
DESORDENADO EN LAS GRANDES CIUDADES. EL CASO CONCRETO DE LA
CIUDAD DE MEXICO.**

	202
IV.1. Desplazamiento de la Población Rural a la Ciudad.	203
IV.2. Asentamientos Humanos Irregulares.	211
IV.3. Crecimiento Urbano Desordenado.	215
IV.4. Conurbación.	218
IV.5. Desequilibrios Regionales.	224
IV.6. Desempleo.	230
IV.7. Marginalidad.	234
IV.8. Vivienda.	240
IV.9. Educación.	243
IV.10. Ineficacia de los Servicios Públicos.	247
IV.11. Incremento en el Índice Delincuencial.	248
IV.12. Repercusión en el Medio Ambiente y los Ecosistemas.	252

CONCLUSIONES.	260
BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA.	267

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los motivos que me impulsan a tomar este interesante tema del crecimiento y distribución de la población en la ciudad de México, son que de éste se desprende una serie de consecuencias por falta de control del mismo, siendo tales, el aumento en el desempleo, la extrema pobreza, un alto índice delictivo, la ineficacia en servicios públicos, la falta de instituciones educativas para poder cumplir con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pudiendo así tener un pueblo mejor preparado y como resultado un mejor servicio a la patria, la falta de prestaciones y servicios públicos a la población rural provocando la migración; la falta de viviendas, la mala distribución de las riquezas y el alto índice de contaminación, ocasionando éste un desorden ecológico y desatando una serie de reacciones en cadena en el medio ambiente.

Todas las consecuencias mencionadas con anterioridad son motivo de alarma y de estudio ya que como se ha observado a través del tiempo, el hombre ha tenido un descontrolado crecimiento, destruyendo todo a su paso y tomando medidas cuando ya casi logró la extinción de X o Y cosa y no antes; no teniendo en cuenta que el próximo en extinguirse posiblemente en un futuro, si no logra poner el punto intermedio a tiempo, será el mismo hombre.

Por lo anterior, es de mi interés el estudio y comprensión del tema, ya que todo lo que conforma el planeta debe encontrar su equilibrio, y siendo el hombre quien impera en éste, debe de aplicar su uso de razón e inteligencia para encontrar su propia tranquilidad.

Siendo el Estado mexicano quien en conjunto de sus elementos: pueblo, territorio y gobierno, logre la aplicación de lo que hoy tan sólo es un proyecto dentro del Plan Nacional de Desarrollo, dando difusión a las diferentes entidades federativas para la entrada de turismo, descentralizar el sector empresarial para tener una mejor distribución de los empleos y, por tanto, una mejor distribución de la población; además del necesario apoyo económico, así como mejores servicios públicos al sector rural, dando entrada a la participación pronta y conjunta de las diferentes instituciones relacionadas en la nueva orientación del desarrollo urbano y su planeación dentro del país; creando una infraestructura económica, política y social.

INTRODUCCION

Históricamente, la ciudad de México, equiparándola al organismo biológico spenceriano, se nos muestra en un severo estado de descomposición, enferma, arterioesclerótica, al borde de entrar en un estado de "coma", en términos médicos. Es decir, la falta de planeación, la terrible explosión demográfica, el paralelo peregrinar de muchos habitantes de la provincia mexicana que, arrastrados por el "espejismo citadino", llegan todos los días al Distrito Federal en reclamo de mejores oportunidades de vida y, desde luego, la falta de continuidad en los programas gubernamentales, además de la ineptitud y la corrupción, por citar solo algunas causas, han originado gravísimos problemas que hoy en día tenemos que padecer los residentes de esta gran urbe, dentro de un marco barnizado de escasa educación y cultura, que han agudizado el desempleo y el crecimiento de la delincuencia.

El crecimiento desordenado y la mala distribución de la población económicamente activa y de las fuentes de trabajo en nuestro país, han generado la concentración en las grandes ciudades, de un desbordado número de personas que emigran del campo, sin mayores posibilidades reales de superación, creándose cinturones de miseria, economía subterránea, subempleo en condiciones de explotación, una gran desproporción entre la oferta y la demanda de servicios públicos y un, cada vez más preocupante, deterioro ecológico y del medio ambiente.

La pobreza extrema se aprecia no solo en las comunidades indígenas, como en los casos de Chiapas o Oaxaca, basta trasladarse a las orillas de la ciudad de México, para observar como en la parte de los Estados de México y Morelos, principalmente, conocida como la zona metropolitana o conurbada, mucha de la gente vive, o mejor dicho, sobrevive, de manera casi infrahumana, dentro de un completo ambiente desfavorable, sumido en un profundo desconcierto por lo que ha de venir, con una ausencia total de conciencia, ya más que de educación.

Se afirma que cada pueblo tiene los gobiernos que merece. La falta de un verdadero sistema educativo nacional, que se aparte de intereses elitistas, mezquinos y

de grupo, con sentido patriótico y nacionalista, no ha permitido un real desarrollo sustentable, mucho menos sostenido, con las consecuencias negativas para los conacionales, de todos conocidas. Se requieren mexicanos mejor preparados para servir mejor a la patria, que antepongan a sus intereses personales el más alto interés público y social, con mística de servicio y ética profesional. Verticalidad, honestidad y transparencia en el actuar, no debe ser un "slogan" político, sino una verdad comprobada con hechos de nuestros servidores públicos.

Pero, el ánimo no es criticar la función primordial del Estado, como forma de gobierno y que se traduce en la satisfacción de las necesidades sociales, la obtención del bienestar social; sino el de hacer notar que mientras no exista la voluntad política para dar solución a tan alarmantes problemas, como el desorden urbano de nuestra ciudad, ningún tipo de investigación o proyecto de programa, como el que aquí se pretende plasmar, es suficiente en la obtención de los resultados buscados.

La que escribe estas líneas, nació en la ciudad de México, siempre ha vivido en ella y desea para sus hijos una ciudad mejor que la de hoy, un país mejor que el actual, una sociedad solidaria y comprometida con sus ideales, consigo misma y con las generaciones futuras, por lo que esta tesis representa mucho más que cumplir un trámite para obtener un título profesional, significa mi interés, mi compromiso, como universitaria que soy, por coadyuvar en el mejoramiento constante del grupo social al que pertenezco, mediante el análisis de los acontecimientos causantes de las condiciones reales actuales, para determinar las variantes y constantes que permitan lograr una propuesta seria y responsable de solución a la problemática ciudadana.

Es urgente proponer acciones sustantivas y ponderar el planteamiento de perspectivas que pasen de lo conceptual a lo pragmático, en aras de una mejor viabilidad de vida para la población metropolitana, dentro de la retrospectiva causa-efecto, propia de toda la fenomenología social.

Con tal propósito, se consideró conveniente estructurar esta modesta aportación en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, iniciando con un marco teórico conceptual, ya que creo que para tratar de analizar algo primero hay que definirlo, saber qué es y, en tal virtud, el Capítulo Primero sintetiza los conceptos que, a mi juicio, son los

más relacionados con el tema principal de la investigación, el crecimiento demográfico de la ciudad de México.

Así, se hace referencia a la Sociología y al Derecho, no solo porque este trabajo se haya elaborado en el Seminario de Sociología General y Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, sino porque el problema es de profundo contenido sociológico y con fuertes repercusiones en el campo del Derecho.

También se creyó conveniente diferenciar entre la Demografía y la Sociología Poblacional, ya que después de la lectura de diversas obras consultadas, parece ser que algunos autores confunden ambos términos, sin considerar la frontera entre la cantidad de habitantes y sus formas de convivencia. Esto, desde luego, no omitió a uno de los objetos del estudio demográfico, los movimientos migratorios y, en consecuencia, hubo que distinguir entre la Sociología Urbana y la Sociología Rural.

La parte final de dicho primer apartado, se refiere concretamente a variantes poblacionales y, en particular, al crecimiento urbano, atendiendo a volumen y densidad, en la especificidad comparativa de lo urbano a lo rural.

Para comprender mejor nuestro objeto de estudio, se hizo una breve compilación de datos que, aunque desde un punto de vista subjetivo, se consideró de mayor significado respecto del origen y evolución urbana de la ciudad de México, posterior a la panorámica, también breve, de los hechos históricos relevantes en torno al urbanismo mundial. Todo ello, es materia del segundo capítulo.

Obligado fue, entonces, dedicar el tercer capítulo del trabajo de investigación, al análisis estrictamente jurídico, tomando como base la jerarquización de las leyes que tan magistralmente expusiera el jurista Hans Kelsen, con la conocida "pirámide invertida". Por ello, se inicia el comentario de nuestro máximo ordenamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para continuar con sus leyes reglamentarias en la materia, a saber, la Ley General de Población, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, entre otras; en la inteligencia de que este aspecto legislativo se complementa con la cita al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales a que el mismo se dirige en este tema, así como la necesaria

mención a otras disposiciones legales que se correlacionan en el ámbito reglamentario o administrativo, para proveer a la mejor observancia de la ley, como dispone precisamente la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Por último, el Capítulo Cuarto condensa la parte medular de la tesis, al señalar con sentido crítico, constructivo y propositivo, las repercusiones y trascendencia negativa que el crecimiento urbano ha acarreado al Distrito Federal, sobre todo en lo correspondiente a los grandes desequilibrios regionales que sufre nuestro país y a las desiguales oportunidades de vida que se le presentan a nuestro pueblo, originándose con ello, incluso, desgaste de las estructuras, resquebrajamiento del sistema político-económico, ineficacia en la prestación de servicios públicos, deterioro ecológico y ambiental, incremento delictivo y pérdida de valores, derivado de la falta de educación y cultura, el desempleo, la extrema pobreza y la gran marginación.

La tesis sustentada en este trabajo se refleja en el apartado de conclusiones, en donde se plasma una pequeña, pero no por ello menos seria, propuesta de reajuste a la política poblacional, con un enunciado de reforma legislativa, que tienda a una real redistribución de la población, en base a la desconcentración de las fuentes de trabajo, mediante estímulos e incentivos, incluso de carácter fiscal, y la verdadera descentralización de la administración pública federal, principalmente.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.1. Relación entre Sociología y Derecho.

Aun cuando la Sociología es reconocida como ciencia a partir de la segunda mitad del siglo pasado, las ideas "comtianas" resultaron ser tan innovadoras que generarían en poco más de 100 años una verdadera revolución ideológica, comparada apenas con la evolución filosófica de la Grecia Clásica.

Heriberto Spencer , Emilio Durkheim, Carlos Marx, Max Weber, Talcott Parsons y Roberto Merton, por citar sólo algunos, hacen prueba plena de la anterior afirmación, en una sociedad sedienta de conocimientos para tratar de solucionar sus grandes problemas.

Nisbet, asegura que "vivimos en la última fase del periodo clásico de la Sociología"¹, mientras que otras voces autorizadas, como la de Gouldner, al proponer una periodicidad temática , creen que el desarrollo de la Sociología Occidental ha sido del positivismo sociológico (Saint Simon y Comte), en el primer cuarto del siglo XIX, al marxismo y, luego, al periodo de la Sociología Clásica, del último cuarto del siglo pasado a los primeros años del presente (Weber, Durkheim y Pareto), para arribar a la escena contemporánea, en la que impera la teoría estructural-funcionalista (Gouldner, entre 1930

¹ Nisbet, citado por Torres Rivera, Edilberto, en el epítome de "Introducción al Pensamiento Sociológico" (Marx, Weber, Durkheim, Parsons), Editorial Universitaria Centroamericana Educa, 1a. ed., Costa Rica, 1974, pág. 11.

y 1960 y el análisis sistémico de Parsons).

Los nuevos escenarios propician estudios concretos, para soluciones concretas y dejan a un lado el formalismo-teórico, meramente histórico, como el materialismo marxista. Así es como George Gurvitch y sus "Formas de Sociabilidad", Nadel, y su "Teoría de la Estructura Social", Ferdinand Toënnies, con su "Comunidad y Sociedad", destacan en este sentido, sin dejar de señalar a otros más, como Simmel, Wiese, Lefebvre y Bottomore, quienes imprimen a esta nueva ciencia un viraje impresionante.

En América Latina, Roberto Agramonte, Antonio Caso, Mariano Cornejo, Alfredo Poviña y, desde luego, Don Lucio Mendieta y Nuñez, resultan por demás representativos del pensamiento social moderno, aunque pareciera que la más moderna Sociología se tuviera que expresar nuevamente en Europa, a través de Niklas Luhmann o de Juan del Pinto Artacho, por ejemplo. Pero, no es la intención de la que escribe desarrollar un estudio monográfico sobre el origen y evolución del carácter científico de la Sociología.

Como disciplina particular, la Sociología nace con y es una ciencia del capitalismo, cuyo antecedente inmediato lo constituye el pensamiento iluminista del siglo XVIII, en la revuelta romántica y conservadora que posteriormente provocó.

La Sociología no se forma como ciencia sino cuando se descubre que la historia y la sociedad, vale decir, las relaciones humanas, son relaciones sociales, que están hechas o condicionadas por factores constituyentes, decisivos, unos en cuanto son fundamentales y otros, explicativos.

Wright Mills² acuñó el término "la imaginación sociológica", para descubrir la habilidad de ver la conexión entre las dificultades privadas y los problemas sociales, como forma para contestarse, por ejemplo, ¿por qué es pobre la gente, por qué existe hacinamiento en las grandes urbes, o por qué se ha incrementado el índice de delincuencia?

Esto es precisamente parte de mi pretensión en el presente análisis, ubicado en la ciudad de México, en relación con el Derecho; como orden normativo, como producto social y como factor determinante de la armónica convivencia social.

La Sociología es el estudio sistemático de los grupos y sociedades humanas, así como las formas de relaciones que en ellas se dan y que afectan nuestra conducta. Es parte de la familia de las ciencias sociales e incluye aspectos psicológicos, antropológicos, históricos, económicos y políticos, siempre dentro de un orden normativo, tan es así que se dice del Estado como la sociedad políticamente organizada y se afirma que no hay Estado sin orden normativo, sin derecho. Pero, ante el formalismo del Derecho está la Sociología y su sentido común, su empirismo, su obviedad.

Desde luego que, con el transcurso del tiempo, muchas definiciones se han ensayado respecto de la Sociología, desde aquella tan simple que la refiere como el estudio del hombre en sociedad, el estudio de la acción social, el estudio elevado de la sociedad, de los hechos sociales o de los fenómenos sociales.

² Gelles, Richard J. Levine, Ann, "Introducción a la Sociología", editado por McGraw-Hill, 5ª ed., México, 1996, pág. 5.

También las hay aquéllas más elaboradas, como la de Luis Recaséns Siches, para quien la Sociología "es el estudio científico de los hechos sociales, los cuales incluyen relaciones interhumanas, es decir, situaciones de relación e influencia recíprocas entre los hombres, procesos sociales, o sea, movimientos entre los hombres, unos respecto de otros; complejos, grupos, formaciones o estructuras integradas por la conducta entrelazada de las personas que son miembros de tales configuraciones, entre las cuales las hay laxas, como la clase social o la comunidad cultural, altamente organizadas, como las asociaciones o corporaciones, v.gr. el Estado, pasando por un sin número de modalidades diferentes y por un sin número de grados intermedios dentro de cada modalidad".³

A la luz de la Sociología, podemos tener una visión clara del entorno social y reexaminar el lugar que ocupamos en la sociedad, o el de aquellos grupos con los cuales rara vez o nunca habíamos tenido contacto. Podemos conocer otros mundos y culturas, de los cuales casi nada o poco sabíamos, si utilizamos los medios que están a nuestro alcance.

La Sociología nos permite comprender el origen de aquellos enfoques y actitudes que difieren bastante de los nuestros y, en última instancia, nos hace conocer la naturaleza de las fuerzas sociales que influyen en nuestro comportamiento y en el de los demás. Un objetivo primordial de la Sociología es predecir y controlar el comportamiento.⁴

³ Recaséns Siches, Luis, "Tratado General de Sociología", Editorial Porrúa, S. A., 11a. ed., México, 1971, pág. 7.

⁴ Cohen, Bruce J., "Introducción a la Sociología", Mc Graw-Hill, 1a. ed. en español, México, 1992, pág. 1.

De la necesidad del hombre de convivir con otros hombres, surgen los primeros grupos humanos que, como papel primordial de existencia, crean la división del trabajo pues, a diferencia de los animales, el hombre logra modificar la naturaleza y, de esta manera, se sirve de ella, dominándola para su beneficio, pero sus rudimentarios instrumentos de producción, su experiencia tecnológica reducida y la incipiente organización social, lo obligó a trabajar en común y a repartirse las riquezas, por tanto, también colectivamente.

“La aparición del hombre significa, al mismo tiempo, la aparición de la sociedad humana, es decir, el paso del estado animal al estado social”⁵; pero el desarrollo de las grandes sociedades no sólo permite satisfacer mejor sus necesidades básicas, sino que marca el avance de la civilización o la modernidad, el crecimiento de las poblaciones e, irónicamente, el crecimiento de la conflictiva social.

Grandes concentraciones generan grandes problemas, de tal magnitud que, incluso, el derecho se ve rebasado y tiene que adecuarse en forma vertiginosa, como en el caso de la materia ecológica y de protección al ambiente.

La Sociología tiene gran importancia para la humanidad, pues dicta y describe las características de la vida comunitaria y su evolución a través del tiempo, dada ésta por el crecimiento de las poblaciones y las actividades surgidas de tal crecimiento, como estados, como órdenes normativos constituidos en derecho, el cual instaure patrones conductuales que dictan la forma de vida que tienen que seguir los miembros del grupo social, para que su convivencia sea pacífica y armónica.

⁵ Gómezjara, Francisco H., “Sociología”, 9ª ed. Editorial Porrúa, México, 1982, págs. 65 y 67.

El Estado, como supraorganismo, impone sobre su población normas o leyes que protegen la integridad y el bienestar de todos los hombres, sin importar el grupo social al que pertenecen o la actividad que realizan, esto es, en principio, el derecho, un producto social, regido, en primera instancia por las leyes naturales, que no son otra cosa que "juicios enunciativos cuyo fin estriba en mostrar las relaciones indefectibles que en la naturaleza existen, pues toda ley enseña que a determinadas condiciones, que en cierto respecto son iguales, se hallan siempre unidas determinadas consecuencias, que en otro cierto respecto también son iguales".⁶

Luego entonces, la Sociología del Derecho o Sociología Jurídica pretende socialmente interpretar al derecho, en su retrospectiva causa-efecto; es una explicación causal del fenómeno jurídico dentro de la fenomenología social, pero que no se queda ahí, sino en el intento por anticipar sus efectos o, más bien, los efectos que éste tiene en la conducta de los hombres.⁷

I.2. Demografía y Sociología Poblacional.

Se entiende por Demografía el estudio cuantitativo de la población, es decir, el crecimiento o decrecimiento poblacional. Es el estudio sistemático de las poblaciones. "Al demógrafo le interesa básicamente el estudio del tamaño, composición y distribución de una población dada".⁸

⁶ García Maynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 29ª ed., Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 5.

⁷ Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Apuntes de Cátedra del "Curso de Sociología", nivel licenciatura, Facultad de Derecho, de la UNAM, México, s/no. de pág.

⁸ Cohen, Bruce J.; Op. cit., pág. 141.

También se considera dentro del estudio demográfico a los diversos factores sociales que inciden en las variables poblacionales, tanto por lo que hace a los efectos de los cambios poblacionales sobre la sociedad, como de los efectos de esta última sobre la población.

En la actualidad, el avance tecnológico y la utilización de la informática, resultan ser excelentes herramientas para el demógrafo, pues los bancos de datos han facilitado enormemente la realización de los censos y la construcción de estadísticas útiles para la determinación de la tasa específica de edad, las tasas estandarizadas de natalidad y mortandad, el índice de masculinidad, la fecundidad y la fertilidad, entre los conceptos demográficos más importantes.

Respecto del estudio demográfico, resulta de relevancia, por lo menos en breve referencia, la Teoría Malthusiana, sobre el equilibrio poblacional. En 1878, el inglés Thomas Robert Malthus publica su obra "Ensayos sobre los Principios de la Población", la cual se puede sintetizar en su explicación de cómo crece la población geoméricamente, mientras que el suministro de alimentos aumenta aritméticamente.

Según esta teoría, el resultado sería, una superabundancia de gente y una escasez de alimentos, sin embargo, los factores se equilibran como resultado de la guerra, las pestes y el hambre, entre otros elementos; aunque cabe aclarar que en la actualidad estas predicciones no resultaron totalmente ciertas, si se observa a algunos países, como los Estados Unidos, debido a las innovaciones en la tecnología agrícola y a

la utilización de diversos métodos anticonceptivos y de control natal.⁹

Aunque las decisiones personales de hombres y mujeres son, en primera instancia, las que determinan la tasa de natalidad, los gobiernos han tratado con frecuencia de influir en estas decisiones, a través de políticas de población. Estas políticas gubernamentales fueron casi siempre pronatales, tratando de incrementar la tasa de natalidad, pero en los últimos años diversos gobiernos, sobre todo en el medio y lejano oriente, así como en los países latinoamericanos, excepción hecha tal vez de Argentina, han adoptado políticas antinatales y tratan de desalentar la formación de grandes familias.¹⁰

Siendo el tema central de esta tesis el crecimiento y distribución de la población en la ciudad de México, evidentemente que se hace necesario el comentario demográfico, pero, más aún, este análisis pretende abordar cuestiones de Sociología Poblacional y, particularmente, Sociología Rural, Sociología Urbana y Urbanismo, desde luego, determinando las causas de los movimientos migratorios hacia la ciudad de México y de ésta a otros lugares; así como el actual volumen y densidad poblacional de la gran metrópoli.

Existen diversas definiciones que expresan el concepto de demografía y llama la atención la ausencia de unidad de pensamiento a este respecto, la multiplicidad refleja la diversidad de interpretaciones sobre el contenido de la ciencia demográfica.

Otra causa que conduce a la disparidad, es la inclusión de nociones no

⁹ Cohen, Bruce J.; Op. cit. pág. 145.

¹⁰ Horton, Paul B. & Hunt, Chester L.; "Sociología", 6ª ed., McGraw-Hill, México, 1988, págs. 459 y 460.

directamente relacionadas con la esencia de la idea, sino con consideraciones de carácter metodológico. El concepto Demografía va a reflejar la noción que se tiene de la realidad de la población, o sea, qué características del ser humano le parecen más distintivas, más merecedoras de estudio, cuando considera los individuos en comunidad, sometidos a los procesos biológicos de su naturaleza y-a las relaciones sociales.

Hauser y Dunkan, manifiestan: "No existe una concepción uniforme del objeto o del marco de la demografía. Las nociones respecto de la demografía, varían de lugar a lugar y de tiempo en tiempo, de acuerdo con perspectivas y predilecciones variables".¹¹

Según el Diccionario Demográfico Plurilingüe¹², en su edición en inglés, la demografía es el estudio científico de las poblaciones humanas, primordialmente con respecto a su tamaño, su estructura y su desarrollo; sin embargo, de esta misma obra, su edición en francés conceptualiza a la demografía como una ciencia que tiene como objeto el estudio de las poblaciones humanas y que trata de su dimensión, de su estructura, de su evolución y de sus caracteres generales, considerados principalmente desde un punto de vista cuantitativo.

La edición en ruso, refiere la demografía como la ciencia que estudia la cantidad, composición, distribución y movimiento de la población, mientras que la edición checa, establece que la demografía es la ciencia que estudia la población humana, ocupándose, de su tamaño, estructura y desarrollo, principalmente desde el punto de vista cuantitativo, pero también, desde un punto de vista cualitativo.

¹¹ Hauser, Philip M. y Dunkan, Otis Dudley, "El Estudio de la Población", Universidad de Chicago, Comisión de Educación Estadística 1962-1963 (Trad. Jorge Hecheno), 3er. volumen, Biblioteca Interamericana de Estadística Teórica y Aplicada, s/no. de ed., E.U.A., 1963, pág. 10.

¹² Pressat, Roland, "El Análisis Demográfico, Conceptos, Métodos y Resultados", Fondo de Cultura Económica, México, 1977, págs. 10, 17, 39 y 120.

Como se aprecia, incluso en una misma obra, de un idioma a otro cambia el concepto, aún cuando en forma sutil, de donde en algunas ocasiones se le considera a la demografía como ciencia exclusivamente cuantitativa, pero en otras, se le incluyen aspectos cualitativos del fenómeno poblacional.

“La Demografía es el estudio del tamaño, distribución territorial y composición de la población, sus cambios que pueden ser identificados, como natalidad, mortalidad, movimiento territorial y movilidad social. La omisión de la referencia a la cualidad de la población es deliberada, para evitar introducir consideraciones normativas”.¹³

Por su parte, Valle Rodríguez, en un sentido más amplio, define a la demografía como: “El análisis estadístico de las poblaciones humanas”¹⁴ y, para Giovanni Lasorga, “Demografía, en sentido lato, es la aplicación de los métodos estadísticos, es decir, cuantitativos, a los fenómenos de población”.¹⁵

Desde mi punto de vista, la Demografía no es una ciencia, sin dejar de reconocer que esta disciplina es el punto de partida del análisis científico de la población, pero que por sí misma, no deriva en juicios valorativos ni en estudios cualitativos, sino, como ya afirmé, datos cuantitativos, fundamentalmente estadísticos.

Los hechos demográficos, “no necesitan ser convertidos en cifras; su forma de expresión más natural es la numérica. Cuando hablamos de nacimientos, de muertes o de migrantes, el modo indiscutible de comenzar a analizarlos será contar las unidades y

¹³ Hauser y Dunkan, Op. cit., pág. 88.

¹⁴ Valle Rodríguez, Gloria, “La Población y Desarrollo”, Universidad de la Habana, Centro de Estudios Demográficos, Cuba, 1982, pág. 122.

¹⁵ Spiegelman, Martimer, “Introducción a la Demografía” (Trad. García Rocha, Adalberto), Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pág. 78.

dividir las en subgrupos a través de algún tipo de clasificación".¹⁶

Estos datos los reúne el gobierno. Las estadísticas de población constituyen una base muy adecuada para indagar acerca de las más sutiles diferencias de la vida social. Estas estadísticas se refieren a los acontecimientos más significativos en la vida de cada persona, literalmente materia de vida o muerte.

El carácter social de la demografía deriva, precisamente, del interés que tiene en las características de poblaciones en su conjunto, o bien, de sectores de poblaciones, y no de individuos. Según Petersen¹⁷, ésta se ocupa de tres tipos diferentes de cuestiones:

1. El nivel de funcionamiento de toda la población en una determinada unidad de tiempo, por ejemplo, el número de nacimientos, muertes, accidentes industriales, etc., que han ocurrido en un día, año o siglo.
2. La comparación entre el funcionamiento de varias poblaciones o sectores de una población en una determinada unidad de tiempo, por ejemplo, el número de nacimientos en el centro de las ciudades respecto al de los suburbios o el número de fallecimientos de negros con relación al de los blancos, el número de accidentes en las grandes fábricas y el de las pequeñas, etc.
3. El funcionamiento de toda la población, o parte de ella, en una determinada unidad de tiempo en comparación con períodos anteriores.

¹⁶ Petersen, William, "La Población. Un análisis actual", Tr. de José Cazaría Pérez, s/n. de ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1968, pág. 20.

¹⁷ *Ibidem*.

Agrega este autor que la demografía se divide más o menos en dos partes, la acumulativa, el cotejo, el análisis estadístico y la presentación de los datos sobre población; pero el análisis sociológico de la población es más bien el estudio sistemático de los fenómenos de población en relación con su marco social, por ejemplo: Una alta o baja fertilidad tiende a dar origen a una estructura de edades con una gran o pequeña proporción de padres en potencia en la siguiente generación que, sin embargo, se ven controlados en su extremo, especialmente en sus últimos límites, por otros factores, tales como los recursos económicos, el desarrollo económico, la movilidad social y las normas familiares; pero, además, en la retrospectiva sociológica "causa-efecto", este fenómeno actúa también como factor de cambio en la economía y en la sociedad en su conjunto.

Puede considerarse al censo, a los registros de nacimientos y muertes, a los registros de inmigración y a cualquier otro dato sobre la migración interna, como las estadísticas básicas de la población, constituyendo éstas la principal herramienta de investigación demográfica que, no obstante, puede conducir a errores, por un inconveniente uso de dichos datos estadísticos, al contemplarlos como el iletrado considera cualquier materia impresa, o sea, como verdad "ipso facto".

El científico social, por su experiencia, sabe muy bien que los modernos datos demográficos, a pesar de constituir la única fuente segura de información, no son más perfectos que cualquier obra humana; así como también que las variantes poblacionales cambian de una sociedad a otra, de una época a otra, de donde los postulados, generalmente teorías y leyes que derivan del análisis poblacional, no dejan de tener cierto grado de relatividad.

“Las características demográficas proporcionan importantes orientaciones sobre la vida social y económica de una sociedad. Su importancia en el estudio de las poblaciones, deriva del hecho de que suelen guardar una estrecha relación con los procesos demográficos, influyendo sobre y a la vez siendo influidas por, la fecundidad, la mortalidad y la migración. Las diferencias en características tales como la raza, la etnia, la educación, la ocupación, el nivel de ingresos y el estado civil reflejan variaciones en las oportunidades vitales de los individuos.”¹⁸

Ahora bien, ¿Qué es una política demográfica?

Toda política de actuación consiste en un conjunto de procedimientos diseñados para orientar el cumplimiento. Su propósito es procurar que éste sea coherente o bien, modificarlo para hacer posible la consecución de una meta determinada. Una política demográfica constituye una estrategia para conseguir una determinada pauta de cambio poblacional, en relación a su crecimiento o disminución o, incluso, con objeto multidimensional para reorientar el comportamiento reproductivo. Así, el crecimiento de la población puede ser frenado incidiendo sobre uno o más de los tres procesos demográficos, mortalidad, inmigración y fecundidad.¹⁹

Desde luego, una de las políticas demográficas más populares a nivel internacional, consiste en dotar a cada pareja de la capacidad técnica para decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos que deseen, lo que comunmente se conoce como “planificación familiar” y que se encuentra contemplado para nuestro país como una

¹⁸ Weeks, Jhon R., “Sociología de la Población: Introducción a los conceptos y cuestiones básicas”, vers. española de María del Mar Terán y José Juan Toharía, s/n. de ed., Editorial Alianza, Madrid, 1984, pág. 266.

¹⁹ Weeks, Jhon R., Op.cit, pág. 401.

garantía individual en el artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento legal, lo que implica para los mexicanos su derecho al suministro de información, servicios y accesorios para la prevención de embarazos.

Asimismo, supone el proceso de enseñanza-aprendizaje, relativo al conocimiento biológico tendiente a evitar nacimientos, generalmente mediante el uso de anticonceptivos, pero a veces también, mediante otros mecanismos como el ritmo e, incluso, en los países en los que es permitido, el aborto o la esterilización.

Aún cuando en el Capítulo Tercero haré un comentario más amplio, baste por el momento únicamente señalar que en nuestro país se autoriza la última hipótesis referida, sólo cuando se cuenta con el pleno consentimiento del afectado y siempre y cuando se le advierta de la posibilidad de los efectos irreversibles, so pena, por lo menos, de responsabilidad profesional del médico que la practique (art. 67, párrafo tercero, de la Ley General de Salud).

Obviamente, la clandestinidad está también sancionada por nuestro derecho, en el artículo 421, párrafo segundo, en relación con el numeral 67, independientemente de otros preceptos también aplicables, del mismo dispositivo legal y del Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), aplicable en toda la República en esta materia, por ser federal.

Por lo que toca al aborto, éste se encuentra tipificado en el artículo 329 del propio Código Penal y no se sanciona sólo cuando es causado por imprudencia de la mujer embarazada, cuando el embarazo es resultado de una violación o cuando la embarazada o el producto corran peligro de muerte (arts. 333 y 334, CPDF).

A manera de conclusión, puede afirmarse que la demografía consiste en proporcionar un instrumento con el cual modelar el futuro para tratar de mejorar las condiciones, tanto sociales como materiales, de la existencia humana, en virtud de lo cual se constituye en piedra angular del análisis sociológico poblacional.

La perspectiva demográfica implica la comprensión de cómo las causas del cambio poblacional están relacionadas con sus consecuencias, explorando sobre los factores incidentes y resultantes de dichas causas y consecuencias, para intentar una estimación de cómo será el futuro si las cosas no cambian²⁰; y, así, proponer la más adecuada planificación para un crecimiento ordenado y la debida distribución de la población.

Esto, lamentablemente, en general en todo México, pero en especial en el Distrito Federal y zona conurbada, no se ha llevado a cabo, con los efectos nocivos de todos conocidos, principalmente por lo que hace al desequilibrio entre la oferta y demanda de servicios y, claro está, otros efectos que agrandan la problemática, como el caso del desempleo y el consecuente incremento en el índice delictivo, por citar sólo este aspecto que, junto con otros, comentaré con mayor profundidad en los capítulos siguientes de esta tesis.

Al ser la natalidad, la mortalidad y las migraciones los tres factores básicos de la ecuación demográfica, cualquier modificación sustancial de uno de ellos repercute sobre los demás y sobre todo el organismo social.

²⁰ Weeks, Jhon R., Op. cit., págs. 420 y 421.

Por "modificación sustancial" entendemos un cambio en la intensidad y dirección de algunas de las tres variables, siempre que tienda a transformar el ritmo de crecimiento-decrecimiento de la población anterior.²¹

La explosión demográfica recurre a un cauce independiente, aparentemente, de otros fenómenos de carácter económico, social y cultural. Su alto crecimiento es producto de una mortalidad descendente en forma acelerada y una natalidad altísima, con perspectiva de aumento próximo, sin modificación sustancial en su economía.²²

Como ya se afirmó, la base de todo estudio de población lo constituye una medición de los efectivos globales. Esta medición procede de los empadronamientos o censos de población, los cuales no solo reflejan un simple recuento, sino la compilación de todos los datos de orden cuantitativo, que permiten conocer las peculiaridades de la composición de cada población considerada²³, siendo los temas principales, población total, sexo, edad, estado civil, lugar de nacimiento, nacionalidad, lengua materna, características selectivas a la instrucción, datos sobre la fecundidad, características económicas (total de la población activa y de la población que no ejerce actividad profesional, profesión, sector de la actividad económica y situación en la profesión, diversos tipos de actividad económica de los que dependen los elementos de la población por sus medios de existencia, población agrícola, etc.), población urbana y rural, familia (incluidos los vínculos con la cabeza de familia).

²¹ Sánchez Albornoz, Nicolás y Moreno, José Luis, "La Población de América Latina", Alianza Universitaria, Madrid, 1993, pág. 132.

²² Idem, pág. 145.

²³ George, Pierre, "Población y Poblamiento", (trad. de Jaume Colomer y Marina Curia), ediciones Península, 4ª ed. Barcelona, 1985, pág. 9.

Las principales instituciones que se ocupan de estudios de la población, de acuerdo con el "Repertorio Internacional", publicado por la UNESCO, aparte de esta organización, lo son la ONU y la FAO.²⁴

Cabe distinguir que hasta este momento me he referido a estudios relativos al crecimiento poblacional, el cual, en sí mismo, no resultaría un problema de gravedad, si fuera ordenado, planificado, con una debida distribución respecto de su volumen y densidad, tema central de la presente investigación; sin embargo, desafortunadamente, en nuestro país y, sobre todo, en la ciudad de México, el fenómeno ha adquirido matices alarmantes, convirtiéndose en la máxima expresión de la "explosión demográfica", misma que debe ser estudiada ya no solo por lo que hace a los fríos números, sino en razón de sus efectos nocivos en la sociedad, en consecuencia de, aunque resulte redundancia de mi parte nuevamente referirlo, una exagerada demanda de bienes y servicios, una escasa oferta de algunos de ellos y un aumento en el índice delincencial.

En ese sentido, la Sociología, como ciencia, reserva una parte de su campo de estudio a lo que viene a denominarse Sociología de la Población o Poblacional, la cual se encarga de estudiar estos distintos fenómenos que se presentan en la sociedad, a consecuencia del aumento o decremento del número de integrantes de la misma, el desequilibrio en las tasas de natalidad y mortalidad, la indebida concentración en las grandes ciudades, los movimientos migratorios internos e internacionales, la población flotante, la conversión de la población rural a urbana y de esta última en muy variadas subclasificaciones, entre otros aspectos por demás importantes que permitan, por un lado, establecer medidas correctivas y, por otro lado, diseñar medidas preventivas, para una

²⁴ Idem, págs. 16 y 17.

sana y armónica convivencia social.

Luego entonces, el estudio de la Sociología de la Población, va íntimamente ligado a otro concepto social no menos trascendente, que es el de los asentamientos humanos, el que refleja niveles económicos y la organización de la sociedad.²⁵ Tal vez, el tema general de mayor importancia en la Sociología Poblacional o también llamada Sociología de la Comunidad Local, lo constituya el análisis de las enormes diferencias entre la sociedad rural y la sociedad urbana, de aquí se desprenden una gran cantidad de características diferenciales entre la vida rural y la urbana, provocado también por las distintas formas de entrar a la información, a través de los diversos medios de comunicación, así como las dificultades que todavía se presentan en algunas zonas del país para buscar mayores oportunidades de desarrollo.

Como afirma Luis Recaséns²⁶, “el grado de menor o mayor densidad de población, tal vez tiene mayor importancia que las cifras absolutas de ésta, como uno de los factores determinantes respectivamente del tipo rural o urbano de vida”. Pero, más aún, la Sociología Poblacional va a escudriñar, incluso, en la personalidad de los individuos (teoría psicologista, de Gabriel Tarde), moldeada por los efectos de los respectivos, medio geográfico, creencias, ideologías, condiciones políticas y económicas, ocupaciones, etc., tanto en el campo como en la ciudad, lo que hace de las vidas mayor o menor simpleza o complejidad, es decir, el grado de aceleramiento vital, según sea el caso.

Así, mientras que a la Demografía la entiendo como la disciplina que estudia los movimientos en el número de pobladores de una comunidad, natalidad-mortalidad,

²⁵ Currie, Lauchlin, “Urbanización y Desarrollo”, Editorial Gernika, México, 1979, pág. 15.

²⁶ Recaséns Siches, Luis, Op. cit. pág. 484.

emigración-inmigración, etc., la Sociología de la Población, partiendo del dato demográfico, profundiza en la causa-efecto de dichos movimientos, o sea que, el elemento esencial para efectuar un análisis amplio y completo de la situación demográfica en cualquier país del mundo y, en consecuencia, para poder lograr la más conveniente planificación urbana dentro de un desarrollo social armónico, lo constituye el estudio sociológico, que nos va a ofrecer el conocimiento al detalle de los diversos grupos sociales, desde sus raíces históricas, características y rasgos culturales, para conocer las tendencias demográficas y prevenir con las acciones adecuadas la problemática ocasionada por un desordenado crecimiento de la población, como tan claramente apreciamos en la que, se dice, es actualmente la ciudad más poblada del mundo, la ciudad de México; de la que es urgente su redistribución en otras ciudades menores (satélites), mediante el ofrecimiento de mejores oportunidades de vida, sobre lo cual centraremos nuestro análisis en el Capítulo Cuarto.

1.2.1. Movimientos Migratorios.

Como referí anteriormente, la Demografía estudia, entre otros aspectos, a la migración o movimientos migratorios, los cuales forman parte de los principales fenómenos que han dado origen al crecimiento poblacional, ya que el hombre obedece a un plan, un propósito y a una voluntad, a lo cual llamaré de alguna manera superación, tratando de encontrar satisfacer sus necesidades y exigencias.

La migración se produce a través de la historia, encontrando diferentes clasificaciones como se maneja en las estadísticas de migración; siendo las siguientes:

a) La migración internacional, en la que el migrante cruza las fronteras de un país a otro.

b) La migración interna, en la que no se cruzan las fronteras internacionales.

Sin embargo, existen otros dos tipos de terminología:

1) La emigración, que se refiere a los migrantes internacionales cuando abandonan su país.

2) La inmigración, cuando llegan al país de destino.

A los migrantes internos se les puede clasificar, a su vez, en emigrantes internos, cuando salen de su ciudad o región; e inmigrantes internos, cuando llegan a la ciudad de destino dentro del territorio del mismo país.

El desenvolvimiento de estos tipos de fenómenos dan pie para entrar al campo de la Sociología Rural, la Sociología Urbana y el Urbanismo.

1.3. Sociología Rural, Sociología Urbana y Urbanismo.

Como afirma Nels Anderson²⁷, respecto de la investigación de la comunidad

²⁷ Anderson, Nels, "Sociología de la Comunidad Urbana. Una perspectiva mundial", 1ª ed. en español, 4ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 9.

urbana, la tecnología y otras influencias han ocasionado esta dinámica y complejidad, "sea lo que sea lo que reclame el ruralismo, el urbanismo parece ser un fenómeno que rebasa las fronteras. Todas las comunidades modernas son urbanas en cierto grado".

La expansión de los medios masivos de comunicación, principalmente la radio y la televisión, así como de la red de telefonía rural y particularmente la celular, han provocado, en definitiva, una transculturación interna y externa en nuestro país pero, sobre todo, el llamado "espejismo urbano" en las zonas rurales, lo que dificulta el trazo de la línea entre lo tradicionalmente rural y lo convencionalmente urbano.

"El campo de la Sociología Rural atiende a la sociedad y al modo de vida rurales, mientras que el de la Sociología Urbana concierne a la sociedad y a la vida en pueblos y ciudades"²⁸, aunque debo enfatizar en el hecho de que, a mi modo de ver, en forma errónea, se ha tratado de distinguir lo rural de lo urbano, en razón al número de personas que habitan en una zona o en otra, punto de vista por demás ambiguo, pues, en mi opinión, lo rural debe identificarse con el campo y lo urbano con las ciudades propiamente dichas, aunque existen autores como Allan Nevins (citado por Nels Anderson) que puntualizan su visión rural en un aspecto sereno y conservador, en contraposición a lo urbano, transitorio, activo y radical.

Finalmente, como afirma Teodoro Caplow, mucho de lo que pasa por literatura sociológica consiste en sermones de protesta contra el desarraigo de las viejas creencias y la emancipación del mundanizado habitante urbano, del estrecho control de la comunidad primordial de la aldea, en la que la mayor parte de los hombres pasaron sus

²⁸ Anderson, Nels, Op. cit., pág. 39.

vidas.

Para la Organización de las Naciones Unidas, la comunidad rural se dedica al cultivo de la tierra, a la agricultura, mientras que la urbana, a la industria y al comercio; pero, en México, se ha distinguido por habitantes, si excede de 2,500, se considera urbana, independientemente de los servicios con que se cuente (luz, drenaje, pavimentación, etc.).

No obstante, insisto, algunos hacen una diferenciación arbitraria y caprichosa, como Wetten, que considera urbana a la comunidad de por lo menos 10,000 habitantes, independientemente de que la actividad predominante sea la agrícola y se cuente o no con servicios de energía eléctrica, agua potable, comunicaciones, servicios médicos, sanitarios y de higiene.²⁹

La migración del campo a la ciudad, se relaciona con el proceso de industrialización, así como con otros cambios culturales que la caracterizan como comunidad urbana. Los adelantos técnicos e industriales independientemente de economizar tiempo y dinero, han ayudado a fomentar el crecimiento poblacional, toda vez que los habitantes del campo se vieron motivados por la búsqueda de mejores oportunidades de vida, las cuales, en la actualidad, parecen ser mínimas, pues muchos de ellos sólo se encuentran en condiciones deplorables de vida, al no encontrar una vivienda digna a sus posibilidades económicas, así como un empleo, por el que constantemente enfrentan una gran competencia para obtenerlo y posteriormente conservarlo. Ejemplo claro de dicho crecimiento, es la llamada zona conurbada en la

²⁹ Gutiérrez de Magregor, Ma. Teresa, "Desarrollo y Distribución de la Población en México". Instituto de Geografía de la UNAM, México, 1965, pág. 9.

Ciudad de México, como observamos en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan.

Uno de los problemas que siguen presentando los habitantes rurales y del cual parecen no tomar conciencia, a diferencia de los habitantes urbanos, es el referente al número de hijos que estos siguen teniendo, aun viviendo los mismos en las zonas urbanas, en donde, las condiciones actuales del costo de vida han ido en aumento.

El problema de la urbanización se origina, en gran parte, porque se da un crecimiento poblacional sin planeación, es decir, el incremento en el volumen de individuos no es acorde con el crecimiento de espacios físicos, sobre todo en ciudades como la de México, en donde, independientemente de la expansión de la mancha urbana, el crecimiento es vertical, al surgir un sin número de altas construcciones que albergan, en un reducido terreno, muchas familias, las cuales, desde luego, demandan muy variados servicios.

El diseño básico de la ciudad de México fue crecer alrededor de la plaza central, pero, debido a la dinámica poblacional, en la actualidad es inapropiado. "La evolución de las ciudades indica que es posible generalizar sobre grupos de ciudades con un nivel de desarrollo semejante. Esto parece darse en economías de mercado por profundas y fundadas razones. Incluso es aplicable, en parte, a las economías socialistas, donde ciertas fuerzas económicas funcionan como en economías de mercado. Sin embargo, algunas decisiones políticas, frecuentemente basadas en distintas evaluaciones, pueden

generar marcadas diferencias en la evolución urbana.³⁰

Luego entonces, a veces la urbanización no está condicionada a los asentamientos humanos, sino que se determina por prácticas políticas del aparato gubernamental de la ciudad. El Estado influye decisivamente en una buena o mala urbanización, al planear el desarrollo de la urbe mediante una debida distribución de fuentes de trabajo, zonas residenciales, áreas verdes, centros comerciales, etc.

Lo relevante, sin duda alguna, es que una buena urbanización debe considerar la expansión de la ciudad en forma circular, en torno a las fuentes de trabajo, respecto de la mano de obra y, desde luego, sin concentrarse en un mismo punto, o sea, que debe planearse una debida desconcentración de dichas fuentes, como en algunas épocas se ha pretendido respecto del sector público, en la ciudad de México, lo que generaría, indudablemente, un escape para el crecimiento demográfico que nos ha tocado vivir.

Claro está que no basta con un cambio de sede de los Poderes de la Unión, no con una descentralización administrativa de servicios por región, sino que, como también ya se propuso en diversas ocasiones en muy variados foros, se requiere sanear toda la economía nacional, provocando atractivos al inversionista para la creación de empresas, conocidas como parques industriales o corredores comerciales, fuera de la ciudad de México, a través de diversos incentivos y estímulos fiscales, por ejemplo.

Ahora bien, debe aclararse que tanto el sector público como el privado requieren de mano de obra calificada y que esta calificación está condicionada a niveles educativos

³⁰ Currie, Lauchlin, Op. cit., pág. 16.

y culturales, por lo que la planeación para el desarrollo deberá tomar en cuenta también profundos cambios en los patrones educativos, pues, de qué sirve reducir el porcentaje de analfabetismo que se padece en nuestro país, si la condicionante para trabajar en las maquiladoras que han surgido al norte de nuestro país va mucho más allá del saber leer y escribir.

Aunque los autores utilizan con frecuencia indistintamente los términos de urbanización y urbanismo, para referir al fenómeno migratorio de un gran número de personas que dejan las regiones agrícolas del país y se establecen en zonas urbanas³¹, es indiscutible que este proceso derivó principalmente del gran número de innovaciones tecnológicas que surgieron a lo largo del siglo pasado.

Para que la gente pudiera vivir en las ciudades y se dedicara a actividades que no estuvieran directamente relacionadas con la agricultura, tenía que existir un superávit de alimentos y otros recursos vitales. La revolución industrial, el remplazo del hombre por la máquina, los inventos y el desarrollo de las comunicaciones y transportes, contribuyó a esta tendencia.

Horton y Hunt³², resumen en seis las condiciones necesarias para la urbanización:

- 1) División del trabajo en muchas ocupaciones especializadas.
- 2) La organización social debe basarse en clases sociales y ocupacionales, más que en relaciones de parentesco.
- 3) Las instituciones gubernamentales formales deben atender más que a la familia

³¹ Cohen, Bruce J., Op. cit., pág. 154.

³² Horton, Paul B. y Hunt, Chester L., Op. cit., p. 479.

al territorio.

- 4) La existencia de un sistema de intercambio y de comercio.
- 5) La existencia de medios de comunicación y registros de información.
- 6) La existencia de una tecnología racional.

De lo anterior, desprendemos que los consejos de ancianos de la comunidad rural, se ven sustituidos por órganos gubernamentales instituidos en las urbes por controles formales para mantener el orden, en donde la economía no se centra en la agricultura, sino en una marcada especialización de una compleja división del trabajo, en donde, asimismo, la educación deja de ser una responsabilidad casi total de la familia, para quedar a cargo de instituciones especializadas, cuyo fin será la socialización del niño con la coadyuvancia de la familia. Esto genera, desde luego, como resultado del urbanismo, que las relaciones entre la gente de las ciudades tiendan a ser más impersonales, anónimas y temporales.

Por otro lado, aunque discutible, puede considerarse ventaja del urbanismo sobre la comunidad rural, el hecho de que el individuo de la ciudad puede disfrutar tanto más que el hombre del campo de la privacidad y del derecho de expresarse en público, así como por lo que hace a sus mayores posibilidades de cambio de status, en razón de la movilidad social que en las ciudades deviene en una amplia gama de estilos de vida, como lo son las profesiones y oportunidades de creatividad, carreras, generado todo por los muy diversos tipos y niveles de educación; independientemente de que los servicios médicos especializados de la ciudad ofrecen mejores expectativas de vida y de que la misma diversificación urbana propicia actividades recreacionales superiores y el que personas con capacidad puedan involucrarse en trabajos profundos de investigación.

No obstante lo anterior, no se puede soslayar el hecho de que, para algunos sociólogos, la comunidad rural constituye, todavía, la sociedad ideal para vivir, pues se goza de un medio ambiente más propicio para un sano desarrollo físico y mental, con valores morales más arraigados y muy bajos niveles delincuenciales, amén de la solidez en la unidad familiar y el profundo sentimiento de solidaridad entre los miembros de la comunidad.

Como ya afirmé anteriormente y sin el ánimo de dirigir el sentido de esta tesis hacia el campo de la Teoría del Estado o la Teoría Política, para los fines que persigo en esta investigación, voy a insistir sobre el concepto de la población, pero ahora como un elemento del Estado, que se integra por diversos grupos sociales.

Pudiera pensarse que la población se utiliza como sinónimo de sociedad, compuesta ésta por una multiplicidad de grupos que, con objeto común, buscan una armónica o equilibrada convivencia en determinado territorio o asentamiento, como es el caso de la ciudad de México.³³

Las primeras edades del hombre primitivo se caracterizaron por una comunidad o agregado homogéneo, sin diferencia, unido por el instinto gregario, sin particularidades sociales. La sociedad nace cuando aparece, aunque en forma rudimentaria, la conciencia social, hasta sus formas más desarrolladas, estimuladas por factores materiales y espirituales. El grupo se hace sedentario y el hombre empieza a escribir su historia.

³³ Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Apuntes de cátedra del Curso de Sociología, Op. cit., s/no. pág.

La inmensa población de los estados modernos aparece concentrada en comunidades urbanas, integradas por una especie de federación de familias, que sufre las variaciones sociales como impactos sociológicos.

La comunidad humana, de la cual la familia, en las diferentes formas que ha existido, en su expresión más importante, se constituye naturalmente impulsada por diversos factores, entre los cuales se encuentran el genético, el económico, el político y el jurídico, entre otros.

Para determinar la naturaleza de la población, debemos precisar las relaciones entre la sociedad y el Estado. La población aparece en la doctrina tradicional como un elemento del Estado, con esto se hace referencia a los seres humanos formando una unidad social que, no obstante, guarda una profunda diferencia con la significación del pueblo.

Por ejemplo, para Hans Kelsen, el pueblo de un Estado se constituye por los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional que asumen finalidades sociales comunes, tales como la satisfacción de las necesidades colectivas, la autodefensa del grupo, el mantenimiento de la vida social y la adaptación constante al medio.

La población del Estado debe reunir determinados caracteres, resultado de una larga evolución de las sociedades humanas, por su sentido demográfico o cuantitativo; por su unidad jurídica; por su sentido cualitativo y por la cohesión cultural.

La cohesión cultural o solidaridad, es el resultado del carácter esencial del ser humano, de su sociabilidad. El hombre es un ser social y, en consecuencia, un ser que integra grupos o comunidades regidas por factores espirituales que radican en ellas.

Se necesita un importante número de personas para integrar la población del Estado. Este número es un elemento relativo que ha variado de tiempo en tiempo y según las circunstancias. Así, para Aristóteles, la polis debía tener un mínimo de 10,000 ciudadanos que participaban de la vida política, en una democracia directa, una población mayor hacía imposible el ejercicio de la vida cívica. Para Platón, el número de ciudadanos era menor.

Ya en la Edad Media, no hubo tanta preocupación por la densidad de la población, ya que la extensión territorial y la demografía eran cuestiones de importancia secundaria. En la actualidad, los Estados modernos, como el mexicano, deben advertir los graves problemas que origina una insuficiencia o exceso de población, fundamentalmente la subpoblación y la sobrepoblación, problemas que deben ser analizados por el Estado con el objeto de prevenirlos, interviniendo incluso en el aspecto económico del país y, desde luego, mediante una debida planeación, pues el crecimiento desordenado de la población genera grandes desequilibrios, no solo por lo que hace a la distribución territorial, sino a la excesiva demanda de servicios públicos y productos de primera necesidad.

Retomando nuestra distinción entre pueblo y población, el pueblo se presenta como una formación natural y cultural, mientras que el concepto de población, se limita a un mero aspecto cuantitativo, aritmético, con el cual se expresa el total de los seres humanos que viven en un Estado, por ejemplo, en los Estados Unidos Mexicanos, aunque no compartan del pueblo mexicano, el cual comprende, incluso, los ciudadanos o

nacionales que viven en el extranjero; es decir, que no forman parte del pueblo mexicano los extranjeros residentes en el país que conservan tal calidad, viviendo dentro del territorio nacional; sin embargo, si se comprende dentro de éste a los mexicanos que viven en otros países y que mantienen una relación jurídica con el nuestro.

Cabe aclarar, que a los extranjeros que forman parte de la población del Estado mexicano, también se les aplica el orden jurídico interno, independientemente de si comparten o no los lazos espirituales, económicos y culturales, costumbres, religión y tradiciones del pueblo mexicano; así como su etnia o raza, entendida esta última como el complejo de caracteres somáticos que caracterizan a determinados grupos humanos y que se transmite por la herencia.

Un pueblo constituye una nación, cuando sus vínculos de unidad y solidaridad se encuentran compactados y son lo suficientemente enérgicos para fijar actuaciones y caracteres semejantes de un grupo. Por ello, la nación surge cuando la comunidad adquiere plena responsabilidad social.

La sociedad es, ante todo, población, un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, sujetos a un gobierno y a un orden normativo (sociedad políticamente organizada, verbigracia, el Estado), donde los cambios demográficos son lentos, pero afectan por definición todos los agregados de sus miembros, en los sucesos más fundamentales de la convivencia, cercanos a los hechos biológicos, como nacer, crecer, moverse de un lugar a otro, reproducirse, enfrentarse y morir.

El fenómeno biológico, por ejemplo, constituye un factor de indiscutible importancia en la configuración de los fenómenos sociales, entendiendo por factor, todo elemento que

opera como fuerza actuante, como agente que influye sobre algo en su configuración o en su modo de ser.

1.4. Variantes Poblacionales.

Ya afirmé que dentro de todo análisis poblacional deben considerarse aspectos cuantitativos y cualitativos, de los primeros se encarga la demografía y de los segundos la sociología poblacional; por lo que el estudio demográfico considera variables directas e indirectas que inciden en el aumento o disminución de la población, mientras que la sociología poblacional pretenderá explicar los factores endógenos y exógenos que influyen en la caracterología social de ese agrupamiento humano llamado población.

Para establecer la cualitatividad, también se pueden tomar diferentes variables, partiendo del análisis estadístico y la descripción de los grupos de población, con referencia a su distribución, fenómenos vitales, edad, sexo, estado civil y otras, bien en un momento dado o sin consideración temporal.

Científicamente, podría entenderse como una contabilidad bio-social, un inventario constante y un análisis de la población humana y sus procesos vitales, colectivamente considerados.

Los factores que inciden en las variables demográficas y que aquí se mencionan, son aquellos referidos al número de habitantes asentados en un espacio físico o territorial (en este estudio, la ciudad de México), o sea, los elementos generadores del cambio (creciente o decreciente) de la sociedad.

1.4.1. Crecimiento de la Población.

El 11 de julio de 1987 se instituyó el día mundial de la población, ya que, según los demógrafos, la población del mundo alcanzó los cinco mil millones de habitantes. En 1999, se espera que la población mundial haya llegado a los seis mil millones de habitantes.³⁴

El crecimiento de la población, está constituido por las variaciones que experimenta el número global de habitantes de un territorio determinado³⁵, dicho fenómeno, como he venido expresando, se da en razón de la migración de personas de una comunidad a otra, por el incremento de la natalidad y la disminución de la mortalidad.

El crecimiento global es el excedente de los nacimientos sobre los fallecimientos. "El análisis de los cambios dinámicos de la población se ha hecho utilizando dos índices, a saber: por un lado, contrastar las tasas de natalidad y mortalidad; y, por otro, las de inmigración y emigración"³⁶, como puede observarse en el siguiente cuadro que enmarca los principales aspectos demográficos de México.

³⁴ Solís Cámara, Fernando, "Política de Población y Planeación del Desarrollo", en la Revista Examen, Año 10, Núm. 108, México, Octubre de 1998.

³⁵ Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal, México, 1998, pág. 35.

³⁶ Astudillo Ursúa, Pedro, "Elementos de Teoría Económica", 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 57.

PRINCIPALES ASPECTOS DEMOGRAFICOS DE MEXICO
Fuente: Control de Población y Vivienda 1995 (INEGI)

AÑO	POBLACION TOTAL	NACIMIENTOS A.	DEFUNCIONES B.	CRECIMIENTO
				NATURAL A/B
1930	16552722	819814	441717	37809
1940	19653552	875471	458906	416565
1950	25791017	117947	418430	756517
1960	34923129	1608174	402545	1205629
1970	48225238	2132630	485656	1646974
1980	66846833	2428499	434465	1994034
1990	81249645	2735312	422803	2312509
1995	91158290	No especificado	-----	-----

La población mexicana ha encontrado un ritmo acelerado en el crecimiento poblacional, en el que se observa que el mayor número de habitantes está integrado por jóvenes, como producto de la alta natalidad y descenso de mortalidad, lo cual queda plasmado en las estadísticas realizadas a través del tiempo.

ESTRUCTURA DE LAS EDADES POR LAS ETAPAS DEL DESARROLLO BIOLÓGICO

POBLACION	AÑOS	TOTAL	%
Infantil	0 A 14	28,766,174	43
Adolescente	15 A 18	6,360,247	9.5
Juvenil	19 A 30	13,379,048	20
Adulta	31 A 60	15,015,974	22.5
Vieja	61 A 74	2,191,603	3.3
Senecta	75 A 90	917,058	1.4
Senil	Mas de 90	63,948	0.1
Edad Inter		193,249	0.2
Total		66,846833	100

Por lo que hace a la tasa de natalidad, ésta refiere al índice estadístico con el que se mide el número de nacidos durante un período de tiempo dado. En nuestros días, el control de natalidad sigue representando un gran problema para nuestro país, debido al

aumento incesante de la población.

Todo indica que debe existir una mayor aportación por parte de los medios de comunicación y educativos, así como una lógica influencia sobre los habitantes por parte de la Iglesia, sin que ésta se sienta agredida en su ideología. Aunque realmente el hombre, no debería esperar a que factores externos a él, más no ajenos, tomen una decisión lógica al respecto, ya que el proceso de crecimiento poblacional afecta los factores económicos, políticos, culturales, sociales y geográficos que le rodean.

Para el año 2010, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), han realizado una proyección estadística de la población en México, de la cual debe comenzarse a tomar conciencia en forma colectiva para un mejor futuro, ya que refleja, tan sólo para el Distrito Federal, un total de 11'183,539 habitantes (sin considerar la zona conurbada, sobre todo del Estado de México).

Los factores que intervienen en la explosión demográfica, como en el proceso de urbanización y que dan origen a la expansión de las grandes ciudades, como en el caso de la ciudad de México, son el incremento exagerado de natalidad, la mala distribución de la población en el territorio nacional, la alta concentración de la población y la migración del campo a la ciudad.

Un mayor tamaño o un ritmo más veloz de crecimiento demográfico se traduce en elevados requerimientos de inversión para absorber la fuerza de trabajo e involucra intensas presiones sobre los recursos naturales, el medio ambiente y la provisión de

servicios básicos, lo que hace más difícil la satisfacción de las demandas sociales, el abatimiento de los rezagos acumulados y la realización misma de la tarea del desarrollo.

1.4.2. Crecimiento Urbano.

El crecimiento acelerado de la población urbana se debe, en gran medida, a su propia dinámica de crecimiento poblacional. Para Comte, la humanidad evoluciona, se transforma, siguiendo la ley evolutiva; en donde el progreso se apega a su fin.

Hoy en día, la comunidad moderna es reflejo de diversos aspectos de su evolución, por ejemplo, en sus servicios públicos (alcantarillas, agua entubada, alumbrado público, protección policiaca, educación obligatoria, salubridad, etc.), los cuales atienden a estándares mínimos que no existían tiempo atrás.

El nivel de trabajo personal, en sus formas u organización, las funciones financieras que operan en las regiones en que se pueden desarrollar diferentes actividades comerciales, la iniciativa de abrir rutas de transportes y líneas de comunicación, son aspectos evolutivos en donde la cultura de los sectores agrícolas se asimila finalmente a la de la ciudad, al tratar de aplicar los diversos avances tecnológicos, transformándose hasta cierto punto a una forma urbanizada.

Las imágenes que existen sobre las metrópolis, en cuanto a sus vicios y virtudes, atraen a los campesinos o a los habitantes de las pequeñas ciudades, contribuyendo al desarrollo de la población urbana, ya que todo representa, en forma aparente, un entorno

de lujo y riqueza, de oportunidades culturales, motivando al fenómeno de la inmigración interna, como ya se manifestó con antelación.

Se entiende por ciudad, "a la población general asentada de modo más o menos permanente (adultos y niños, de ambos sexos) dentro de una zona relativamente unida, en donde se realiza la vida social y familiar usual, se llevan a cabo ocupaciones o actividades económicas y existe, por lo común, una organización política (jurídicamente). Comunidad que disfruta de un status administrativo característico, determinado por su volumen de población".³⁷

La diferencia que podría referirse para distinguir entre comunidad y sociedad es, que la primera contiene las características de la segunda, pero en menor escala y con intereses comunes menos amplios y coordinados, como la autosuficiencia, pero que a su vez encuentra una asociación más íntima.

A comparación de las primeras ciudades, (hacia el año 500 a.c.), el número y proporción de la gente que vivían en éstas, encontró un progreso constante a comienzos del siglo XIX. Dicho incremento presentó, de alguna manera, un equilibrio, al existir un aumento en la producción de alimentos procesados; pero con la preocupación, en cuanto a las materias primas, ya que cada vez se contaba con grandes grupos de gente en una sola comunidad.

³⁷ Pratt Fairchild, Henry, "Diccionario de Sociología", (trad. y rev. de T. Muñoz, J. Medina Echevarría y J. Calvo), 6ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 39.

1.5. Volumen y Densidad Poblacional.

Volumen y Densidad, entre otros, son términos relativos a los factores que inciden en las variables demográficas, cuyo contenido tiene estrecha relación con la Sociología Poblacional, pues resulta evidente que el crecimiento urbano es un derivado de los referidos volumen y densidad poblacional, en razón de la dimensión, distribución y cualidades de la población.

La dimensión absoluta de la población de un país es menos importante, para su bienestar económico, que la tasa de crecimiento de su número de habitantes. En primer lugar, las tasas de fecundidad elevadas que acompañan a las tasas de crecimiento altas hacen que una gran parte de la población sea demasiado joven para figurar en la fuerza de trabajo.³⁸

La dimensión no es otra cosa que la extensión cuantitativa de la superficie territorial³⁹, sea ésta relativa a la pequeña comunidad, a un municipio determinado, o a todo el Estado en su conjunto.

En nuestro análisis, la dimensión no la limitamos a la estricta circunscripción del Distrito Federal, la que en realidad es reducida, sino a lo que se conoce como área metropolitana, que incluye, ya en la actualidad, buena parte de los estados de México y Morelos, con su altísima concentración de habitantes.

³⁸ "Crecimiento de Población y Desarrollo Económico", Compendio de cinco fascículos elaborados por TEMPO (Centro de Estudios Avanzados de la Compañía General Electric), 1ª ed., Editorial Diana, México, 1972, pág. 28.

³⁹ Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Op. cit., s/no. pág.

Luego entonces, el volumen es el número total de individuos de un lugar determinado, como la ciudad de México, que tienen relaciones sociales entre sí y que persiguen un fin común; mientras que la densidad es el número de habitantes por kilómetro cuadrado (concentración) y que, según Emilio Durkheim, se traduce en el número de relaciones sociales en una sociedad determinada, distinguiendo incluso entre densidad material, como la concentración de la población, el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de los medios de comunicación; y densidad moral, como el número de individuos que mantienen relaciones mutuas.

El aumento del volumen, impacta en el crecimiento económico, porque los recursos de las fuerzas productivas son desviados a la provisión de servicios sociales extensivos. El crecimiento del volumen provoca incremento de la densidad y ambos, producen variaciones en la estructura social. Así pues, la densidad es fundamental para entender las diferencias territoriales de los demás aspectos de la población, para comprender las leyes de distribución de la población sobre un Estado.

El tamaño y los cambios de la población, se han relacionado generalmente con aspectos particulares de la estructura social o con fenómenos sociales concretos. Por ejemplo, la existencia de zonas y sectores particulares, las diferencias de rasgos económicos, técnicos, clasistas, etc., diferencias entre zonas urbanas y rurales, entre fenómenos como la delincuencia, la desintegración familiar, drogadicción o alcoholismo, suicidios; o bien, diferencias entre los tipos de relación social y de perspectivas culturales.

Es indiscutible la relación recíproca existente entre el número de habitantes y la estructura social, influyente sobre los cambios de población e influida por estos, en

sentidos de ascenso y descenso de los índices de natalidad y mortalidad.

Por lo anterior, el estudio del volumen poblacional requiere tomar en cuenta los importantes aspectos de las tasas de natalidad, mortalidad, fertilidad y fecundidad, entre otros.

La estructura social es un factor que incide en las variables demográficas, pues la distribución de la población en grupos sociales y las dimensiones, números y características de estos grupos, son aspectos importantes de la estructura de una sociedad. Spencer considera que el crecimiento de todas las poblaciones, tiene como base la preservación de la especie (ley biológica).

Un grupo social puede ser conceptualizado como un agregado de individuos en el que existen relaciones definidas entre los individuos que lo componen y cada uno de ellos, es conciente del grupo y de sus símbolos.

El grupo social obedece a una estructura y organización, por lo menos rudimentarias (reglas, ritos, etc.) y su base psicológica se constituye por la conciencia de sus miembros, más allá que por el simple agrupamiento, como en la familia, un pueblo, una nación, un sindicato o un partido político.

Cabe aclarar que, a pesar de que el "grupo" es uno de los conceptos más importantes en Sociología, no hay un acuerdo absoluto sobre su definición, porque, como en el caso de otros términos sociológicos, son palabras familiares que los sociólogos utilizan con significados especiales. Como afirman Horton y Hunt, el término puede

denotar "cualquier conjunto físico de personas..... un número de personas que tienen en común alguna característica..... un número de personas que comparten algunas pautas organizadas de interacción recurrente - o bien - Cualquier membresía y de interacción número de personas que comparten juntas la conciencia de"⁴⁰

Se llega a la estructura abstrayendo, a partir de la población concreta y de su comportamiento (el módulo, red ó sistema parsoniano), de relaciones entre los actores, es decir, la capacidad de los papeles o roles que desempeñan en las relaciones recíprocas.

En mi opinión, el volumen poblacional no constituye en sí mismo el grupo social, sino más bien un cuasigrupo, pues ese número no determina más que un agregado sin estructura u organización y cuyos miembros pueden ser inconcientes o débiles concientes de la existencia del grupo, por sexo, edad o clases sociales.

Cuando un número excesivo de gente se aglomera en las áreas urbanas (densidad), la vida se torna tensionadora, creando sentimientos de desconfianza, en donde la poca convivencia produce una total insatisfacción con la calidad de vida, creando conflictos sociales.

Volumen y densidad derivan en concentración, entendida ésta como la tendencia de las personas y actividades a reunirse donde las condiciones son favorables, pues producen el crecimiento de las ciudades, concentración también es el agrupamiento de las funciones económicas y de servicios dentro de la ciudad. La gente se reúne para

⁴⁰ Horton, Paul B. y Hunt, Chester L., Op. cit., pág. 196.

trabajar, jugar, comprar, antes de regresar a otras zonas para vivir.

El fenómeno de concentración de población y actividad económica en el ámbito nacional, se refleja en la prominencia de la ciudad de México sobre la totalidad de las demás ciudades del país. Esta ciudad ejerce, además, su especial dominio e influencia sobre otras ciudades, por ser la sede de los Poderes de la Unión, constituyéndose así en el más importante subsistema de ciudades, el de la ciudad de México, con una integración muy elevada, que incluye las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Querétaro.

Cuando se hace referencia al proceso de concentración de la población urbana dentro de una ciudad, se atiende al fenómeno mejor conocido como asentamiento humano, ya que la ciudad surge por una extensión natural de los mismos, así como por la aparición de industrias y comercios.

1.6. Asentamientos Humanos.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente, expedida el 26 de mayo de 1976, en su artículo 2, inciso I, define al asentamiento humano, como la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Es conveniente, a mi juicio, enfatizar en el hecho de que no se sabe con precisión

la época en que se iniciaron los asentamientos humanos, mucho menos en América, sin embargo, como afirma Silva Herzog, "América Latina conoció, antes del descubrimiento y la conquista, el florecimiento de culturas autóctonas que, en dos regiones del Continente dieron forma a asentamientos humanos muy importantes. Un éxito de estas experiencias fue la creación, mediante el uso de técnicas como el riego y el cultivo en terrazas, de ecosistemas artificiales estables capaces de sustentar, en territorios naturalmente inhóspitos, grandes volúmenes de población y complejos sistemas políticos y sociales".⁴¹

En la ciudad de México, este fenómeno se remonta a la época de los aztecas, cuando deciden establecerse en el territorio que hasta hoy ésta ocupa, en 1455, aproximadamente. Como consecuencia del descubrimiento y la conquista, con la dominación española, los indígenas eran concentrados en los lugares donde podían ser explotados físicamente, como en las minas, dando origen a otros asentamientos a lo largo del país, que más tarde se convertirían en villas y colonias.

"En realidad, la Nueva España no era una típica 'colonia', sino más bien un reino, que tuvo un rey, coincidente con el rey de Castilla, representado aquí por un virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada, y viviendo entre súbditos de la Corona que, aunque a menudo de origen peninsular, habían desarrollado un auténtico amor a su patria ultramarina, y generalmente no estuvieron animados por el deseo 'colonizador' de enriquecerse aquí para regresar luego a la Madre Patria".⁴²

Posteriormente, la continuidad de los asentamientos humanos atiende a la

⁴¹ Silva Herzog, Jesús, y otros, "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, pág. 234.

⁴² Margadant S., Guillermo F., "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", 2ª ed., Editorial Esfinge, México, 1976, pág. 37.

necesidad del hombre por agruparse, con el objeto de formar nuevas sociedades donde se desarrollen de una manera política, social y económica, con cierta autonomía.

Algunos de los asentamientos humanos que integran la ciudad de México, están formados por "paracaidistas", personas que se apropian de los terrenos mediante invasiones, surgiendo líderes corruptos respaldados por asociaciones o partidos políticos, que exigen a las autoridades la prestación de servicios públicos y la regularización de los terrenos, ya que estos se caracterizan por ser una población de escasos recursos.

Esto es comunmente conocido bajo el nombre de "asentamientos humanos irregulares" y baste aquí sólo una breve referencia, pues será objeto de mayor comentario en el Capítulo Cuarto de esta obra.

El fenómeno de la migración ha generado el desarrollo de estos asentamientos humanos irregulares, ya que, de alguna manera, al encontrarse con los altos costos que presenta la ciudad, la falta de viviendas, la alta competencia de personal capacitado, entre otros factores, han motivado que un gran número de habitantes se vean obligados a asentarse en las periferias de la ciudad, en donde, incluso, en algunas ocasiones, no existe ningún tipo de urbanización.

Como ya lo expresé, los asentamientos humanos irregulares se caracterizan por ser una población de escasos recursos, siendo necesario que cuenten con servicios para evitar el brote de condiciones insalubres, por lo que el gobierno, ante las presiones, de carácter normalmente político, se ha visto en la necesidad incesante de dotar a la población de dichos servicios, indispensables para la sobrevivencia de los núcleos familiares, pero dicho esfuerzo se ve superado por la explosión demográfica, creando

nuevos problemas, demandas y necesidades, las cuales no puede resolver, a veces por falta de recursos económicos y otras, por falta de voluntad política o por corrupción.

Por lo anterior, a través de la Ley de Asentamientos Humanos y otras leyes, se establece el marco normativo que propicia las soluciones a los diversos fenómenos nocivos que se han señalado a lo largo del presente trabajo de investigación.

1.7. Ciudad.

Como ya se afirmó, hay autores que al referirse a la ciudad identifican a ésta como la población general asentada de modo más o menos permanente dentro de una zona relativamente unida, donde se realiza la vida social y familiar usual, en donde se llevan a cabo ocupaciones o actividades económicas y existe por lo común una organización política.

Sin embargo, esta concepción de ciudad podría confundirse con la idea del Estado, al coincidir con sus elementos tradicionalmente aceptados, población, territorio y gobierno; por lo que, a mi juicio, aun cuando la ciudad involucra al conglomerado humano, lo común es que se identifique materialmente, es decir, respecto de su demarcación geográfica, extensión, tipo de actividad que desarrollan los ahí asentados, etc.

Luego entonces, tomando como base estos criterios, podría considerarse que existe:

La pequeña ciudad (comunidad), definida como subgrupo que tiene muchas características de la sociedad, pero en pequeña escala y con intereses comunes amplios

y coordinados. Implícitos en el concepto de 'comunidad' encontramos un área territorial, un grado considerable de conocimientos y contacto interpersonal y cierta base especial de cohesión que la separa de los grupos vecinos.

La comunidad disfruta de una autosuficiencia más limitada que la sociedad, pero dentro de dichos límites existe una asociación más íntima y una simpatía más profunda. En ella puede darse cierto nexo especial de unidad tal, como la raza, el origen nacional o la afiliación religiosa.

La gran ciudad (metrópolis), la cual es definida como una ciudad grande y principal, rodeada por lo regular de comunidades urbanas contiguas o cercanas que dependen más o menos, económica y socialmente, de la metrópoli.⁴³

Ciudades inmensas (megalópolis), ciudades industriales o de empresa, ciudades turísticas, ciudades planeada y planificadas, distinguiendo estos dos últimos términos en razón de estructura y de número de habitantes, respectivamente.

“Hay que tener en cuenta que a comienzos del siglo XIX menos del tres por ciento de la población mundial vivía en ciudades, mientras que en la actualidad lo hace el cuarenta por ciento. Según distintas proyecciones, a finales de este siglo uno de cada dos habitantes del planeta vivirá en áreas urbanas”.⁴⁴

Las primeras ciudades no fueron muy grandes, ya que la mayoría de ellas no eran

⁴³ Pratt Fairchild, H., Op. cit., pág. 187.

⁴⁴ Petersen, William, Op. cit., pág. 321.

demográficamente autosuficientes. La antigua ciudad de Babilonia pudo haber tenido 50,000 habitantes, Atenas posiblemente 80,000 y Roma quizá hasta 500,000; pero dichas ciudades eran sólo "islotos urbanos en un mar de ruralidad".

Las primeras ciudades tenían que renovar constantemente sus efectivos con migrantes procedentes de sus alrededores, ya que en ellas las tasas de mortalidad eran generalmente más altas y las de natalidad, más bajas que en el campo, dando así lugar a un saldo anual favorable a las defunciones sobre los nacimientos.

El carácter demográficamente autosuficiente de las zonas urbanas modernas tuvo su origen en la transformación de las economías basadas en la agricultura (que tenían sus centros de producción en el campo), en economías basadas en la manufactura (localizadas en la ciudad). Un período crucial de transición en este proceso tuvo lugar entre 1500 y 1800, aproximadamente, con el descubrimiento de nuevas tierras, el auge del mercantilismo (que se basa más en los productos manufacturados que en la tenencia de tierras) y el inicio de la Revolución Industrial.⁴⁵

En la actualidad, si las tasas de natalidad y mortalidad se mantuvieran sin cambio en los niveles registrados en 1980, en el año 2018 habría en el mundo dos veces más habitantes que en 1980.⁴⁶

Durante el decenio 1920-1930, la tasa anual de crecimiento de la población latinoamericana era de 1.4% y la del resto del mundo de 1%. Para 1959, ya ascendía al 2.5% anual y, para 1965, al 2.8%.⁴⁷

⁴⁵ Idem, pág. 325.

⁴⁶ Idem, pág. 399.

⁴⁷ Sánchez Albornoz Nicolás y Moreno José Luis, Op. cit., pág. 134.

Hacia 1950, la población urbana, según la información censal de cada uno de los países latinoamericanos, representó menos del 35% de la población total; el fenómeno de la alta concentración en las ciudades capitales de estos países ha sido claro, denominándosele metropolitanismo o megalocefalía y tiene una raíz histórica.⁴⁸

Ahora bien, retomando el tema de las ciudades, Bernard Phillips⁴⁹, por ejemplo, hace referencia histórica a la ciudad pre-industrial y a la ciudad industrial, en base al ambiente físico, la tecnología y el desarrollo de las estructuras sociales, en relación con el nivel de aceleramiento de la urbanización y el crecimiento de suburbios y metrópolis.

Resulta interesante su comentario relativo a que "es solo en el siglo pasado cuando se desarrollaron las áreas metropolitanas, áreas urbanas que incluyen una o más ciudades centrales, áreas suburbanas y ciudades satélites (pequeñas ciudades manufactureras que suelen ser más viejas que los suburbios residenciales y que se localizan dentro de un área metropolitana)".

El mismo autor, manifiesta que, un resultado de la sociedad post-industrial es la magalópolis, a la cual define como una región que consta de varias ciudades extensas y sus áreas circunvecinas que conforman un complejo urbano singular y, en el cual podría encuadrarse a la ciudad de México, si se considera la circunscripción territorial del Distrito Federal, junto con los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Netzahuacóyotl, principalmente.

⁴⁸ Idem, págs. 158 y 159.

⁴⁹ Phillips, Bernard, "Sociología", 1ª ed. en español, Mc. Graw-Hill/ Interamericana de México S.A. de C.V., 1988, págs. 399 a 409.

Desde luego, las actitudes generales de las personas y sus imágenes acerca de las ciudades, los suburbios y la vida rural, resultan de especial importancia en el análisis de sociología poblacional, en relación a la herencia cultural y a las sociedades. Por ejemplo, frente a la imagen del edén, como paraíso terrenal, bíblicamente se mostró la imagen pecadora de Sodoma y Gomorra.

Las imágenes negativas de la ciudad y los puntos de vista positivos de la vida rural pueden encontrarse en cualquier medio masivo de comunicación en la actualidad, en donde, de las primeras, no solo se agudiza la inseguridad pública, la falta de empleo, la drogadicción o el alcoholismo, sino un alto deterioro del medio ambiente, como es el caso de la ciudad de México, la que apenas todavía hace poco tiempo era llamada pomposamente "la ciudad más transparente del aire".

Sobre el particular, Ely Chinoy⁵⁰ agrega que, "... a medida que las ciudades crecían en proporción y en tamaño, el contraste entre la vida rural y la urbana disminuía notablemente". Desde sus primeros tiempos, la ciudad, como lugar de residencia y como forma de vida, ha sido objeto de hostilidad y de crítica. Con todo, también las ciudades han tenido sus defensores, por ejemplo, Plutarco, afirmó que "... la ciudad es maestra del hombre"; William B. Munro, erudito norteamericano, también manifestó que "... el más alto producto de la iniciativa, la mentalidad y el éxito humano se ha logrado en las comunidades urbanas. El refinamiento, la creatividad y la cultura de la ciudad se oponen a la estupidez de la vida rural".⁵¹

⁵⁰ Chinoy, Ely, "La Sociedad. Una Introducción a la Sociología", 1ª ed., en español, 17ª reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág.223.

⁵¹ Idem, págs. 227 y 228.

1.8. Población Urbana y Población Rural.

Ya en este mismo capítulo, brevemente se esbozó la noción de lo rural y lo urbano, no obstante, es necesario ampliar el comentario respecto de la clara diferenciación existente entre la población rural y la urbana. Por ejemplo, una diferencia específica la constituye el hecho de que la población urbana tiene un crecimiento mucho más acelerado que la rural, no tanto porque haya un mayor número de nacimientos, sino por la gran afluencia de gente del sector rural en busca de mejores condiciones de vida.

“En la comunidad rural existe un gran número de nacimientos pero debido a que a la vez existe una fuerte mortalidad infantil, la población permanece estacionaria: Ni aumenta ni disminuye. Pero cuando se inicia el desarrollo industrial y se mejoran las condiciones sanitarias y alimenticias de la población, la mortalidad se reduce bastante y como la natalidad continúa elevada, la población crece con gran rapidez,....”⁵²

Dentro de la población rural, no existe tanta movilidad social, es decir, no es fácil cambiar de estrato social, generalmente hay una permanencia en aquél en el que se nació, en parte, porque los prejuicios de clase en las pequeñas poblaciones suelen ser más rigurosos que en las grandes urbes y, también, porque el ambiente rural ofrece menores oportunidades de mejoría para escalar en la estructura social; lo que provoca la emigración hacia los centros urbanos, en donde abundan las oportunidades para mejorar y elevarse “gracias al esfuerzo y a la aplicación y a la audacia personal”.⁵³

⁵² Gómezjara, Francisco, Op. cit., pág. 286.

⁵³ Recaséns S., Luis, Op. cit., pág. 15.

Horton y Hunt⁵⁴ afirman que "aunque los conceptos rural y urbano son útiles, nunca ha habido una línea claramente divisoria entre ellos. Aún antes del movimiento suburbano y de la urbanización de la vida rural, los dos estilos de vida convergían en el pueblo". No obstante, los mismos autores manifiestan que la congestión es un rasgo común de la vida urbana y que, aunque existe un desvanecimiento de la diferenciación rural-urbana, la pauta de vida rural típica está más estrechamente ligada a una ocupación agrícola que a la mera residencia en una zona rural.

La diversidad en la ocupación es otro carácter distintivo de la población urbana que, incluso, resulta determinante de la personalidad de la persona y de su forma de vida.

Consecuencia del rápido crecimiento de la población urbana son los numerosos y graves problemas sociales y ecológicos que día con día se agudizan más y que, en contraste, no se aprecian en la población rural, sino en casos muy excepcionales todavía, como el desempleo, el bajo suministro de alimentos y de otros recursos naturales vitales, vivienda, inseguridad, tensiones y conflictos que originan dificultades emocionales graves.⁵⁵

Como ya se comentó, las relaciones entre la gente que vive en las ciudades, tienden a ser impersonales, anónimas y temporales. La ciudad combina una gran heterogeneidad de población, en la cual para una persona es relativamente fácil pasar desapercibida, así como ser excéntrico, "normal" o como le plazca.

Una desviación individual puede ser fomentada por la asociación con grupos

⁵⁴ Horton, Paul B. y Hunt, Chester L.; Op. cit., pág. 495.

⁵⁵ Cohen, Bruce J., Op. cit., pág. 144.

desviados y el comportamiento puede ser reforzado por estos miembros. El gran tamaño de la heterogénea población urbana y el relativo anonimato que ésta ofrece a sus miembros, significa que la oportunidad para cometer actos criminales es mucho más grande en las ciudades que en las áreas rurales.⁵⁶

Por otro lado, entre la población rural la autoridad gubernamental está adscrita a los jefes de familia o entre los ancianos y las costumbres y tradiciones son el fundamento del orden normativo, mientras que en la población urbana el gobierno se ha convertido en una institución especializada que utiliza controles para mantener el orden y que, resultado de la compleja composición de sus miembros, de múltiples orígenes, pierden gradualmente esas costumbres y tradiciones propias de la comunidad que surge, para entrar a un claro proceso de transculturación.

En opinión de algunos sociólogos, este movimiento migratorio hacia las ciudades, provocará que la raza humana sea exclusivamente de personas nacidas en la ciudad. Si cada estado de la República Mexicana no adopta una estrategia definida para integrarse y coordinar su desarrollo regional con el nacional, de modo que quede asegurada la compatibilidad de intereses, el influjo citadino adquirirá tal agudeza que, a mi juicio, hará más profunda la crisis económica y la desigualdad social, pues es evidente que ciudades, como la de México, no soportarán mucho más su alta concentración y densidad, con independencia del deterioro ecológico y del medio ambiente.

No cabe la menor duda, los satisfactores básicos, por lo menos de una de las necesidades primarias que es la alimentación, tienen su origen en las zonas rurales y no

⁵⁶ Cohen, B. J., Op. cit., pág.155.

en las urbanas; o será, tal vez, el fatal destino de la humanidad el mensaje futurista del filme "Cuando el Destino nos Alcance", en donde se centra nuestra alimentación en el año 2020 en tabletas de desechos humanos de la ciudad.

CAPITULO II

MARCO HISTORICO

Para entender el presente, es necesario saber qué sucedió en el pasado, para lo cual el investigador se auxilia de ciencias como la antropología y la historia, las cuales presentan las condiciones o modos de vida que llevaron los hombres de la antigüedad, así como los avances obtenidos en su tiempo y la forma en que hacían frente a sus necesidades. Por ello, en este Capítulo se señalan los que, en mi opinión, son los principales antecedentes de la problemática poblacional actual (cualitativamente considerada), los que permitirán conocer las etapas por las que ha pasado la humanidad, desde sus orígenes más remotos hasta nuestros días, así como la forma de organización y vida que desarrollaron en comunidad, enfatizando el análisis respecto de la ciudad de México.

II.1. Antecedentes Generales.

Sin desconocer la importancia de las relaciones de los individuos particularmente considerados, "La verdad es que los cambios más importantes en la historia de la humanidad y las más ondas transformaciones operadas en las sociedades, se deben a la acción de los agregados sociales, llámense éstos naciones, estados, clases, multitudes, compañías industriales o comerciales o sociedades científicas o de cultura"⁵⁷; o bien, por lo que hace a la presente investigación, los asentamientos urbanos.

⁵⁷ Mendieta y Nuñez, Lucio, "Teoría de los Agrupamientos Sociales, 3ª ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1974, pág. 37.

La concentración urbana representa, tal vez, el fenómeno más representativo de los grupos formados deliberadamente por los hombres, tendiente a organizarse de manera tan rigurosa que llegan a ofrecer fuertes semejanzas con los aparatos mecánicos, por lo que su origen y evolución resulta de especial relevancia para el entendimiento del urbanismo moderno, pues de la simple necesidad de apoyarse mutuamente para optimizar la obtención de sus satisfacciones comunes, se ha llegado al establecimiento de estructuras con sofisticadas y complejas funciones, con una clara tendencia a la mecanización, la que al parecer se ha constituido en uno de los aspectos sociológicos de mayor trascendencia en nuestros días que llega a producir profundos efectos en el individuo y en la sociedad en su conjunto.

"Del propio modo que la tierra en su totalidad aparece una indistinta en el universo; pero examinada con detenimiento, muestra que se compone de varias regiones y subregiones, cada una de las cuales ofrece particulares características y contornos acusados, así la sociedad humana contiene gran variedad de agregados – entre ellos las sociedades en restricto sentido a que acabamos de referirnos -, que se han ido formando en el transcurso del tiempo como resultado de las relaciones que surgen entre sus miembros y de otras circunstancias de carácter geográfico, histórico, social, económico, etc."⁵⁸

Afirma Manuel Castells⁵⁹, que no debiera haber mayores dificultades para extender a todas las situaciones sociales el tipo de razonamiento propuesto para reinterpretar la problemática urbana en la perspectiva del materialismo histórico.

⁵⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., pág. 53.

⁵⁹ Castells, Manuel, "La Cuestión Urbana", 12ª ed., Siglo XXI Editores, México, 1988, pág. XI.

Se ha intentado mostrar que dicha problemática connotaba en el modo de producción capitalista y en particular en su estadio más avanzado, los procesos y las unidades de producción socializada de la fuerza de trabajo. "... En otras situaciones históricas (con otros modos de producción dominantes) la 'ciudad' se define por otra especificación de la estructura social (por ejemplo, en términos de autonomía política en las ciudades que emergieron del feudalismo en el proceso de descomposición de este modo de producción)."

Los fundamentos demográficos de la ideología de lo urbano en el orden social imperialista explican el por qué lo esencial de la investigación urbana en estos países se orienta hacia estudios de la población y a proyecciones cuantitativas en los procesos de urbanización.

Se acumulan así voluminosos y sofisticados estudios estadísticos sin ni siquiera saber qué significa socialmente para una ciudad el alcanzar los cien mil habitantes o veinte millones, como en el caso de la ciudad de México y zona conurbada, o crecer un tres o cinco por ciento anual; ya que, incluso, el cálculo de los servicios necesarios para dicha población no es función exclusiva, ni siquiera principal, de la dimensión del centro urbano.

Como ya se manifestó al dar inicio a este Capítulo, para estar en posibilidad de tratar de hacer una propuesta seria para dar solución a la problemática urbana de la ciudad de México, en razón de su gran crecimiento, alta densidad e inadecuada distribución poblacional, se cree necesario partir de los orígenes de dicho fenómeno a nivel mundial y dar una panorámica general de su evolución hasta nuestros días, por lo

que a continuación se hace una breve reseña histórica, que pretende resumir en las etapas más importantes, los principales detonadores de la explosión demográfica que se ha padecido.

II.2. Origen de las ciudades.

Como se expresó en el Capítulo anterior, la ciudad es el asentamiento de un conjunto de grupos sociales que persiguen fines comunes en un territorio delimitado, en donde se da el desarrollo de fuentes de comunicación, tecnología, trabajo y que tiene por objeto la evolución y el orden social⁶⁰. La ciudad es expresión de desarrollo, de cultura, de progreso, de civilización, de avance tecnológico y, en última instancia, de la idiosincrasia de un pueblo.

Las ciudades modernas, a partir del proceso de industrialización, poco o nada tienen realmente que ver con el origen de éstas, las aldeas y villas, que comprendieron comunidades locales, muy cerradas, de íntima interrelación entre sus integrantes, con un profundo sentimiento de solidaridad y con fuertes controles sociales de corte familiar, sustentados en cuestiones religiosas. "La comunidad local constituye un grupo intermedio entre la familia y otras comunidades más amplias o extrañas, como la comarca, la región, la nación, y grupos supranacionales o internacionales."⁶¹

El más remoto antecedente de las ciudades es parte ya de la prehistoria, cuando

⁶⁰ Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Apuntes de la cátedra del Curso de Sociología, nivel licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1998, s/no. pág.

⁶¹ Recaséns Siches, Luis, "Sociología", 26ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 779.

el hombre decide abandonar la vida nómada para convertirse en un ser sedentario, deja de ser gregario, para asentarse en un lugar determinado, geográficamente favorable, y cultivar la tierra, criar ganado, fundar la aldea primitiva.

Posteriormente surgen las villas, las comarcas, las ciudades, las grandes ciudades, metrópolis y megalópolis, como la ciudad de México, con su extensa mancha urbana y sus ciudades satélites, ya definidas en el capítulo anterior.

Luego entonces, el surgimiento de las primeras ciudades, ya consideradas como tales, va aparejado a las primeras civilizaciones de que se tiene conocimiento, la egipcia, la china, la india o Mesopotamia, por ejemplo; ciudades que se formaron alrededor del año 5000 a.c., con un número de habitantes ciudadanos muy pequeño, que mantuvo más o menos una constante baja de crecimiento hasta el siglo XIX, con muy pocas grandes ciudades hasta esa época. A partir de dicha centuria, se produce un progreso constante en el número y proporción de la gente de la ciudad, con una acelerada tasa de crecimiento, sobre todo en ciudades de más de cien mil habitantes.

En 1860, sólo el 8.8% de la población vivía en ciudades de más de cien mil habitantes, para 1900 esta cifra había aumentado a 18.9%; en 1950 a cerca del 30% y, en nuestros días, a más de la mitad. Estas cifras subestiman todavía la influencia urbana, porque alrededor de las grandes ciudades se han agrupado áreas que incluyen granjas cercanas, suburbios residenciales, corredores y parques industriales y comerciales, y ciudades satélites dominadas por el centro.

El crecimiento de las ciudades ha tenido un paralelo y descanso, en gran medida, en el aumento de la producción de satisfactores, sobre todo en el orden alimenticio;

independientemente de que tal vez el factor de la explosión sigue siendo la determinante más importante en el sostenimiento de las grandes ciudades.

Aunque casi ninguna de la ciudades en la historia ha crecido sobre la base de planes generales, hay muchos ejemplos de ciudades planeadas en las sociedades preindustriales, industriales y postindustriales.

Por ejemplo, Tell El Amarna, en Egipto, fue planeada por el faraón Akenaton (y construida entre 1475 y 1358 a. de c.) como una nueva ciudad capital en la que podría escapar a las presiones de la casta sacerdotal ortodoxa de la vieja capital de Tebas.⁶²

Washington D.C., fue autorizada por el Congreso de los Estados Unidos en 1790 como una nueva "ciudad nacional", para que ocupara un distrito de no más de diez millas cuadradas. Su tejido de avenidas diagonales se sobre impuso al modelo cuadrículado de las calles locales, influenciando numerosas ciudades como la de Indianápolis (1821); Madison, Wisconsin (1836); la Plata Argentina (1883), Belo Horizonte Brasil (1895); y las capitales del siglo XX de Nueva Delhi, India, Camberra, Australia; y Brasil Galantay (1975).

La planeación de las ciudades, así como la de las organizaciones, es considerada como un modo de desarrollar métodos para lograr ciertos objetivos explícitos. Y exactamente igual que ninguna organización burocrática real corresponde al tipo ideal o al "caso puro" de burocracia, ninguna ciudad actual corresponde con exactitud a los planes que se hicieron inicialmente.⁶³

⁶² Phillips, Bernard, Op. cit., pág. 411.

⁶³ Ibidem.

Ahora bien, las investigaciones arqueológicas han demostrado que los primeros asentamientos sedentarios y relativamente densos de la población humana (Mesopotamia hacia 3500 a. de c., Egipto 3000 a. de c., China e India, 3000-2500 a. de c.), se sitúan al final del período neolítico, ahí donde el estado de la técnica y las condiciones sociales y naturales del trabajo permitieron a los agricultores producir más de lo que ellos mismos necesitaban para subsistir.

A partir de este momento se desarrolla un sistema de repartición y distribución del producto, expresión y muestra de una determinada capacidad técnica y de un determinado nivel de organización social.

Las ciudades son la forma de residencia adoptada por aquellos miembros de la sociedad cuya permanencia directa sobre el lugar del cultivo no era necesaria. Manifiestan, por tanto, también, un nuevo tipo de sistema social: la existencia de especialistas no productivos a tiempo completo (tales como sacerdotes, funcionarios o trabajadores de servicios); población de talla y densidad suficientes; existencia de un arte peculiar; escritura y números, actividad científica y sistema tributario que concentra el excedente de producción; estado; arquitectura pública monumental; comercio a larga distancia, existencia de clases sociales.⁶⁴

Las ciudades imperiales de los primeros tiempos históricos, y en particular Roma, acumulan las características descritas con las funciones comerciales y administrativas,

⁶⁴ Castells, Manuel, Op. cit., págs. 17 y 18.

derivadas de la concentración con una misma aglomeración de un poder ejercido mediante la conquista en un vasto territorio. La ciudad no es un lugar de producción, sino de gestión y dominación, ligado a la primacía social del aparato político administrativo.

La ciudad medieval renace a partir de una nueva dinámica social incluida todavía en la estructura social que le precedía, la unión de una "fortaleza preexistente en torno a la cual se había organizado en núcleo de habitación y de servicios y de un mercado sobre todo a partir de las nuevas rutas comerciales abiertas por las cruzadas. La ciudad medieval representa las franquicias de la burguesía mercantil en su lucha por emanciparse de la nobleza feudal y del poder central.

El menor desarrollo de las ciudades comerciales españolas con respecto a las alemanas o italianas durante los siglos XVI y XVII, se explica por su papel real y el comercio de indias, en contraste con las ciudades italianas y alemanas, definidas autónomamente con respecto al emperador o a los príncipes, de las cuales eran tan solo aliados ocasionales."⁶⁵

Por lo que hace al poblamiento del Continente Americano, se ha establecido que éste se produjo a partir del viejo continente, de su área asiática, a partir del paso de primitivos grupos humanos a través del estrecho de Bering, o de modo más creíble, de alguna lengua terrestre que debió unir ambas plataformas continentales en un pasado remoto; el tiempo no sabe a ciencia cierta, pues hay quienes lo establecen hace más de 40,000 años, mientras que otros lo sitúan en el periodo comprendido entre 25,000 a 14,000 años a. c.; lo que sí parece seguro es que hubo tránsito de un continente a otro, el

⁶⁵ Idem, pág. 21.

cual se prolongó hasta los albores de la penetración colombina.⁶⁶

Se sostiene que la primera prueba segura de la existencia de cazadores en el Continente Americano se sitúa en el año 12,000 a. c. y se trató de aquellos indios que perseguían a sus presas, a partir de Alaska, llegando en su carrera hasta México Central, atravesando las grandes praderas del continente, es decir, los actuales Canadá y Estados Unidos de América.

Las hordas que llegaron eran en extremo primitivas, vivían simplemente de la recolección de frutos silvestres o del mar y de la caza de animales inferiores; su modo de vida parasitario los obligaba, una vez agotados los recursos de un lugar, a renovar sus medios de subsistencia cambiando de emplazamiento. La mudanza continua no favorecía la constitución de grandes agrupaciones; en cuanto el grupo crecía por encima del número que el arca de sus andanzas habituales podía sustentar, una parte del excedente debía buscar nuevos medios de subsistencia. Solo hasta cuando se domina la agricultura y la ganadería y se logra la apropiación de los recursos acumulados, surgen los primeros grupos sedentarios, con una organización social basada en familias nucleares fundamentales. Con la creación de los instrumentos que permiten la conservación de los alimentos, se presentan incrementos en el número de la población, derivado de la disponibilidad de esos alimentos en toda época.⁶⁷

⁶⁶ Esmond, Wright, *ep all*, "Historia Universal y de Latinoamérica", Editorial Nauta, 2ª. ed., México, 1989, pág. 140.

⁶⁷ Cook S. y Woodrow B. Y otros, "El Poblamiento de México", tomo I, Editorial Grupo Azabache, Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 32.

II.1.2. Evolución del Urbanismo en el Mundo.

Las políticas y tendencias relativas al crecimiento y distribución de la población del Estado, han variado de tiempo en tiempo y según las circunstancias. Ya se comentó que, por ejemplo, para Aristóteles, la polis debía tener un número de 10,000 ciudadanos, pero para Platón, el número era menor.

En la Edad Media realmente no preocupó la densidad de la población, ya que la extensión territorial y la demografía, eran cuestiones de importancia secundaria.

En el presente siglo, el crecimiento poblacional en Latinoamérica fue sustancial. De 1920 a 1930, la tasa anual fue de 1.4% (mientras que en el resto del mundo promedió el 1%), para 1959, ya ascendía al 2.5% y, para 1965, al 2.8%, población de cuyo total el 35% era de carácter urbano.

**Situación y previsiones del fenómeno urbano
en el mundo (1920-1960 y 1960-80)
(en millones, estimación)**

Regiones geográficas y Ocupación del espacio	1920 (est.)	1940 (est.)	1960 (est.)	1980 (previsiones)	Crecimiento absoluto	
					1920-60	1960-80

Total mundial

Población total	1860	2298	2994	4269	1134	1275
Rural y ciudades pequeñas	1607	1871	2242	2909	635	667
Urbana	253	427	752	1360	499	608
(Ciudades Grandes)	(96)	(175)	(351)	(765)	(255)	(374)

Europa (sin la U.R.S.S.)

Población total	324	379	425	479	101	54
Rural y ciudades pequeñas	220	239	251	244	31	7
Urbana	104	140	174	235	70	61
(Ciudades Grandes)	(44)	(61)	(73)	(99)	(29)	(26)

América del Norte

Población total	116	114	198	262	82 64
Rural y ciudades pequeñas	72	80	86	101	14 15
Urbana	44	64	112	161	68 49
(Ciudades Grandes)	(22)	(30)	(72)	(111)	(50) (39)

Asia Oriental

Población total	553	636	794	1038	241 244
Rural y ciudades pequeñas	514	554	634	742	120 108
Urbana	39	82	160	296	121 136
(Ciudades Grandes)	(15)	(34)	(86)	(155)	(71) (69)

Asia del Sur

Población total	470	610	858	1366	388 508
Rural y ciudades pequeñas	443	560	742	1079	299 337
Urbana	27	50	116	287	89 171
(Ciudades Grandes)	(5)	(13)	(42)	(149)	(37) (107)

Unión Soviética

Población total	155	195	214	378	59 64
Rural y ciudades pequeñas	139	148	136	150	3 14
Urbana	16	47	78	128	62 50
(Ciudades Grandes)	(2)	(14)	(27)	(56)	(25) (29)

América Latina

Población total	90	90	213	374	122 161
Rural y ciudades pequeñas	77	105	145	222	68 77
Urbana	13	25	68	152	55 84
(Ciudades Grandes)	(5)	(12)	(35)	(100)	(30) (65)

África

Población total	143	192	276	449	113 173
Rural y ciudades pequeñas	136	178	240	360	104 120
Urbana	7	14	36	89	29 54
(Ciudades Grandes)	(1)	(3)	(11)	(47)	(10) (36)

Oceanía

Población total	9	12	16	23	7 7
Rural y ciudades pequeñas	6	7	8	11	2 3
Urbana	3	5	8	11	4 3
(Ciudades Grandes)	(2)	(2)	(5)	(8)	(3) (3)

**Evolución de la urbanización según el nivel de desarrollo
(en millones)**

	1920 (est.)	1940 (est.)	1960 (est.)	1980 (previsiones)	Crecimiento absoluto 1920-60 1960-80	
--	----------------	----------------	----------------	-----------------------	---	--

Ocupación del espacio

Total mundial

Población total	1860	2298	2294	4269	1134	1275
Rural y ciudades pequeñas	1607	1871	2242	2909	635	667
Urbana	253	427	752	1360	499	608
(Ciudades Grandes)	(96)	(175)	(351)	(725)	(255)	(374)

Regiones desarrolladas

Población total	672	821	977	1189	305	212
Rural y ciudades pequeñas	487	530	544	566	56	22
Urbana	185	291	433	623	248	190
(Ciudades Grandes)	(80)	(134)	(212)	(327)	(132)	(115)

Regiones subdesarrolladas

Población total	1188	1476	2017	3080	829	1063
Rural y ciudades pequeñas	1120	1341	1698	2343	578	645
Urbana	68	135	319	737	251	418
(Ciudades Grandes)	(16)	(41)	(139)	(398)	(123)	(259)

Porcentaje de regiones subdesarrolladas para todo el mundo

Población total	64	64	67	72	73	83
Rural y ciudades pequeñas	70	72	76	81	90	97
Urbana	27	32	42	54	50	69
(Ciudades Grandes)	(16)	(24)	(40)	(55)	(48)	(69)

**El crecimiento de las grandes aglomeraciones en el mundo, 1920- 1960
(estimaciones generales, miles de personas)**

Ciudad	1920	1930	1940	1950	1960
Total mundial	30294	48660	66364	84923	141156
Europa (total)	16051	18337	18675	18016	18605
Londres	7236	8127	8275	8366	8190
París	4965	5885	6050	6300	7140
Berlín	3850	4325	4350	3350	3275
América del Norte (total)	10075	13300	17300	26950	33875
Nueva York	7125	9350	10600	12350	14150
Los Angeles	(750)a	(1800)a	2500	4025	6525
Chicago	2950	3950	4200	4950	6000

Filadelfia	(2025)a	(2350)a	(2475)a	2950	3650
Detroit	(1100)a	(1825)a	(2050)a	2675	3550
<hr/>					
Asia Oriental					
(total)	4168	11773	15789	16487	40806
Tokio	4168	6064	8558	8182	13534
Shanghai	(2000)a	3100	3750	5250	8500
Osaka	(1889)a	2609	3481	3055	5158
Pekin	(1000)a	(1350)a	(1750)a	(2100)a	5000
Tientsin	(800)a	(1000)a	(1500)a	(1900)a	3500
Hong-Kong	(550)a	(700)a	(1500)a	(1925)a	2614
Shenyang	b	(700)a	(1150)a	(1700)a	2500
<hr/>					
Asia del Sur					
(total)			3400	7220	12700
Calcuta	(1820)a	(2055)a	3400	4490	5810
Bombay	(1275)a	(1300)a	(1660)a	2730	4040
Yakarta	b	(525)a	(1000)a	(1750)a	2500
<hr/>					
Unión Soviética					
(total)		2500	7700	4250	9550
Moscú	(1120)a	2500	4350	4250	6150
Leningrado	(740)a	(2000)a	3350	(2250)a	3400
<hr/>					
América Latina					
(total)		2750	3500	12000	22300
Buenos Aires	(2275)a	2750	3500	5150	6775
México	(835)a	(1435)a	(2175)a	3800	6450
Rio de Janeiro	(1325)a	(1675)a	(2150)a	3050	4700
Sao-Paulo	(600)a	(900)a	(1425)a	(2450)a	4375
<hr/>					
Africa					
(total)					3320
El Cairo	(875)a	(1150)a	(1525)a	(2350)a	3320

Como ya se afirmó, la inmensa población de los estados modernos, aparece concentrada en comunidades urbanas, integradas por una especie de federaciones de familias, que sufren las variaciones sociales como impactos sociológicos.

Hoy en día, los principales indicadores poblacionales, elaborados por instituciones internacionales como la UNESCO, la ONU y la FAO; y, en nuestro país, el INEGI y el CONAPO, muestran que, si las tasas de natalidad y mortalidad se mantienen sin cambio en relación con los niveles registrados durante las últimas dos décadas, para el año 2020 habrá en el mundo el doble de habitantes que existían en 1980.

La población mundial enfrenta asimismo una crisis ambiental de considerable magnitud, ya que el hombre ha modificado notablemente su ambiente, lo cual influye en

forma negativa en el bienestar de las poblaciones. Algunos fenómenos ambientales preocupantes son la deforestación, la erosión de los suelos, la contaminación de los mares y costas, la contaminación atmosférica, el calentamiento global y la lluvia ácida.

Tanto los países desarrollados, como aquellos en vía de desarrollo, atraviesan por el denominado proceso de transición ambiental o de riesgos ambientales, debido principalmente a un inadecuado saneamiento básico y a la contaminación ligada al desarrollo industrial.

México no está exento de lo que sucede internacionalmente, ya que sus ciudades principales y zonas industriales registran una elevada contaminación ambiental. Es de especial importancia la zona metropolitana de la ciudad de México, ya que en ella se encuentran el mayor número de fuentes artificiales de contaminación, generadas por el gran crecimiento demográfico e industrial, lo cual provoca un gran desequilibrio ambiental que repercute en la salud de sus habitantes.

Las elevadas concentraciones de contaminantes atmosféricos, la contaminación de cuerpos de agua usados para el consumo humano, la erosión de grandes extensiones de tierra, el manejo de los desechos tóxicos y peligroso que se producen e ingresan al país y la vigilancia de la normatividad ambiental, son temas que requieren de gran análisis.⁶⁸

Sobre el tema de las políticas sociales en América Latina, es posible hablar de un modelo ubicado en la tradición más conservadora económica y social, que parte de una

⁶⁸ Rojas Martínez, Rosalba, "Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", (Obra colectiva coordinadores: Castillo García Moisés y Reyes Luján, Sergio), 1ª edición, editado por la UNAM y el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales A.C., México, 1997, pág. 83

visión más bien atomística e individualista de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y de la riqueza, y a través de este modelo se enfatizan las políticas sociales localizadas en los pobres, en los grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de los subsidios.

Este modelo que se ha tratado de aplicar en América Latina, promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y algunos encuentran que, es la gran solución para nuestros países, donde las políticas sociales han llegado, según ellos, sólo a las clases medias y no a los sectores más pobres.

El otro modelo, se relaciona con la tradición del llamado Estado de Bienestar y con las propuestas de reformadores sociales que han priorizado la igualdad social y la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva, la cual se logra mediante la intervención activa de un Estado democrático, el desarrollo de una política social integrada a la política económica y no marginal a la misma, cosa que ocurre en el otro modelo, en donde la política económica va por un lado y la política social tiende a compensar los problemas creados por la política económica.

El acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad, a una serie de derechos y responsabilidades para todos, mediante la construcción de una ciudadanía, se encuentra en el centro de las preocupaciones de este modelo, presente en la etapa anterior del desarrollo de América Latina, aunque su instauración no se ha logrado en forma plena ni ha logrado los objetivos buscados.

El sobrepoblamiento es consecuencia principalmente de una gran fertilidad

humana, de la higiene y de los progresos en medicina, en su lucha por restringir la mortalidad y por prolongar la duración de la vida; es cierto, la técnica de prevención y de represión de enfermedades ha hecho enormes progresos y ello está influyendo notoriamente en las tasas de crecimiento de la población, sobre todo a partir de la década de los 30, en que tuvo su principal auge la introducción de la industria en México, generando con ello un problema: La aparición de los grandes núcleos de generaciones en edad de trabajar, los cuales, por diversas circunstancias, no tienen la oportunidad de encontrar una ocupación remunerada.

No es exceso de población lo que sufre la tierra, como lo estableció Malthus, lo que se tiene es una falta de organización y de planes científicamente estructurados. Si bien aún quedan muchas tierras vírgenes, éstas no cuentan con las condiciones necesarias para lograr el florecimiento de la cultura humana. Independientemente de si la tierra presenta o no exceso de población, lo característico es la gran concentración de individuos en un espacio territorial determinado.

La alta fecundidad, al no estar bien regulada, produce una población por encima de la capacidad del hombre mismo para mantener su civilización, siendo indispensable restringir esta fecundidad, para reducir la tasa de crecimiento, pues ésta atenta contra el bienestar del hombre mismo, en virtud de los problemas de todo tipo que ello genera, por ser el principal agente en el retraso de las naciones que, como nuestro país, están deseosas de progresar.

Otro agente generador de la explosión demográfica, es el aumento en la esperanza de vida, lograda con el avance en medicina e higiene pública, produciendo a su vez un aumento considerable de ancianos, que ya no están en capacidad de producir,

siendo consumidores en potencia que la comunidad debe mantener.

II.1.2. Antecedentes en México.

Antes que nada, debo reiterar que no se pretende con esta investigación referir en forma exhaustiva y profunda la historia del origen y desarrollo poblacional de la ciudad de México, de lo cual se han escrito obras especializadas y muy calificadas, sino que, más bien, de entre algunas de ellas, he seleccionado los datos que, a mi juicio, son más relevantes e ilustrativos respecto del principal tema de análisis de esta tesis profesional.

Previo a la llegada de los españoles en lo que hoy es nuestro país se desarrollaron diversos pueblos, reinados verdaderamente poderosos, con un alto grado de cultura y un definido sentido expansionista, tan claro como en el imperio romano. Muestra de ello fueron el reino tolteca y la civilización maya-quiche, sin embargo, abundan las dificultades para el estudio demográfico en este período de la historia de México, ya que la mayoría de los informes nativos, escritos o transmitidos oralmente, fueron destruidos o se perdieron en el pillaje de la conquista, por lo que, al pasar del tiempo, lo que resta es fragmentario y subjetivo, un tanto cuanto desconocido o sujeto a debate, con gran carencia de datos confiables que permitan estimaciones certeras, más que conjeturas.

No obstante lo anterior, como se expresó en el inicio de los antecedentes generales, de este capítulo, "los especialistas en la materia coinciden en atribuir el descubrimiento y poblamiento original de América a grupos mongoloides, quienes probablemente, pasaron por nuestro continente durante las últimas glaciaciones del

pleistoceno. La llegada de los primeros hombres a México se estima alrededor de hace veintidós o veintiún mil años".⁶⁹

El período comprendido entre estas fechas y la aparición de la revolución agrícola se caracterizó por una baja densidad demográfica, confirmado por estudios arqueológicos y antropológicos, en los que a lo mucho se ha encontrado una densidad de una persona por kilómetro cuadrado, ya que aún cuando se cree que había una muy alta fecundidad, evidencias indirectas también hacen pensar en una mortalidad extrema. Pero la aparición de la agricultura libró a los hombres de la dependencia, muchas veces fortuita, del hallazgo de subsistencias, hecho que indudablemente mejoró los niveles de vida y redujo la mortalidad, originándose así, muy probablemente, una "explosión demográfica".⁷⁰

Sánchez Albornoz afirma, en una obra de publicación más reciente, que durante el período arqueolítico (31000-9500 a. c.), la población de México era muy reducida, con tasa de crecimiento muy baja. Posteriormente, a principios del Cenolítico inferior (9500-7000 a. c.), la tasa de crecimiento de la población se incrementó, como consecuencia del desarrollo de nuevas tecnologías que permitieron, por un lado, el aprovechamiento de nuevos recursos como los derivados de la caza mayor y, por el otro, el uso intensivo de los recursos previamente empleados. La regionalización económica en esta etapa fue otro factor que contribuyó a ese aumento poblacional que continuó durante la primera etapa del Cenolítico superior. No obstante ello, es probable que, a partir del año 5000 a. c., la densidad de población de las áreas ocupadas por grupos recolectores cazadores haya permanecido más o menos estable.⁷¹

⁶⁹ Lorenzo, J. L., "Los Orígenes Mexicanos", Centro de Estudios Históricos (CEH), Historia General de México, Colegio de México, 1977, pág. 90.

⁷⁰ Sánchez Albornoz, N. y Moreno, José Luis, "La Población de América Latina", Alianza Universitaria, Madrid, 1993, pág. 45.

⁷¹ Sánchez Albornoz, N. y otros, "El Poblamiento de México, tomo I, Editorial Grupo Azabache de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 136.

Parson y Blanton establecen que algunas aldeas alcanzaron hasta 20 ó 30 hectáreas, albergando a una población de entre 1000 y 1200 habitantes. Estos autores calculan una población total en la cuenca de México de 5000 personas por los años 2500-1150 a. c., cuando surgen las primeras aldeas. Alrededor del año 650 a. c., la población se incrementa hasta 2500 habitantes, representando un crecimiento anual del 33%; o bien, que la población se duplicaría cada 225 años.

Entre los años 650 y 300 a. c., la población se triplica, con un crecimiento anual del 35%, multiplicándose al doble en 100 años. Esto continua hasta el año 100 a. c., en que la población vuelve a duplicarse. Durante ese período formativo, la población crece, de quizá unos cuantos cientos de habitantes, hasta aproximadamente 145,000.⁷²

En Chalco y Xochimilco, la población es hacia el 900-700 a. c., de 6,600 habitantes, mientras que en Cuicuilco es de 10,000. En los años 300-100 a. c., se da un cambio socio-político, aunado al de la configuración de asentamientos; el número de habitantes se duplicó con respecto al período anterior y Cuicuilco contaba ya con más de 20,000 habitantes.

Para ese período, Teotihuacan se convirtió rápidamente en un centro regional de entre 6 y 8 Km² aproximadamente, con una población de entre 20,000 a 40,000 habitantes. El inicio de la ciudad se encuentra alrededor del año 150 a. c., y, es probable que su población haya sido originaria de Cuicuilco. Para el año 150 d. c., la ciudad contaba ya con 20 kilómetros cuadrados que albergaban a una población de 80,000 personas, en esta época se presume la construcción de las pirámides. Para el año 300 d.

⁷² Parson y Blanton, y otros, "El Poblamiento de México, tomo I, Editorial Grupo Azabache de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 155.

c., período de su máximo esplendor, se cuenta con una población de 200,000 habitantes. En su decadencia (siglo VIII), Teotihuacan, perdió más del 80% de su población, pero, a pesar de ello, continuó siendo el centro más grande y con la densidad más alta de toda Mesoamérica. En esa misma época Texcoco, Chalco e Ixtapalapa presentan un incremento en su población del 700% que, al parecer, eran en su mayoría teotihuacanos.

“En relación a la población de las primeras civilizaciones, los Olmecas que habitaban en las costas del Golfo, se han estimado en unos 350 mil habitantes”.⁷³

II.2.1. Los Aztecas.

“En tanto que los colhua desarrollaban su reino que los chalca bajaban de Xicco al lago dulce, y en el se establecían los xochimilcas y cuiclahuacas, y en las orillas del lago salado los acolhua y los tepanecas, una tribu desconocida pobre y valerosa peregrinaba buscando el lugar prometido por su dios: eran los aztecas. En ellos iba a personalizarse la nueva marcha de la civilización y de la religión nahoas. Llamábanse aztecas porque eran originarios de Aztlan..., lugar de blancura..., lugar de garzas ..., Aztlan estaba en medio de un lago... Humboldt presume que debió estar hacia el 42° de latitud norte. Laphan lo coloca en Wisconsin, en la parte norte de los Estados Unidos.

Betancourt, Clavijero y Bourborg creen que estaba al norte de California. En la península de California lo ponen Boturini, Aubin y Bancroft. Mas al norte de Sonora, Veytia, Acosta y el Códice Ramírez. Al noroeste de México, el Codex Zumárraga y

⁷³ Bernal, Ignacio, “Formación y Desarrollo de Mesoamérica”, Historia General de México, Centro de Estudios Históricos (CEH), Colegio de México, 1977, pág.130.

Tezozomoc. En el norte de Xalixco, Mendieta y el mismo Tezozomoc. El señor Orozco llama a esta cuestión inexplicable".⁷⁴

También existe la versión de que los aztecas tuvieron como primer lugar de asentamiento la ruinoso ciudad de Teotihuacan, que había sido abandonada siglos atrás. La primera cifra de pobladores aztecas de que se tienen datos es de 50,000 habitantes en el año 500 a. c. En su momento de máximo esplendor, Teotihuacan llegó a albergar más de 100,000 habitantes, con adiciones anuales de miles de peregrinos.

Para efectos de esta investigación, no tiene mayor relevancia de donde haya partido este grupo de guerreros de alta religiosidad, a quienes su dios Huitzilopchtli o Mexi los guiaría a la " tierra prometida, el valle de México"; alrededor del año c.c. ácatl 583 (899).

No obstante que no existe dato exacto para fijar directamente el año en que los mexicanos encendieron el fuego nuevo en su estancia en Chapultepec, la pintura del historiador Aubin marca el año 1247. Aunque según el jeroglífico de Sigüenza, este acontecimiento sucedió en el año de 1255.⁷⁵ Al comenzar su peregrinación en el lago, corría el año 908 y, cuando fundaron la ciudad de México, aun comenzaban su ciclo por ceácatl.

Electo el rey Huitzilíhuítl dejó el supremo poder sacerdotal Tenoch, quien era uno de aquellos espíritus grandes, que tienen confianza en el porvenir porque la tienen en sí

⁷⁴ México a través de los siglos, Tomo I (Historia Antigua y de la Conquista), Chavero D. Alfredo, dirigida por Rivapalacio D. Vicente, Editorial Cumbre S. A., 10ª. edición, México, 1973, págs. 459 y 460.

⁷⁵ Ibidem, págs. 487 y 488.

mismos, y que sin arredrarse por los contratiempos, marchan a través de ellos como entre senda pedregosa, hasta llegar al punto de su destino. Estos hombres, son los padres de una nacionalidad y su nombre alcanza a ser el de la ciudad que fundan y el emblema de un pueblo.

Tenoch subió al supremo poder sacerdotal y a ser Tecuhtli de los aztecas 4 años antes de que llegaran a Chapultepec.

Después del desastre de Chapultepec y muerte de Huitzilíhuítl, Tenoch recobra el poder durante la servidumbre en que estuvo la tribu emigrante, funda la ciudad de México Tenochtitlan y la gobierna hasta su muerte, entre 1363 y 1372. Resulta incluso poética la siguiente narrativa de los hechos:

"El dios Huitzilopochtli viendo la angustia del pueblo habló aquella noche a sus ayos y dijoles que consolasen a su gente y la animasen pues todo aquello era para tener después más bien y contento; que descansasen ahora en aquel lugar. Los sacerdotes consolaron al pueblo lo mejor que pudieron, y así algo aliviados con la exhortación, todo aquel día gastaron en jugar sus ropas y rodelas, edificando un baño que ellos llaman temazcalli... Hicieron este baño en un lugar que está junto a esta ciudad llamado Mexicalzinco donde se bañaron y recrearon algún tanto; de allí pasaron a otro lugar llamado Iztacalco que está más cerca de la ciudad de México donde estuvieron algunos días, después pasaron a otro lugar a la entrada de esta ciudad donde ahora está una hermita de San Antonio (hoy calzada de San Antonio Abad al sur de la ciudad); de aquí entraron en un barrio que ahora es de la ciudad llamado San Pablo al sureste de la ciudad), donde parió una de las señoras más principales de su campaña, por cuya causa hasta hoy se llama éste sitio Mixiuhltlan (mixiuhcan), que significa lugar del parto. De esta

suerte y con este estilo se fue metiendo poco a poco su idolo al sitio en que pretendía se edificase su gran ciudad que ya de este lugar estaba muy cerca".⁷⁶

Como consecuencia de su participación en la derrota de Tula (siglo XXII), capital tolteca, los aztecas llegaron al Valle de México, dirigidos por su dios protector, Huitzilopochtli. En el Valle de México hubo en aquel entonces un conjunto de ciudades, viviendo en competencia militar y comercial, formadas por victoriosos chichimecas, derrotados toltecas y pobladores autóctonos.

Después de vivir algunas generaciones en un rincón relativamente tranquilo dentro de este tumultuoso mundo, o sea en Chapultepec, los aztecas, no muy felices con la política de sus poderosos vecinos, tuvieron que huir hacia una isla en el lago de Texcoco, donde construyeron poco a poco su notable ciudad Tenochtitlan que, con el tiempo, absorbería su antiguo hogar, Chapultepec, y que se juntó mediante diques - al mismo tiempo carreteras con tres puntas de orilla.⁷⁷

Los mexicas eran un pueblo extremadamente pobre cuando llegaron al sitio lacustre de Tlaltelolco guiados por su dios Huitzilopochtli, que, según la leyenda, los condujo a su "tierra prometida" en el año 1321, aproximadamente.

Sobre Tenochtitlan se ha escrito demasiado y de todo ese material de los planos y de los mapas deformados, nos queda del recinto sagrado una sola reconstrucción convincente: la maqueta del arquitecto Ignacio Maquina.⁷⁸

⁷⁶ México a través de los siglos, Ob. cit., pág. 504.

⁷⁷ Margadant S., Guillermo F., Ob. cit, págs. 11 y 12.

⁷⁸ Benítez, Fernando, "Historia de la Ciudad de México", Salvat Mexicana de Ediciones S.A., México, 1984, pág. 59.

"La ciudad fue la obra de un Huitzilpochtli urbanista al ordenar que su templo fuera el centro de Tenochtitlan y de él partieran los caminos que debieran limitar sus cuatro barrios, divididos a su vez en otros barrios dotados de sus propios adoratorios.

La traza obedeció tanto a una concepción clásica como a una parcelación orientada hacia los cuatro rumbos cardenales que correspondía a la rigurosa parcelación del ciclo y del inframundo.... la misma traza ya establecía una rígida jerarquización social.... Unas calles eran todas de agua y otras la mitad de agua y una mitad de tierra, a lo largo de las cuales se ordenaban las casas de los mecehuales y las chinampas....⁷⁹

La aglomeración urbana fue dividida en barrios a los que llamaron calpullis, el comercio se realizaba principalmente a base del trueque, en días de tianguis, todos sus actos estaban determinados por normas consuetudinarias o regidas por códigos.

Existían leyes sobre las relaciones familiares y comerciales. También compilaron leyes sobre el gobierno y sobre los delitos y penas a que se hacían acreedores los infractores. La sociedad evolucionó en su organización desde la tribu hasta la familia, diferenciada en la monogamia y el matriarcado. La educación del niño estaba a cargo de la familia y la del joven correspondía a la autoridad. Tal sistema se debió al progreso alcanzado. Conocían la escritura a base de jeroglíficos.

En aritmética hacían uso del cero. Dos de las expresiones más patentes del gran desarrollo cultural fueron las obras de su arte escultórico y su acertada forma de medición

⁷⁹ Benitez, Fernando, Op. cit., pág. 85.

del tiempo, pues su calendario solar, uno de los más perfectos, se componía de 18 meses de veinte días cada uno, más cinco días que dedicaban al descanso. Aunque debe agregarse que la guerra se constituyó en su actividad dominante.

El problema de la carencia de tierra no existió para el mexica, ya que la propia configuración de su territorio ofrecía a cualquier nuevo ciudadano la coyuntura de poseer una parcela que engrosaba el calpulli, mediante una construcción unida al perímetro de la isla.

Debido a la implantación del cultivo de las chinampas, la migración y el crecimiento demográfico natural, inicialmente se dio en Tenochtitlán un crecimiento poblacional desmedido, alcanzando un poder regional económico y político sin precedente, convirtiéndose en la cabeza de la confederación regional denominada "Triple Alianza", apareciendo un gran imperio tributario a lo largo de una extensa área del centro y sur de México, además de que, al parecer, se contaba con un buen sistema de salud, gracias al cual la mortalidad, aunque alta, era inferior a la natalidad.

Al registrar el pueblo mexicano un vigoroso desarrollo demográfico, tuvo necesidad de expandirse a través de las tribus vecinas. Con el crecimiento de la población se experimentaron importantes transformaciones, mayor división del trabajo, multiplicidad de los órganos de la sociedad, así como fortificación y perfeccionamiento de la colectividad en sus diversas funciones. El aumento de la oferta y de la demanda de trabajo y los resultados que sobre la sociedad azteca debió haber tenido la serie de conquistas realizadas, cambiaron la estructura social de este pueblo y las líneas de su evolución,

modificando el ritmo de ésta.⁸⁰

Durante el reinado de Ahuitzotl, se consagraron los templos de la ciudad para los sacrificios humanos, teniéndose datos de que sacrificó alrededor de 20,000 víctimas. Este hombre cien por ciento belicoso, extendió su poder hasta el territorio maya, logrando nutridas remesas de prisioneros y grandes botines, con lo cual, la población de Tenochtitlan aumentó desmesuradamente y fue necesaria la construcción de un nuevo acueducto para traer agua potable;⁸¹ así, no obstante que en el post-clásico temprano (siglo XI y XII d. c.), la población regional del centro y sur de la cuenca de México habría disminuido a niveles inferiores y sólo en el norte de la cuenca que limitaba con Tula se mantuvieron niveles regionales de población más alta.

No obstante, dos siglos después (post-clásico medio), toda la cuenca de México registró un crecimiento poblacional extremadamente acelerado, acompañado, de un proceso sustantivo de población y ésta es la época del origen migratorio de la cultura mexicana, a raíz de los enfrentamientos entre Tula y Cholula, lo que facilitó a las culturas sedentarias para su establecimiento en esas regiones fértiles del centro y sur de la cuenca, cuya base era la agricultura. El veloz crecimiento de la población, seguramente fue producto de la gravitación de pueblos agrícolas que, a raíz de la caída de Tula se vieron desplazados hacia un nido escasamente poblado y con gran potencial para la reproducción.⁸²

Por su parte, el número de pobladores americanos, antes de la llegada de los

⁸⁰ Loyo, Gilberto, "La Política Demográfica de México", Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (IEPES), México, D.F., 1970, pág. 88.

⁸¹ Gran Enciclopedia Larousse, tomo VI, Editorial Planeta, Barcelona, España, 1980, pág. 238.

⁸² Loyo, Gilberto y otros, "El Poblamiento de México", tomo I, Editorial Grupo Azabache de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 220.

Europeos en el siglo XV, no tienen un recuento confiable, debido, sobre todo, a la falta de medios idóneos para ello, así como a las guerras, hambrunas, genocidios y epidemias, que trajeron como resultado un despoblamiento antes del contacto y después de la conquista; sin embargo, es innegable que, a partir de ésta, se presentó una disminución en el número de habitantes del México-Tenochtitlan, debido, sobre todo, a lo sangriento del movimiento, cuya consecuencia fue precisamente esa disminución, aún cuando tanto las evidencias arqueológicas como documentales, señalan que a principios del siglo XVI, la población de la cuenca de México (denominada "La Gran Tenochtitlan") era aproximadamente de entre 1.2 y 1.5 millones de habitantes. En donde, aproximadamente en un área de cerca de 600 Km², a lo largo de la ribera occidental del lago de Texcoco, se concentraban 460,000 habitantes, de entre los cuales, de 150 a 200,000 formaban la población de Tenochtitlan; con formas de vida y cultura propia.

El resto de la población se encontraba distribuida en asentamientos urbanos y rurales en la cuenca, variando en su número, siendo un máximo de 50,000 habitantes en Texcoco y de 10,000 a 15,000 en Chalco y Xochimilco, aproximadamente.

Según otras fuentes de información, la magnitud de la población, en vísperas de la conquista, del México Central (región delimitada al sur por el Istmo de Tehuantepec, y al norte por una zona que va del Río Pánuco al Río Lerma), ha sido motivo de diversas evaluaciones, que van "desde 4.5 millones de habitantes hasta alrededor de 30 millones", "...hacia 1519, habitaban el México Central entre 18 y 30 millones de indígenas, con un promedio probable de 25.2 millones".⁸³

⁸³ Cook, Sherburne y Woodrow Borah. "Ensayos sobre Historia de la Población", tomo I, (Traducción Clementina Zamora), Centro de Estudios Históricos (CEH), Colegio de México, Siglo XXI, México, 1978, pág. 23, y Sánchez Albornoz, N., Op. cit., pág. 56.

Como se puede apreciar y ya se aclaró al principio de este Capítulo, los datos varían de un autor a otro, sin embargo, no cabe duda de que el crecimiento poblacional durante los periodos post-clásico medio y tardío, se debe entender como resultado de las variadas innovaciones socio-culturales que exigían elevados niveles de producción.⁸⁴

Entre los aztecas este crecimiento poblacional fue reduciéndose hasta hacerse moderado o, por lo menos, inferior al actual, aún cuando se trataba de una sociedad en expansión, en donde la fecundidad era muy valorada por diversas razones; por una parte así lo requería su estrategia militar imperialista y su sistema económico y, por la otra, la fertilidad humana, la animal y la de la tierra, se consideró un don de dioses, un hecho dual mágico y misterioso, natural y sagrado como valioso y deseable, al grado de conceder a la mujer que moría en el parto, los mismos honores que al guerrero muerto en batalla.

Los valores y normas se orientaron a robustecer la institución familiar, y los roles sociales del hombre y de la mujer estaban claramente definidos, de acuerdo con las necesidades de la sociedad y la familia. Las condiciones económicas, políticas y culturales explican razonablemente el que se diera un crecimiento demográfico lento pero constante.

Pueblo eminentemente guerrero obtiene su poder a partir de la alianza que celebra con Texcoco y Tlacopan, pues en esa época expulsan a los tlapanecas de las cuenca, con lo cual, salen más favorecidos, pues, por los años 1478-1490, se realiza la fusión Tenochtitlan-Tlatelolco, constituyendo la base del poderío azteca.

⁸⁴Martínez Muriel, Alejandro, "El Poblamiento de México", tomo I, Editorial Grupo Azabache de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 238.

Según los relatos y crónicas de los conquistadores, a su llegada la población total estimada de Tenochtitlan era de 300,000 habitantes.⁸⁵

Los tres años de la conquista (1519-1521) representan el inicio de dos tipos de poblamiento: el prehispánico, entendido como un conjunto preexistente de realidades demográficas, económicas, sociales, especiales y ecológicas, y que actualmente se denomina como indígena o de raíces indígenas; y, por otro lado, la introducción de un nuevo conjunto de realidades, el español, que desplazó al preexistente y en parte se combinó con él. Al final, este nuevo poblamiento fue el subsistente y es el denominado occidental o moderno.

Entre 1509 y 1559, se embarcaron 15,000 personas con destino a América. Existen datos de que para 1529, había 8,000 españoles en la Nueva España, de los cuales, con la conquista de Guatemala y Perú en 1540-1550 había sólo 1023. Para 1570, el número se incrementó a una población de entre 6,644 a 7,067 habitantes.

II.2.2. La Colonia.

A la llegada de los españoles, lo que hoy es México contaba con grupos de diferentes niveles de desarrollo demográfico. Algunos pueblos se encontraban en decadencia demográfica (Yucatán, Chiapas, Campeche, entre otros), y otros en pleno desarrollo (aztecas, tecpaneca y tlaxcalteca, entre otros).

⁸⁵ Bustamente Lemus, Carlos y Castillo García, Moisés, "Realidad y Futuro del Comercio en la Vía Pública", Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Ob. cit., pág. 19.

Como ya se señaló en el inciso anterior, no hay coincidencia en la información proporcionada por los analistas, pero para Gilberto Loyo⁸⁶, un poco antes de la conquista, la población de México se calculaba en un total de entre 9 y 10 millones de personas, de las que correspondían a Tenochtitlan, la ciudad principal, de entre 500,000 a 700,000.

Con la conquista y tiempo después se dio un descenso drástico en la población indígena, debido a las guerras, epidemias, hambrunas, la situación de los cultivos, otros cambios en el ecosistema, migraciones y un descenso en la natalidad. En el primer siglo de la colonia, el número de indígenas descendió dramáticamente y en las siguientes centurias aumentaron los grupos de españoles, los negros y las castas. El descenso ocurrió a causa del impacto de la conquista y del desequilibrio en todos los órdenes. Las epidemias jugaron un papel muy importante al devastar a los indios por ser enfermedades contra las cuales no tenían defensas inmunológicas. Otro factor de importancia fue el desajuste en la producción de alimentos, que provocó escasez, carestía y hambre, lo que también repercutió en forma negativa en la población.

Por otro lado, parece haber ocurrido un descenso en la natalidad indígena en los primeros años de la conquista, inducido por una falta de interés en la concepción bajo esas circunstancias de dominación. Es difícil dar un dato cuantitativo del número de habitantes; debido al desplazamiento, reacomodo y desaparición de diversos poblados, en algunos casos, por la despoblación, en otros, por las leyes que regulaban los asentamientos; así como de aspectos geográficos y de interés económico político y social.⁸⁷

⁸⁶ Loyo, Gilberto, Op. cit., pág. 89

⁸⁷ Márquez Morfín, Lourdes, "El Poblamiento en México", tomo II, Editorial Grupo Azabache de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 38.

Tras la conquista o simultáneamente con ella, los españoles procedieron a establecerse en los territorios dominados, fundando ciudades. A principios del siglo XVI, los conquistadores, por razones políticas, culturales o religiosas, destrozaron las formas de vida de los pueblos conquistados, imponiendo una nueva lengua y religión ajena a las tradiciones indígenas; rompieron el orden jurídico y político existente para establecer un modo propio de organización.

Sin embargo, no tan extensas ni tan rápidas como en el siglo XVI, fueron las conquistas españolas en el territorio mexicano durante el transcurso del siglo XVII; debido a la existencia de provincias rebeldes que le impidió reconocer al gobierno español el territorio de las mismas.

El crecimiento demográfico en el Valle de México ocurrió entre 1610 y 1620, acelerándose en la segunda mitad de ese siglo. En la última década se redujo el ritmo de crecimiento, volviéndose más lento hacia 1737, llegando, incluso, a cifras negativas en el siglo XVIII, en la inteligencia de que la población indígena en tiempos de la conquista era de alrededor de 1 500,000, la cual sufrió una disminución de 325,000 en 1570 y otra de 70,000 a mediados del siglo XVII; a partir de ese momento, se incrementa para alcanzar su número inicial en el año 1800.

El punto de partida del incremento de la población, es el mejoramiento de la economía textil, la propiedad agrícola y ganadera, la minería equipada y el trabajo libre, ocurrido en 1620, que incide en la recuperación demográfica de esa época.

Esta recuperación fue producto de varios elementos: mejoras en la nutrición y en

las condiciones de vida, propiciadas por los propios españoles, en su interés por conservar y aumentar una mano de obra que escaseaba. La Corona dispuso leyes que protegían al indio, se estimularon los matrimonios en edad temprana, se toleraron las uniones libres y las segundas nupcias y se dio libertad al indígena para contraer matrimonio libremente entre diversos grupos, lo que favoreció el mestizaje.

A medida que la colonización avanzó, fue cambiando en gran medida la distribución de la población sobre el territorio mexicano, ya que, en sus principios, la población estuvo concentrada o diseminada en dos sectores: el español con, sus ciudades, reales de mina y haciendas, en tanto que el indígena, con sus pueblos y ranchos.

A mediados del siglo XVII, según noticias de Juan Díez de la Calle, la ciudad de México contenía 30,000 casas y una población de 8,000 habitantes españoles, sin contar las castas ni los indios.

Para fines del siglo XVII, la traza que separaba la ciudad española de la población indígena se había perdido, ya que los mismos españoles construyeron casas en la parte destinada para los indios, al igual que los mestizos. Los indios habitaban en el centro de la ciudad, en los corrales de las casas de los ricos, perdiéndose, como ya se señaló, la división entre la población de los españoles e indios.

Posteriormente, debido a la existencia de inundaciones, que causaron grandes perjuicios a la capital de la Colonia, don Luis de Velasco consideró como la única salvación de la ciudad, la gran obra del desagüe, en donde trabajaron un gran número de hombres y mujeres, desde su decreto, en octubre de 1607, hasta principios de mayo de

1608. Este gigantesco plan, no pudo llevarse a cabo en un siglo, pero durante todo el siglo XVII se continuaron las obras, según lo permitían los recursos y el empeño que tomaban los virreyes.

Una de las causas de despoblación del Valle de México⁸⁸ se atribuye a las obras del desagüe; obligándose a los pueblos a contribuir con su trabajo, y llegaban a Huehuetoca, a veces en masa y otras por turno; las enfermedades diezmaron aquellos infelices; otros morían arrebatados por las crecientes, o despedazados contra los muros del canal, ya que trabajaban suspendidos con cuerdas y caloles de los bordes. Dicha obra causaba terror entre los indios, sobre todo en los pueblos del norte y oeste de la ciudad y, algunos de ellos, a costa de grandes sacrificios, enviaron procuradores a España para conseguir del monarca, como recompensa de antiguos y distinguidos servicios, una cédula real que los exceptuase de aquel servicio.

Por lo que hace a los pueblos de segundo y tercer orden, comenzaron a mezclarse con los indios, con los mestizos, quedando en las pequeñas congregaciones la antigua costumbre de no admitir entre los vecinos más que a los indios de raza pura. Para fines del siglo XVII, el número de hombres de casta había aumentado, manifestando el nuevo núcleo de la raza mixta o mexicana.

El cruzamiento entre las diversas razas se daba en proporción de la facilidad de comunicarse entre los centros de población y a los instintos o tendencias de viajar y cambiar de domicilio que posee alguna de las razas; otros, por la ley de la herencia, poseían un alto grado de tendencia a la movilidad, mientras que otros eran sedentarios.

⁸⁸ México a través de los siglos, tomo II, Editorial Cumbre S.A., 15ª. Edición, México, 1979, pág. 666.

Todo esto a razón de las facilidades y dificultades que les brindaba la naturaleza.

En el siglo XVII, los españoles en busca de conquistas y al practicar la agricultura y la ganadería, llegaron hasta las poblaciones indígenas más remotas, en donde contraían enlaces con las mujeres de la tierra, provocando con su constante movimiento de inmigración, que la raza mestiza fuera apareciendo rápidamente en todos los pueblos de la Nueva España, siendo numerosa en 1700, sin contar con los mulatos, cuarterones, etc., ni con los mestizos de otras razas, los cuales se asimilaban por su tendencias y costumbres con los descendientes de indios y españoles.⁸⁹

La condición jurídica y social de los indígenas era semejante a la servidumbre, eran vistos por los españoles como inferiores, pero pronto la declaración del Papa Urbano VIII, en 1627, en la beatificación de San Felipe de Jesús, cambiaría las cosas; comenzaba una guerra moral, por lo que los mexicanos alcanzaron a comprender con esto que podían aspirar a todo, y que ningún puesto sobre la tierra estaba cerrado para una raza cuyos hijos habían llegado a tener representantes que recibían culto en los templos.

A finales del siglo XVIII, la tasa de crecimiento anual de la población en la Nueva España oscilaba alrededor del 1.8 durante ese siglo, habiendo un total de 2 477,000 habitantes en 1742. Para 1793 llegó a 3 800,000,; y, en 1810, la cifra alcanzó los 6,122,000 habitantes. Este incremento fue generado por migraciones españolas, europeas y africanas, con su consecuente mezcla.

El desmoronamiento de la población indígena por las causas ya establecidas,

⁸⁹ México a través de los siglos, Op. cit. pág. 667.

impidió la utilización de la mano de obra de éstos, lo que dio motivo a la esclavitud negra, en virtud de la adaptación de éstos a las condiciones de vida imperantes para la explotación de un suelo y un subsuelo que ofrecían perspectivas de riqueza inimaginables. La urgencia de colonización propició el mantenimiento de una corriente de mercancía humana, donde el negro se convirtió ante todo, en un bien de capital. Los primeros negros se trajeron de las Antillas; posteriormente, desde el nuevo mundo, y una vez que el abastecimiento no fue suficiente, empezó la extracción directa desde las costas africanas.

No obstante la intervención de la Corona que reguló la introducción de los negros mediante un impuesto por cada uno de ellos, se tiene la certeza de que muchos llegaron a América de manera ilegal, por lo cual, se presume que, durante la Colonia arribaron al nuevo continente alrededor de 14,000,000 de ellos.

Por lo que se refiere a la Nueva España, se establece que la inmigración esclava fue superior a la europea, con un ingreso anual de 1,500 aproximadamente, por lo que, para 1570, había un total de 20,569 negros. Para 1810, y debido a lo cambiante de las condiciones climáticas, así como al trato que se les daba, sólo quedaban alrededor de 10,000 negros. No obstante su volumen, parece ser que los negros dejaron menor huella en la composición étnica en nuestro país que los blancos, pues los primeros se reprodujeron de manera limitada debido a la distribución desigual de los sexos en cada cargamento, que eran en proporción de dos hombres por una mujer y, a esta falta de vientres, se sumó la elevada mortalidad, de manera que su esperanza de vida al llegar a América era de siete años. Sólo los cargamentos continuos de esclavos pudieron contrarrestar la merma en la población negra, que al igual que la blanca, estaba obligada al mestizaje para reproducirse.

En síntesis, debemos decir que, durante la conquista y hasta 1570, la población americana constituía el 98.7% de la población total, la cual, con su consecuente descenso, la llevó en 1646 a representar el 74.6% y en 1742, el 62.2%, por lo cual, se mantuvo siempre como el grupo mayoritario en la Nueva España. En ese período las poblaciones europeas y africanas se incrementaban por migraciones voluntarias o como esclavos, constituyendo, los europeos el .8% del total de la población y los africanos el .2% de ella.

En la etapa de organización de la estructura colonial, se consolida el proceso de mestizaje iniciado con la conquista. El grupo resultante mostró un incremento natural acelerado, que se manifiesta ya en el siglo XVIII, pues, si en 1570 representó el .5% de la población, para 1819, representaba el 39.5% de la población total de la Nueva España, es decir, poco más de la tercera parte de la población. Desde mediados del siglo XVI, las tendencias manifiestan un aumento constante de los mestizos, la disminución de la población indígena y la permanencia de las cifras de europeos y africanos puros, lo que lleva a la conclusión de que, en la guerra de independencia, México era casi un país de población mestiza.

A raíz de la conquista, los españoles se dan a la tarea de congrega a los nativos en centros habitacionales tipo europeo, para evitar que los hombres vivieran como animales; los religiosos, encomenderos y magistrados, velaban porque la congregación no fracasara, ya que la reunión de los indios facilitaba la evangelización, los cobros de tributos y la impartición de justicia, con la cual, en el siglo XVI, la Nueva España se urbanizó, en cierto sentido, con ciudades y villas compactas de españoles y pueblos de indígenas hispanizados.

Con la explotación de las minas, se da una concentración enorme de población en ciudades como Guanajuato, Zacatecas y Guadalajara, en contraste con las tierras bajas y zona costera, que por su parte, experimentó un decrecimiento en su población.

II.2.3. México Independiente.

La consumación de la independencia de nuestro país, en 1821, dejó no solo un número elevado de muertes, sino también, una situación económica precaria. Bajo la presidencia de Guadalupe Victoria (1824-1828), comenzó a formarse la deuda exterior mexicana, que traería consigo muy diversos problemas, que hasta la fecha nos aquejan, como la intervención extranjera en la época juarista⁹⁰; no obstante, la población, particularmente en la ciudad de México, nuevamente tomó un ritmo acelerado de crecimiento.

Se calcula que en 1823, la población de México alcanzaba los 6'204,800 habitantes, ya que la guerra insurgente, con duración de prácticamente una década, provocó diversos movimientos poblacionales y crecimiento urbano, pues mucha gente del medio rural se dirigió a las ciudades en búsqueda de mayor seguridad.

También contribuyó en el decrecimiento poblacional la epidemia que asoló a la ciudad de México en 1813, causando más de veinte mil decesos. Luego entonces, la inmigración se vio compensada con mortalidad, registrando un volumen más o menos

⁹⁰ Margadant, Guillermo, Op. cit., págs. 124 y 125.

estable, pero las condiciones cambiarían posteriormente.

El siglo XIX es aparentemente el único período durante el cual se registra un crecimiento lento con pocos cambios demográficos, por lo cual el aumento de la población en este período se debe sólo a su movimiento natural.

La lucha por la independencia duró 11 años, período en el cual se derramó sangre en abundancia; le siguieron una frecuente lucha interna y varias guerras con potencias extranjeras. La mortalidad fue abundante, además, debido a las condiciones de insalubridad y constantes epidemias, la única forma de compensar este hecho era la procreación abundante.

El territorio mexicano era muy vasto, no obstante la expansión territorial de los Estados Unidos de América, por la escasa población nacional en el norte del país, lo que generó una política de poblamiento⁹¹.

En 1790, los Estados Unidos de América contaban con cinco millones de habitantes, mientras que México contaba con cuatro millones. Para 1830, los americanos sumaban trece millones, mientras que la población de nuestro país se había estancado, siendo la principal preocupación la distribución de ésta, ya que la región norte, contaba con niveles bajos de población, por lo cual, la prioridad fue colonizar el norte del país para protegerse de los ataques de los indios y, sobre todo, para proteger el territorio de los americanos.

⁹¹ Leñero Otero, Luis, *Sociocultura y Población en México*, Editorial Edicol, México, 1977, pág. 28.

Los americanos se apoderaron de Texas, California y Nuevo México, lo cual representó la pérdida no solo de la mitad del territorio mexicano, sino, en buena parte, de su población, pues el gobierno se empeñó en garantizar que quienes se quedaran gozarían de los derechos de ciudadanos de los Estados Unidos.

En el período del gobierno santanista, se realizó una serie de gestiones encaminadas a facilitar el establecimiento de extranjeros en el país, ofreciéndoles diversas prerrogativas, entre las que se encontraban el otorgamiento de apoyo económico y la dotación de terrenos a los emigrantes que se dedicaran a la agricultura y no tuvieran recursos para pagarlo, dándoles un plazo de cinco años para ello. No obstante el cúmulo de facilidades que otorgó el gobierno mexicano en materia de extranjería y colonización, los resultados obtenidos no fueron los deseados, sin que ello debilitara la intención de gobiernos posteriores de incrementar la población y atraer la emigración europea para colonizar el territorio nacional.

El gobierno de Porfirio Díaz se caracteriza por ser el período en que comienza la concentración de población en las grandes ciudades, en donde el ritmo de crecimiento es del doble, en relación con las demás comunidades urbanas y rurales, aumentando el número de 22 a 29 grandes ciudades en la época. Este también comprende la emigración al norte del país, donde se da una tasa de incremento de la población del doble en relación con el resto del territorio, con lo cual, en 1910, uno de cada seis habitantes vivía en el norte.

La población, en el período porfirista, más o menos se estacionó hasta 1892 y, a partir de 1895, se reinició el incremento que, aunque lento, no habría en interrumpirse hasta la etapa de la Revolución. En síntesis, de 1810 a 1910, la población

registró un incremento de ciento cuarenta y ocho por ciento, pasando de seis a dieciséis millones, lo que significó un aumento anual de noventa mil personas, aproximadamente.

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN 1810-1990			
PERIODO	%	PERIODO	%
1810-1846	0.373	1921-1930	1.611
1846-1865	0.836	1930-1940	1.732
1865-1878	0.863	1940-1950	2.755
1878-1910	1.583	1950-1970	3.179
1910-1921	-0.508	1920-1990	2.643
*FUENTE INEGI			

Obviamente, la Revolución provocó nuevamente decrecimiento, pues el movimiento armado trajo mayor número de defunciones que de nacimientos, pero a partir de 1920, se reactiva el crecimiento demográfico, el cual, a partir de la cuarta década de este siglo, vino acelerándose a tal grado que ya en los sesentas se convirtió en una verdadera explosión demográfica, con una tasa anual del 3.5%.

México se planteó el propósito de aumentar su población por los años 30's, debido a la política del gobierno de un mayor número de brazos para defender la patria, ya que el país experimentó su crecimiento más exhaustivo poblándose a plenitud, pero, por otra parte, la distribución del país se perfiló como un fenómeno difícil de encauzar. En noventa años México multiplicó su número de habitantes, ya que en 1900 tenía una población de 13'607,272, con una densidad de siete habitantes por km².; mientras que para 1990, presentó una población de 81'249,645 habitantes, con una densidad de 41 habitantes por km²., teniendo un incremento de seis veces la población entre fecha y fecha de más de 67 millones de personas.

El siglo XX presentó para México dos caras, la primera, de 1900 a 1970, en la

cual, la política fue poblar al país, generándose acontecimientos sociales que hicieron del fenómeno demográfico un proceso cambiante, con crecimientos extremos, de gran expansión, iniciándose, incluso, el proceso de urbanización de la metrópoli.

De 1970 en adelante, las condiciones de vida actuales han generado una política de reducción poblacional, lo que ha dado lugar a la conclusión de la etapa de gran expansión, disminuyendo la tasa de crecimiento. El desarrollo urbano continúa intensamente, incorporándose nuevas ciudades al proceso de metropolización y ampliándose las ya existentes.

II.2.4. México Contemporáneo.

Como se afirmó, el siglo XX presentó una ciudad deseosa de progresar, con una población de aproximadamente 541,516 habitantes. Los avances tecnológicos y el drenaje concluido en 1907, comenzaron a gestar el monstruo que hoy es la ciudad, debido al crecimiento natural de la población y a las mejoras sanitarias que el drenaje representó y que dieron sus primeros síntomas de crecimiento poblacional en 1910.

Con este panorama se comienza a gestar el movimiento revolucionario, motivado, sobre todo, por la creciente población rural y la dificultad para obtener un acomodo, ya que el régimen porfirista no creó el espacio que necesitaban, pues a pesar de que en los últimos años de su gobierno se dio un desarrollo industrial impresionante, la capacidad para absorber población fue limitada, lo cual contrastaba con los ricos hacendados de la época, lo que dio lugar al enfrentamiento entre pueblo y hacienda, que más adelante

desataría la Revolución.

Después del movimiento armado, el gobierno en turno favoreció el crecimiento de la población, apoyándose en medidas de salubridad y en las mejoras en las condiciones de vida; se alentó la fecundidad y no se pensó más que en que la inmigración fuera indispensable para el desarrollo del país. Se partió de la idea de que el crecimiento poblacional favorecería el crecimiento económico.

Para el período comprendido entre los años de 1917 a 1940, la preocupación principal era la integración nacional y la modificación de ciertas características específicas de la población, debido a la debilidad económica, política y social, motivada por la heterogeneidad étnica y su gran componente indígena, calculada en aproximadamente el 15% de la población total, estableciéndose que las causas principales del lento crecimiento demográfico era la insalubridad, la mala alimentación y la pésima situación económica de estos.

El Distrito Federal inicia su proceso de metropolización a principios de siglo y experimenta su primer incremento notable y de expansión territorial que se prolonga hasta 1950. Entre 1940 y 1950, la ciudad de México sigue creciendo, pero es la periferia inmediata la que lo hace a un ritmo muy superior. Después de 1950, la población sigue creciendo y extendiéndose a zonas cada vez más alejadas del centro de la ciudad, sucediendo lo mismo en las décadas subsecuentes, con la salvedad de que el centro ya no crece. Estas tendencias de crecimiento sugieren una descentralización de comercios, servicios e industrias asociadas a etapas avanzadas de metropolización. En 1970, la

ciudad de México es una metrópoli de aproximadamente 8.5 millones de personas.⁹²

La Ciudad de México, hacia el inicio de los años setentas, comenzaba a dejar de ser la “pequeña urbe” que muchos aún podemos recordar; es claro que, en comparación con otras ciudades del país y del continente, incluso, ya se reconocía como una ciudad que acusaba la presencia de la sobrepoblación, de la deficiencia de servicios urbanos y de oportunidades de desarrollo económico personal.⁹³

Como sucede en muchos países, México presenta diferencias en la distribución de la población de una zona a otra, la zona central del país, que abarca al Distrito Federal y al Estado de México, es la región más poblada que continúa con un crecimiento expansionista, observándose, sobre todo, en la periferia de nuestra capital. Es éste el punto principal que demuestra el crecimiento poblacional de las metrópolis en el país, el cual va acompañado de una expansión económica que obliga a buscar nuevas tierras para establecerse a vivir y como centro de actividades económicas, dando paso con ello a las zonas metropolitanas de las grandes ciudades del país; es decir, que el crecimiento de la población se caracteriza por la absorción de comunidades y municipios independientes que pasan a formar parte de las grandes ciudades como son la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, entre otras.

En 1925, la construcción de carreteras que comunicaron a la ciudad con el interior del país y el extranjero, trajeron consigo un incremento en las actividades hoteleras, comenzando a poblarse sitios al poniente de la ciudad, con lo cual, la mancha urbana seguía su expansión. Del mismo modo, el mejoramiento en las vías de comunicación y la

⁹² Alba, Francisco, “La Población en México. Evolución y Dilemas”, Colegio de México, 3ª. ed., México, 1989, págs. 95 y 96

⁹³ Castillo García, Moisés y Reyes Luján, Sergio (y otros), “Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Ob. cit., pág. 59.

construcción de nuevas avenidas, así como el mejoramiento en los servicios de luz, agua y drenaje y, sobre todo, la instalación de las industrias, motivaron la llegada de miles de personas del interior del país, que buscaban mejores oportunidades de vida, las cuales eran ofrecidas por el Distrito Federal. El crecimiento de la población, se vio favorecido por el establecimiento de importantes zonas industriales en los alrededores de la ciudad, lo que generó también el centralismo político.

El crecimiento de la ciudad fue ininterrumpido, sobrepasando sus fronteras, extendiéndose al norte y al oriente, principalmente a municipios del Estado de México, constituyendo lo que actualmente se conoce como la zona conurbada de la ciudad de México.

Aunque parezca extraño, la Ciudad de México es conocida indistintamente con diversos términos como Distrito Federal, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, o Zona Conurbada del Valle de México; sin embargo, estrictamente la Zona Metropolitana de la Ciudad de México está conformada por 43 regiones, 16 delegaciones pertenecientes al D.F. y 27 municipios de la zona conurbada del Estado de México; identificándose seis fases en el desarrollo de esta megalópolis en lo que va de este siglo.

Inicialmente, la ciudad vieja o central comprendía 137.46 km²., y estaba compuesta por el corazón de la Ciudad de México, es decir, por las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Hasta antes de 1921, en esta zona se concentró casi el 100% de toda la población de la ciudad. Sin embargo, a partir de la década de los 30's comenzó el éxodo hacia las delegaciones vecinas y algunos municipios del Estado de México, dando como resultado que para 1950 se incorporaran a la ciudad siete delegaciones del Distrito

Federal y el municipio de Tlanepantla, agregando una superficie de 569.77 km². En ese año la población incorporada representaba el 24% del total de la zona metropolitana de la ciudad de México, pero para 1995 estas entidades concentraron el 37% de la población. La tercera etapa de la evolución de la ciudad de México se dio en 1960, cuando se agregaron tres municipios más del Estado de México y tres delegaciones del Distrito Federal, contribuyendo con una superficie de 831.93 km²., misma que para 1995 concentró el 23% del total de habitantes de la zona metropolitana de esta ciudad. En otras palabras, en 1995 los municipios de las conurbaciones de 1950 y 1960 concentraron el 60% del total de habitantes.⁹⁴

Entre 1960 y 1970, tuvo lugar otra conurbación que dio como resultado que en ese último año se incorporaran a la zona metropolitana de la ciudad de México siete municipios del Estado de México y la delegación de Tiáhuac, sumando un área de 510.56 km². y una población de 868,382 habitantes, de los cuales, las dos terceras partes residían en el municipio de Nezahualcóyotl. En 1980, la última delegación del Distrito Federal añadida fue Milpa Alta, junto con otros ocho municipios del Estado de México.

Posteriormente, el crecimiento metropolitano se concentró en la zona conurbada del Estado de México y, finalmente, en 1990, se sumaron los ocho municipios restantes. Actualmente en la zona metropolitana de la ciudad de México habitan 16.6 millones de personas, de las cuales 8.5 millones pertenecen al Distrito Federal y el resto vive en la conurbación del Estado de México.

⁹⁴ Idem, pág. 111.

EVOLUCION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. Año	Población Millones	Area km2.	Densidad demográfica miles hab/km2.	Ciudad Central Millones de hab.
1930	1.0	137	7.5	1.0
1940	1.4	137	10.5	1.4
1950	2.9	707	4.2	2.2
1960	5.1	1539	3.3	2.8
1970	8.6	2050	4.2	2.9
1980	13.9	3958	3.5	2.6
1990	14.9	4370	3.4	1.9
1995	16.6	4370	3.8	1.7

La política gubernamental iniciada a partir del régimen echeverrista a fines de 1970 consiguió disminuir, aunque no en forma uniforme, esa alta tasa de crecimiento, en la inteligencia de que, desde luego, no existe una distribución equilibrada en el territorio nacional, pues estados como Oaxaca y Guerrero, mantienen niveles inconvenientes de aumento demográfico que se concentra en las principales ciudades.

Actualmente, según los datos del último censo realizado en 1995, la población del país ascendía a 91.6 millones de habitantes y crece al dos por ciento anual. Lo que hace suponer que, de continuar esta tendencia, para el año 2000 habrá una población estimada de cien millones de mexicanos, de los que cerca de un veinte por ciento, habitarán en la ciudad de México y zona metropolitana.

Este dato, de por sí poco estimulante, debe considerarse también en relación a un factor muy importante. El rápido crecimiento de antaño propició una distribución por edades de la población marcadamente joven, es decir, con una elevada proporción de niños y adolescentes, los que ya dejaron de serlo y demandan infraestructura educativa superior, fuentes de trabajo y servicios públicos diversos; además de que, muy en breve, demandarán planes de seguridad social y, particularmente, fondos de pensiones por

jubilación o retiro, lo cual, a mi juicio, constituye una de las principales preocupaciones sociales.

Como he hecho notar a lo largo del presente trabajo, el crecimiento demográfico ha presentado en nuestro país, en los últimos cincuenta años, diversas variables poblacionales, como se puede apreciar en los cuadros sinópticos de las páginas 40 y 41, del capítulo primero.

Tal es el caso de la intensa concentración de población originada por las modalidades de la industrialización, de 1940 a 1970 y la disminución en la velocidad del crecimiento demográfico de 1970 a 1990, acentuada por la crisis económica de los ochenta, presentando cambios en la transición urbana.⁹⁵

La población en México alcanzó, para 1995, los 91.2 millones de habitantes, esto es, diez millones de habitantes más que los 81.2 millones censados en 1990 y casi el doble de los 48.2 millones registrados en 1970. Esta variación representa que, en los últimos 25 años, la tasa de crecimiento total anual ha disminuido de manera significativa, al pasar de 3.4% en 1970 a poco más del 2% en 1995.

La población actual de México está formada en su mayoría por jóvenes de menos de 30 años de edad, de acuerdo con los datos del conteo de población y de vivienda 1995,⁹⁶ el 67.2% de los habitantes se encontraba en ese rango de edad; y son estos quienes constituirán la población mayoritaria que demande vivienda durante los próximos

⁹⁵ Alba, Francisco y Cabrera, Gustavo (compiladores), "La Población en el Desarrollo Contemporáneo de México", editado por El Colegio de México, 1ª ed., México, 1994, pág. 159.

⁹⁶ INEGI, Estados Unidos Mexicanos, conteo de población y vivienda 1995, resultados definitivos, tabulados básicos, 1996.

veinte años.

En los últimos cuarenta años, se experimentó un acelerado proceso de urbanización y concentración en localidades urbanas, lo que ha conferido al país un perfil predominantemente urbano. Al inicio de la década de los años cincuenta, el 28% de los habitantes vivía en localidades urbanas, mientras tanto, el 72% restante estaba disperso en numerosas localidades en el ámbito rural. Para 1995, la población urbana aumentó hasta alcanzar el 68% del total nacional, más del doble que en 1950, manteniendo su tendencia de concentración en el 0.2% de las localidades del territorio nacional. En ese sentido, el 32% de los pobladores no urbanos, continuaban viviendo en una gran dispersión, habitando en el 99.8% del total de localidades del país.

En la actualidad, la población en México se encuentra en un proceso de transición demográfica, cuyas manifestaciones hacen prever que las familias tenderán a reducir el número de sus miembros y el tamaño de su descendencia, hechos que son de gran relevancia para los estudios sociológicos.

La esperanza de vida de 62 años en 1970, ascendió a 72 en 1995. El incremento de la población de más de 65 años, cuya presencia en 1960 no superaba el 1% de la población total, en 1995 participaba con el 4.4%. La tasa de mortalidad disminuyó de 10 muertes por cada mil habitantes en 1970, a menos de la mitad en 1995, al llegar a 4.6 decesos por cada mil habitantes; por su parte, la fecundidad en el periodo de 1964-1995, bajó de 7 a 2.8 hijos por mujer, a lo largo de su vida fértil; y, finalmente, el número de miembros por familia, de 5.8 en 1970, descendió a 4.7 en 1995.

Aunque en México las familias nucleares son las predominantes (73.7%), se

reconoce el surgimiento de nuevas formas de organización familiar que hacen compleja la atención específica de cada grupo, tales como las familias unipersonales, las parejas sin hijos, los hogares en donde no existe relación consanguínea o bien, aquéllos con jefatura femenina.⁹⁷

En México, en 1960 la esperanza de vida al nacer era de 58 años, mientras que en la actualidad es superior a los 70 años, motivo por el cual la población presenta sus incrementos.

El problema de la sobrepoblación tiene su origen en el presente siglo a partir de la política gubernamental de lograr los fundamentos demográficos que le permitieran acceder a la modernidad, buscando con ello el ser respetado en el mundo.

En 1950, México presenta una tasa de crecimiento de 3 a 3.5, misma que se mantiene hasta 1970. En 1980 se reduce de 3 a 2.6, motivado, sobre todo, por la disminución considerable de la fertilidad. Es de observarse que la causa principal de la sobrepoblación es la esperanza de vida, ya que la mortalidad ha descendido de forma tal, que en 1900 era de 35 decesos por cada mil habitantes y, en 1960 era de 9.4 por cada mil, lo cual, a simple vista, genera la multiplicación natural de la población, puesto que las estadísticas demuestran que la fecundidad se ha mantenido estable, pues, si la mortalidad hubiera permanecido constante, la población no hubiera tenido el ritmo de crecimiento que experimentó en esa época. Es un hecho que la mortalidad continuará descendiendo, por lo que los cambios futuros en la población dependerán casi en exclusiva de las transformaciones en los niveles de fecundidad, así como de la

⁹⁷ Orta Vargas, Salomón, y otros, "Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México",. Obra Colectiva, Op. cit., págs. 172 y 173.

participación, cada vez mayor, de las mujeres en el mercado de trabajo.

Otro fenómeno relacionado con el aumento de la población, es el de la proporción de jóvenes y sus consecuencias económicas y sociales consiguientes, ya que la industria, el comercio y otras actividades remunerativas no siguen el mismo ritmo de crecimiento; la consecuencia de esto, es el rejuvenecimiento de la población, lo que genera mayor demanda de educación y mayor oferta de mano de obra, siendo la causa de este rejuvenecimiento la disminución de los decesos infantiles.

A través del tiempo se ha intentado crear entre los mexicanos una mayor conciencia del significado de la dinámica de la población, por lo que, en los años setenta, particularmente en 1977, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estableció objetivos y metas respecto del crecimiento demográfico, teniendo como meta, el lograr que dicho crecimiento fuera de 2.5% para 1982 y del 1% al año 2000, buscando con ello establecer una congruencia entre los objetivos demográficos y los aspectos de la política de desarrollo.

Entre 1978 y 1979, se realizaron encuestas de prevalencia de métodos anticonceptivos, con el fin de evaluar las metas planteadas y conocer los niveles de cobertura de los programas de planificación familiar, arrojando importantes aportaciones en cuestión de mortalidad, fecundidad, nupcialidad y migración.

Por lo anterior, en 1977, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) organizó la Conferencia General de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, en el que se promocionó el mejoramiento de las estadísticas demográficas, así como la creación y adaptación de la técnica de estimación de parámetros demográficos.

También se pretendió incentivar el estudio de los componentes del crecimiento de la población a nivel nacional y desagregado regionalmente, la evaluación de las políticas de población y de los programas de planificación familiar, la promoción de estudios teóricos que incorporen la relación entre la población y el desarrollo y la interdisciplinariedad en la formación de recursos humanos, entre otras.

Para 1980, el promedio de vida al nacer se había incrementado a cuatro años más que en 1970, sin embargo, se presentó una baja en la tasa de crecimiento del 2.7% anual, siendo la causa, el descenso en los niveles de la fecundidad y de mortalidad, reduciendo el número de hijos a cinco, uno menos dentro de la tasa global de años anteriores.

Los estudios de los fenómenos de población, se vieron fortalecidos en este período, gracias a la gran cantidad de encuestas demográficas levantadas, ya que, en la medida en que las investigaciones dan respuesta a situaciones más concretas y más cercanas, las interpretaciones de los cambios se hacen más pertinentes.

Frente a las transformaciones observadas en los últimos años, en donde se suscitó un interés por examinar las características de la evolución de la población en México y América Latina y sus relaciones con el proceso de desarrollo, se llevó a cabo una concentración de esfuerzos para la organización de programas avanzados en la formación de recursos humanos.

La dinámica del campo de estudio y el ejercicio permanente del análisis de las tendencias demográficas, hizo que nuevos temas pasaran a ser parte de la preocupación de los investigadores, como los efectos de la crisis económica sobre la dinámica

demográfica, por nombrar alguna de ellas.

Durante 1990, la población censal de México fue de 81.1 millones de habitantes, de los que aproximadamente el 21% se concentró en el Distrito Federal y zona conurbada, siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2% anual y, teniendo para entonces un recién nacido, una esperanza de vida de 70 años, contra 41 de hace 50 años, ya que se logró disminuir la mortalidad infantil.

La tasa global de fecundidad, se vio de igual forma disminuida a tres hijos, casi la mitad de la observada en 1940. No obstante, en comparación a los países desarrollados, sigue siendo alta.

Como he referido, existen diversos factores que intervienen en el crecimiento de la población, siendo un claro ejemplo, las marcadas diferencias, en términos de los indicadores demográficos a nivel regional, es decir, en tanto que Oaxaca presenta una esperanza de vida al nacer de apenas 60 años, en el Distrito Federal es de 73 años.

Estadísticamente, la mortalidad general en México no ha cambiado en los últimos años, en tanto que la infantil ha ido ascendiendo, como todos sabemos, la aparición de enfermedades transmisibles continúan siendo un problema grave, para las nuevas generaciones.

Como conclusión, para 1900, el primer conteo de población en el siglo XX, arrojó datos de la existencia de 13'607,272 habitantes, teniendo en comparación al censo de 1895, un incremento de alrededor de un millón de habitantes en el país. En 1921, este censo se caracterizó por una total inestabilidad en el gobierno del país, lo cual se observó

en el ánimo de los gobernantes estatales a no realizar el censo requerido, motivo por el cual, dicho censo tuvo un sin fin de fallas y defectos, caracterizándose por ser el único del presente siglo en el que además de no obtener un incremento de la población, se tuvo un retroceso en el número de habitantes en relación al censo anterior de 1910, ya que pasó de 15'160,369 habitantes en este año, a 14'334,780 habitantes en 1921, debido sobre todo a la gran cantidad de población infantil que participó y pereció en el movimiento armado.

Para 1930, se presenta ya un incremento considerable en el número de habitantes, motivo por el cual, se conoce como la década de la "explosión demográfica", por ser el período en que se dan los primeros síntomas del incremento de la población, que contó con 16'552,722 habitantes, con un aumento de más de dos millones en relación a 1921, dándose la urbanización del Distrito Federal y la extensión de la mancha urbana en la llamada zona conurbada de la Ciudad de México, que absorbió algunos suburbios y pequeñas poblaciones del Estado de México, para conformar la zona con excedente de población más grande del mundo.

En 1940, el crecimiento de la población comienza ya a plantear obstáculos específicos, sobre todo, en algunas regiones, atrayendo una repercusión en la economía como consecuencia de no producir los alimentos suficientes para los habitantes, lo cual, generó la desbandada de emigrantes hacia los centros de población de México y Estados Unidos, que buscaban mejores condiciones de vida. Ello dejó en evidencia la política del gobierno del país de que una nación con gran número de habitantes da una fuerza inusitada al desarrollo de ésta. Después de los múltiples problemas generados en años anteriores por el crecimiento desmedido de la población, se comienza a gestar en 1950, las políticas que lleven a reducir los índices de natalidad; aunque, por otra parte, los

avances en medicina generan que dichas políticas no se cumplan, en virtud de que se logró prolongar la vida del ser humano, ante lo cual, al aumentar el promedio de años de vida, se da un crecimiento natural de la población, motivado por la fecundidad constante y la esperanza de vida, presentando nuestro país a mediados de este siglo, su primera duplicación de población, pues de 13 millones en el año de 1900, pasa a 25'791,017 habitantes en esta década, teniendo así para 1960 un total de 34'923,129 habitantes.

1970, representó ser un período, en el que, motivado por la situación económica y social en que se vive, el Estado comienza a elaborar su políticas de planeación y el mercado para la utilización de los métodos anticonceptivos que antaño estaban totalmente prohibidos. De tal forma que, para 1980, se presenta una conciencia en general, sobre reducir el número de hijos, observándose una gran diferencia en ese sentido, en relación con años anteriores, ya que se pasa de un período en que se tenía un promedio de más de cinco hijos por familia en esos años, a sólo dos o tres actualmente, motivo por el que se dará una disminución en la población, a largo plazo.

El nuevo milenio vera en México, una población cercana a los cien millones de habitantes; pero los primeros resultados de la actual política de población serán palpables en la segunda década de el siglo XXI, ya que dicho proceso es lento.

A partir de 1990, México ha presentado una disminución en la velocidad del crecimiento demográfico, acentuado principalmente por la crisis económica de los ochentas, lo que hace pensar que es el comienzo de una transición urbana, en cuanto a la distribución de la población del país, sin embargo, según información aplicada por el INEGI y el CONAPO, para el año 2010, se proyecta, solo para el Distrito Federal (sin contar la zona conurbada), más de once millones de habitantes.

Es hasta entonces cuando se reconoce que el avance en el conocimiento de los fenómenos de población depende, en gran medida, de la incorporación de investigadores de áreas afines, como sociólogos, antropólogos, de ciencias políticas, de relaciones internacionales, de estadísticas, de medicina y economía, entre otras. Por lo que, consecuentemente, los aspectos demográficos se entienden bajo una perspectiva de carácter interdisciplinario.⁹⁸

En todo el mundo la relación entre vida y desarrollo urbano es un tema de actualidad e interés general, entre otras razones porque las modificaciones sociales y ambientales que el crecimiento de las ciudades genera tienen consecuencias directas en los niveles de salud de las poblaciones.

En el contexto de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, estas modificaciones son particularmente destacadas. Como consecuencia del crecimiento del parque vehicular, la ampliación de la mancha urbana hacia zonas rurales, la concentración de actividades y procesos industriales, y la multiplicación de las zonas habitacionales marginales con escasos servicios y equipamientos, entre otros muchos factores, se han generado cambios importantes en la calidad de vida de la población que han transformado y a veces deteriorado sus niveles de salud.⁹⁹

En los años recientes, en nuestro país se ha podido observar un proceso de transición epidemiológica. A escala nacional, la patología urbana empieza a predominar: se incrementan la prevalencia y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles

⁹⁸ Alba, Francisco y Cabrera, Gustavo, *Op. cit.*, págs. 38 a 41.

⁹⁹ Avilés, Beatriz, y otros, "Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Obra Colectiva, Op. cit.*, pág. 81.

en edades adultas, a la par que la mortalidad en edades tempranas a causa de infecciones disminuye.

La disminución de la mortalidad a causa de infecciones respiratorias agudas, diarreas, sarampión, poliomielitis, tuberculosis, etc, en enfermedades que, hasta hace veinte años ocupaban los primeros lugares como causa de muerte, se debe en gran medida a la extensión de servicios de salud, agua potable, drenaje y al mejoramiento en las condiciones de vivienda, así como a la mayor disposición de alimentos en el medio urbano. Sin embargo, el estilo de vida asociado con los procesos de urbanización conlleva la presencia de factores de riesgo para la salud, que se traducen en la creciente prevalencia de enfermedades cardiovasculares, neoplasias malignas, diabetes, cirrosis y lesiones por accidentes de tránsito y violencias, las cuales constituyen actualmente las principales causas de muerte.

En la actualidad, la definición de la política mexicana de población está fundada en el análisis de las relaciones causales más relevantes entre la población y el desarrollo. Los artículos 4º y 11º Constitucionales y la propia Ley General de Población, establecen los principios esenciales que hoy en día la norman y orientan. Siguiendo estos principios, el objetivo de esta política pública consiste en regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios de desarrollo económico y social.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), México cuenta actualmente con una población de 96.3 millones de habitantes, que es casi el doble de la de 1970. Sin embargo, la tasa de la población se redujo en ese periodo de 3.4 a 1.88%.

de acuerdo con las previsiones disponibles, la población del país alcanzará alrededor de 100 millones de habitantes en el año 2000, 112 millones de habitantes en 2010, 122 millones en 2020 y cerca de 130 millones en 2030, con la mayor concentración por región en la zona Metropolitana de la Ciudad de México, si no se hace antes algo importante al respecto.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO

Todo auténtico jurista vive el derecho y no puede contentarse con una visión parcial del mismo.¹⁰⁰ En mi tema de tesis y, desde luego, sin pretender ostentarme en este momento como jurista, hago referencia al pensamiento anterior, porque la problemática poblacional de la ciudad de México merece un análisis jurídico integral, multidisciplinario, que no se circunscriba al conocimiento de lo que está mandado por la autoridad competente, pues el Derecho Positivo no constituye un fin en sí mismo, ya que es sólo un instrumento para realizar la justicia. Por eso, completa, anima y corrige a la noción voluntarista con la noción moral del derecho.

Por otra parte, el instrumento debe ser apto, correcto, sin contradicciones, debe poseer una estructura lógica, de ahí la importancia de la noción racionalista del derecho. El verdadero jurista no vive al derecho como meras ideas y teorías, por razonables que sean y por mucho que expresen a la justicia; son ideas y teorías destinadas a transformar la realidad. El jurista contempla al derecho, en términos de Luis Recaséns (citado por Villoro Toranzo) "como un complejo conjunto unitario de datos que constituyen la conciencia de un problema práctico, cargado de una especie de incitación dinámica, esto es, de estímulos, para buscar el tratamiento más adecuado y la solución relativamente mejor, la más prudente de ese problema práctico.

Del estudio del marco jurídico que a continuación esbozo brevemente sobre el

¹⁰⁰ Villoro Toranzo, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 13

crecimiento poblacional en el Distrito Federal, se prosigue el fin de objetivizar el necesario ajuste a diversos preceptos que permitan, si no eliminar de tajo el problema, sí reducir sustancialmente los diversos factores que inciden en la cotidiana conflictiva social ciudadana, en pro de una armónica y equilibrada convivencia que resulte en un mejor desarrollo físico y mental de los habitantes de ésta, una de las ciudades más pobladas del mundo.

El orden normativo institucionalizado debe sustentar el acto demopolítico, el cual, se define como "La acción por medio del cual el poder político regula o dirige la distribución del elemento humano en el espacio", en la que la actividad del Estado, constituye el objeto de la demopolítica; estudiando la actividad del Poder en la regulación, dirección y distribución del mismo, comprendiendo así, una expresión más completa del fenómeno relativo a las relaciones entre el poder y la población, en mayor o menor medida, apegándose a los elementos que le proporcione el análisis demográfico al amparo del Derecho (entre la coyuntura económica y la situación social) y no teniendo que enfocarnos en la limitada concepción de una política demográfica, que encierra un concepto estadístico.

Para comprender la trascendencia de la población como elemento sustancial del Estado, podemos citar lo manifestado en este sentido por el tratadista español Pérez Serrano: "Para que exista Estado no basta con el territorio; espacios hay aún en la superficie de la tierra que no constituyen comunidad política, se requiere que en ese territorio se asienten hombres, ligados con él y ligados entre sí, organizados de una cierta forma, sujetos a un determinado poder, y que cooperen para alcanzar fines comunes, No hay sociedad sin elemento personal, no puede haber Estado, que es Corporación territorial, sin hombres en que encarne. De ahí que la doctrina, sin excepción sería,

reconozca que es indispensable un núcleo humano para el fenómeno estatal".¹⁰¹

En un Estado de Derecho, derivado de la coyuntura económica y la situación social del país y, especialmente, la que prevalece para el Distrito Federal, se hace necesaria la intervención del poder público, ya que se requiere tomar medidas de carácter socio-económico previas o simultáneas a las mismas, que consideren una solución integral para todos los enfoques, creando una política de población, que forme parte integrante del proyecto de Nación y del modelo de desarrollo en que se expresan la integración de la sociedad nacional y su constante transformación. De acuerdo con el expresidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, "resulta pues, necesario plantear la dimensión demográfica, con meta y programas, y al propio tiempo, introducir la dimensión demográfica, como la esencia en la definición de las metas, estrategias, programas y acciones de política del desarrollo".¹⁰²

Los principios sociales y políticos que sustentan dicha política de población mexicana se encuentran principalmente en los siguientes rubros: A) Respeto pleno a la libertad de los individuos y las familias, que se basan en las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución; partiendo del respeto a la libertad y a la conciencia de las personas sobre sus decisiones relacionadas con los fenómenos demográficos fundamentales (fecundidad – migración), como de las decisiones familiares sobre la reproducción; B) Conciencia social en la política sobre problemas de población, sociales y académicos, para dar respuesta a la problemática demográfica; y, C) Contenido humanista, ya que constituye el centro del proceso de desarrollo, con el propósito de

¹⁰¹ Citado por Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Colección textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, pág. 390.

¹⁰² Discurso pronunciado el 20 de abril de 1983, en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Población, Boletín Inf No 8, CONAPO, México, 1983, pág. 25.

elevant la calidad de vida, ampliando la realización de los derechos sociales e individuales postulados en la Constitución, los cuales han sido enriquecidos a través de continua interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Actualmente, el perfil de la población reclama de la política, acciones más eficaces en dicho ámbito, por lo que el Estado se ve en la necesidad de proporcionar una continua y permanente interlocución con los distintos grupos y sectores, a fin de que las acciones de la política se adecuen a las necesidades de la sociedad mexicana.

En todo trabajo de investigación, es necesario presentar los preceptos legales que fundamentan las estrategias políticas y actividades que se están planteando, instaurando, aplicando y realizando. Es por ello que se hace un análisis de las disposiciones que, a mi parecer, tienen relación directa con el problema demográfico y, en su caso, establecer si dichas normas están debidamente redactadas o, en su defecto, si adolecen de alguna falla u omisión; sin que ello signifique que tales normas sean las únicas que afecten la cuestión poblacional, pues resulta evidente que desde otras ópticas, por ejemplo, en materia ecológica y ambiental, también pudieran considerarse otros preceptos legales.

Además, es necesario aclarar que nuestras disposiciones son en bien del progreso de la población en su totalidad y no sólo de unos cuantos, pues el problema demográfico nos afecta a todos, de un modo o de otro, en nuestras actividades diarias, ya sean en las escuelas, por falta de espacios para dar cabida a todos, ya en el mundo del trabajo, por falta de fuentes de empleo que absorban la mano de obra que diariamente se lanza al mercado laboral. Debe realizarse un examen a conciencia y reconsiderar que nuestro mundo sigue siendo el mismo, pero el tamaño de las poblaciones no, con lo cual, entre

mayores sean los volúmenes y la densidad poblacional, menor será la calidad de vida de los habitantes; luego entonces, a continuación se hace el análisis de los siguientes ordenamientos; en la inteligencia de que, insisto, no son los únicos que afecten al fenómeno poblacional de la ciudad de México, aunque sí, en mi opinión, los de mayor relevancia.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Ley General de Población y su Reglamento.

C) Ley General de Salud.

D) Ley General de Asentamientos Humanos.

E) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

F) Código Penal para el Distrito Federal.

G) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

H) Ley Federal de Vivienda.

I) Ley de Planeación.

J) Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).

K) Plan Nacional de Población (1995-2000).

III.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Carta Magna, consagra diversas disposiciones en materia de población, y otros aspectos relacionados con la misma. A continuación se comentan las más importantes:

" Artículo 4°. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada

originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado....

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."

Para su análisis, podemos dividir el precepto en cinco puntos:

1. - Se consagra la igualdad jurídica de la mujer y el varón, esto es que, ante las leyes se previene, a mi juicio en forma demagógica, que ambos son iguales. Anterior a la

reforma de 1974, existía una serie de disposiciones que no le daban el carácter de igualdad a la mujer ante el hombre, sobre todo en materia civil.

No obstante, en dicha reforma, debe reconocerse que, se le sigue protegiendo en algunos casos a la mujer, y es que por su propia naturaleza, existen características diversas entre ambos sexos, así pues, en materia laboral se reglamentan de manera particular algunos casos para proteger a la mujer, tales como que no podrán desempeñar determinados trabajos ó incapacidades por maternidad, entre otros. También puede citarse la exención de la mujer a la prestación del servicio militar obligatorio.

2.- Se consagra la libertad de las parejas para tener el número de hijos que deseen, esto tiene especial importancia con el trabajo que se desarrolla.

A pesar del alto crecimiento demográfico que se aprecia en nuestro país desde mediados de este siglo, nuestra Constitución otorga la garantía de que las personas tengan el número de hijos deseado.

Como atinadamente afirma el maestro Ignacio Burgoa¹⁰³ "La prescripción de que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos... el ejercicio de ese derecho, es decir, la decisión que comprende, se desempeña de común acuerdo entre el varón y la mujer. Por ende, tal derecho no se despliega frente a ningún acto de autoridad, o sea, ningún órgano del Estado es, en puridad lógico-jurídica, el titular de la obligación correlativa".

¹⁰³ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", 28ª ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1996, págs. 274 y 275.

Las garantías individuales entrañan en su motivación y teleología, diques, frenos o valladares que la Constitución opone al poder público del Estado para asegurar una esfera a favor de todo gobernado dentro de la que éste pueda actuar libremente.

En tal virtud, en nuestro concepto, el párrafo constitucional es demagógico y populista, sin que represente garantía alguna.

Es por todo lo anterior que, el Estado, en la necesidad de encontrar una solución al desenfrenado crecimiento de la población, sin violar la garantía ofrecida por nuestra Constitución, en su Artículo 4º, crea lo que hoy conocemos como planificación familiar, con el fin de una política de persuasión; tendiente a infundir en el varón y la mujer una conciencia de responsabilidad en cuanto a la procreación de los hijos.

3.- Asimismo, el Código Fundamental, reconoce que la familia es la base de la sociedad, por tal motivo el Estado, a través de sus instituciones, tutela a la familia. Corresponde a la mujer y al varón, por igual, la responsabilidad de educar a los hijos.

4.- Vivienda digna y decorosa. La crisis económica se ha tornado permanente y con la explosión demográfica que existe, ha resultado no solo que no se cumpla con esta garantía, sino que además exista cada vez más pobreza y marginación en nuestro país e incluso en varios Estados de la República y en diversas zonas del Distrito Federal, tenemos una pobreza extrema, que ha originado que grupos se manifiesten, y que algunos de ellos aprovechen la situación, provocando varias expresiones de inconformidad para tratar de obtener beneficios políticos.

Para poder ver materializado el disfrutar de vivienda digna y decorosa, a que tiene

derecho todo ser humano, establecido en el penúltimo párrafo del artículo en cuestión, es necesario contar con suficiencia de recursos, toda vez que, sin ellos, el Estado se ha visto imposibilitado para brindar los servicios de vivienda y de salud en su totalidad, además de que se ve rebasado por el crecimiento poblacional; el cual, se manifiesta a través de asentamientos humanos irregulares, creando un deterioro social, por lo que se hizo necesaria la creación de un orden normativo que regulara los mismos, siendo ésta, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual referiré mas adelante.

Sobre este derecho a la vivienda, el artículo 123 Constitucional estipula la obligación para los patrones de dotar de espacios habitacionales, cómodos e higiénicos, a sus trabajadores; sin embargo, el mandato Constitucional no contempla mecanismos legales ni administrativos para convertirlo en una política social y nacional sistemática, de manera que dicho postulado no se ha materializado.

Es hasta el año de 1925, cuando el Estado mexicano inicia la creación de organismos orientados a satisfacer las demandas habitacionales de los trabajadores. Si bien por primera vez se enfrenta el problema desde una perspectiva gubernamental, los organismos creados no son exponentes de una política nacional de vivienda, pues su cobertura se restringe a empleados federales, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Departamento del Distrito Federal y militares.

A partir de los años cincuentas, a raíz del proceso de industrialización creciente que conllevó un crecimiento demográfico y urbano acelerado, el gobierno de la República asume una visión distinta del problema habitacional y delinea una estrategia de atención masiva. Este cambio de óptica constituye la primera manifestación de una política

nacional de vivienda.¹⁰⁴

5.- De igual manera, para gran parte de la población el derecho a la salud se convierte en una nueva utopía e ilusión.

Con el firme propósito de lograr el bienestar físico y mental del mexicano, nuestra Constitución consagró en su párrafo cuarto del artículo en estudio, el derecho a la protección a la salud, con el objeto de prolongar y mejorar la calidad de vida en los sectores sociales y, en especial, en el de los más desprotegidos, para el que fue necesario crear y extender actitudes solidarias y responsables de población.

Para lograr la meta de un bienestar colectivo y un buen desarrollo del país, se hizo necesario un organismo formado por dependencias y entidades gubernamentales, como lo son las personas físicas y morales de los sectores social y privado, para los cuales, en la necesidad de existir bases y modalidades para el acceso a los servicios de la salud, se crea la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial Federal el día 7 de febrero de 1984, plasmada como materia de salubridad general a la planificación familiar y a la educación de la salud, en su Artículo 3º, fracción V y XI.

En la Ciudad de México, debido al enorme crecimiento humano y la crisis económica tan prolongada, se ha agudizado el desempleo, la falta de vivienda, el aumento de la delincuencia, entre otros fenómenos, todo ello, aunado a la falta de capacidad de las instituciones del sector salud, para dar servicio a tantos ciudadanos, ha originado que un número importante de personas no puedan disfrutar ó ejercer una de las

¹⁰⁴ Ortega Vargas, Salomón, "Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Obra Colectiva, Op. cit., pág. 183.

garantías más preciadas del ser humano, " EL DERECHO A LA SALUD " .

Es importante señalar lo mencionado por el maestro Felipe Tena Ramírez, en relación a la facultad de la Federación para intervenir en materia de salubridad: "En la Constitución del 57, no existía originalmente la facultad de la Federación para intervenir en la materia de salubridad. La facultad pertenecía, por lo tanto, a los estados, por aplicación del artículo 124, de la Constitución actual, idéntico al 117 de la Constitución de entonces.

Fue la reforma Constitucional del 12 de noviembre de 1908, la que otorgó a la federación aquella facultad."¹⁰⁵

Esto es significativo, al apreciar la evolución que ha tenido la facultad en comento, ya que se pretende descentralizar los servicios de la salud.

" Artículo 11°. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país " .

Encontramos consagrada la libertad de trasladarse, de establecer el domicilio, es

¹⁰⁵ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, pág. 375.

decir, la libertad de tránsito a todas las personas para entrar y salir del país, así para cambiar su residencia o domicilio dentro del territorio.

Lo anterior solo puede verse limitado, por las causas que establece el propio artículo en comento. Sobre la regulación secundaria en materia migratoria, se remite a la Ley General de Población y su Reglamento, que posteriormente se comenta.

Derivado de la facilidad que nos otorga el presente artículo para podernos desplazar libremente dentro del territorio nacional, se han formado aglomeraciones en los diferentes núcleos urbanos, dando origen a desequilibrios regionales, ya que no ha sido posible implementar un control adecuado al respecto.

Considerando que día con día, un gran número de personas tratan de instalarse en las zonas que cuenten con todos los servicios públicos, así como en las que exista una mayor industrialización, el gobierno debiera realizar las gestiones necesarias para que las mismas, comenzaran a establecerse en aquellas regiones apartadas del país, donde el nivel es inferior, con la finalidad de evitar las migraciones internas a los centros, provocando una mejor distribución de la población del país.

“ Artículo 25°. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la

producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

" Artículo 26°. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la

intervención que señala la ley".

La planificación regional se considera como una de las máximas expresiones de la ordenación del territorio en la que se encuentra encuadrada y el vehículo que facilita que los lazos que unen a la ordenación del territorio y la planificación económica se estrechen más.

Este numeral ordena que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, lo que se traduce en que deberán participar los diversos sectores sociales. El penúltimo párrafo del artículo citado establece la necesidad para que el Ejecutivo funde los procedimientos de participación y consulta popular de los sectores sociales para la elaboración del plan y los programas de desarrollo. Por ello, a efecto de normarlo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983, se crea la Ley de Planeación, la que entre otras disposiciones establece la facultad del Presidente de la República de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, en términos del precepto 26 Constitucional, el que no podrá exceder del período constitucional que corresponda a cada Presidente, pero puede ser cambiado y modificado durante la gestión de cada uno de ellos.

" Artículo 27°. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, lo cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todo los minerales o substancias que en betas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides; los yacimientos de piedras preciosas, de la sal de gema y las salinas formadas directamente...

Fracción VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces

necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;....“

La ordenación del territorio es la investigación dentro del cuadro geográfico de Francia para un mejor reparto de hombres en función de los recursos naturales y actividades económicas.

Esta definición, si bien referida a la realidad francesa, país en el cual el tema sobre la ordenación del territorio ha tomado sitio preferente en el debate público, marca notoriamente dos elementos sustanciales de una política de ordenación del territorio:

1. La referencia a la determinación de un marco geográfico, y
2. El reparto de los hombres en ese cuadro geográfico, de acuerdo a las necesidades de los mismos, de los recursos naturales y de las actividades económicas.¹⁰⁶

En los primeros tres párrafos del artículo en análisis, se refiere a la propiedad privada y modalidades de orden de interés público, esto es que primero está el interés social que el particular.

Otro aspecto trascendental para comentar, es el tema agrario, que se remonta hasta antes de la conquista. Es en este punto donde encontramos una de las dos garantías sociales consagradas en nuestra Carta Magna, que son de las máximas aportaciones de la Revolución Mexicana.

La regulación jurídica a que ha dado lugar la antigua tensión entre propietarios y desposeídos de la tierra, tiene en los Estados Unidos Mexicanos una gran riqueza de formas. Sólo como indicio recordaremos las peculiaridades que durante la Colonia tuvo que adoptar el conquistador ante la propiedad de los pueblos indígenas. Durante el México independiente, son de indudable interés las transformaciones generales por las leyes de desamortización, y la consiguiente creación de una nueva clase de propietarios

¹⁰⁶ Salomón de Padrón, Magdalena, "Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio: Su Ambito y Medios de Acción", s/no. de ed., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1977, pág. 22.

de la tierra. Y todavía, dentro de la división entre la propiedad pública y privada, deben reconocerse las singularidades a que da lugar el sistema ejidal de tenencia de la tierra, que tan destacado papel está jugando dentro de la tensión campo-ciudad. Si bien los ejidos fueron el resultado de la expropiación revolucionaria y subdivisión de las grandes propiedades rurales y de su entrega a agricultores convertidos en ejidatarios, la rápida urbanización de las últimas décadas englobó, en muchos casos, a las zonas ejidales dentro de zonas urbanas o potencialmente urbanas. La aplicación de los postulados de la Constitución transformó al Estado en propietario de importantes superficies urbanas y suburbanas. Todos los bienes y recursos que constituyen el patrimonio de la Nación son administrados por el Poder Ejecutivo Federal, el que ejerce la posesión de la Nación sobre la zona federal e interviene en las adquisiciones de toda clase. Los organismos públicos transfieren o venden entre sí terrenos urbanos y suburbano, en cambio, las municipalidades sólo poseen, por lo general, lotes pequeños y aislados, ya que entre la primera y segunda Guerras Mundiales vendieron la mayor parte de sus propiedades particulares para equilibrar sus presupuestos. Este procedimiento, debilitador en lo patrimonial de la efectividad del precepto Constitucional (artículo 115) del Municipio Libre, explica su escasa o nula influencia en el crecimiento y densificación de las áreas urbanas, y su no intervención en la regularización del mercado de tierras hasta el año de 1976, durante el cual normas constitucionales, aparecerían destinadas a robustecer la misión de las entidades territoriales menores.¹⁰⁷

La demanda de terrenos provocada por la rápida urbanización de las últimas décadas ha causado un trasvase de espacio rural en espacio urbano, mediante la gradual afectación para usos urbanos de los ejidos que constituían una parte importante de la

¹⁰⁷ Silva Herzog, Jesús, González Avelar, Miguel y Cortiñas Peláez, L.; "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", 8ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, págs. 387 a 389.

superficie dedicada a usos rurales en el entorno de muchas ciudades de la República Mexicana. En 1970 existían en el Distrito Federal 61 ejidos dedicados a explotaciones rurales, con una superficie total de 20,590 hectáreas, pero dada la rapidez con que están siendo transformados, puede preverse la desaparición total de esas manchas de espacio rural en nuestro continuo metropolitano de espacio urbano.

El principio fundamental es que sólo la Federación puede decidir el cambio de afectación del uso de un ejido, de suelo rural a suelo urbano. Un ejido no puede ser expropiado sino por causa de utilidad pública, como por ejemplo la ampliación de un área urbana. La compensación debe ser hecha con tierras y viviendas en lugares próximos al "núcleo ejidal" expropiado, habiéndose demostrado la necesidad de suspender las compensaciones en efectivo para evitar su derroche. Si el Poder Público carece de terrenos en lugares próximos, está obligado a adquirirlos. En la práctica, aparecen muchas situaciones confusas. Muchos ejidos, actualmente incorporados al suelo urbano, han sido ocupados por familias que no son ejidatarias. A veces, en contra de la ley, los ejidatarios vendieron sus derechos a urbanizadores, los cuales a su vez transformaron el ejido en una subdivisión y vendieron los lotes en el mercado.

En otras ocasiones, los ejidatarios vendieron sus derechos a familias no ejidatarias. En ambas situaciones, la política del gobierno federal ha sido expropiar sin compensación a los nuevos propietarios y devolver las tierras a su antiguo uso y estatuto jurídico, sancionando a los culpables. Y no han faltado las "invasiones" de promotores privados, con la complicidad de los ejidatarios.

Para fines de los setentas todavía existían unos 24,000 ejidos en la República Mexicana. La gran mayoría se encontraba en áreas rurales. Los ejidos suburbanos están

desapareciendo. Un estudio realizado en el Municipio de Tlalneplantla, Estado de México, demostró que de 15 ejidos, sólo 5 mantenían sus usos rurales y los 10 restantes habían sido legalmente transformados en 12 fraccionamientos, en estación de carga del ferrocarril, en depósitos o en otros usos urbanos. Muchas ciudades mexicanas están casi totalmente rodeadas por tierras ejidales y no pueden crecer físicamente si sus usos no son cambiados. La población de Culiacán, capital del Estado de Sinaloa, por ejemplo, creció entre 1940 y 1970, de 22,025 a más de 80,000 habitantes; dentro de un radio de 7 kilómetros desde el centro de la ciudad, los ejidos ocupan una superficie equivalente al triple del área ocupada por los espacios urbanos y suburbanos. El crecimiento físico de Mazatlán, que pasara de 32,117 a más de 120,000 habitantes entre 1940 y 1970, se ve hoy impedido por los ejidos y las zonas de tierras inundables que la rodean.

En la República Mexicana, el mayor porcentaje de la tierra urbana y los terrenos de mayor valor real o potencial son de propiedad privada. Su valor ha crecido constantemente y no ha existido una política sistemática de recuperación pública de las plusvalías de las últimas décadas. Existe un gran número de propietarios de un único lote y vivienda; pero, a pesar de esta inicial difusión del derecho de propiedad del suelo, los grandes propietarios urbanos y las propiedades urbanas de la antigua aristocracia rural han logrado seguir detentando cuantiosas rentas provenientes del notable aumento del valor de sus propiedades, derivado de la marcha ascendente de la macroeconomía mexicana desde 1920 y fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Las devaluaciones monetarias en 1976 y 1982, principalmente, no hicieron sino agravar esta redistribución regresiva del ingreso nacional.

En resumen, en los Estados Unidos Mexicanos, la plusvalía creciente de la propiedad urbana y la especulación (contraria a la función social, preceptuada para todas

las modalidades de este derecho, por el artículo 27 Constitucional), generaron una alta tasa de formación de capital que no ha sido ni es redistribuida en beneficio de la mayoría de la población. La fiscalidad del suelo urbano ha sido, durante décadas, un aliciente para esta dislocación de las bases democráticas y sociales de nuestro Estado de Derecho.

"Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;"

Este precepto no amerita mayor comentario, ya que sólo se pretende ubicar constitucionalmente a la Ciudad de México dentro de nuestro estudio.

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son.... el Distrito Federal."

Igual comentario que el hecho en el numeral anterior merece este dispositivo, aunque cabe aclarar que el Distrito Federal se crea el 18 de noviembre de 1824, tomando su territorio del Estado de México, llegó a desaparecer el 30 de diciembre de 1836, cuando se incorpora el Departamento de México. Lo que se confirma mediante simple disposición de la Secretaría del Interior el 20 de febrero de 1837. Posteriormente, el 18 de mayo de 1847 se reinstaura para permanecer hasta nuestros días.¹⁰⁸

"Artículo 44. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México; con los límites y extensión que le asigne el

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, s/no. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, págs. 110 y 111.

Congreso General”.

Como aquí se afirma, la ciudad de México es el Distrito Federal, por lo que, en estricto sentido, la zona conurbada, principalmente del Estado de México, ya no sería considerada como tal, pero la realidad es que hoy en día la problemática urbana contempla incluso municipios tales como Ciudad Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlanepantla, por lo que, como comento en el Capítulo Cuarto de esta tesis, es urgente la instrumentación jurídica efectiva que, en forma coordinada, realicen los gobiernos de ambas entidades, como lo previene la Ley General de Asentamientos Humanos.

Ahora bien, por ser la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la ciudad de México, históricamente ha centralizado la toma de decisiones políticas de todo el país, lo que le generó una gran afluencia; por lo que, debería meditarse la posibilidad de cambiar dicha sede y capital a otra ciudad, (artículo 73, fracc. V, Constitucional), como por ejemplo a Querétaro, para tratar de descongestionar poblacionalmente, como ya se hizo alguna vez en Brasil, la gran metrópoli. Desde luego que esto, como se expresa en el precepto comentado, generaría el surgimiento de una nueva entidad federativa, tal vez reconfigurada en sus límites y extensión por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracc. IV, de la propia Constitución General.

No sobra agregar que el Congreso Constituyente, por decreto del 28 de noviembre de 1824, fijó la residencia de los poderes federales en la ciudad de México y determinó que el distrito correspondiente a ésta quedaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la propia ciudad y su radio de dos leguas. Esto es, una distancia aproximada de once kilómetros de radio, medido desde el Zócalo. Al referirse la

Constitución al Distrito Federal, atribuyéndole el territorio "que actualmente tiene", el Constituyente de 1917 aludía al que había asignado para el Distrito Federal el Congreso de la Unión, mediante los decretos expedidos los días 15 y 17 de diciembre de 1898, por virtud de los cuales se establecieron los límites del Distrito que perduran hasta la fecha.

El tema de la residencia de los poderes federales ha sido debatido en varias ocasiones a lo largo de la historia de nuestro país. En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se planteó la posibilidad de que su sede fuera la ciudad de Aguascalientes o la de Querétaro. Después de intensa deliberación se encontró una fórmula de transacción al establecer el artículo 46 de la Constitución de 1857 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 Federales se trasladen a otro lugar".

En la actualidad, todavía, cada vez que se discuten los problemas relativos a la enorme concentración urbana del área metropolitana de la ciudad de México, surgen voces que tienden a hacer efectiva la hipótesis planteada en el artículo 44, de trasladar los poderes de la Unión a otro sitio del territorio nacional. Pese a que esto contribuiría a una efectiva descentralización de las actividades nacionales, existen por el momento obstáculos que parecen insalvables, de naturaleza práctica, política y económica, que se oponen.

El cambio de la residencia de los supremos poderes federales implicaría la creación de un nuevo Distrito Federal en algún lugar del país. Si esto no fuera así y se pretendiera interpretar que el traslado de poderes pudiera realizarse por el Congreso a otro lugar, sin elegir un nuevo Distrito Federal, haciendo coincidir a los mencionados poderes con los locales, no solamente se generaría un grave problema práctico, sino que

se vulneraría el artículo 43 Constitucional, que considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.¹⁰⁹

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:....

.... III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesarios al efecto:

1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;....

.... XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:....

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

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;....

.... XXIX- G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del

¹⁰⁹ Idem, págs. 113 y 114.

equilibrio ecológico;...."

Se transcriben las partes conducentes de este artículo, sólo para dejar de manifiesto que, no obstante la reforma que modificó la fracción VI del precepto en comento, relativa al Gobierno del Distrito Federal, para insertarlo en el artículo 122 de la misma Carta Fundamental, por virtud de tratarse de materias de carácter federal, el Congreso de la Unión mantiene la facultad legislativa en los rubros señalados; si bien, en algunos casos, para establecer la concurrencia entre los gobiernos federal y del Distrito Federal, en estricto sensu, en el caso que nos ocupa; e, incluso, con el gobierno del Estado de México y los gobiernos municipales involucrados de dicha entidad federativa, en sentido amplio.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes:"

Este precepto constituye la base constitucional de los gobiernos municipales y sólo se toma en cuenta en esta investigación, en razón de que, como ya se hizo notar, la problemática de nuestra gran ciudad involucra a diversos municipios del Estado de México, principalmente, a los cuales se les faculta para tener a su cargo diversos servicios públicos, administrar su hacienda, percibir contribuciones, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; así como otras cuestiones no menos importantes que impactan en la política poblacional de la gran urbe.

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local,

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastos y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimiento mercantiles; protección de animales; espectáculos

públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de esta Constitución;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.....

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo,

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno;

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la regulación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones."

Se desprende del precepto transcrito que, en el Distrito Federal, hay concurrencia de normas federales y locales, por ser éste sede de los Poderes de la Unión.

Como se puede apreciar, respecto de la expedición de la legislación relativa al crecimiento y distribución de la población, es competencia de la Asamblea Legislativa, correspondiendo al Ejecutivo local la facultad reglamentaria para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.

Por último, el precepto de mérito también previene la necesaria coordinación a través de la suscripción de convenios, de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en la zona conurbada, derivado de la real problemática existente en la gran capital.

III.2. Ley General de Población¹¹⁰ y su Reglamento.

“Como la población de cualquier estado, la de México está obviamente compuesta por dos grupos generales, a saber el mayoritario, que es el nacional, y el minoritario integrado por extranjeros o extranacionales. Es evidente que el primero de dichos grupos entraña a la nación mexicana como elemento humano fundamental y primario del estado, concurriendo en su composición múltiples subgrupos o clases cuya diversidad social, cultural y económica ha surgido de la vida misma del país, condicionada por una multitud de factores. Esta diversidad no implica una mera distinción en el sentido estricto del concepto como simple “alteridad”, sino que se manifiesta en una exuberante gama de diferencias que llegan hasta el contraste y la contradicción que se observan en el ámbito económico y cultural principalmente, arrastrando y agravando una problemática social

¹¹⁰ D.O.F. de 7 de enero de 1974, con reformas publicadas el 31 de diciembre de 1974; el 3 de enero de 1975; el 31 de diciembre de 1979; el 31 de diciembre de 1981; el 7 de julio de 1990; el 22 de julio de 1992, y el 8 de noviembre de 1996.

secular en muchos aspectos".¹¹¹

En esta Ley, se encuentran los principios normativos sustanciales, además de las garantías y procedimientos que sustentan las políticas de población. Contiene 157 artículos, más cuatro transitorios, y se divide en X Capítulos.

Del artículo 1° al 6°, comprende al Capítulo I, que se refiere al objeto de la ley y a las atribuciones de las autoridades competentes en la materia. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social (art. 1°). Es importante mencionar que, no obstante que el fenómeno demográfico ya es un problema serio en nuestro país, que ha originado que otros problemas nacionales se agudicen, tales como la delincuencia, vivienda, desempleo, etc., no se ha coartado la libertad de las parejas de tener el número de hijos que deseen; sin embargo, hay que recordar que nuestra Constitución Política, como ya lo señalé, establece la obligación de los padres, en su artículo 4°, de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

A pesar de esto último, el gobierno no ha logrado reflejar soluciones en el problema demográfico, pues respecto de aquellos padres que no cumplen con la obligación citada, en la práctica poco se hace, ya que por lo complejo del problema, pareciera un círculo vicioso, en donde los fenómenos que se presentan por la sobrepoblación se muestran interactuantes.

¹¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 98.

La sobrepoblación, como ya lo mencioné, origina, entre otras cosas, desempleo y, por lo tanto, existen infinidad de niños que no tienen acceso a garantías tales como la salud, educación básica o alimentación. Lo que es más, gran parte de los mexicanos no tienen las garantías antes mencionadas, por lo que puede afirmarse que se ha visto poca presencia de nuestros gobernantes en el problema demográfico. Sin embargo, se hace necesario la toma de decisiones que puedan mejorar lo anterior pues, hasta la fecha, en cuanto al número de hijos que deben tener las parejas, la política oficial ha sido dirigida a tratar de concientizar a la población para reducirlo.

Por otra parte, en la ciudad de México, Distrito Federal, debido al crecimiento desorbitado de la población, existen bastantes asentamientos irregulares y un número importante de zonas de alto riesgo. Incluso, en los primeros días de Octubre de 1998, las familias ubicadas en las referidas zonas sufrieron grandes daños, tanto humanos como materiales, a causa de las lluvias.

Las atribuciones del Ejecutivo Federal, ejercidas principalmente por conducto de la Secretaría de Gobernación, se establecen en los artículos 4° a 6°.

El Capítulo II se refiere a la Migración (arts. 7° al 31), y su contenido es uno de los aspectos más relevantes de la ley en comento, pues determina las reglas generales relativas a las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y con los extranjeros que ingresan al país, a través de los diversos servicios migratorios que allí se previenen.

Más particularmente, los Capítulos III y IV, regulan la inmigración y la emigración (arts. 32 al 75 y 76 al 80, respectivamente). En este orden de ideas, el Capítulo III aborda

las características de los inmigrantes, así como los requisitos que deben observar. Para efectos de este trabajo, creo conveniente transcribir el artículo 32, que establece:

"Art. 32º.- La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional."

Lo anterior tiene especial importancia, toda vez que, de los estudios demográficos correspondientes, se determinará el número de extranjeros que se autorice su internación. Asimismo, conforme a la fracción II del artículo 37, se puede negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o características migratorias, cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional.

En el Capítulo IV, se regula a los mexicanos y extranjeros que tengan que salir del país con el propósito de residir en el extranjero, para coadyuvar con estos, brindándoles protección, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, establece las obligaciones que deberán satisfacer; y, el Capítulo V, se denomina "Repatriación" (arts. 81 al 84), el cual tiene interés para esta tesis, toda vez que aquí se regula el caso de los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero, y se establecen los criterios que deberá seguir la autoridad para distribuir a los repatriados.

El Capítulo VI lleva por título el de "Registro Nacional de Población" (arts. 85 al 96). Resulta trascendente el control que se lleva de la población a través del registro y

acreditación de la identidad de todas las personas que residen en el país y de los nacionales que residen en el extranjero. Esto sirve para tomar diversas medidas y reglamentar, respecto a diferentes asuntos de interés nacional, políticas de control demográfico, inmigración, natalidad, asentamientos humanos, etc.

En el Capítulo VII, "Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana" (arts. 97 al 112), se reglamenta únicamente la inscripción y expedición de la cédula de identidad de los ciudadanos mexicanos; y, de acuerdo con el Capítulo VIII, de las "Sanciones" (arts. 113 al 144), las violaciones a la presente ley, tanto por los ciudadanos mexicanos, inmigrantes, emigrantes, repatriados y autoridades relacionadas con la misma, para la atención de los asuntos que les confiere a cada una de las dependencias, serán sancionadas de conformidad con lo allí previsto.

Por último, en el Capítulo IX (arts. 145 a 150), se estructura el procedimiento migratorio para la tramitación de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se solicitan al Servicio de Migración; y, en el Capítulo X, se regula el procedimiento de verificación y vigilancia (arts. 151 al 157).

Reglamento de la Ley General de Población.¹¹²

Al igual que la Ley que reglamenta, es de orden público y tiene por objeto regular la aplicación de la política poblacional, la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de

¹¹² D.O.F. del 31 de agosto de 1992.

Población; la entrada y salida de personas al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional y la emigración y repatriación de los nacionales (art. 1º).

"La política de población tiene por objeto incidir en el volumen, dinámica, estructura por edades y sexo y distribución de la población en el territorio nacional, a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes" (art. 5º).

No obstante la disposición transcrita, los objetivos de la política de población, no se cumplen debidamente, hay ciudades sobrepobladas, donde los problemas surgidos en los años setentas fueron tan importantes que, a pesar de los esfuerzos que vienen haciendo las autoridades por solucionar la sobrepoblación, asentamientos irregulares, delincuencia, desempleo, etc., no se ven reflejados; y pareciera que no se hace nada, aun cuando la medida parece acertada y es necesario llevarla a la práctica.

Conforme al artículo 6º, el Ejecutivo Federal, atendiendo a las necesidades del desarrollo nacional, formulará, por conducto del Consejo (CONAPO), los programas necesarios para aplicar la política de población; lo que significa que los mismos se elaborarán en forma colegiada.

La concurrencia, en materia de política de población, está prevista en el artículo 7º, dejándose a cargo de la Secretaría de Gobernación, la coordinación respectiva. Dicha política deberá sustentarse en el respeto a los derechos humanos y valores culturales de la población mexicana (art. 9º). Con este propósito, esa Dependencia celebrará acuerdos y bases de coordinación con los ejecutivos locales y de concertación con los sectores social y privado.

Asimismo, CONAPO, a través de sus programas, atenderá las necesidades relacionadas con el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, mediante acciones correspondientes a los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda, ecología, empleo, desarrollo regional y urbano, así como las relativas a la protección a la infancia y a la familia (art. 9º); de los que su difusión deberá contribuir a la formación de una conciencia general sobre la importancia de los temas en la materia, para lograr el bienestar individual y colectivo de los mexicanos (art. 11).

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y las dependencias competentes incluirán, en los cuestionarios de los censos y de las encuestas que realicen, así como en la generación de estadísticas continuas, los datos que en materia de población solicite la Secretaría de Gobernación. Es de gran relevancia la labor del INEGI, toda vez que es el parámetro para saber lo que se ha conseguido en la aplicación de la política poblacional, para poder tomar las acciones necesarias para su fortalecimiento.

El artículo 14 define a la planificación familiar, como el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y a obtener la información y los servicios idóneos, cuyos programas son indicativos, por lo que deberán proporcionar información general e individualizada sobre sus objetivos, métodos y consecuencias, a efecto de que las personas estén en aptitud de ejercer con responsabilidad el derecho a determinar el número y espaciamiento de sus hijos. También se orientará sobre las causas de infertilidad y los medios para superarla (art. 15).

En la información que se imparta no se identificará la planificación familiar con el

control natal o cualesquiera otros sistemas que impliquen acciones apremiantes o coactivas para las personas e impidan el libre ejercicio del derecho a que se refiere el párrafo anterior. Con lo que he venido sosteniendo, se aprecia que no se ha juzgado necesario coartar al pueblo de México, obligándolo sobre el número de hijos que puedan tener, dejándose a la responsabilidad de cada pareja, la que se describe en el segundo párrafo del artículo 18, como "tomar en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos o futuros, y su solidaridad con los demás miembros de la comunidad, para dar lugar a un mayor bienestar individual y colectivo".

Los programas de planificación familiar informarán de manera clara y llana sobre fenómenos demográficos y de salud reproductiva, así como las vinculaciones de la familia con el proceso general de desarrollo e instruirán sobre los medios permitidos por las leyes para regular la fecundidad (art. 18). Precisamente, por la explosión demográfica surgida en los años setentas, se han incrementado los programas de planificación familiar, dándoles mayor difusión, logrando disminuir el número de nacimientos que, como ya lo mencioné, no se ha visto reflejado en el problema de sobrepoblación y fenómenos derivados del mismo, tales como asentamientos irregulares, mayor delincuencia, falta de vivienda y otros.

Conforme al artículo 19, la educación e información sobre planificación familiar deberá dar a conocer los beneficios que genera decidir de manera libre y responsable sobre el número y espaciamiento de los hijos y la edad para concebirlos. Asimismo, deberá incluir la orientación sobre los problemas de salud que provocan infertilidad y los medios para resolverla. Hay que insistir, con los programas es necesario orientar más y darles mayor difusión, resaltando aun más los beneficios que se logran al tener pocos hijos.

Los servicios de salud, educativos y de información sobre programas de planificación familiar, garantizarán a la persona la libre determinación sobre los métodos que para regular su fecundidad desee emplear. El artículo 21 prohíbe "obligar a las personas a utilizar contra su voluntad métodos de regulación de la fecundidad. Cuando las personas opten por el empleo de algún método anticonceptivo permanente, las instituciones o dependencias que presten el servicio recabarán previamente su consentimiento por escrito." Esto es importante, porque las parejas, pero sobre todo la mujer, podrán elegir libremente el método de control natal.

Adicionalmente, las normas técnicas de planificación familiar en materia de educación y de servicios de salud, se establecerán de conformidad con las disposiciones de las leyes generales de población, de salud y de los acuerdos adoptados por el CONAPO (art. 23). En esto, se ha avanzado, pues se tiene mayor información de las referidas normas técnicas de planificación familiar, con sus ventajas y desventajas, así como la necesidad de consultar al médico para elegir el método .

"Los programas sobre distribución de la población establecerán las medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, con el fin de aprovechar óptimamente los recursos naturales del país y elevar las condiciones de vida de sus habitantes" (art. 28). En este sentido, poco se ha hecho, particularmente en ciudades sobrepobladas.

Adicionalmente a los temas que de la Ley de la materia el ordenamiento en estudio reglamenta, se destaca lo que dispone sobre el recurso de revisión (Capítulo XV), que se podrá interponer contra las sanciones que se apliquen con motivo de la Ley o su

Reglamento; así como el Capítulo XVI, relativo a la distribución de fondos de estímulos y recompensas.

Por último, para apreciar todavía más la trascendencia de la aplicación de la Ley General de Población y su Reglamento, baste señalar que, de acuerdo con información proporcionada por el INEGI, para el 13 de enero de 1998, del total de personas que componen la población, el 50.24% son mujeres y el 49.76% son hombres; mientras que, de la población económicamente activa, el 72% son hombres y el 28% mujeres.

Por otro lado, la tasa de desempleo abierto en agosto de 1997 fue del 3.5% de la población económicamente activa (PEA), la segunda más baja de sus anteriores 32 meses, según informó el INEGI la misma fecha señalada en el párrafo anterior. Se especificó que dicho indicador era inferior en comparación con el nivel registrado en agosto de 1996, cuando la tasa de desempleo fue de 4.09% de la PEA, y menor también a lo observado en julio de 1997, cuando fue de 5.3%.

La tasa de presión general, que incluye a desempleados abiertos y a los ocupados que buscan un trabajo para cambiarse o tener un empleo adicional, pasó de 7.7% de la PEA en agosto de 1996, a 6.0% en el mismo mes de 1997. Además, la tasa de ocupación parcial por razones de mercado y desocupación, que representa a la población desocupada y la ocupada que labora menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, pasó de 6.8% a 4.7% entre agosto de 1996 y el mismo mes de 1997.

La tasa de desempleo abierto alternativa, que incluye a los desocupados abiertos y a la parte de la PEA que dejó de buscar empleo por realizar otras actividades, pero lista para ocupar un trabajo, descendió a 4.3% en el octavo mes de este año.

La tasa de desempleo descendió en todos los grupos de edad, mientras que por sexo el indicador de la población masculina bajó de 5.1 a 3.3%, de agosto de 1996 a agosto de 1997, y la de mujeres pasó de 5.9 a 3.8%.

Por regiones el desempleo abierto disminuyó en la mayor parte de las áreas metropolitanas analizadas, sin embargo, las bajas más significativas fueron registradas en Saltillo, Aguascalientes, San Luis Potosí, Tuxtla Gutiérrez y Querétaro. Por el contrario, el desempleo aumentó, en el mes anterior, en Colima, Tlaxcala, Villahermosa, Matamoros, Culiacán, La Paz y Campeche, mientras que se mantuvo sin cambios en Acapulco.¹¹³

III.3. Ley General de Salud.¹¹⁴

Este ordenamiento está constituido por 18 Títulos, integrados por 472 artículos y 7 artículos transitorios, es reglamentaria del artículo 4º Constitucional y establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, en materia de salubridad general (art. 1º).

Los objetivos principales del Sistema Nacional de Salud se encuentran en el artículo 6º de la ley que se analiza, el cual, en términos generales, plasma lo siguiente: Proporcionar servicios de salud a toda la población; contribuir al desarrollo demográfico armónico del país; prestar servicios de asistencia social, sobre todo a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos; impulsar al desarrollo familiar, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez; mejorar las

¹¹³ INEGI, Explorador de Internet de Microsoft, 13/01/98, 2:15:34 PM.

¹¹⁴ D.O.F. de 7 de febrero de 1984, con diversas reformas posteriores.

condiciones del medio ambiente; y, coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección.

Dentro del Capítulo VI, del Título Tercero, de la Ley en cita, se regulan los servicios de planificación familiar (arts. 67 al 71), los cuales comprenden la promoción del desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de servicios de planificación familiar y educación sexual, con base en los contenidos y estrategias que establezca el CONAPO, por lo que, a través de éste, la Secretaría de Salud, da asesoramiento para la elaboración de programas educativos de planificación familiar y educación sexual, requerido por el Sistema Educativo Nacional.

Particularmente, en el Título Primero, de las "Disposiciones Generales" (arts. 1º al 4º), también se señalan las siguientes finalidades que tiene el derecho a la protección de la salud:

- I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud (art. 2º).

En el Título Segundo, relativo al " Sistema Nacional de Salud" (arts. 5 al 22), se determina la constitución, objetivos, coordinación y competencia de dicho sistema, el cual está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud (art. 5º).

La coordinación del Sistema Nacional de Salud está a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta; establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal; coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud; promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitado por el Ejecutivo Federal; determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, así como coordinar el proceso de programación de las actividades del sector, con sujeción a las leyes que regulen a las entidades participantes; formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud; impulsar las actividades científicas y tecnológicas, además de coadyuvar con las dependencias

competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud; promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en la materia y apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud; coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud; promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud; impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud; y las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud (art. 7°).

Corresponde también a la Secretaría de Salud promover la participación, en el Sistema, de los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado, así como de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, en los términos de las disposiciones que al efecto se expidan. Asimismo, fomentará la coordinación con los proveedores de insumos para la salud, a fin de racionalizar y procurar la disponibilidad de estos últimos (art. 10).

La prestación de los servicios de salud se regula en el Título Tercero (arts. 23 al 77), en especial en lo relativo a la atención médica, a los prestadores de servicios de salud, a los usuarios de los servicios de salud y participación de la comunidad, la atención materno infantil, los servicios de planificación familiar y la salud mental.

Tal es el caso que, para todos aquellos que practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita, el último párrafo del artículo 67 del ordenamiento en estudio, establece que serán merecedores de las

sanciones establecidas en esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran.

El Título Cuarto se denomina "Recursos Humanos para los Servicios de Salud" (arts. 78 al 95), mismo que se refiere a los profesionales, técnicos y auxiliares en materia de salud, así como a la formación, capacitación y actualización del personal; a quienes se sujeta a las disposiciones legales previstas en el art. 78, en la inteligencia de que para el ejercicio de actividades profesionales en el campo de la medicina, odontología, veterinaria, biología, bacteriología, enfermería, trabajo social, química, psicología, ingeniería sanitaria, nutrición, dietología, patología y sus ramas, y las demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables, se requiere que los títulos profesionales o certificados de especialización hayan sido legalmente expedidos y registrados por las autoridades educativas competentes.

Para el ejercicio de actividades técnicas y auxiliares que requieran conocimientos específicos en el campo de la medicina, odontología, veterinaria, enfermería, laboratorio, clínico, radiología, terapia física, terapia ocupacional, terapia de lenguaje, prótesis y órtesis, trabajo social, nutrición, citotecnología, patología, bioestadística, codificación clínica, bioterios, farmacia, saneamiento, histopatología, y embalsamiento y sus ramas, se requiere que los diplomas correspondientes hayan sido legalmente expedidos y registrados por las autoridades educativas competentes (art. 79).

También este Título contiene disposiciones relativas al servicio social de pasantes y profesionales.

La investigación para la salud es materia del Título Quinto (arts. 96 al 103), y la información para la salud lo es del Sexto (arts. 104 al 109).

Los Títulos Séptimo al Décimo Cuarto, respectivamente, abordan la promoción de la salud (arts. 110 a 132); la prevención y control de enfermedades (transmisibles o no) y accidentes (arts. 133 al 166); la asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos (arts. 167 al 180); la acción extraordinaria en materia de salubridad general (arts. 181 al 184); los programas contra las adicciones (arts. 184 bis al 193); el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación (arts. 194 al 299); la publicidad que se refiera a la salud, al tratamiento de las enfermedades, a la rehabilitación de los inválidos, al ejercicio de las disciplinas para la salud y a los productos y servicios señalados en esta ley (arts. 300 al 312), y, por último, el control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos (arts. 313 al 350).

La sanidad internacional se regula en el Título Quinto (arts. 351 al 367), del que creo oportuno destacar que, cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, se someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional. Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad. Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas (art. 360).

Además, no podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto cumplan con los requisitos sanitarios, las personas que padezcan peste, cólera o fiebre amarilla, así

como otras enfermedades transmisibles que determine la Secretaría de Salud (art. 361); quienes quedarán bajo vigilancia y aislamiento en los lugares que la autoridad sanitaria determine, o en los que señale el interesado, si fueran aceptados por la autoridad, en tanto se decida, mediante el examen médico pertinente, si es aceptada o no su internación más allá del sitio de confinamiento, y se le preste, en su caso, la atención médica correspondiente (art. 362).

El Título Décimo Sexto contempla las autorizaciones y certificados (arts. 368 al 392); y, el Décimo Séptimo, la vigilancia sanitaria (arts. 393 al 401 bis-2).

De este último, es necesario el señalamiento de que corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella. La participación de las autoridades municipales estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales (art. 393).

El último Título del ordenamiento de mérito (Décimo Octavo), es el relativo a las medidas de seguridad, sanciones y delitos, en el cual se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población, las que se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren (art. 402).

Las violaciones a los preceptos de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen en ella, serán sancionadas administrativamente por las

autoridades sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos (art. 416); como es el caso de la establecida en el artículo 421, párrafo segundo, para quien viole, entre otros, el artículo 67, referente a la planificación familiar, siendo una multa equivalente de doscientas a dos mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate.

III.4. La Ley General de Asentamientos Humanos (D.O.F. de 21 de julio de 1993).

Antes del comentario concreto de la Ley vigente, creo pertinente hacer las siguientes reflexiones.

Algunos Estados tienen "leyes de planeación", pero ninguna de estas leyes refleja la "inmediatividad y particularidad territoriales" que deberían caracterizar a esta descentralización de la función legislativa en sentido material. En verdad, todas estas leyes son de una homogeneidad chocante con realidades tan diversas como, por ejemplo, las que contraponen al municipio de Bacalar en Quintana Roo con el de Acapulco en Guerrero, o con el de Monterrey en Nuevo León.

Algunas conclusiones son de interés en esta materia de nuestra harta caducas reglamentaciones de asentamientos humanos y suelo urbano. Estas leyes suelen llamarse Ley de Planeación y Urbanización (Michoacán, Jalisco) o Ley de Planeación (Veracruz, y recientemente la algo renovadora de Nuevo León, que en uno de sus primeros artículos declara "de interés y utilidad públicos la planificación del Estado y especialmente de las ciudades y población de la Entidad Federativa, así como la

ejecución de las obras de planificación relativas..."

Luego, suelen seguir una serie de artículos tendientes a explicar los conceptos de planificación y urbanización. Casi todos los aspectos señalados se relacionan con los problemas físicos, de espacio urbano en sentido estricto: relacionan con los planes reguladores con el desarrollo de la población, abrir nuevas calles o rectificar las existentes, ejecutar servicios de saneamiento, construcción de edificios, búsqueda en suma de una racional utilización del espacio, puesto que todas las leyes se refieren a la necesidad de una zonificación. Las leyes crean comisiones estatales de planificación que son las autoridades máximas en relación a los problemas urbanos, facultadas con muy amplios poderes para la aprobación, modificación e interpretación de los planes de crecimiento urbano. Con el asesoramiento de esas comisiones, cada Estado debe decidir la procedencia de las expropiaciones y la magnitud de impuestos, tasas y contribuciones que se relacionan con el crecimiento urbano.

Los municipios fueron – en el régimen vigente hasta 1976- simples auxiliares de los Estados en estos problemas, careciendo de las facultades decisorias que parecía tender a atribuirles la Constitución reformada el 6 de febrero de 1976, cuya reglamentación legislativa, federal y estatal- después de un agitado debate público y para la cual el titular del Poder Ejecutivo Federal convocara a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión -, tiende, en discutible interpretación, a restringir una vez más la necesaria y hasta obvia descentralización de la función legislativa material de los municipios. Así, en un régimen auxiliar, los municipios sólo pueden iniciar estudios conducentes a la elaboración de planes reguladores, incumbiendo a los Estados, directamente y con la colaboración de los ayuntamientos, la responsabilidad de construir obras de interés colectivo sin otra limitación que la impuesta por sus presupuestos.

En materia de asentamientos humanos, la competencia de atribución de las personas públicas territoriales (Estados, Municipios) carece de sentido si dichas facultades no se ven sustentadas en una participación proporcional dentro de los recursos hacendarios de la República. Los ingresos municipales son muy reducidos y totalmente insuficientes para satisfacer el más elemental de sus cometidos. La insuficiencia presupuestaria, no sólo reza para los Estados sino, inclusive, para el presupuesto del Distrito Federal; a pesar de que éste recoge en impuestos más de cuatro veces, gasta en obras públicas casi cinco veces y en gastos administrativos más del doble, que todos los municipios reunidos de la República.

En otras palabras, el imperativo constitucional del Municipio Libre tiene enorme relevancia para el horizonte de la urbanización mexicana, necesitada de políticas de asentamientos humanos dotadas de inmediatidad y especialización territorial. Pero dicha organización se convierte en un trozo de papel, si no está respaldada por un razonable apoyo presupuestario. De lo contrario, será verdad que aquella cifrada desproporción entre el presupuesto del Distrito Federal y la totalidad de los municipios simbolizaría "la casi total ausencia de gobiernos municipales en México fuera del Distrito Federal". En efecto, el impuesto predial y el impuesto sobre ventas comerciales suministran generalmente alrededor del 80% de los impuestos nacionales. Sin embargo, no debe olvidarse que en los Estados Unidos Mexicanos, todos los programas de educación y bienestar social son financiados por el Gobierno Federal. En los restantes municipios, el impuesto predial es muy reducido.¹¹⁵

También es de interés referir, de la exposición de motivos del ordenamiento en

¹¹⁵ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit., págs. 394 y 395.

análisis, lo siguiente:

“La problemática de los asentamientos humanos que vive el país es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado Mexicano no puede postergarse, como ninguna de las medidas que se orienten a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico”.

“La comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados; que considere provisiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población; que reduzca el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorgue suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra, y que contribuya a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad para beneficio colectivo.

Debemos evolucionar hacia un sistema de centros urbanos de dimensiones medias, para que en nuestro país no se vuelva a repetir el fenómeno de la macrocefalia urbana; por ello, hay que reducir el índice de crecimiento de las grandes urbes, propiciar su probable descongestión, y plantear una política realista, de acuerdo con nuestros recursos financieros, que nos permita obtener mejores rendimientos de las inversiones que se realizan en los centros urbanos, para construir las obras públicas que requiere la población, y satisfacer en forma suficiente, las necesidades de servicios públicos.”

"... tiene por objeto establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación en dicha materia; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos ..., tiende a lograr entre otros propósitos, el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, al integrar la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional que rompa con anacrónicos desequilibrios que dan base a un neocolonialismo interno; por ello, también debe encaminarse a fomentar una adecuada vinculación socioeconómica de las ciudades, en concordancia con un sistema nacional.

La ordenación de los asentamientos humanos corresponde a la problemática de población del país, por lo que deberá de realizarse de acuerdo con las directrices que sobre política demográfica dicte la Secretaría de Gobernación, o en su caso, el Consejo Nacional de Población.

Finalmente, atendiendo a los principios de nuestra Carta Magna en materia de garantías individuales y toda vez que un desarrollo sano y ascendente que beneficie a los sectores de la población no justifica el sacrificio de las libertades individuales, las legislaturas locales conforme a este ordenamiento, deben dictar las normas necesarias para regular la ordenación del desarrollo urbano de su entidad; establecer los recursos, defensas, procedimientos y tribunales competentes, así como los delitos y las penas para infractores de las leyes, reglamentos, programas y planes ordenadores".

Ahora bien, por lo que hace a la Ley en comento, las disposiciones de ésta son de orden público e interés social, cuyo objeto es establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento del control de población; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población; y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos (art. 1º).

Esto tiene especial relevancia, toda vez que el crecimiento de la población ha tenido enorme ingerencia en varios aspectos de nuestra vida. Puede citarse Johannes Overbeek, quien afirma que "La historia de las teorías de la población se ha escrito primordialmente desde el punto de vista económico. Pero el estudio de la población es un tema interdisciplinario. Por lo tanto, en un análisis descriptivo del crecimiento evolutivo de las teorías de la población debemos prestar cierta atención también a los académicos de otras disciplinas..."¹¹⁶

Cuando el economista piensa en la "población", tiende a plantear dos interrogantes:

1. ¿Cómo afectan el volumen de la población los factores económicos, tales como el ingreso per capita?
2. ¿Cuáles son los efectos del tamaño, la tasa de cambio y la composición de

¹¹⁶ Overbeek, Johannes, Historia de las Teorías Demográficas, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 9.

una población sobre los recursos y la prosperidad económica de un pueblo?

Ya que nuestro pueblo ha tenido la desagradable oportunidad de saber las repercusiones de una sobrepoblación, se hace necesario reglamentar los rubros antes citados, para no vernos afectados nuevamente, por la falta de previsión.

No obstante que la ley en estudio señala los principios que deberán orientar los criterios del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, no ha ocurrido así en la mayoría de los casos, pues, como lo vengo sosteniendo, se ha dado de manera irregular, ante la necesidad de la población por contar con un lugar donde vivir. Me refiero principalmente en el Distrito Federal, respecto a asentamiento humanos irregulares, pues en alguna ocasión estos son regularizados por decisiones políticas, mientras que, en otras, se mantienen irregulares y no se hace nada, ya sea por estar en áreas ecológicas o de alto riesgo.

En los Estados de la República es menor este problema, debido principalmente a que todavía no hay sobrepoblación, y se puede planear el desarrollo y crecimiento de los asentamientos humanos. Esto último resulta relevante, para que tengamos ciudades planeadas y verdaderamente pensadas hacia sus necesidades de crecimiento en el futuro, evitándose todos los problemas de asentamientos irregulares que vivimos en el Distrito Federal.

La ley establece, entre otros conceptos, lo que debe entenderse por asentamiento humano, centros de población, conurbación y zona metropolitana, para los efectos

señalados en el ordenamiento cuyo alcance se comenta (art.2º), diferenciándose entre asentamientos humanos, que comprende fundamentalmente al hombre, sus sistemas de convivencia y el marco geográfico y material en que se desarrolla, y centro de población, que se refiere exclusivamente a dicho marco.

En el artículo tercero, se establecieron los propósitos que deberá perseguir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, enunciando diversas medidas para lograrlos, las que se llevarán a cabo, como se deriva del artículo 4º, mediante un Plan Nacional, planes estatales, y municipales, y programas de desarrollo urbano, que deberán publicarse, para su debida divulgación, en los periódicos oficiales y en los nacionales de mayor circulación; y en los locales, cuando corresponda. Resulta importante destacar que dichos planes y programas deberán mantenerse a disposición del público interesado en tener acceso a ellos, en las oficinas en que se lleve a cabo su registro, y que deberán de establecerse para el efecto (arts. 14 al 17), lo que, en alguna forma, trata de garantizar el principio de seguridad jurídica, cuya vigencia resulta indispensable para una convivencia armónica entre todos los mexicanos.

Los artículos 6º a 10, establecen la concurrencia y coordinación de las autoridades en la materia, tanto federales, como estatales y municipales, especificando su ámbito de competencia y atribuciones, para llegar al objetivo esencial de que se cumplan los planes y programas correspondientes y de que se observen, en sus pormenores, esta Ley y las demás que tiendan a complementarla.

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, forman parte del Sistema

Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo; los cuales se llevarán a cabo a través del Programa Nacional de Desarrollo urbano, los programas estatales y municipales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conurbadas, los programas de desarrollo urbano de centros de población, y los programas de desarrollo urbano derivados de los antes señalados que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, mismos que se regirán por las disposiciones de esta Ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La Federación y las entidades federativas pueden convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios, de acuerdo con la legislación local (arts. 11 y 12).

De las disposiciones contenidas en los artículos 16 y 17, se desprende que es a las legislaturas locales a quienes corresponde expedir sus respectivas leyes estatales de Desarrollo Urbano que atenderán al cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional y en este ordenamiento que, obviamente, no podrán ser contrariados por las leyes locales.

En materia de conurbaciones, comprendida en el Capítulo Cuarto (arts. 20 al 26), se ordena que, si esto involucra territorios municipales de dos o más Estados de la República, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el

ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el fenómeno de referencia, con apego a esta Ley.

En materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables (art. 27). Tratándose del Distrito Federal, será de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., la cual posteriormente también comento.

Por otra parte, la Federación, las entidades federativas y los municipios, llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra, que evite la especulación de inmuebles aptos, para el desarrollo urbano y la vivienda; reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano; y, garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano (art. 40).

Por último, este dispositivo en estudio también previene la participación social para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (Capítulo Séptimo, arts. 48 a 50), mediante acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, promovidas por las autoridades federales, estatales y

municipales. De igual forma, se procura que dichas autoridades fomenten y controlen el desarrollo urbano (Capítulos Octavo y Noveno, arts. 51 a 52 y 53 al 60, respectivamente), a través de la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los tres sectores ya citados, para la aplicación de los planes o programas correspondientes; el establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano y la vivienda; el otorgamiento de incentivos fiscales, tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población; la canalización de inversiones en reservas territoriales, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; así como la satisfacción de las necesidades complementarias en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, generadas por las inversiones y obras federales.

Estas acciones e inversiones deberán también considerar la protección del patrimonio cultural de los centros de población; la simplificación de los trámites administrativos que se requieran para su ejecución; el fortalecimiento de las administraciones públicas, estatales y municipales; la modernización de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria en los centros de población; la adecuación y actualización de las disponibilidades jurídicas locales en materia de desarrollo urbano; así como el impulso a la educación, la investigación y la capacitación en esta materia; y, la aplicación de tecnologías que protejan al ambiente, reduzca los costos y mejoren la calidad de la urbanización (art. 51); sin que surtan efecto ni puedan inscribirse en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano, ni los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los mismos (arts. 53 y 55).

Debo señalar que lo anterior prácticamente no se ha cumplido hasta ahora, sobre todo en la ciudad de México, por lo menos en forma integral, debido a corruptelas, influyentismo y otras cuestiones de índole "política" (populismo y demagogia).

III.5. Código Penal para el Distrito Federal.¹¹⁷

Tradicionalmente se ha considerado al aborto en nuestro país dentro de los delitos contra la vida y la integridad corporal, no obstante algunos intentos por su despenalización, como en el caso de Chiapas, en donde se promovió una reforma en 1990, a la que después se dio marcha atrás.

Por lo que hace al Distrito Federal, atendiendo a lo previsto por los artículos 329 al 334 del Código en análisis, se refiere al aborto, su penalización y sus excluyentes. Sin entrar a polémica, considero necesario analizar su legalización, partiendo de que existe un alto número de nacimientos no deseados, no solo por violación o en caso de que corriesen el riesgo de muerte la mujer o el producto, situaciones reguladas en los artículos 333 y 334 del ordenamiento en cuestión, sino también muchas veces por falta de información y orientación, porque no se tomaron las debidas precauciones o por la precaria situación económica que padecen las personas, lo que seguramente lograría reducir el índice de natalidad, evitando fenómenos sociales tan desagradables como el maltrato a menores, el alto crecimiento de los llamados niños de la calle, suicidios y homicidios; además de que, en mi opinión, el precepto condenatorio es violatorio del artículo 4º Constitucional, en su párrafo cuarto, toda vez que es un derecho de la persona

¹¹⁷ D.O.F. de 14 de agosto de 1931, con múltiples reformas.

decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

III.6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹¹⁸

Aunque esta Ley no se refiere directamente a la materia poblacional, sino que establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, consideré conveniente la remisión a algunos de sus preceptos que se relacionan y complementan el marco jurídico que en esta tesis se plasma.

Por ejemplo, de conformidad con el artículo 9º, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal (art. 20).

El Presidente de la República podrá celebrar convenios en coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de

¹¹⁸ D.O.F. de 29 de diciembre de 1976, con múltiples reformas.

favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas (art.22).

A la Secretaría de Gobernación corresponde, por lo que hace a nuestro tema, vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento; aplicar el artículo 33 de la Constitución; formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo; organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal (con lo cual no estoy de acuerdo, ya que, independientemente de otras reflexiones, debe ser atribución del gobierno de esta ciudad, además de la criticada invasión en la esfera de competencia del Poder Judicial); conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre, así como también en materia de protección ciudadana; y, formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo (art. 27).

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde, en el tema que nos ocupa, conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República

Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, invertir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles; e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización (art. 28).

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le atribuye proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingreso de la Federación y del Distrito Federal; formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República; y, vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación (art. 31).

No obstante lo anterior, la competencia relativa a ingresos y egresos del Distrito Federal tiende cada día más a trasladarse al gobierno de la ciudad.

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de

planeación, programación, concertación, coordinación y evaluación; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población; promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda; y, promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social (art. 32).

A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, corresponde fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera; administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación; vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional; evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de

desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos de los servicios y del transporte; evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y cuerpos de agua de jurisdicción federal; conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; y, manejar el sistema hidrológico del Valle de México (art.32-bis).

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país (art.34).

A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, corresponde formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.

III.7. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.¹¹⁹

Antes de analizar el texto legal, es conveniente la referencia (extractada) a la Exposición de Motivos de la Iniciativa que enviara el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para la Ley de 1976 que aunque ya no está en vigor, sirvió de sustento para la

¹¹⁹ Aprobada el 23 de diciembre de 1995, por la Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996; abrogó la publicada en el D.O.F. de 7 de enero de 1976.

actualmente aplicable.

“Para que nuestra capital y su área metropolitana estén en aptitud de entregar al país lo que éste puede esperar de ellas, en promoción económica, en avance cultural y en perfeccionamiento de la vida urbana, es imprescindible que no crezcan en dimensión mayor a sus capacidades, único medio por el cual podrán ofrecer oportunidades remunerativas al trabajo y posibilidades efectivas de organizar una convivencia digna, armoniosa, sana y justa.

Ante el proceso de urbanización que se manifiesta en México con una tasa de las más elevadas del mundo, se han presentado importantes modificaciones en la estructura económica, política y social del país, que nos obliga al establecimiento de normas y planes que afronten y organicen adecuadamente las nuevas estructuras, procurando regular el proceso de migración, con el propósito de que los sectores no agrícolas puedan absorber en forma productiva a la población procedente del campo.

Las políticas recomendables deben ser sustancialmente las siguientes:

- Regular un desarrollo urbano equilibrado, dentro de los marcos nacional, regional y metropolitano;
- Organizar una mejor distribución de la población en el territorio, de tal modo que su crecimiento constituya un factor de desarrollo; e
- Instituir el instrumento de planeación urbana que oriente y dirija el crecimiento hacia objetivos predeterminados para lograr el uso racional del suelo y la prestación adecuada de los servicios públicos, así como la preservación del medio natural para lograr el equilibrio ecológico que comprenda tanto la ciudad de México como el área metropolitana y las zonas predestinadas a recibir su

expansión.

El examen de las condiciones de crecimiento y desarrollo urbano que presenta nuestra ciudad capital, requiere de la mayor atención de parte de los técnicos, los políticos y la población en general, ya que el planeamiento urbano deber ser una responsabilidad compartida por estos tres sectores, pues la formulación de dicho planeamiento corresponde a los técnicos; la decisión es política y su aceptación o rechazo es derecho de los habitantes de la ciudad. Todo trabajo de planeación presupone una información básica y exhaustiva del medio, que puede ser un país, una región, una ciudad o un barrio.

Debe ser eminentemente objetiva y sustentarse en el registro de datos sobre recursos, instituciones y personas, y así en el caso del planeamiento urbano, deben ser considerados tres elementos básicos: la población, el medio natural y la cultura; esta última como producto de la interacción de los dos primeros.

La planeación del desarrollo de la ciudad de México es compleja, porque influye en la concentración urbana más importante de la República, que es a la par el centro político y administrativo donde se alojan las instituciones que dan cohesión a la vida nacional. Es también centro cultural, comercial, industrial, financiero y de negocios que incide fuerte y decisivamente en la economía del país.

El crecimiento urbano rebasó los cálculos de la planeación que se habían hecho. No fue falta de previsión: la explosión demográfica se produjo más allá de cualquier pronóstico posible. Debemos estar preparados para que esto no vuelva a suceder, ordenando el espacio urbano, integrándolo adecuadamente y dándole a la ciudad de México la posibilidad de un crecimiento organizado.

El urbanismo ejerce una acción orientada a ordenar las ciudades con una finalidad definida: conseguir la armónica estructuración económica y social de cada concentración urbana en servicio del bienestar máximo de su población; la ordenación del territorio va más allá de la consideración urbana, -su ámbito de actuación es a escala nacional y en base a esta medida estructural toda su acción. Sin embargo, lo que sí hay que tener presente es que dentro de esta perspectiva, el urbanismo coadyuva a la consecución de los fines de la ordenación del territorio y ésta no puede actuar a sus espaldas; la ordenación del espacio queda concebida como la última fase del urbanismo pero tiene que ir más allá de la simple ordenación del espacio físico y extenderse a todas las categorías espaciales." ¹²⁰

Ahora bien, la ley de mérito vigente contiene 84 artículos y siete transitorios, dentro de nueve Títulos, y tiene por objeto fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población; determinar los usos de suelo, su clasificación y zonificación; establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano; y establecer la concurrencia entre los gobiernos federal y del Distrito Federal, así como la participación democrática de los diversos grupos sociales y la concertación de acciones con los particulares, con el fin de que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial mejoren el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural en todos los ámbitos, tal y como se dispone en el artículo 2º.

Su visión normativa e integradora determina los usos del suelo, su clasificación y

¹²⁰ Salomón de Padrón, Magdalena, Op. cit., págs. 38 y 39.

zonificación, así como el establecimiento de los principios básicos mediante los cuales se mantendrán y llevarán a cabo las políticas y programas que garanticen el equilibrio y reordenamiento del Distrito Federal, en beneficio de sus habitantes.

El establecimiento de estos principios y disposiciones jurídicas, así como la concertación de acciones con autoridades de las entidades federativas y municipios conurbados, prevé la interacción dinámica entre éstas, con lo cual se hace viable y factible lograr los objetivos del bienestar individual y colectivo.

Asimismo, fija el ámbito de competencia, funciones y atribuciones en los que los propios órganos de gobierno deberán participar conjunta y coordinadamente con los ayuntamientos municipales, los gobiernos estatales y el gobierno federal, para la planeación y ejecución de los programas que sean aplicables en las zonas conurbadas.

Siguiendo este principio de cooperación y coordinación, las delegaciones políticas del Distrito Federal colindantes actuarán en la ejecución de los programas y acciones relativas a los servicios públicos, mismos que deberán ser presentados por el Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su debate, análisis y aprobación.

El Título Segundo hace referencia específica a las autoridades e instancias de gobierno que intervienen en materia de desarrollo urbano, para el diseño e instrumentación operativa de las políticas, planes y programas, las cuales son: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, los delegados del Distrito Federal.

Complementariamente, el Título Tercero desagrega las fórmulas y modalidades de dichas políticas, estrategias, objetivos, metas, prioridades, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación y revisión de resultados, modos de coordinación, así como las consultas públicas sobre la totalidad de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal, mismas que deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que prevé esta Ley se concretarán a través del Programa General, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo; de ahí la importancia estratégica de los programas delegacionales y parciales, que en su conjunto forman el instrumento rector de la planeación para el Distrito Federal.

Nuestra Ley establece la diferenciación objetiva entre los programas parciales, en relación con los programas delegacionales dentro de una misma demarcación política, así como cuando existe la correspondencia entre dos o más delegaciones; de tal manera que la estructura territorial de infraestructura y servicios sea consecuente con los programas sectoriales que elabore y ejecute la Administración Pública del Distrito Federal.

El Título Cuarto de la Ley hace las precisiones correspondientes sobre el imperativo de congruencia para el ordenamiento territorial, la vocación, usos y destinos del suelo dentro del espacio territorial que comprende el Distrito Federal, con especial énfasis a los derechos y corresponsabilidades de los asentamientos humanos que en él se ubican, así como las actividades lícitas y la observancia de las disposiciones reglamentarias para las mismas que tutelan a la ciudadanía, explicando los términos, formas y modalidades en los que los espacios físicos, la infraestructura y los servicios se autorizan.

En el Título Quinto se establece la ejecución de los programas a cargo de las autoridades capitalinas. Su ejecución en los ámbitos delegacionales se puede llevar a cabo mediante la constitución de polígonos de actuación; éstos pueden constituirse por la solicitud de los propietarios de los inmuebles ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Departamento del Distrito Federal.

En los casos de la ejecución de programas a través de los sistemas de actuación social, privada o de cooperación, los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios ubicados en un área determinada podrán asociarse entre sí o con la Administración Pública del Distrito Federal, constituyendo un fideicomiso. Esta figura enriquece las alternativas en materia de desarrollo urbano, ya que da la oportunidad de participar a los particulares en la aplicación de sus programas.

Corresponde al Título Sexto especificar las formas de la participación social y privada, que serán aprobadas y promovidas por la Administración Pública del Distrito Federal, en cuanto a la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular y su financiamiento; en la construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales e industriales.

La Ley prevé la constitución del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano, que es un organismo permanente de participación social de consulta, opinión, asesoría y análisis para impulsar proyectos y programas cuya viabilidad, factibilidad y beneficios contribuyan al mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México y su zona metropolitana.

Este Consejo se integra por el Secretario, quien nombrará a un Secretario Técnico; el Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea; un Consejero por cada uno de los colegios de profesionistas de las instituciones de educación superior con programas en la materia; dos Consejeros por cada una de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales, de Desarrollo Metropolitano, de Vivienda, de Desarrollo Rural y de Población y Desarrollo de la Asamblea; los organismos de los sectores social y privado que podrán participar a invitación del Consejo Asesor o de alguna de sus Comisiones, sobre asuntos específicos.

El Título Séptimo regula la ejecución de los programas en polígonos de actuación realizados por los particulares, mediante los sistemas de actuación social, privada o por cooperación, que dará lugar al otorgamiento de estímulos fiscales. Dichos estímulos deben sujetarse a las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las licencias, certificaciones y medidas de seguridad se especifican en el Título Octavo, indicándose sus características singulares en cuanto a uso de suelo; construcción en todas sus modalidades; fusión; subdivisión; relotificación; conjunto; condominio; explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos, para la obtención de materiales de construcción.

De manera complementaria, en el Reglamento de esta Ley se determinan los casos en que se requieren dichas licencias y los criterios normativos conforme a los cuales se otorgan.

Singularmente definidos en esta Ley se encuentran los casos para el otorgamiento de licencias en las zonas e inmuebles catalogados como arqueológicos, históricos o artísticos, en cuyo trámite se observarán los lineamientos de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes, en el ámbito de sus competencias, lo que resulta de especial relevancia para evitar la afectación del patrimonio cultural de la Ciudad de México.

Asimismo, en el cuerpo de esta Ley se establecen los criterios y medidas de seguridad para la suspensión de trabajos y servicios; la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, construcciones y las obras; la desocupación o desalojo de inmuebles; la demolición de construcciones; el retiro de instalaciones y la prohibición de actos de utilización inadecuada que atente contra los principios rectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Para aplicar dichas medidas de seguridad, las partes en conflicto o controversia se deberán someter a lo previsto por el Código Civil y las leyes de Protección Civil y Procedimiento Administrativo. Estas podrán ser promovidas u ordenadas por las autoridades competentes del Distrito Federal y en caso de riesgo procederán a su inmediata ejecución, que por tener un carácter preventivo y correctivo serán aplicadas sin perjuicio de las sanciones correspondientes por las infracciones cometidas.

En el Título Noveno se establecen las sanciones y procedimientos. En caso de cometer violación al presente ordenamiento, al Reglamento o los programas, se considerarán infracciones que tendrán como consecuencia la imposición de sanciones, así como la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. Si las violaciones son cometidas por servidores públicos, se aplicarán las normas que rigen la

responsabilidad de éstos.

Para aplicar las sanciones se tomará en cuenta la capacidad económica, la gravedad de la infracción, las circunstancias particulares del caso y la reincidencia. El plazo en que prescriben éstas es de un año y se computará desde el día en que se hubiera cometido la infracción.

Se establece la figura de la afirmativa ficta, que opera en caso de omisión, por parte de la autoridad competente, al no dar respuesta en tiempo y forma a una solicitud fundada; la afirmativa ficta debe entenderse como un recurso que será solicitado en los términos y procedimientos que la Ley prevé.

Asimismo, se entenderán negadas por silencio las solicitudes presentadas en los términos que fija el procedimiento administrativo en los siguientes casos: a) certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos; b) solicitud de licencia de uso de suelo cuando se refiera a obras de impacto urbano y ambiental o de construcciones riesgosas, calificadas como tales por el Reglamento de la Ley; y c) solicitudes de modificación de los programas y de licencias de construcción que se pretendan ejecutar en el suelo de conservación.

Se podrá ejercitar acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública e interponer el recurso de inconformidad en contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas o bien intentar juicio de nulidad.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal atiende las demandas,

requerimientos y necesidades que plantea la ciudadanía por los cauces institucionales y además establece los mecanismos de participación de los particulares en la formulación y ejecución de sus programas.

Este ordenamiento tiene como finalidad buscar un asentamiento urbano que satisfaga las necesidades de la población y mejore la calidad de vida, garantizando que la explotación de los recursos renovables sea de manera equilibrada y racionalizada.¹²¹

A esta ley le son propias diversas disposiciones complementarias en forma de reglamentos, decretos y acuerdos que, en obvio de no engrosar más este trabajo, no se comentan.

En octubre de 1997, en el marco de la celebración por el "Día Mundial del Habitat", se efectuó el simposio "Las Ciudades del Futuro: Escenarios para el próximo siglo", en el que el doctor Guillermo Aguilar, miembro del Instituto de Geografía de la UNAM, comentó que en ese año en las regiones desarrolladas se localizaban alrededor de cuatro mil millones de habitantes urbanos; de ellos, la mayoría se encontraba en Asia y, en el año 2025, más del sesenta por ciento de la población mundial sería urbana.¹²²

Esto debe alertarnos para emprender una profunda revisión legislativa y exigir su cabal cumplimiento.

En términos ambientales, por ejemplo, se ha prestado demasiada atención a los

¹²¹ Miranda Solano, Alfredo, Comentarios a la publicación de la Ley por parte de la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1997, s/no. de pág.

¹²² Gaceta UNAM, 9 de octubre de 1997, pág. 8.

problemas de contaminación atmosférica, pero se ha dejado de lado la salud humana y la calidad de vida en las ciudades; específicamente, la ciudad padece el inadecuado abastecimiento de agua, el déficit de obras de saneamiento y drenaje, así como un deficiente sistema de recolección de basura, independientemente de los riesgos que pueden presentarse en la ciudad, como inundaciones, deslizamiento de tierras, riesgos químicos y psicosociales relacionados con las malas condiciones de trabajo.

III.8. Ley Federal de Vivienda,¹²³

Esta ley consta de 65 numerales y tres transitorios, es reglamentaria del artículo 4º Constitucional, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa, mediante los lineamientos generales de la política nacional de vivienda descritos en el artículo 2º, de los que destacan los que se refieren a la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, la aplicación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, la coordinación y concurrencia de las autoridades del ramo, en forma programada, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda; el apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda y su promoción; todo ello en el entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.

El Programa Sectorial de Vivienda, previsto en la ley, deberá contener las acciones

¹²³ D.O.F. de 7 de febrero de 1984.

públicas federales de vivienda, considerando la participación de los sectores social y privado.

Se reglamentan los apoyos del gobierno federal para vivienda, así como la producción y distribución de materiales, normas, tecnología, créditos y asignaciones para la vivienda; sin embargo, en esta época de crisis prolongada, a pesar de los esfuerzos del gobierno federal, estos han sido insuficientes, pues este beneficio no llega a quienes más lo necesitan, debido a que se lucra con la vivienda de interés social, ya que es práctica común que se asigne este tipo de casas a quien dé una cantidad extra como gratificación, por lo que se debe sancionar enérgicamente a quienes lucren con viviendas de interés social procurando así, que éstas lleguen a quien más lo necesita.

Sujeto a lo previsto por la ley, el Plan Sectorial de Vivienda se complementa con los programas institucionales de las entidades de la administración pública federal que lleven a cabo acciones habitacionales y los programas operativos anuales de las demás dependencias (art. 7º), dentro de las posibilidades territoriales (arts. 19 al 29) y financieras, sujetándose a las normas de diseño y tecnología de la construcción, uso y aprovechamiento para la vivienda (arts. 38 al 43).

Es de hacer notar que la Ley ordena que se expidan reglas para la operación y el otorgamiento de créditos para viviendas producidas o mejoradas con recursos federales y previene las bases para la asignación de viviendas de este tipo (arts. 45 al 48).

También se refiere a las sociedades cooperativas de viviendas (arts. 49 al 56), las que desafortunadamente hasta la fecha no han prosperado.

De este ordenamiento también han derivado una serie de disposiciones complementarias, sobre todo a través de Decretos y Acuerdos, como por ejemplo en materia de estímulos fiscales, o sobre la creación, modificación o extinción de programas, comisiones u otros organismos encargados de atender el problema habitacional.

III.9. Ley de Planeación.¹²⁴

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Demográfica; las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta ley; y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas (art. 1º).

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 2º).

¹²⁴ D.O.F. de 5 de enero de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Este Plan precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país (art. 21), e indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados (art. 22).

III.10. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O.F. de fecha 31 de mayo de 1995.)

El punto cuatro, concerniente al "Desarrollo Social", es el que se relaciona particularmente con el presente trabajo, ya que se refiere, en primer término, a una introducción de lo que ha sido el desarrollo social, asimismo se realizó un diagnóstico con cifras y datos desde 1930 a la fecha, donde se hace un planteamiento de la situación, con números de lo que ha sido la evolución social del país, se proporcionan datos de educación, salud, empleo, vivienda y explosión demográfica, entre otros rubros.

Los datos que se proporcionan nos llevan a concluir que uno de los factores importantes, a mi juicio el más importante, que ha originado en gran medida los problemas que padecemos actualmente, es la explosión demográfica, principalmente en la década de los setentas, esto por falta de planeación del gobierno y de educación de la población, fundamentalmente.

No obstante que se ha reducido en gran medida el crecimiento de la población, no ha sido suficiente, toda vez que la explosión demográfica fue tanta que sus efectos aún se resienten, aunado a otros factores que se señalan en el Plan en comento, como la disminución de la mortalidad, el aumento en las expectativas de vida, etc.

Sobre esto último, se resaltan particularmente en el documento mencionado, los logros que se han obtenido en materia de salud, sin embargo, no se proporcionan cifras sobre las principales enfermedades de mortalidad, es decir, cuántas personas la padecen, entre que edades, y el costo que representa.

Por otro lado, considero de suma importancia que se planee alcanzar los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico, a través de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de servicios básicos, tales como educación, salud, seguridad social y vivienda. La pregunta sería ¿Cómo se hará, si el presupuesto del gobierno federal se ha venido recortando sustancialmente?

No obstante, para dar un ejemplo de los beneficios que se obtienen al ampliar y mejorar los mencionados servicios, podemos hacer la siguiente cita, "En cualquier edad las tasas de desempleo tienden a ser menores en los universitarios y a elevarse consistentemente con la disminución del nivel educativo...", es decir la gente preparada siempre va a tener más oportunidades.¹²⁵

En lo particular, debo referirme al punto "armonizar el crecimiento y distribución territorial de la población". Para tales efectos se planea incidir en la circularidad entre la

¹²⁵ Spiegelman, Martimer, Introducción a la Demografía. (trad. García Rocha, Adalberto), Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pág. 350.

pobreza y rezago demográfico, impulsar la reducción del crecimiento demográfico, fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer, distribución de la población, migración y desarrollo sustentable, promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social, y superar la pobreza extrema.

III.11. Programa Nacional de Población 1995-2000.¹²⁶

El Programa Nacional de Población 1995-2000 (PNP) fue el primero de los diversos programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en ser presentado por el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León. Se estructura en ocho rubros y tres anexos, a saber: Situación demográfica nacional; preferencias reproductivas y anticoncepción; distribución territorial de la población y migración interna; familia y condición de la mujer; retos prioritarios de la política de población; objetivos y estrategias de la política de población; metas y perspectivas futuras de la población; y, lineamientos generales de la política de población (Anexos: Nomenclatura de entidades federativas; fuentes de cuadros, gráficas y mapas; y, glosario).

El PNP identifica los principales desafíos demográficos que enfrenta el país, define los objetivos, estrategias y metas en la materia, y propone esquemas de planeación, coordinación y concertación multisectoriales que buscan potenciar y fortalecer la acción pública en este campo.

¹²⁶Impreso por el CONAPO, septiembre de 1996.

Para alcanzar sus objetivos, el PNP establece 137 líneas de acción, organizadas en once diferentes lineamientos estratégicos. El número y amplitud de esas acciones ponen de manifiesto la naturaleza multisectorial de la política de población. Asimismo, sugieren que para hacer frente a la evolución de los fenómenos de población y a los efectos de la inercia demográfica es necesario descansar en estrategias y acciones integrales y de largo plazo.¹²⁷ Además, el PNP busca constituirse en la base para propiciar una amplia y activa participación de la sociedad en su conjunto en el logro de sus objetivos, para elevar la calidad de vida, lograr el bienestar de los mexicanos, y fincar las bases de un desarrollo perdurable.

A mi juicio, el PNP es más bien una narrativa de la situación demográfica actual, salpicada de cierto discurso demagógico y buenos deseos que, sin embargo, no logra aterrizar en acciones concretas que, a dos años y medio, haya dado frutos cuantificables en beneficio de la sociedad.

III.12. Otras Disposiciones Complementarias.

Como puede apreciarse, el marco jurídico aplicable a nuestra tesis profesional es por demás prolijo, por lo que, para no pecar sobre la extensión de esta monografía, a continuación sólo enuncio algunas disposiciones legales más, que se relacionan directa o indirectamente con el tema, y remito al lector a las fuentes originales:

¹²⁷ Solís Cámara, Fernando, Op. cit., pág. 4.

1. Ley de Información, Estadística y Geográfica (D.O.F. de 30 de diciembre de 1980).
2. Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la clave única de registro de población (D.O.F. de 23 de octubre de 1996).
3. Ley Ambiental del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal de 8 de julio de 1996).
4. Ley de Transporte del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal de 21 de diciembre de 1995).
5. Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin fecha de publicación).
6. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Gaceta Oficial del Distrito Federal de 8 de julio de 1996).
7. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal de 10 de enero de 1996).
8. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (D.O.F. de 12 de junio de 1995).
9. Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal de 11 de julio de 1996).

En conclusión, nuestra actual legislación de la ciudad de México, a nuestro juicio, requiere de una profunda revisión y, consecuentemente, su adecuación a la realidad actual, con su irrestricto cumplimiento, para no quedar, como hasta ahora, casi como "letra muerta". Regulación que deberá considerar integralmente todos los escenarios de la gran urbe, incluso el relativo al aspecto tecnológico, el cual seguirá desempeñando un papel importante en el estructura y funcionamiento de las ciudades, ya que la instauración de mecanismos jurídicos que permitan introducir una serie de soluciones tecnológicas, será crucial para el funcionamiento de la capital del país, sobre todo en las áreas de

transporte, telecomunicaciones, potabilidad del agua, procesamiento de basura, preservación del medio ambiente y seguridad pública.

Si quisiéramos encontrar el hilo conductor a través de nuestra historia económica, deberíamos decidirnos por el de la tierra. El suelo, en efecto, no solamente ha sido el escenario de numerosos episodios en el acontecer de nuestros pueblos, sino la causa de muchos de ellos. De la manera como cada gobierno ha visto la cuestión de la tierra podemos sacar una definición y un juicio acerca de su voluntad de darle al pueblo oportunidades de progreso y libertad. Ahí donde la propiedad, especialmente la rural, ha sido vista única y exclusivamente como unidad de producción sin atender a sus condicionantes de tenencia, allí seguramente se dio un régimen conservador de privilegios. Por el contrario, los gobiernos que más se han destacado en el avance social de sus países han prestado una atención igualmente prioritaria a las cuestiones de la producción de la tenencia de la tierra.

Hoy se discute arduamente acerca del énfasis que debe darse en el medio rural a la tarea de conseguir la libertad de muchos mediante la entrega de un pedazo de tierra, o al objetivo de satisfacer la necesidad de todos, mediante la explotación intensiva por unos cuantos. Lo que aquí queremos subrayar es que si esta polémica puede tener algún sentido en el medio rural, es absolutamente ociosa en el medio urbano. El suelo urbano no produce, mantenerlo sin control y entregarlo a las reglas de la especulación, solamente ha servido para empobrecer a todos y propiciar fortunas inútiles. Ya hemos anotado cómo, precursoramente, la corriente del liberalismo social mexicano optó por el fraccionamiento de las grandes propiedades urbanas de la iglesia, como un camino para someter la influencia económica extraconstitucional a los límites que la soberanía de un Estado democrático y social de Derecho puede tolerar.

Parece evidente que en este umbral del siglo XXI la dotación de un sitio para habitar dentro de las ciudades es cometido del Poder Público de estos tiempos y la forma de mantener vigente la capacidad de los mexicanos, para resolver en cada coyuntura histórica la esencia de sus problemas, y por tanto, su posibilidad de seguir integrando una comunidad con destino nacional.¹²⁸

¹²⁸ Silva Herzog, J. y otros. *Op. cit.*, págs. 400 y 401.

CAPITULO IV

REPERCUSIONES DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL DESORDENADO EN LAS GRANDES CIUDADES. EL CASO CONCRETO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Aunque aclaro que en realidad Carl C. Zimmerman, citado por Mendieta y Núñez,¹²⁹ no se refirió precisamente en su ya añeja obra a la crisis de la familia, toda vez que ésta es el grupo social primario de donde derivan todos los demás, resulta de gran interés la sorprendente vigencia que cobran hoy en día las características de esa crisis que el señala y que resume de la siguiente manera:

"1° Mayor número de facilidades para obtener divorcios sin causa fundamental y aumento de los mismos. 2° Disminución de la natalidad y del respeto a la paternidad. 3° Eliminación de la verdadera significación de la ceremonia matrimonial. 4° Pesimismo sobre los héroes primitivos. 5° Difusión de teorías sobre matrimonio de compañerismo para resolver el problema. 6° Decadencia de las tradiciones familiares. 7° Difusión del antifamilismo de las clases urbanas e intelectuales. 8° Desmoronamiento de las prohibiciones contra el adulterio. 9° Rebelión de la juventud contra los padres. 10° Desarrollo y difusión de la delincuencia juvenil. 11° Aceptación común de las perversiones sexuales. 12° Aumento de la severidad de las penas contra las violaciones familiares. 13° Desarrollo de la rebeldía filosófica contra la decadencia."

¹²⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, "Teoría de los Agrupamientos Sociales", Op. cit., págs. 108 y 109.

Así, parafraseando a dicho autor, puedo afirmar categóricamente que la aproximación de la ciudad de México al clímax de su crisis, se evidencia, no por las revoluciones que éste refiere, pero sí por la profunda pérdida de valores que se ha venido agudizando tras el desvanecimiento de la confianza en las instituciones y estructuras que de ellas derivan, la falta de credibilidad y, consecuentemente, de respeto a sus representantes, quienes se han empeñado en mantener caprichosamente sistemas políticos y, sobre todo, económicos, que no son acordes con los momentos actuales y que, así como el divorcio lo es para el matrimonio, esto ha generado una ruptura en las relaciones entre los componentes del agrupamiento urbano, difícil de predecir en sus resultados.

Bien afirmó Zimmerman, al establecer que las características de la crisis son las mismas que se presentan en todas las épocas, aunque hace ya casi 25 años, el maestro Mendieta y Nuñez no lo hubiese apreciado así, al afirmar que, el nuestro, era un pueblo de jóvenes "que están en pleno crecimiento y en los cuales hay una mayoría de población inculta en cuya mentalidad no penetran todavía las causas disolventes de la familia."¹³⁰

IV.1. Desplazamiento de la Población Rural a la Ciudad.

Es indudable que uno de los principales factores detonantes del desmedido crecimiento poblacional desordenado de la ciudad de México, lo constituye, además del alto índice de natalidad, el desplazamiento de la población rural hacia la gran urbe. Esto no es exclusivo de nuestro país, sino que históricamente se ha presentado en las grandes

¹³⁰ Mendieta y Nuñez, Lucio, Op. cit., pág. 110.

civilizaciones.

La causa es muy simple, los principales asentamientos humanos se generan en las zonas geográficas más favorecidas, en donde los recursos naturales y los elementos climáticos le son más apropiados al hombre. La ribera de los ríos, el clima templado, la facilidad de acceso, son condiciones necesarias para el desarrollo urbano.

Existe unanimidad de criterios en el sentido de que los factores geográficos influyen en las tendencias del crecimiento y distribución de la población, aunado a factores socioeconómicos que determinan el establecimiento del hombre en un espacio territorial determinado.

De los fenómenos de la naturaleza, el clima es determinante para el desarrollo del hombre en la tierra, en donde la mayor parte de los habitantes del planeta se establecen en zonas de climas subtropicales y de latitudes medias; en contraste, los climas polares y áridos son los menos poblados.

La zona de máxima concentración de población se encuentra situada en las latitudes 30°/ 60°. Desde las primeras civilizaciones, los principales asentamientos se desarrollaron en zonas de temperatura media o templada; sin embargo, hay quien opina que las altas temperaturas favorecen la elevada densidad de la población, pues facilitan el rápido crecimiento de la vegetación, permiten obtener varias cosechas al año y hacen posible una mayor variedad de cultivos, aunque debe comentarse que las altas temperaturas también incrementan el número de plagas (moscos, hongos y bacterias) que hacen a estas zonas poco atractivas.

“Aunque las tendencias de urbanización acelerada otorgan para el futuro la mayor importancia numérica y la mayor acumulación de problemas nuevos a los asentamientos urbanos, no debe olvidarse que el 40% de la población latinoamericana es rural, y que, en números absolutos, aún tiende a incrementarse. Y la calidad de la vida en los asentamientos rurales de América Latina es promedialmente muy inferior a la urbana.

Pero las tendencias históricas no permiten esperar una corrección espontánea de este desnivel. Los obstáculos estructurales y la lentitud en la difusión geográfica del desarrollo, mantienen los enclaves de bajo nivel de vida. El desnivel da un impulso suplementario a la emigración a las ciudades; y la emigración, por los efectos secundarios de su selectividad, contribuyen a consolidar el desnivel.

Es posible señalar tipos de problemas críticos de gran extensión:

1. Asentamientos formados por agricultores independientes condicionados negativamente por la mala división y tenencia de la tierra, entre los cuales se destacan las concentraciones de minifundios, insaneables sin reformas agrarias que abarquen a la vez las condiciones productivas y la organización del hábitat.
2. Población rural de hábitat y familia dislocados por la ruptura entre el lugar de trabajo y los lugares posibles de residencia estable. Esta ruptura puede resultar, sea del trabajo estacional esencialmente inestable (por ejemplo, en ciertas formas de monocultivo), sea del contrario inestable en grandes establecimientos que no reciben la familia del trabajador ni constituyen asentamientos orgánicos.
3. Asentamientos permanentes dentro de grandes establecimientos, que viven en condiciones de aislamiento y sujeción.

4. Areas rurales de muy débil densidad, con población dispersa, integración social mínima y privación de los beneficios de la vida colectiva.
5. Colonización de las zonas incultas con implantación de nuevos asentamientos en territorios no acondicionados para la vida humana y la producción.

En general hay que señalar que tanto las leyes de mercado, como la aplicación política de estrechos criterios de economicidad, conspiran contra la extensión de los servicios y contra la eficiencia de las políticas sociales en el medio rural (vivienda, educación, salud, comunicaciones, abastecimientos). El retraso tecnológico y el cultural, la pobreza y la marginalidad, generalizan el carácter rudimentario extremo del hábitat rural.¹³¹

En relación con nuestro país, el clima es un factor de gran importancia en el estudio de la distribución de la población, ya que nos determina cuáles son las zonas óptimas para el desarrollo de ésta; aquéllas en las cuales el desarrollo es precario y lento, así como las zonas en las cuales las posibilidades para el desarrollo son poco favorables. Es un hecho que la población se asienta mejor en regiones con clima templado y húmedo, precisamente la región centro y sur de nuestra República, lo que permite el desarrollo de nuestra cultura.

La ciudad de México, por su latitud (19°, 26'N) y por su altitud (2240 mts./nivel del mar), presenta un clima agradable, templado, subhúmedo, con lluvias en verano. Su auge demográfico se observa en virtud de tales condiciones favorables, aunado a la red de vías de comunicación que confluyen y que la hacen más llamativa que el resto de las

¹³¹ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit., págs. 240 y 241.

ciudades; además de factores políticos que también deben tomarse en cuenta, pues como todos saben, la ciudad de México sigue siendo la sede de los Poderes de la Unión y el mayor centro comercial del país. Además, cuenta con el mayor número de servicios públicos, entre los que se deben destacar los educativos, los de índole médico y los relativos a la comunicación o información.

Pero, ¿Querría esto decir que en México la gran concentración en nuestra ciudad obedece a estos factores, es el Distrito Federal el Edén de todo el país?

Desde luego que no, existen otras zonas geográficas que proporcionan mayores ventajas o beneficios para la creación de agrupamientos humanos, como por ejemplo la civilización maya; sin embargo, el caso de la ciudad de México deriva de cuestiones históricas, barnizadas de misticismo, pues desde la época de los aztecas, como ya lo afirmé en el Capítulo Segundo, la Gran Tenochtitlan se constituyó en el foco central alrededor del cual giró toda la actividad de Mesoamérica, el mayor botín para el conquistador, toda proporción guardada, la "Ciudad de las Luces" del Continente, la piedra angular para toda la toma de decisiones, en una palabra, la sede de los poderes.

La desequilibrada evolución que observó la ciudad de México en relación con otras ciudades del país, dio como resultado lógico el fenómeno conocido bajo el nombre de "espejismo de la ciudad", con un desproporcionado número de atractivos, no solo por lo que hace al aspecto político, sino en sí mismo a la obtención de satisfactores de necesidades básicas y de servicios, sobre todo de carácter educativo y de salud.

Al no encontrar el "provinciano" mayores expectativas para mejorar su calidad de vida en su lugar de origen, decide emigrar hacia donde él considera tendrá más

posibilidades de brindarse a sí y a su familia un futuro promisorio. Esto, hasta hace cuarenta o treinta años, tal vez, efectivamente fue cierto; y, para 1970, más de la mitad de la población económicamente activa del área metropolitana no era nativo de ella, o bien, no lo habían sido sus padres.

La ciudad de México se ha convertido en caso de estudio del caos que les espera a otros países en desarrollo, donde el afán por industrializarse ha estimulado un éxodo masivo de las zonas rurales donde "lo peor del subdesarrollo se ha combinado con lo peor del exceso del desarrollo."¹³²

Lo que distingue a la ciudad de México de otros desastres urbanos del tercer mundo no es la causa inmediata ni la naturaleza de sus problemas; la industrialización ha estimulado la migración en muchos países, y son muchas las ciudades afectadas por la contaminación, los problemas de tránsito y los barrios pobres. La Ciudad de México destaca por la secular tradición del poder centralizado que fue seguida por una explosión demográfica sin precedente a partir de 1940. En realidad, el crecimiento y la destrucción simultáneos de la capital mexicana sólo fueron consecuencia de un cambio económico muy importante producido por la segunda Guerra Mundial. La escasez de bienes manufacturados que antes se importaban de Estados Unidos y Europa estimuló a los empresarios mexicanos a producirlos y a crear nuevas fuentes de trabajo que jalaban a los campesinos a la ciudad. Al mismo tiempo, el deterioro de las condiciones del campo impulsaba a los campesinos a salir de la provincia. Conforme la ciudad se expandía, su fuerza magnética aumentaba: tanto la inversión nacional como extranjera se veían atraídas hacia los mercados mexicanos.

¹³² Riding, Alan, "Vecinos distantes: un reto para los mexicanos". Ed. Joaquín Mortiz/ Planeta, México, 1985, pág. 305.

En la actualidad, con menor intensidad, el fenómeno todavía existe, aun cuando desde hace muchos años ese "espejismo" antes mencionado se ha visto agudizado y alarmantemente preocupante, pues, amén de la falta de espacio físico para albergar a más inmigrantes, la falta de educación y la polarización de diversas costumbres de estos, sumado a que la oferta de empleo requiere de mano de obra calificada y no improvisada, los ha condenado a tener que aceptar condiciones casi infrahumanas, asentarse en los llamados "cinturones de miseria" y a encontrar falsas válvulas de escape a sus frustraciones, a través del alcoholismo, la drogadicción, la prostitución e, incluso, la delincuencia; de donde las modernas teorías de sociología criminal, psicología criminal y criminología, desde luego discutibles, han concluido que el delincuente no es otra cosa que una víctima social, que su propio contexto lo ha orillado a delinquir y que, por tanto, la pena a que se hace acreedor no debe tener un carácter retributivo, de castigo, sino de readaptación, de resocialización, sin rasgos estigmatizantes.

Una de las principales causas de la migración del campo a la ciudad, en la actualidad, se origina, frente a la oferta real o aparente de empleos que ofrecen las grandes regiones industriales, en el que la resistencia demográfica del campo se ve comprometida por la disparidad de los progresos económicos y sociales en la industria y en la agricultura, ya que el interés de los industriales es el de mantener al más bajo costo los productos agrícolas, ya que estos pueden intervenir en sus costos, pesando esto sobre los salarios de la mano de obra obrera.

Es por lo anterior que, al existir causas económicas imperativas, se ve acelerado un proceso de migración, en la búsqueda de una vida más fácil y alegre en la ciudad, la cual, se ve afectada al no existir una debida distribución del excedente poblacional, hacia

ciudades y regiones en crecimiento, capaces de ocupar, alojar e integrar a los mismos.

"Los efectos económicos de la migración sobre las ciudades receptoras, que pueden derivarse directa o indirectamente de la migración a las ciudades, son consecuencia del aumento en el desempleo y subempleo urbano, mayor congestión, contaminación ambiental, gastos mayores y escasez de servicios públicos"¹³³, perdiendo los áreas rurales su capacidad para el cambio social, debido al carácter selectivo de la emigración rural, con efecto sobre la proporción de casamientos, tanto en lugares de origen como de destino.

Hoy en día, se realizan grandes esfuerzos encaminados a influir en la orientación de los flujos migratorios y a promover una distribución más equilibrada de la población en el territorio, acorde con las exigencias del desarrollo sustentable.

Actualmente, las migraciones internas se han intensificado, sus modalidades son más variadas, y las rutas de origen y destino son más complejas, todo lo cual está dando lugar a una nueva geografía de las migraciones.

Se estima que tan sólo en el primer quinquenio de los noventa, alrededor del 10% de la población cambió de residencia habitual, dentro del territorio nacional. La migración interna muestra además que las principales metrópolis, como la ciudad de México, han perdido atractivo como destino de los migrantes, mientras que las ciudades intermedias lo han acrecentado, de ahí que puede afirmarse que la migración tiene un nuevo patrón de carácter policéntrico.

¹³³ Rangel Couto, Hugo, "Derecho Económico", 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pág. 67.

IV.2. Asentamientos Humanos Irregulares.

En la etapa actual, una nueva trama urbana irradia desde los puntos de penetración colonial. Una intensa corriente de bienes y de hombres converge hacia los puertos de exportación. Y la estructura física de los asentamientos humanos está marcada por el ritmo acelerado de los cambios y por los rasgos de su estructura social dinámica, pero afectada por graves desequilibrios.¹³⁴

Precisamente, en relación a la reciente mención de los "cinturones de miseria", es oportuno ahondar sobre el tema, pues, como se refirió en el Capítulo anterior, en términos del artículo 44 Constitucional, la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, compuesta del territorio que actualmente tiene, área que en realidad es pequeña, pero que, sin embargo, ha venido, a lo largo del tiempo, extendiéndose bajo la denominación de "la mancha urbana", hacia las entidades federativas circunvecinas, principalmente de México y Morelos, mediante los llamados "asentamientos irregulares".

Esta terminología obedece al hecho de que en la gran mayoría de los casos, las familias que no encuentran la forma de obtener una vivienda digna y decorosa a que tienen derecho, como demagógicamente lo plasma el artículo 4º Constitucional, en su quinto párrafo, a través de los instrumentos y apoyos necesarios establecidos en la ley, lo cual no se da en la realidad, optan por simplemente invadir áreas despobladas, o bien, por unirse a agrupaciones de "paracaidistas", o por dejarse liderar por pseudo "defensores sociales", como el "super barrio"; para, primero, asentarse en inmuebles que

no son de su propiedad, incluyendo a veces ejidos o reservas ecológicas y, después, exigir al gobierno del Distrito Federal o de la entidad federativa respectiva, la urbanización y la prestación de todos los servicios públicos. Areas antes "verdes", como la zona del Ajusco, hoy en día, están cada vez más pobladas, independientemente del surgimiento de muchas nuevas colonias, sobre todo al sur de la ciudad, como el caso de la "Villa Panamericana".

Caso similar ocurre en Argentina, en donde a su capital, Buenos Aires, le corresponde una pequeña porción de superficie territorial y, no obstante, se encuentra rodeado de un gran cinturón conocido como "el Gran Buenos Aires".

El problema se centra en el hecho de que toda esta gente que irregularmente se asienta alrededor de la megalópolis, demanda servicios públicos, empleo, educación, etc., de la misma ciudad de México, bajo condiciones, no sólo de pauperismo, sino incluso de promiscuidad y vicio. Su casi nula cultura los convierte, asimismo, en los principales contaminantes del medio ambiente y depredadores de los ecosistemas. Sus pocas posibilidades reales de superación, los orilla a la delincuencia y a oponerse al llamado "establishment", lo que claramente se apreció, por cierto, en el último proceso electoral, que derivó en el primer gobierno de esta ciudad, no designado por el Presidente de la República, en donde la victoria la obtuvo en forma contundente el Partido de la Revolución Democrática, no porque los ciudadanos del Distrito Federal se identifiquen plenamente con este partido político, del cual ni siquiera conocen su plataforma política, ni tampoco porque le tuviesen confianza a sus dirigentes, expriistas, sino porque se dio el "voto de castigo" al Revolucionario Institucional, al no haber resuelto éste, hasta ahora, los graves problemas que aquejan a la antes presumida "región más transparente del aire".

¹³⁴ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit. págs. 234 y 235.

La política gubernamental en este sentido ha sido errónea, al tratar de mantener la pretendida "paz social", de que tanto se vanaglorió el sistema durante más de cincuenta años, permitiendo, entre otras cosas, que estos asentamientos fueran proliferando, hasta desbordarse, ante la equívoca interpretación del tercer párrafo del artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento; pues, si bien es cierto que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, este mejoramiento no iba a lograrse cediendo cada vez más a intereses particulares y de grupo. La concertación se convirtió en "concerta-cesión" y, luego, vino la crisis.

"Las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad", que el propio párrafo tercero del precepto comentado ordenó se dictaran, no han sido objeto sino solo de caprichos sexenales, tendientes, más que al beneficio social, a la búsqueda de enriquecimientos ilegítimos por parte de los

gobernantes, la creación de corruptelas y negocios que han generado grandes riquezas para líderes y empresarios, con la bendición de malos políticos de altas esferas.

Los migrantes a la ciudad sólo tienen la opción de invadir y asentarse en terrenos irregulares y construir ahí sus viviendas. Nezahualcóyotl, situada en parte en el Estado de México y en el Distrito Federal, es un ejemplo de terrenos invadidos y que ahora constituye una ciudad por sí sola.

El mero acto de la invasión es conflictivo. En algunos casos, los paracaidistas son expulsados de las tierras particulares por la fuerza, por policías fuertemente armados poco tiempo después de su llegada. Con más frecuencia, las invasiones las hacen antes del amanecer grupos organizados y dirigidos por un activista experto, con influencias o dinero suficiente para mantener a raya a la policía. La lucha por convencer a las autoridades de que regularicen la tierra y proporcione servicios empieza entonces, aunque puedan estar por delante muchos años de peticiones. Con frecuencia, la instalación de servicios se demora hasta que se distribuyen los títulos legales; mientras tanto, los paracaidistas roban energía eléctrica tomándola de las líneas más cercanas, cargan agua en cubetas, sacándola de una llave pública, y cavan hoyos para hacer sus necesidades. Sin embargo, el afán de superación es grande después de que los primeros ahorros se invierten en un televisor, las casuchas de madera gradualmente van sustituyéndose por muros de piedra o ladrillos, mientras la campaña por obtener la propiedad sigue adelante.

Como en muchas ocasiones se requiere que el gobierno expropié terrenos particulares, para que puedan habitarlos los paracaidistas, es medular la presión que pueda ejercer cada comunidad. A pesar de que el gobierno está decidido a evitar que los

paracaidistas se conviertan en un problema político, los partidos políticos con frecuencia tratan de aprovechar la situación en la que viven estas personas para prometer cambios en sus comunidades y captar votos. Sus demandas son espejo de sus necesidades: agua potable, drenaje, electricidad, calles pavimentadas, recolección de basura, más seguridad y, con más insistencia, la distribución de los títulos de propiedad.

IV.3. Crecimiento Urbano Desordenado.

"Una de las preocupaciones fundamentales de nuestra época, es la relativa al desordenado crecimiento de los centros de población, al impetuoso desarrollo demográfico de los mismos, a la ruptura de los valores de interrelación entre el hombre y el medio urbano, fenómeno que se presenta en la mayoría de los pueblos del mundo y que ha sido motivo de las más hondas reflexiones, de los más acuciosos estudios y de las más serias inquietudes por parte de los analistas del problema y de quienes a veces atónitamente observan cómo el incremento de la población, con la deuda de sus problemas, se ha convertido en una amenaza para la vida en las ciudades y para el equilibrio social de los pueblos.

El desarrollo de los centros de población y, dentro de un concepto genérico, el de los asentamientos humanos está obligado a la adopción de medidas y previsiones que eviten el dramático deterioro de la dignidad del Hombre en tales conglomerados".¹³⁵

¹³⁵ Exposición de las Comunidades Unidas de Planeación del Desarrollo Económico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernación, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Mexicana al Proyecto de Iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos.

Las características demográficas, económicas y sociales, hacen difícil manejar el desarrollo de los asentamientos. Pero la ciudad de México arrastra una negativa tradicional de crecimiento descontrolado, que ha dejado crear graves problemas y amenaza multiplicarlos a una escala sin precedentes. Las administraciones desbordadas, en general, no eligen previamente las implantaciones, no conducen las migraciones, muy parcialmente controlan las formas físicas y habitualmente corren detrás del proceso desplegando acciones en el campo de la vivienda, las infraestructuras, los transportes y los servicios, que llegan tarde o son insuficientes. Cuando, luego de creados los problemas, se proponen remodelaciones, éstas superan la capacidad de financiamiento y ejecución. La especulación es el gran motor de una transformación vertiginosa y caótica, algunos de cuyos saldos son la contaminación del ambiente urbano, el agotamiento de recursos, la congestión del transporte urbano y la exigencia de remodelaciones costosas.¹³⁶

Las condiciones para una reordenación urbana podrían sintetizarse de la siguiente manera: a) Pasar de un proceso espontáneo a un proceso intencionado en la construcción del habitat; b) para lograr un desarrollo intencionado, las decisiones que afecten en forma importante la configuración de los asentamientos y la vida en ellos, deben tomar la forma de una política planificada, formulada y conducida por el Poder Público, sin excluir o minimizar la participación privada (en particular, la participación popular), ni en la formulación ni en la ejecución; c) la planificación física (urbana, rural, regional, nacional), debe instaurarse entroncada en la planificación general del desarrollo, de la que es un aspecto o una dimensión; d) lograr un sistema de planificación y manejo de los asentamientos por unidades territoriales ordenadas y conectadas armónicamente,

¹³⁶ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit.; págs. 238 a 240.

desde el nivel nacional hasta el nivel local; e) lograr una acción armónica de los distintos organismos especializados del Poder Público, cuando operan en una misma unidad territorial o asentamiento humano; f) dotar al sistema público de las potestades suficientes para manejar la tierra urbana, respecto del fraccionamiento y la urbanización, el régimen de expropiación, la regulación del uso del suelo y la plusvalía; g) planificar para el conjunto del país y conducir el proceso total; h) instaurar políticas capaces de evitar el crecimiento de las zonas precarias o marginales y de recuperar las existentes; i) desarrollar políticas capaces de incorporar los asentamientos rurales a los beneficios de que disfruta la sociedad en su conjunto; j) usar a fondo las posibilidades de la cooperación internacional y no distraer recursos, que más se necesitan en nuestro país, en supuesta ayuda a países centroamericanos, mediante un discurso demagógico ya muy desgastado.

La ordenación del territorio tiene una meta definida, por cuanto que ella se dirige, como hemos afirmado, a distribuir en un espacio determinado a los hombres en función de los recursos naturales existentes y las actividades económicas desarrolladas. Se procura a través de ella corregir y prevenir una serie de desajustes y desequilibrios ocasionados por causas como: la explotación demográfica – constante de la sociedad contemporánea -, la expansión económica – consecuencia de lo anterior – y el fenómeno de urbanización, la centralización económica en ciudades determinadas, la crisis del mundo rural ocasionado por el florecimiento industrial.

Estas circunstancias imponen la necesidad de formular y poner en práctica una política de ordenación del territorio que incida en el proceso de desarrollo económico-social, previniendo o corrigiendo las consecuencias negativas que pueda tener una

política de este tipo mal encausada.¹³⁷

IV.4. Conurbación.

El crecimiento de la ciudad de México ha inducido la formación de asentamientos periféricos no autorizados, muchos de los cuales atraviesan después por un proceso de regularización e integración a la mancha urbana. La importancia de este fenómeno es innegable, tomando en cuenta que involucra aproximadamente a la mitad de la población urbana del país.

Definir este proceso con rigor teórico presenta serias dificultades. Contribuye a ello la indiscutible conexión de este fenómeno con otros tan amplios y complejos como los de la modernización y desarrollo económico. Sin embargo, existe consenso en cuanto a que es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en los órdenes básicos de la sociedad. El económico, el social, el psicológico-social, el político y el demográfico-ecológico.

De acuerdo con este punto de vista, la conurbación se expresa como "un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales del espacio"¹³⁸ o también lo podríamos definir como "el proceso de conversión en urbano, proceso orientado hacia las zonas urbanas o movimientos de población en ese sentido; incremento de las zonas urbanas".¹³⁹

¹³⁷ Salomón de Padrón, Magdalena, Op. cit., págs. 39 y 40.

¹³⁸ Mir, Adolfo, "Antología de las ciencias sociales", Ed. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1974, pág. 267.

¹³⁹ Pratt Fairchild, H., "Diccionario de Sociología", Op. cit., pág.306.

Los principales elementos condicionantes de la conurbación son: El crecimiento de la población urbana, la expansión física de las ciudades y la migración de la población rural a los centros urbanos. A su vez, cada uno de estos elementos es generado o fomentado por otros factores. Por ejemplo, el crecimiento natural de la población urbana es influido por el nivel y la distribución del ingreso, el grado de avance socio-cultural, la estructura por edad y el sexo de la población, etc. La expansión física de las ciudades resulta de la movilización de la población y de sus actividades del centro de las metrópolis hacia su periferia, así como del propio crecimiento demográfico de las zonas periféricas. Por último, la migración rural, debido, entre otros factores, a la ineficaz tenencia de la tierra, la elevada presión demográfica sobre esos recursos y el acentuado marginalismo rural, y las que las atrae hacia las ciudades, que son todas aquellas que representan para los migrantes, mayores perspectivas de superación, principalmente económicas.

Los efectos de este fenómeno -mucho más patentes y comentados que sus causas- pueden clasificarse, a grandes rasgos, en dos categorías: los que se producen dentro de las ciudades (intraurbanos) y los que tienen lugar en el ámbito regional (interurbanos). Los primeros tienen su origen en la concentración de las actividades industriales, financieras, comerciales, culturales, políticas y administrativas (que generan economías y deseconomías) y en los aumentos extraordinarios de las necesidades de servicios, obras públicas, terrenos y vivienda, transporte, empleo, etc.¹⁴⁰

Los efectos interurbanos resultan de la mayor interdependencia entre ciudad, y

¹⁴⁰ Mir, Adolfo. Op. cit, pág. 266.

entre los centros de éstas, debido, fundamentalmente, a la creciente movilización de personal, vehículos, bienes e información.

El Plan Nacional de Desarrollo manifiesta que el desarrollo urbano se enfrenta actualmente a las dificultades propias de la expansión de las ciudades. Por un lado, a los volúmenes crecientes de la población que acentúan la gravedad de los rezagos en los servicios públicos. Por otro, la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales colindantes, debido al flujo reducido de ingresos públicos y a limitaciones en los programas administrativos de la ciudad, que impiden atender oportunamente las necesidades nuevas y las carencias acumuladas.

El mismo documento señala que, a pesar de la persistencia de una concentración muy intensa en la Ciudad de México, existe una tendencia hacia una redistribución más homogénea de la población.

En el presente sexenio, el gobierno de México ha iniciado planes de desarrollo urbano en las principales ciudades del país, que conforman una red de primera jerarquía como alternativa para la inversión y para la población. Sin embargo, la inexistencia de una oferta adecuada y suficiente de suelo urbano que cubra todos los estratos de la población, ha provocado que la expansión de las ciudades se haya dado, en gran medida, por medio de la invasión desordenada a terrenos ejidales inapropiados. Actualmente, más del 50% de las áreas requeridas por el crecimiento de las ciudades fueron originalmente de tipo ejidal y comunal.

Luego entonces, debemos entender que la conurbación representa un "conjunto

urbano formado por la reunión de varias poblaciones vecinas."¹⁴¹

Ahora bien, el rápido crecimiento demográfico de la capital mexicana, a partir de la década de 1930, provocó una expansión del espacio urbano, en detrimento del espacio rural del Distrito Federal, desequilibrio físico y ecológico, que alcanzó su mayor aceleración entre 1940 y 1950.

Hacia 1940, la ciudad aún tenía ciertas características compactas, con un centro comercial único, pero, a partir de esa época, por efecto del desequilibrio forjado por la industrialización de una sociedad capitalista dependiente, casi incompatible con el necesario multiplicador de empleos, comenzó una desconcentración desordenada, acompañada de un creciente divorcio entre las exigencias armónicas de trabajo y vivienda y las distorsiones de un espacio urbano desposeído de servicios en proporción a su población, que pasó entre 1930 y 1970 de 1'157,000 a 8'818,000 habitantes.

Respecto del Distrito Federal y del acelerado fracaso de su administración ante las dificultades planteadas por la conurbación del Valle de México, cabe esperar que la práctica de la fracción V del artículo 115 Constitucional debiera permitir una mejor coordinación interadministrativa, como lo plantea el capítulo III de la Ley General de Asentamientos Humanos. En todo caso, por lo menos parece llegada la hora de que el Plan Regulador del Distrito Federal deje de ser un mero documento, para ser de una vez, precisamente eso, un Plan, con las variantes de la Ley de 1976.

¹⁴¹ Larousse, Diccionario Usual, 7ª ed., Ediciones Larousse, México, 1994, pág. 147.

Es sabido que choca para su elaboración con la falta de estadísticas básicas y, para su eventual ejecución, con la visceral resistencia de nuestro "inconsciente administrativo" ante las técnicas de planificación, incluyendo las indicativas o flexibles. Estas se hacen de aplicación cada vez más apremiante a la totalidad de la problemática económica mexicana, en la cual deben incluirse los cometidos de vivienda, urbanismo y asentamientos humanos planteados por el suelo urbano. Respecto de éste, es insensato que nos sirvamos de la zonificación únicamente para la determinación de las áreas industriales.

Las grandes concentraciones humanas rebasan los límites políticos e impactan las economías de los centros urbanos limítrofes. El fenómeno de la conurbación, se presenta cuando dos o más centros urbanos, forman una continuidad geográfica; y, de acuerdo con la fracción V del artículo 115 Constitucional, si esos centros pertenecen a territorios municipales de dos o más entidades federativas, deben coordinarse la Federación, los Estados y los Municipios, para estudiar y tratar de resolver sus problemas.

Para los efectos de la fracción citada, se considera que se tiende a formar una continuidad geográfica, cuando esos centros de población crecen sobre la llamada zona conurbada, es decir, la comprendida en un diámetro de 60 Km., contados a partir del límite político que separa a las entidades.

Los problemas de centros conurbados, o que tiendan a serlo, deben estudiarse y solucionarse con la participación coordinada de la Federación, Estados y Municipios.

El gobierno federal, los gobiernos locales y municipales, podrán acordar la ampliación de la zona conurbada, o bien pactar el considerar zona conurbada, a

situaciones distintas de las que la hipótesis normativa correspondiente señala como obligatoria.

Establecida la conurbación o su tendencia, el Presidente de la República hará la declaratoria correspondiente, la cual será publicada en el Diario Oficial de la Federación, y en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas, para que en un plazo de 30 días se instale la Comisión que deba estudiar y resolver los problemas, la cual se integrará por los gobernadores, presidentes municipales correspondientes, y por el Consejero Jurídico de la Presidencia, quien, en representación del gobierno federal, presidirá la Comisión.

Las Comisiones así constituidas, deberán elaborar los planes de ordenación urbana de la zona en un plazo no mayor de 180 días, debiéndolo someter a la consideración del C. Presidente de la República, y vigilarán que los gobiernos estatales, los ayuntamientos y el propio gobierno federal instrumenten, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones adoptadas.

La conurbación es una de las manifestación más graves del fenómeno de crecimiento urbano desordenado; en México, existen actualmente diversas causas representativas de este problema, destacándose el del área metropolitana de la Ciudad de México, que comprende al Distrito Federal y a 14 municipios del Estado de México.

Cuando el fenómeno de conurbación se presenta en territorio de dos municipios, pero dentro de una sola entidad federativa, las leyes locales establecen los mecanismos para estudiar y resolver estos fenómenos.

FALTA PAGINA

No.

224

hacen presentes dentro de una misma nación y se manifiestan en el espacio de una misma ciudad. La intensidad de estos desequilibrios es mucho mayor que en los países desarrollados. Algunos de ellos, con gravitación en los asentamientos, se mencionan a continuación.

Los estudios sobre el ingreso muestran que en América Latina se distribuye con mayor desigualdad que en los países industrializados de Occidente, que el contraste es aún mayor con los países de planificación económica centralizada y que, hasta donde los datos lo permiten, la comparación es también adversa con los países menos desarrollados de Asia.

La profundidad de los desniveles, la insatisfacción de necesidades consideradas mínimas, según las pautas normales, las altas cifras de desocupación y subocupación, la subsistencia de formas sociales rurales aparentemente anacrónicas y, sobre todo, el volumen y crecimiento acelerado de los barrios urbanos "no controlados", han llevado a señalar la existencia de fenómenos masivos de "no integración" o "marginalidad".

Del mismo modo ha excitado la reflexión el hecho de que coexistan, dentro del mismo país, regiones cuyas estructuras sociales parecen pertenecer a fases de desarrollo muy separadas en el tiempo. En muchos casos esa diferencias no tienden a disminuir, sino a ser realimentadas por el propio proceso. Aunque la naturaleza y explicación del fenómeno han sido temas muy controvertidos, subsiste el hecho de que la difusión geográfica del desarrollo tropieza con tales dificultades que la nivelación espontánea de las condiciones en los asentamientos es impensable.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit., págs. 236 a 238.

Derivado de las características físicas que presenta la superficie de la tierra, existen regiones en las que el hombre encuentra un límite para el crecimiento demográfico, mientras que hay regiones que, por su factor físico ambiental, favorecen dicho crecimiento, y otras tantas que parecen ser propicias para mantener una población densa.

Nuestro país, al presentar una gran variedad de características climatológicas, hacen de él, un lugar apto para un desenfrenado crecimiento poblacional, que aunado a los factores de progreso de las industrias centralizadas, que permiten o permitían el sostenimiento de una población constante y a la alza, provocan las tendencias a la concentración de la misma, ya que el hombre aprendió a no depender de los productos orgánicos de la tierra, en busca de un mayor beneficio, ahora imaginario, que ofrece el gran desarrollo urbano, creando desequilibrios regionales, ya que ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Toluca, presentan enormes concentraciones de población, al contar con favorables factores para el desarrollo de la humanidad, mientras que ciudades de estados de la República como Sonora y Durango, por su suelo seco, no les es atractivo.

Independientemente de los factores geográficos y la dotación de recursos naturales, no debemos olvidar la existencia de los factores socioeconómico y político, los cuales juegan un papel importante dentro del sistema de relaciones que se establecen entre los distintos sectores, explicando la existencia de las desigualdades y, por ende, de las zonas marginadas.

La centralización del poder priva a veces a las regiones, provincias, estados o

municipios, de las competencias, los recursos y aun los órganos políticos que podrían permitirles encarar eficazmente la conducción de sus propios sucesos. El gobierno y los organismos nacionales, demasiado alejados, pierden la percepción de las urgencias y las aspiraciones sociales locales y la capacidad de canalizar la participación de la población. Al mismo tiempo, las autoridades territoriales, regionales y locales, se atrincheran en rígidas autonomías, vestigios de antiguos aislamientos y autosuficiencias, reuniendo a la indigencia de medios la dificultad para cooperar con las unidades administrativas contiguas o superiores, la indisciplina frente a todo planeamiento general, y hasta el impune incumplimiento de las leyes.

Todo esto se agrava cuando los límites territoriales inadecuados de las unidades políticas y administrativas, desmembran los asentamientos. Frecuentemente esos límites separan un área rural del centro del que depende, y aún seccionan las propias áreas urbanas. Este problema suele volverse dramático en las grandes ciudades que han desbordado sus jurisdicciones originales.

Para una efectiva planificación de los asentamientos, se requiere:

1. Una división político-administrativa del territorio adecuada a la realidad de los asentamientos.
2. Una clara jerarquía entre las unidades de nivel superior e inferior, basada en una ajustada definición de competencias y relaciones.
3. A nivel nacional, la capacidad de establecer los lineamientos mayores de planes y políticas, y de llevar la conducción general del proceso. La capacidad técnica, operativa y financiera, para la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura.

4. El respeto y estímulo a modalidades funcionales de autonomía regional y local, que permitan a estos niveles la iniciativa, la eficiencia y la participación. La asignación a las unidades de estos niveles, de recursos suficientes, para hacer operante esa autonomía.
5. Mecanismos para que las unidades superiores evalúen y armonicen planes y acciones de las unidades locales o regionales. Mecanismos de vigilancia y sanción para hacer efectivo el cumplimiento de las normas por las unidades inferiores. Mecanismos para la dilucidación de conflictos entre los distintos niveles.
6. Mecanismos no compulsivos de cooperación entre las unidades de los distintos niveles, que contribuyan a la disciplina de la acción planificada y suplan las carencias en los puntos anteriores. En ese sentido, pueden jugar un gran papel los sistemas de apoyo financiero y técnico, desde el nivel nacional y, en particular, los fondos de financiamiento centrales, cuando están condicionados a la formulación, coordinación y cumplimiento de los planes.
7. Mecanismos obligatorios de coordinación entre unidades vecinas que comparten la responsabilidad sobre algún asentamiento. En particular, organización político-administrativa suficientemente unitaria de las zonas metropolitanas.¹⁴⁵

Así pues, en el México de hoy existen grandes contrastes en lo que a distribución de la población se refiere. Por un lado, se cuenta con grandes llanuras aún inhabitadas, mientras que, por el otro, se tiene a los denominados núcleos de población, los que concentran grandes aglomerados de gente, en virtud de la calidad de vida que en estos se tiene y a las posibilidades de desarrollo que ofrecen. De entre los distintos grupos de población existentes en nuestro país está, desde luego, la ciudad de México.

¹⁴⁵ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit., págs. 245 y 246.

El crecimiento expansionista observado en el Distrito Federal, principalmente hacia el Estado de México, demuestra que el incremento poblacional de las metrópolis va acompañado de una expansión económica que obliga a buscar nuevas tierras para establecerse a vivir en los centros de las actividades económicas; es decir, que el crecimiento de la población se caracteriza por la absorción de comunidades o municipios independientes, que dejan sus tradicionales modos de producción para integrarse a los procesos económicos transformados de las grandes urbes.

La construcción de carreteras, la terminal ferroviaria y el aeropuerto internacional, trajo consigo un incremento en las actividades hoteleras y de servicios. La instalación de las industrias, motivó la llegada de miles de personas del interior del país buscando mejores estándares de vida. El crecimiento de la población se vio entonces favorecido por el establecimiento de importantes zonas industriales en los alrededores de la ciudad, aunado al centralismo político.

La importancia que tiene la región en el plano de la economía nacional también constituye un elemento muy valioso en el encuadramiento político-administrativo, por cuanto que ha surgido como medio de solución a desequilibrios territoriales y factor importante para procurar una mejor distribución de la acción estatal.¹⁴⁶

Como estrategia para el desarrollo regional se proponen acciones en materia de desconcentración de actividades económicas; acondicionamiento físico-espacial, concretamente acciones dirigidas a la organización del sistema urbano "de acuerdo con la

¹⁴⁶ Salomón de Padrón, Magdalena, Op. cit., págs. 36 y 46.

distribución territorial de las actividades económicas, lo que involucra definir el papel que a cada centro poblado le tocará desempeñar dentro del conjunto y determinar su sistema de transporte y comunicaciones. Se debe tratar de que los centros urbanos de las regiones deprimidas y atrasadas cumplan funciones administrativas y de servicios y que posean condiciones para que en ellos prosperen actividades industriales y se conviertan en polos o sub-polos de desarrollo.

IV.6. Desempleo.

A nivel nacional, el crecimiento de la población en edades de trabajo (entre 15 y 64 años) es más dinámico que el de los niños y jóvenes menores de 15 años, ya que se ha visto dominado por la inercia del crecimiento demográfico del pasado. Entre 1970 y 1998 el número de personas en este grupo de edades pasó de 24.3 a 59.2 millones. Se prevé que la población de este grupo de edades alcanzará un total de 62 millones en el año 2000, 75 millones en 2010, 85 millones en 2020 y 90 millones en 2030.

El desempleo no representa otra cosa sino atraso económico, dependencia tecnológica y concentración del ingreso. Desde el siglo XVII, la presencia del desempleo y subempleo ha venido preocupando no sólo a humanistas y gobiernos, sino también de manera especial a los pensadores preocupados por el acrecentamiento constante de la riqueza. Hasta la fecha, existe un buen número de teorías e investigaciones al respecto, pero, en esencia, la existencia de estos fenómenos se debe fundamentalmente a una distorsión de la proporción racional que debería existir entre inversión productiva y consumo en una comunidad o país en un momento dado; aunque esta distorsión puede

responder a numerosos factores, en nuestro país, el mismo atraso económico, la dependencia tecnológica y la concentración del ingreso, resultan sus más importantes contribuyentes.

En efecto, si se considera que en una economía cerrada, donde su ingreso es distribuido equitativamente entre sus miembros, la tasa de crecimiento del empleo es directamente proporcional a la parte de la productividad que se destina a la inversión de carácter productivo y que, en general, en cualquier economía, no sólo el empleo sino la producción misma son directamente proporcionales al monto de la inversión productiva, la asignación que cada sociedad logra entre inversión productiva y consumo determina, asimismo, el volumen de empleo por generar.¹⁴⁷

Como consecuencia de la falta de recursos gubernamentales y de suficientes oportunidades de empleo, el incremento de la población urbana de las principales ciudades de la República Mexicana, ha provocado un aumento en los llamados cinturones de miseria o zonas marginadas, las cuales, presentan un bajo nivel de productividad e ingresos.

En su mayoría, esta población suburbana, se encuentra subempleada, toda vez que desarrolla actividades que, aunque no son calificadas y económicamente productivas, encuentran una forma de sobrevivencia ante la carencia de empleos, como lo son, los vendedores ambulantes y los prestadores de servicios domésticos, entre otros.

A través de la historia, el hombre siempre se ha caracterizado por buscar los

¹⁴⁷ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit., págs. 88 y 89.

medios necesarios que le garanticen una subsistencia más acorde con sus necesidades, ello es normal, si tomamos en cuenta que el ser humano tiene como virtud el realizar el trabajo necesario para rodearse siempre de todo aquello que le proporcione mejores satisfactores para sus necesidades. Lo que el hombre busca siempre es mejorar las condiciones de vida y los medios necesarios que le permitan aumentar ese nivel.

En México, existe una gran diferencia en cuanto a condiciones de vida y fuentes de empleo, en base a una mala distribución de la riqueza, presentándose una serie de marcadas desigualdades respecto de la élite que detenta los medios de producción y el capital, quienes viven en condiciones extremas de lujo y despilfarro y, la gran mayoría de personas que viven casi al día y, muchas veces, en condiciones tan deplorables que no son propias de la especie humana, por no contar con una fuente de empleo estable y digno, desde luego, en la consideración de la escasa mano de obra calificada.

La imposibilidad de generar las condiciones necesarias para procurarse una vida más acorde con la calidad de hombre, tiene que ver con la falta de estímulos o incentivos para crear fuentes de trabajo, pero también con la deficiente educación, mal orientada, hacia otros rumbos distintos a lograr una mano de obra calificada, conciente de su status y rol social.

No es tema de esta tesis profundizar en las causas y efectos del desempleo, por lo0 que bástenos señalar que es de todos conocidas las inconveniencias y resultantes de este fenómeno, reflejadas en la economía subterránea o informal, alcoholismo y drogadicción, prostitución y delincuencia; así como sus fases terminales, desintegración familiar y suicidios.

Considerando los incrementos en el desempleo, podemos observar en los siguientes cuadros la desestimación del salario, por lo que, al tenerse ingresos tan bajos, se hace necesario buscar fuentes extraordinarias, en sacrificio del tiempo que debe uno dedicarle a su familia y a sí mismo, lo que agudiza más el desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado laboral. En lugar de destinar las reservas a tratar de mantener, por cualquier medio, un modelo económico probadamente fracasado, debieran utilizarse los fondos públicos en inversión gubernamental para la creación de fuentes de empleo bien remuneradas.

DATOS DE 1970

	POBLACION MENOR DE 12 AÑOS 1,767,679		POBLACION OCUPADA 3,512,087	TRABAJANDO 3,498,576
		P.E.A. 3,778,737		INDICADORES 13,511
			DESEMPLEADA ABIERTA 266,650	
POBLACION TOTAL 8,551,254	POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS 6,783,575			ESTUDIANTES 1,166,029
			DISPONIBLE 13,541	e
		P.E.I. 3,004,838		QUEHACERES DOMESTICOS 1,419,263
			NO DISPONIBLE 2,991,297	PENSIONADOS Y JUBILADOS 221,689
				OTROS INACTIVOS 197,857

El crecimiento poblacional no implica crecimiento económico, por el contrario, lo

limita, debido a que se abarata la mano de obra, por lo que es indispensable mejorar la educación, orientándola hacia las ramas estratégicas mejor remuneradas, como el camino más seguro para resolver los problemas de desarrollo. Es un hecho que entre mayor cultura se tenga, mayor conciencia y madurez se adquiere para lograr la solución de los problemas sociales.

También es necesario recordar que, por la situación geográfica que tenemos, México es el paso obligado de los "braceros" centroamericanos hacia los Estados Unidos de Norteamérica, pero, en muchas ocasiones, no llegan hasta allá, sino que deciden establecerse en algún lugar de nuestro país, por ejemplo la ciudad de México, donde las condiciones de vida les son más favorables, incluso por las diferencias de raza e idioma, lo que agudiza la demanda de empleos.

IV.7. Marginalidad.

En la mayoría de las urbes modernas, se presenta una faceta que para muchos es mejor mantener los ojos cerrados y aparentar que no existe, la categoría social de los marginados, los cuales viven en conjuntos de infraviviendas deplorables.

Entiéndase por marginación, la situación en los linderos de un área determinada y relativamente estable, ya sea territorial o de cultura. El término entraña notas de disociación, desajuste y cierto grado o forma de anormalidad. Se refiere frecuentemente a términos como área marginal, grupo marginal, hombre marginal, singularidad marginal o

utilidad marginal.¹⁴⁸

Genéricamente, la marginación es la acción y efecto de marginar, aislamiento.¹⁴⁹ Pero, para la Sociología, significa el estado de separación de ciertos segmentos de la población, respecto de los bienes y servicios que les deben ser propios o comunes, en su calidad de componentes de la sociedad; es el adolecer, padecer o sufrir la carencia de aquello a lo que teóricamente tienen derecho, o sea, la ausencia de diversos satisfactores para cubrir sus necesidades primarias o básicas, la deficiencia en la oferta de oportunidades, condicionadas por los patrones culturales, producto de las desigualdades sociales.

La marginación social presenta diversas expresiones. Falta de vivienda digna, desempleo, condiciones insalubres, insuficiencia de servicios alimentarios, médicos y hospitalarios, así como educativos o de diversas formas de comunicación y transporte, por citar algunos de los principales rubros.¹⁵⁰

Grupos marginados son, por ejemplo, los llamados niños de la calle, los cuales provienen principalmente de familias pobres, con problemas de violencia intrafamiliar. Un gran número de ellos, derivan de comunidades rurales o de grupos étnicos minoritarios, que han perdido, en mayor o menor grado, su sentimiento de identidad individual y los puntos de referencia habituales de la vida social.

Pobreza y marginación suelen ir acompañadas de una mortalidad

¹⁴⁸ Pratt Fairchild, H., Ob. cit. pág. 179.

¹⁴⁹ Larousse, Diccionario Usual, Ob. cit., pág. 396.

¹⁵⁰ Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Apuntes de Cátedra del Curso de Sociología, Nivel Licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1998.

relativamente temprana y una elevada morbilidad, altas tasas de fecundidad, una edad temprana al momento de contraer el primer hijo, así como de la débil difusión de las prácticas de limitación y espaciamiento de los nacimientos.

Actualmente, otro reflejo de los graves problemas de marginación que ha tomado grandes dimensiones en la gran urbe, derivado de los efectos socioeconómicos y culturales, es el comercio ambulante, el cual, indica la existencia de un proceso de evolución que se inicia en condiciones muy precarias y que va transformándose en situaciones más estables.

Además de constituir el medio directo de subsistencia económica de al menos medio millón de personas, el mismo, crea una fuente de suministro de productos y servicios para cerca de 3.5 millones de adultos también semimarginados, de los cuales, un gran porcentaje, ubica la responsabilidad directa de este ejercicio en el gobierno, el cual es identificado como el responsable del crecimiento en el desempleo y su propia marginalidad.

Las crisis económicas de 1982 y 1995-1998, así como la aplicación de las políticas neoliberales de De la Madrid, Salinas y Zedillo, con sus altas tasas de desempleo, lanzaron a miles de trabajadores a buscar, en la actividad informal, una forma de sobrevivencia, provocando la competencia desleal para los comercios establecidos, la manipulación política de los comerciantes y el enriquecimiento ilícito de los líderes y empleados públicos.

Si bien es cierto que los comercios establecidos se han visto perjudicados por la

práctica del ambulante, también lo es que, un gran número de personas marginadas que conforman la población mexicana, se han visto beneficiados con dicho servicio, ya que facilita la compra de productos a precios más accesibles, permitiéndoles un ahorro en sus compras.

El comercio callejero no es más que el resultado de una planeación gubernamental irresponsable que ignoró las tradiciones del comercio y las culturas populares, con la aplicación de una política económica que ha generado pobreza y desempleo, que es visto como una forma de control político de grandes masas de población marginada.

Asimismo, desde el punto de vista de los asentamientos, corresponde señalar la importancia de lo que se ha llamado "marginalidad ecológica", es decir, la existencia de asentamientos (barrios, pueblos, áreas rurales) que por muchas características parecen vivir al margen de las normas y de los logros de la sociedad, en aspectos tan importantes como el jurídico (ocupación y división ilegal de la tierra), el urbanístico (implantaciones y trazados no planeados ni controlados, infraestructuras y servicios inexistentes), el sanitario (insalubridad ambiental), el habitacional (viviendas que no cubren las normas mínimas), el económico (desocupación y subocupación), el social y cultural (fenómenos de segregación). Estos factores no siempre se presentan asociados. Es frecuente en nuestro Continente que la marginalidad estrictamente ecológica suponga pobreza, pero no marginalidad económica y social. Pero también es frecuente que el fenómeno presente varias de esas dimensiones causalmente ligadas.

En todo caso, el volumen de hechos que hay detrás de esas categorías, y que ellas pretenden interpretar, es enorme. En algunas ciudades latinoamericanas, tres cuartas partes de la población vive en viviendas precarias. En la información fragmentaria

disponible, ciudades como Río de Janeiro, Brasilia, Recife, Santiago, Bogotá, Cali, Buenaventura, Santo Domingo, Guayaquil, Guatemala, Tegucigalpa, México, Lima, Arequipa, Chimbote, Caracas, Maracaibo, Barquisimeto y Ciudad Guayana, han señalado porcentajes superiores al 25%. Cientos de miles de viviendas se encaraman en los cerros, donde las infraestructuras son imposibles, destruyendo la cubierta vegetal y desencadenando una erosión que, en los climas lluviosos, pone en peligro la propia estabilidad del relieve. Otros cientos de miles se acumulan sobre puntales de madera en aguas fangosas progresivamente rellenas por la basura.

El estudio de estos problemas ha permitido superar valoraciones simplistas y descubrir aspectos positivos del proceso. Si esto obliga a veces a modificar el tratamiento, no diluye su gravedad excepcional.

Los daños producidos por la aplicación de modelos procedentes de países desarrollados, derivan no sólo de repetir fracasos ya experimentados en esos países, desde el punto de vista de la calidad de la vida, sino de la inadecuación a nuestras condiciones. Resultan además de la inadaptación del diseño urbano a los ecosistemas tropicales y del desajuste a las disponibilidades de recursos físicos (por ejemplo, materiales de construcción) y, principalmente, a la limitada capacidad de inversión. Esto último vale para el diseño de los asentamientos, para las infraestructuras, el transporte, los servicios y la vivienda.

En un crecimiento espontáneo, las características sociales y, en particular, la distribución muy desigual del ingreso, hacen a México muy vulnerable a este mal. El efecto de demostración, actuando sobre estratos de población dotados de gran capacidad económica, con decisivo poder en nuestra sociedad y culturalmente permeable a esa

influencia, lleva a copiar espontáneamente los modelos procedentes de los países muy desarrollados y, por tanto, a concentrar en eso la escasa capacidad de inversión, lo que acentúan la gravedad de los problemas para el conjunto.¹⁵¹

La pobreza colectiva puede ser insuperable para muchos países en el próximo futuro. Pero los barrios marginales no resultan inevitablemente del nivel medio de pobreza, sino que son generados por condiciones sociales y económicas sobre las cuales es posible actuar, y por la inexistencia o inadecuación de las políticas en el campo de los asentamientos humanos.

Esto aparece claro al observar los rasgos habituales de esos barrios (ocupación ilegal de la tierra; conformación no regulada, y frecuentemente inutilizable en el futuro, que anula el esfuerzo de inversión, insalubridad ambiental muchas veces derivada de la elección de lugares no aptos, carencia de los servicios e infraestructuras mínimas, etc.). Esto contrasta con la existencia de tierras aptas, inalcanzables para esas capas de la población por problemas de propiedad, no habilitación ni urbanización mínima, costos y requisitos exagerados, carencia de transporte y servicios, etc.

No obstante lo anterior, a últimas fechas es notable que el Distrito Federal, de ser el principal destino de los migrantes, se haya convertido en el lugar de origen más común: después de haber sido el lugar de llegada de doce de las más cuantiosas corrientes en 1955-1960, y de cinco, tanto en 1985-1990, como en 1990-1995, de la misma entidad partieron siete de los mayores flujos en la primera mitad de la década de los noventa y hasta diez en el lustro inmediato anterior.

¹⁵¹ Silva Herzog, J. y otros, Op. cit., págs. 237 y 238.

Las comunidades marginadas se forman de dos grandes grupos de distintos antecedentes culturales, los inmigrantes de las zonas rurales (quienes a su vez pertenecen a distintas tradiciones culturales) y los urbanos desplazados por el proceso de pauperización. A pesar de sus diferencias, ambos grupos tienen que convivir cotidianamente. Pasarán por un largo período de adaptación e identificación antes de integrarse. Las diferencias de los patrones culturales se reflejan en su conducta diaria, en la manera de enfrentar los problemas, en las costumbres y tradiciones, en la forma de desarrollo en las ciudades, de asimilar y comprender su propio medio.

Muchos campesinos pretenden continuar la vida que han llevado en sus pueblos, y en un espacio mínimo intentan cultivar una pequeña milpa, criar cerdos, guajolotes, para apoyar la economía del hogar. A las familias de procedencia urbana es tan difícil entender y aceptar esta forma de vida, como a los campesinos asimilar la dinámica de la ciudad.

IV.8. Vivienda.

La vivienda es un satisfactor básico para mejorar la calidad de vida de la población, tanto como la alimentación, el vestido, la salud y la educación. De ahí que dar cumplimiento al derecho a una vivienda adecuada, sea un factor fundamental dentro de la política de desarrollo social del gobierno federal.

La provisión de viviendas para satisfacer las demandas y necesidades de la estructura familiar y el cambiante tamaño de los hogares mexicanos exigirá desplegar enormes esfuerzos en materia habitacional en el futuro próximo. Al déficit acumulado de

viviendas en el país, debe añadirse la demanda que en el curso de los próximos años surgirá como resultado del arribo de generaciones todavía numerosas a la edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente.

Además, hay que considerar el impacto ambiental y el costo de la infraestructura de apoyo (agua, electricidad, drenaje, carreteras, transporte, etc.) necesaria para poder construir tal cantidad de viviendas.

El problema de la vivienda considera sobre todo los aspectos de seguridad jurídica de su tenencia, disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, carga impositiva y gastos inherentes a la vivienda soportables, con espacios adecuados y seguros, que la hagan habitable y asequible para los grupos en situación de desventaja, tales como personas de edad avanzada, niños, incapacitados o discapacitados, etc.; pero también que considere su ubicación con fácil acceso a los centros de empleos, servicio de salud, guarderías, escuelas y servicios sociales, sin proximidad a lugares contaminados que pongan en peligro la salud física o mental de los habitantes. Una adecuación cultural de la vivienda, que posibilite la adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda que genere un ambiente propicio para mantener la debida integración familiar, piedra angular del desarrollo social.

En México es imperante una seria planeación de ciudades satélites en las zonas circunvecinas a esta gran metrópoli, que conlleve al establecimiento de parques industriales que logre la necesaria desconcentración poblacional.

Claro está que la política de vivienda deberá tomar en cuenta su construcción y acceso a los segmentos de escasos recursos, a través del financiamiento y como

prestación de carácter laboral.

La Ciudad de México está actualmente entre las cinco más grandes del mundo, en cuanto al número de habitantes se refiere. El número de matrimonios anuales registrado es de 57,391 para mil novecientos noventa y siete, que sumado a los 6,609 divorcios formalizados, permiten calcular una demanda de crecimiento de aproximadamente 63,900 viviendas que, sin embargo, no han podido satisfacer los organismos oficiales, como por ejemplo INFONAVIT, FOVI, FOVISSSTE, FOHNAPO y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Incentivar la vivienda es, asimismo, incentivar las fuentes de empleo, pero no en esta ciudad que ya no soporta más carga, sino en nuevos proyectos integrales, adecuados a las áreas aledañas al Distrito Federal y a la condición rural de otras zonas del país. El siguiente cuadro nos refleja la situación de los últimos años:

**POBLACION Y VIVIENDA A NIVEL NACIONAL URBANA Y NO URBANA
1980-1995
(MILES DE HABITANTES Y VIVIENDA)**

ANO	NO URBANA	%	URBANA	%	TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL
POBLACION						
1980	32,242	48.2	34,605	51.8	66,847	3.2
1990	34,574	42.5	46,679	57.5	81,250	2.0
1995	29,152	32.0	62,006	68.0	91,158	2.1
VIVIENDA						
1980	4,634	38.2	7,509	61.8	12,143	3.8
1990	5,211	32.2	10,987	67.8	16,198	3.0
1995	5,665	29.2	13,747	70.8	19,412	3.3

Aunque el panorama es de mayor optimismo para las actuales autoridades

hacendarias, la realidad es que no se pueden dejar a un lado importantes tendencias negativas en materia de las finanzas públicas, la caída en los precios internacionales del petróleo, el alto endeudamiento del sector público, de particulares y de las empresas, los todavía graves problemas de cartera vencida, la caída acumulada del salario real y la persistencia de graves rezagos sociales, seguramente imposibilitarán cualquier tipo de proyecto a corto y mediano plazo, como los aquí planteados; lo que debiera hacer meditar a la cúpula de los gobiernos Federal y del Distrito Federal sobre su dimisión inmediata a las altísimas responsabilidades que no ha podido afrontar con diligencia.

IV.9. Educación.

A nivel nacional, de acuerdo con las estadísticas, el grupo de menores de cinco años alcanza actualmente un total de 13.1 millones de niños y acusa desde 1993 una tasa de crecimiento negativa. Como consecuencia, la población de este grupo de edades seguirá disminuyendo de manera continua a lo largo del período de proyección y alcanzará 13 millones en el año 2000, 11.4 millones en 2010, 10.4 millones en 2020 y 9.6 millones en 2030.

El grupo de edad vinculado a la demanda escolar de educación básica (entre 6 y 14 años) sigue un patrón paralelo al de la población preescolar. Si bien su monto no ha dejado de aumentar, al pasar de 12.6 millones en 1970 a 19.5 millones en 1998, la educación gradual en los incrementos anuales ha sido significativa y se tornará negativo antes de arribar al próximo milenio. La población de este grupo de edades será de 19.6 millones en el año 2000, 18.6 millones en 2010, 16.4 millones en 2020 y 15.2 millones en

2030.

Los esfuerzos realizados por las autoridades de educación, no han sido del todo notorios, derivado del alto crecimiento poblacional, ya que sigue existiendo un gran número de personas que no pueden ingresar a los diversos niveles educativos, y sólo se siguen viendo beneficiadas aquellas personas que mantienen un status económico aparentemente estable, para poder mantenerse en los diversos niveles educativos, ya sea en escuelas públicas o privadas.

Actualmente, la educación inicial, la cual tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad, ha presentado un incremento del 4.2% en promedio anual.

En el período de 1996/97, la matrícula por tipo de sostenimiento federal registró la proporción de 58.7; seguida por autónomo, 16.3; estatal, 12.7; y sostenimiento particular, 12.3. Por lo que hace a la sección de lactantes, ocupó 19.4%; maternal, 52.0% y preescolar, 28.6%.

La educación especial, con finalidad de atender a personas con discapacidades transitorias o definitivas, así como aquellas con aptitudes sobresalientes, con el objeto de satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje para su integración social, en los últimos 10 años, creció a un ritmo del 4.9% en promedio anual.

Para el ciclo 1996/97, la mayor cantidad de alumnos atendidos correspondió a los que presentaron problemas de aprendizaje, que significó el 45.7% del total nacional y los

que tienen deficiencias de audición y lenguaje, que representaron el 0.4%.

Respecto de la educación de adultos, dirigida a la atención de personas de 15 años y más que no hayan cursado o concluido la educación básica, comprende alfabetización, primaria, secundaria y capacitación para el trabajo, principalmente impartida por medio de educación abierta, de 1986 a 1995, tuvo un incremento del 36.1% en su matrícula, con un crecimiento de 3.5% promedio anual. Por lo que la alfabetización presentó un decremento en el número de personas atendidas de 53.6%.

De la población atendida durante 1995, la alfabetización cubrió 18.2%; primaria, 30.6%; secundaria, 20.9% y capacitación para el trabajo el 30.3%.

Hablar de educación, no sólo es referirse a la impartida por las estructuras académicas, sino también a la adquirida a nivel familiar y a la proporcionada por los medios masivos de comunicación, sobre todo la televisión, los cuales juegan un papel muy importante en el complemento del proceso educativo social y que, en nuestro país, no realizan con eficacia su tarea, como auxiliares del gobierno, sino que, por el contrario, incluso desorientan y provocan conductas desviadas y pérdida de valores, como lo afirma Giovanni Sartori¹⁵² en su obra "homus videns".

Tal es el caso de la mayoría de la programación, la cual cuenta con alto contenido erótico y de violencia, de difícil asimilación, por falta de madurez y cultura, de los receptores; además de la exaltación negativa a personas que transgreden el estado de derecho. La pornografía se encuentra en cualquier puesto de periódico y revistas, la violencia se describe con lujo de detalle, confundiendo con el morbo, la prostitución se

presenta ya como una forma laboral más e inexplicablemente, se pretende a veces justificar ciertos ilícitos.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que no todo es malo en los medios, en fechas recientes se han incrementado las campañas coordinadas con las autoridades correspondientes, contra el consumo de drogas y alcoholismo; control de la natalidad y prevención de actividades sexuales; sin embargo, se juzga necesario un mayor control del Estado sobre los medios, respecto del contenido de la programación, sobre todo, de la televisión, en los horarios vespertinos y nocturnos. Que la Secretaría de Gobernación cumpla con sus facultades legales.

Sobre la educación relativa a la planificación familiar, como un derecho humano, de mantenerse las tendencias recientes en el número de nuevas y nuevos aceptantes de métodos anticonceptivos, será factible cumplir con la meta nacional establecida por el Programa Nacional de Población 1995-2000, que plantea alcanzar la cifra de 2.4 hijos por mujer, en el año 2000.

Para lograrlo, deben vencerse profundas inercias asociadas con las desigualdades sociales y de género. Asimismo, se requiere revisar sistemáticamente las prioridades y estrategias de los programas de planificación familiar, consolidando los mecanismos y acciones que privilegien la perspectiva de los usuarios y la demanda calificada de los servicios; que estimulen mucho más la participación de los hombres en la planificación familiar; y que respondan a las necesidades de los diferentes segmentos de la población, brindando especial atención a la demanda insatisfecha de este tipo de servicios, que persiste, sobre todo, entre la población joven del país y los grupos que viven en

situaciones de pobreza.

IV.10. Ineficacia de los Servicios Públicos.

Como una referencia podríamos decir que, el calificativo de servicios públicos derivó del convencimiento social de que al ser indispensables para la ciudad, su existencia y funcionamiento deberían ser considerados asunto de interés público, por lo que la idea que se difundió en todas direcciones, fue que el Estado debía ser el que proporcionara los mismos, en cualquiera de sus órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal, ya que era la única entidad que garantizaba la continuidad de su funcionamiento; aunque también se acepta la coadyuvancia del sector privado, a través de la concesión.

Los servicios públicos, se han visto afectados por las continuas migraciones del campo a la ciudad, ya que la demanda de los mismos se vio rebasada por el alto crecimiento poblacional y la limitada disponibilidad de recursos de inversión frente a la magnitud del cambio.

Tal es el caso del transporte en la ciudad de México, el cual se ve incrementado con los millones de personas que diariamente se trasladan del Estado de México a la ciudad, por lo que el Distrito Federal, se ve imposibilitado para asegurar el abastecimiento y potencial de la población flotante.

¹²² Conferencia sustentada el 3 de noviembre de 1998 en el Auditorio Antonio Caso de la UNAM, México, D.F.

Debido a esto, existen continuos congestionamientos, alto consumo de horas hombre para trasladarse, contaminación del medio ambiente, alteración del patrimonio urbano, disminución de áreas verdes, elevado gasto de energéticos, altos costos en sistemas de tránsito y seguridad vial, elevadas inversiones en vialidades y transportes, estrés y conductas antisociales; así como significativas erogaciones del ingreso familiar dedicadas a este fenómeno urbano.¹⁵³

Ahora bien, tratar sobre los servicios públicos, no sólo implica hablar del transporte, ejemplo al que me concreté, sino también abordar los temas de procuración e impartición de justicia y seguridad pública, ecología, bienestar social, administración, abasto y comercialización, suministro de agua potable, alumbrado, alcantarillado, drenaje y demás e infraestructura urbana; por lo que, derivado de los diversos trastornos sociales que de estos se originan, es que se hizo necesaria la creación y aplicación de programas integrales, como el de prevención y control de la contaminación atmosférica en el Valle de México y su zona metropolitana; los que, sin embargo, sólo se han cumplido parcialmente.

IV.11. Incremento en el Índice Delincuencial.

En los años setentas la criminalidad no representaba para la sociedad ni para el gobierno un tema preocupante, sin embargo, como presagio de los tiempos por venir, presenciamos el surgimiento de una actividad que, aunque investida del discurso político y del afán del cambio revolucionario, en nuestra legislación penal corresponde a diversos

¹⁵³ Avilés, Beatriz, "Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Obra Colectiva, Op. cit., pág. 239.

tipos delictivos, como son el crimen organizado, los secuestros, el terrorismo, la sedición o el motín.

En la segunda parte de la década de los setentas, la Ciudad de México ya daba muestras de su asombroso crecimiento, como reflejo del "boom petrolero", por lo que las condiciones de vida aún no se hacían apremiantes y la delincuencia aún permanecía circunscrita a la pequeña escala o a la especialización, particularmente en las actividades relacionadas con el incipiente narcotráfico.

Hacia la década de los ochenta, no obstante el ya franco crecimiento desmedido e incontrolado de la ciudad, la abierta conurbación en el Valle de México, las dimensiones del fenómeno criminal aún se mantenían dentro de los límites de lo manejable, considerando comparativamente el crecimiento poblacional.

Esta época presentó un proceso de acumulación de tensiones sociales, donde la convivencia tiende a ser cada día un poco más difícil, donde el déficit de vivienda, empleos y servicios públicos crece a un ritmo vertiginoso; esto se puso de manifiesto durante los sismos de 1985, cuando se puso en marcha una gran movilización de los habitantes de la ciudad, pero que pronto pasó al olvido junto con la recuperación de las preocupaciones cotidianas.

Derivado también de la actividad financiera y económica, se vio sometida a una gran contracción, particularmente en cuanto al otorgamiento de créditos; asimismo, los índices de inflación saltaban hacia arriba prácticamente a diario. En contrapartida, presenciamos un novedoso fenómeno, el del auge y crack de la bolsa, del que se

derivaron algunas conductas que también habrían de prefigurar una innovación delictiva que en nuestros días identificamos bajo el rubro genérico de delitos de "cuello blanco".

En la actualidad, derivado de nuestro proyecto económico, comenzó la desocupación de mano de obra y el fenómeno del desempleo se manejó como asunto cotidiano y terriblemente extendido. Nuestra ciudad no sólo padeció su propio problema, sino las desesperanzas de los habitantes, su creciente malestar y frustración.

Nuestra ciudad, identificada como la más poblada del mundo, considerando a los habitantes de la zona conurbada, propicia un individualismo que se traduce en una indiferencia hacia lo que sucede alrededor de cada cual; en donde las condiciones de vida muestran un deterioro insólito, al grado de que públicamente se difunden los indicadores económicos que revelan el agravamiento de la pobreza y, lo peor, el incremento de quienes resultan identificados como extremadamente pobres, haciendo ver a la violencia como la vía natural para la liberación de las tensiones sociales e individuales.

Es por lo anterior que, el Distrito Federal, ha adquirido un espectacular crecimiento delincencial en los últimos años. Lo cual puede observarse en el número de delitos denunciados a las autoridades encargadas de la impartición de justicia y su relación con la población expuesta, es decir, el índice delictivo por cada mil habitantes.

De 1930 a 1990 el número de denuncias aumentó siete veces, aunque se registra más o menos el mismo crecimiento poblacional; por tanto, el índice delictivo prácticamente no se movió en sesenta años. Sin embargo, a partir de este último año se registró un aumento en el número de denuncias, siendo éste de casi el doble, sin observarse un incremento similar en la población.

INCREMENTO DE LAS DENUNCIAS Y DEL INDICE DELICTIVO EN EL DF 1930-1996					
ANO	No. DE DENUNCIAS	TENDENCIAS DE LAS DENUNCIAS	POBLACION EN MILES	INDICE DELICTIVO	TENDENCIA DEL INDICE
1930	8700	1.00	1229	15.2	1.00
1940	25730	1.38	1758	14.6	0.96
1950	36537	1.95	3.50	12	0.79
1960	58635	3.14	4871	12	0.79
1970	83342	4.46	6874	12.1	0.80
1980	109114	5.83	8831	12.4	0.81
1990	133352	7.13	8236	16.2	1.06
1991	136927	7.32	8286	16.5	1.09
1992	140226	7.50	8337	16.8	1.11
1993	133717	7.15	8388	15.9	1.05
1994	161496	8.64	8438	19.1	1.26
1995	218599	11.69	8489	25.8	1.69
1996	248567	13.29	8540	29.1	1.91

Fuente: PGJDF, varios años.

El gran número de desempleados y la crisis económica son, indudablemente, dos factores que en la actualidad han traído consigo una evolución constante en los mecanismos delictivos, provocando una transformación en el esquema ideológico, político y cultural del país, fomentando un sentimiento de incredulidad en todos y cada uno de los espacios sociales e individuales de la vida cotidiana.

Actualmente, como podemos observar en la siguiente estadística, el Distrito Federal vive en la zozobra; en razón de la ineficiencia de las autoridades judiciales, ante un alto índice delincuencia, que pareciera no encuentra límite en su campo de acción.

DELITO	TOTAL 1er TRIMESTRE DE 1998	TOTAL 2º TRIMESTRE DE 1998	DIFERENCIA 2º VS 1er TRIMESTRE
HOMICIDIO CULPOSO	228	193	-15.4%
HOMICIDIO DOLOSO	221	241	9.0%
TOTAL DE HOMICIDIOS	449	434	-3.3%
VIOLACION	298	333	11.7%
TENTATIVA DE VIOLACION	30	35	16.7%
ABUSO SEXUAL	197	298	51.3%

ESTUPRO	10	298	-20.0%
ADULTERIO	11	13	18.2%
HOSTIGAMIENTO SEXUAL	7	8	14.3%
INCESTO	0	0	0.0%
TOTAL DE DELITOS SEXUALES	553	695	25.7%
ROBO A CASA HABITACION	2,012	1,962	-2.5%
ROBO A NEGOCIO	4,197	4,024	-4.1%
ROBO A TRANSPORTE	4,801	4,504	-6.2%
ROBO A TRANSEUNTE	9,616	10,785	12.2%
ROBO DE VEHICULO	14,728	11,224	-23.8%
ROBO DE ACCESORIOS DE VEHICULOS	907	797	-12.1%
ROBO DE DINERO	94	86	-8.5%
ROBO DE DOCUMENTOS	553	511	-7.6%
OTROS	2,574	2,614	1.6%
TOTAL DE ROBOS	39,482	36,507	-7.5%
LESIONES DOLOSAS	5,618	6,631	18.0%
LESIONES CULPOSAS	2,081	2,133	2.5%
TOTAL DE LESIONES	7,699	8,746	13.6%
DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	5,310	4,865	-8.4%
DESPOJO	655	612	-6.6%
ALLANAMIENTO DE MORADA	268	245	-8.6%
ATAQUE A LAS VIAS DE COMUNICACION	264	65	-75.4%
PORTACION DE ARMA PROHIBIDA	270	252	-6.7%
PRIVACION ILEGAL DE LA LIBERTAD	97	90	-7.2%
TENTATIVA DE ROBO	266	310	16.5%
ULTRAJES A LA MORAL PÚBLICA	3	2	-33.3%
OTROS DELITOS	6,060	5,786	-4.5%
TOTAL DE DELITOS DIVERSOS	13,193	12,227	-7.3%
TOTAL DE DELITOS	61,376	58,609	-4.5%
PROMEDIO DIARIO DE DELITOS	682	651	-4.5%

FUENTE: AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO, PGJDF.¹⁵⁴

IV.12. Repercusión en el Medio Ambiente y los Ecosistemas.

La relación que existe entre la ordenación del territorio y la conservación del medio ambiente, es desde todo punto de vista lógico y evidente. Un proceso como es el de lograr un reparto racional de hombres, bienes y servicios en un territorio, carecería de racionalidad si ello conlleva a una degradación ambiental, lo contrario sería consecuencia de un desarrollo económico incontrolado.

¹⁵⁴ Revista "Impacto", 26 de julio de 1998, No. 2526, México, pág. 20.

Esta estrecha vinculación implica que cuando haya de adoptarse alguna medida en materia de ordenación del territorio debe observarse detenidamente el grado de incidencia sobre el medio ambiente, fundamentalmente en lo referente a:

- a) Contaminación del agua, cuya consideración no puede ser ignorada por la ordenación del territorio, por cuanto que ella es consecuencia de actividades humanas realizadas, bien con fines agrícolas o industriales, o bien del uso que de este recurso hace el hombre. Así que la ordenación del territorio debe tomar en cuenta muy detenidamente estas circunstancias, a fin de evitar los aspectos negativos de este tipo de actividades.
- b) Contaminación auditiva, cuyos causantes principales son los automóviles y los aviones. Así que deberá ser de rigor que las medidas que se tomen en materia de ordenación del territorio no agraven el ya complejo problema de la contaminación auditiva: concentrar el tránsito automotor en determinadas zonas, repartir las vías en los centros urbanos de manera que pueda diluir el ruido automotor, construir los aeropuertos lejos de los centros poblados, son, entre otras, las distintas posibilidades que deberán condicionarla sobre la materia.
- c) La contaminación del aire, causada por las industrias, quemaderos de basura, automóviles, fundamentalmente, es otro elemento que debe ser considerado por la ordenación del territorio, sobre todo en las áreas de localización industrial, transporte y urbanismo.

Es decir, estos aspectos deben ser tomados muy en cuenta por la política de ordenación del territorio y su ignorancia iría en detrimento mismo del hombre.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Salomón de Padrón, Magdalena, Op. cit., págs. 68 y 69.

En el contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como consecuencia del crecimiento del parque vehicular, la ampliación de la mancha urbana hacia zonas rurales, la concentración de actividades y procesos industriales, y la multiplicación de las zonas habitacionales marginales con escasos servicios y equipamiento, entre otros muchos factores, se han generado cambios importantes en la calidad de vida de la población que han transformado y a veces deteriorado sus niveles de salud.

La población mundial enfrenta actualmente una crisis ambiental de considerable magnitud, ya que el hombre ha modificado notablemente su ambiente, lo cual influye en forma negativa en el bienestar de las poblaciones.

México no está exento de esta problemática, ya que sus ciudades principales y zonas industriales registran una elevada contaminación ambiental, derivado de que en ella se encuentran el mayor número de fuentes artificiales de contaminación, generadas por el gran crecimiento demográfico e industrial, lo cual provoca un gran desequilibrio ambiental que repercute en la salud de sus habitantes, tales como los efectos producidos por la contaminación del agua, siendo el principal, las infecciones gastrointestinales, cuyo origen pueden ser las bacterias, protozoarios o helmintos, la fiebre tifoidea, la disentería bacilar, shigelosis, amibiasis, teniasis y, en algunas regiones del país, el cólera; todas ellas originadas por las continuas descargas de residuos domésticos, públicos y las de origen industrial.

Para tratar de implementar soluciones, en 1991, se estableció el Programa de Agua Limpia, que comprende la desinfección del agua para consumo humano y el

tratamiento de las de tipo residual. En este mismo año, la Secretaría de Salud estableció un programa a nivel nacional para verificar la concentración de cloro residual.

En el caso de los efectos ocasionados por la contaminación del suelo, nos encontramos que, la erosión de los suelos afecta amplias zonas del Distrito Federal y del Estado de México, en donde las cárcavas llegan a tener varios metros de profundidad, provocando el estancamiento de aguas que de alguna manera pueden contaminarse y servir de reservorios a microorganismos patógenos para el hombre.

Por lo que hace a la erosión de cerros y montes, se ocasiona la presencia en la atmósfera de gran cantidad de partículas suspendidas y de fracción respirable que pueden ocasionar problemas de tipo irritativo y de afección al sistema respiratorio.

Los plaguicidas, los residuos industriales, principalmente metales pesados, los hidrocarburos, así como los residuos domésticos que tienen contacto con los suelos, son un claro ejemplo de la contaminación química de los suelos. A diferencia del aire y del agua, la residencia de los contaminantes en los suelos es mucho más espaciosa, por lo que los contaminantes pueden desactivarse por diversas reacciones químicas como la oxidación.

De entre algunos desechos industriales, el cromo es uno de los contaminantes que se encuentran en el suelo, no sólo la industria metalmecánica vierte al drenaje y al suelo grandes cantidades de metales pesados como zinc, plomo, níquel, cobre y hierro, los cuales podrían ocasionar daños en la salud, ya registrados en otro países, como:

❖ Signos y síntomas (piel y ocular).

- ❖ Enfermedades aparentes: daño reproductivo, alteraciones en el crecimiento y desarrollo, alteraciones psicológicas y en el comportamiento, cáncer, mortalidad, otras alteraciones, como enfermedades autoinmunes, discrasias, sanguíneas, enfermedades cardiovasculares.
- ❖ Enfermedades no aparentes como: alteraciones bioquímicas, inmunológicas, en la conducción nerviosa y otras de función pulmonar.¹⁵⁶

Ahora, si es cierto que es positivo para el desarrollo de los países la industrialización, no es menos cierto que un proceso de industrialización desorganizado e incontrolado acarrea secuelas negativas: sembraría problemas difíciles de corregir – desequilibrios regionales, crecimiento desordenado de las ciudades, contaminación-, que podrían desde un principio evitarse o bien disminuirse en magnitud. Lo recomendable y procedente para evitar estos efectos negativos sería incluir las precisiones y proyecciones sobre industrialización dentro de las consideraciones que se hagan a nivel de ordenación del territorio, con la idea de mantener coordinada en esta forma todas las acciones orientadas hacia el desarrollo.¹⁵⁷

Lo que actualmente a todos nos aflige, derivado del incremento poblacional, son los efectos que está ocasionando la contaminación atmosférica, tal es el caso que, en 1990, se desarrolla un sistema de vigilancia epidemiológica en episodios de contingencia y, a partir de 1995, éste se reforzó y se realiza en forma continua. Dicho sistema se aplica al Plan de Contingencia Ambiental y permanece durante todo el año en las diversas zonas de la Ciudad de México, independientemente de si se declara una contingencia, estas

¹⁵⁶ Avilés, Beatriz, "Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Obra Colectiva, Op. cit: pág. 86.

¹⁵⁷ Salomón de Padrón, Magdalena, Op. cit., pág. 71.

medidas buscan conocer las tendencias y el comportamiento de los padecimientos que pudieran relacionarse con niveles elevados de contaminantes.

De 1991 a 1996, a través de este sistema de vigilancia, se ha detectado un total de 94 contingencias ambientales en situaciones en las que se sobrepasaron los 250 puntos IMECA de ozono. La zona más afectada ha sido la sureste, en el área del Pedregal de San Angel, con 59 contingencias; siguiéndole la del centro, con 22, la suroeste con 7 y la noroeste, 6. Los síntomas más comunes son: dificultad para respirar, cefálea, conjuntivitis, irritación de las mucosas respiratorias y tos productiva e irritación de ojos.

Derivado de lo anterior, el Sistema Nacional de Salud cuenta con un plan de acción en caso de una contingencia ambiental, dicho plan fue creado con el objetivo de unificar todas las acciones de las instituciones para prevenir los daños a la salud y disminuir el impacto de los padecimientos que pudieran derivarse de la exposición a contaminantes, mediante acciones preestablecidas y coordinadas, en las que se contempla la elaboración de planes acordes a las características estructurales de cada una de las instituciones como: acciones de difusión, medidas de autocuidado, capacitación del personal directivo y operativo en las unidades de atención médica, registro de los casos y comunicación constante y coordinada entre las instituciones para atender la demanda que pudiera presentarse.

Como podemos observar, aún se necesita redoblar esfuerzos para lograr prevenir y controlar los efectos de la contaminación atmosférica en la salud.

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

concurrer a la misma, lo que queda de manifiesto al revisar la distribución de competencias del sistema federal mexicano, en el que encontramos que la Federación ejerce facultades decisivas en dicho desarrollo, pero que, de la misma manera, los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos realizan acciones que condicionan las posibilidades del crecimiento urbano.

Sólo mediante planes elaborados y ejecutados por la Federación, los gobiernos locales y municipales, de acuerdo con sus respectivas competencias y con una perspectiva semejante, podrá lograrse la ordenación de los centros urbanos de población, así como aprovechar al máximo los recursos de que dispone el país.

Dicha planeación y regulación parte de la facultad legislativa, para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de fundar, conservar, mejorar y dar cauce al crecimiento de los centros de población, y al propósito constitucional, de regular el aprovechamiento de todos los recursos por la comunidad, con un sentido de beneficio social, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

En este orden de ideas, la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su jurisdicción, deberán hacer que las tierras, aguas y bosques, sean utilizados conforme a la función que se les haya destinado, así como elaborar y aplicar los planes de desarrollo urbano.

A la Federación corresponderá expedir los planes federales de desarrollo urbano, de corto, mediano y largo plazo, vigilar su ejecución, y participar en los procesos de

conurbación entre dos o más entidades federativas, como el Distrito Federal y los Estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Querétaro.

Una correcta planeación urbana requiere adecuarse a las bases generales de la planeación económica y social. Por este motivo, se impone al Sector Público Federal la obligación de elaborar, en el ámbito de su competencia, planes y programas que realmente respondan a las necesidades del desarrollo de los asentamientos humanos, los que deberán estar de acuerdo con las bases y objetivos de la planeación económica y social, y realizarse de manera conjunta por las diversas dependencias del sector, apartándose del discurso demagógico y de meros postulados utópicos.

CONCLUSIONES

1. Con el origen del hombre, se formaron las sociedades, con el fin de satisfacer sus necesidades básicas, permitiendo el avance de la civilización o la modernidad, lo cual trajo consigo, el crecimiento de las poblaciones y, por tanto, el crecimiento de la conflictiva social, surgiendo el derecho como producto y factor de control social, destinado a la resolución de tal conflictiva, el cual, es impuesto por el Estado a través de normas o leyes coercibles, instaurando patrones conductuales, con el objeto de proteger la integridad y el bienestar de los hombres, así como el de establecer una sana convivencia, pacífica y armónica, manteniendo la estabilidad social.

El necesario respeto a las normas generales del derecho, tiene como fin primordial, la conducta del ser humano en sociedad, el que, como un todo, les ha dado existencia, las ha desarrollado en instituciones y las mantiene.

2. La Demografía, constituye la piedra angular del análisis sociológico poblacional; ya que su función consiste en proporcionar el instrumento modelador, para mejorar las condiciones sociales y materiales de la existencia humana. La Demografía, de la cual se discute su carácter científico, representa el estudio cuantitativo que sirve de principal herramienta en el análisis cualitativo que realiza el sociólogo poblacional.
3. Conocer el origen y evolución de la sociedad, adquiere especial relevancia para el entendimiento de las concentraciones urbanas. El urbanismo moderno, está constituido por grupos rigurosamente formados, con la necesidad de apoyarse mutuamente para optimizar la obtención de sus satisfactores comunes, estableciendo

estructuras que conllevan a complejas funciones, provocando dificultades de aplicación para el marco jurídico, el cual busca, un equilibrio entre los diversos factores políticos, económicos y sociales.

4. La expansión de los medios masivos de comunicación, principalmente la radio y la televisión, así como de la red de telefonía rural y particularmente la celular, han provocado, en definitiva, una transculturación interna y externa en nuestro país pero, sobre todo, el llamado "espejismo urbano", en las zonas rurales, lo que dificulta el trazo de la línea entre lo tradicionalmente rural y lo convencionalmente urbano.
5. Luego entonces, a veces la urbanización no está condicionada a los asentamientos humanos, sino que se determina por prácticas políticas del aparato gubernamental de la ciudad. El Estado influye decisivamente en una buena o mala urbanización, al planear el desarrollo de la urbe, mediante una debida distribución de fuentes de trabajo, zonas residenciales, áreas verdes, centros comerciales, etc.

Lo trascendente, sin duda alguna, es que una buena urbanización debe considerar la expansión de la ciudad en forma circular, en torno a las fuentes de trabajo, respecto de la mano de obra y, desde luego, sin concentrarse en un mismo punto, o sea, que debe planearse una debida desconcentración de dichas fuentes, como en algunas épocas se ha pretendido respecto del sector público, en la ciudad de México, lo que generaría, indudablemente, un escape para el crecimiento demográfico que nos ha tocado vivir.

6. Ahora bien, debe declararse que tanto el sector público como el privado requieren de mano de obra calificada y que esta calificación está condicionada a niveles educativos

y culturales, por lo que la planeación para el desarrollo deberá tomar en cuenta también profundos cambios en los patrones educativos, pues, de qué sirve reducir el porcentaje de analfabetismo que se padece en nuestro país, si la condicionante para trabajar en las maquiladoras que han surgido al norte de la República va mucho más allá del saber leer y escribir.

7. El fenómeno de concentración de población y actividad económica en el ámbito nacional, se refleja en la prominencia de la ciudad de México sobre la totalidad de las demás ciudades del país. Esta ciudad ejerce, además, su especial dominio e influencia sobre otras ciudades, por ser la sede de los Poderes de la Unión, constituyéndose así en el más importante subsistema de ciudades, el de la ciudad de México, con una integración muy elevada, que incluye las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Querétaro.
8. Del estudio del marco jurídico respecto del crecimiento poblacional en el Distrito Federal, creo necesario el ajuste de diversos preceptos que permitan, si no eliminar de tajo el problema, sí reducir sustancialmente los diversos factores que inciden en la cotidiana conflictiva social ciudadana, en pro de una armónica y equilibrada convivencia que resulte en un mejor desarrollo físico y mental de los habitantes de ésta, una de las ciudades más pobladas del mundo.
9. Aún cuando dicho marco legal parece adecuado, al consagrar Constitucionalmente la garantía de libertad sobre el número y espaciamiento de los hijos, el problema demográfico se agudiza y nos ha rebasado, como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de la Población, en el sentido de que fue tan grande la explosión demográfica surgida en los años 70, que ha significado que lo que

se ha hecho simultáneamente se desfasa, a pesar de que la natalidad ha disminuido; por lo que deben reforzarse los programas de planificación familiar y su difusión, con una eficiente política de decrecimiento poblacional.

10. Las autoridades deben elaborar programas y aplicarlos con mayor rigidez, que permitan desalojar de la zona conurbada, las áreas ecológicas invadidas, regularizar aquellos asentamientos humanos irregulares que se puedan y desalojar definitivamente aquellos de alto riesgo, reubicando a esos grupos marginados en regiones que se establezcan como ciudades satélites, planeadas con una infraestructura sólida para su desarrollo.
11. En materia de vivienda de interés social, se requiere adecuar las disposiciones legales vigentes, para evitar que se siga negociando y especulando con ella, y actuar enérgicamente, para que la vivienda pueda llegar a quien verdaderamente lo necesita.
12. Las condiciones para una reordenación urbana podrían sintetizarse de la siguiente manera: a) Pasar de un proceso espontáneo a un proceso intencionado en la construcción del habitat; b) para lograr un desarrollo intencionado, las decisiones que afecten en forma importante la configuración de los asentamientos y la vida en ellos, deben tomar la forma de una política planificada, formulada y conducida por el Poder Público, sin excluir o minimizar la participación privada y social (en particular la participación popular), ni en la formulación ni en la ejecución; c) la planificación física (urbana, rural, regional, nacional), debe instaurarse entroncada en la planificación general del desarrollo, de la que es un aspecto o una dimensión; d) lograr un sistema de planificación y manejo de los asentamientos por unidades territoriales ordenadas y

conectadas armónicamente, desde el nivel nacional hasta el nivel local; e) lograr una acción armónica de los distintos organismos especializados del Poder Público, cuando operan en una misma unidad territorial o asentamiento humano; f) dotar al sistema político de las potestades suficientes para manejar la tierra urbana, respecto del fraccionamiento y la urbanización, el régimen de expropiación, la regulación del uso del suelo y la plusvalía; g) planificar para el conjunto del país y conducir el proceso total; h) instaurar políticas capaces de evitar el crecimiento de las zonas precarias o marginales y de recuperar las existentes; i) desarrollar políticas capaces de incorporar los asentamientos rurales a los beneficios de que disfruta la sociedad en su conjunto; j) usar a fondo las posibilidades de la cooperación internacional y no distraer recursos, que más se necesitan en nuestro país, en supuesta ayuda a países centroamericanos, mediante un discurso demagógico ya muy desgastado.

13. Como estrategia para el desarrollo regional, se proponen acciones en materia de desconcentración de actividades económicas; acondicionamiento físico-espacial, concretamente acciones dirigidas a la organización del sistema urbano, de acuerdo con la distribución territorial de las actividades económicas, lo que involucra definir el papel que a cada centro poblado le tocará desempeñar dentro del conjunto y determinar su sistema de transporte y comunicaciones. Se trata de que los centros urbanos de las regiones deprimidas y atrasadas, se modernicen para que cumplan cabalmente con sus funciones administrativas y de servicios y que posean condiciones para que en ellas prosperen actividades industriales y se conviertan en polos o sub-polos de desarrollo.

14. Para poner en práctica acciones de la más alta trascendencia, se requiere un profundo examen del Distrito Federal y zona conurbada, su territorio, población y gobierno, y un

análisis integral de los problemas que se han presentado. Sólo así podremos señalar, sobre bases objetivas, qué medidas son las más convenientes para encauzar la vida urbana.

15. Este aspecto debe ser, a mi parecer, la primera etapa, hacia un real y efectivo proceso de descentralización a los niveles regionales y una centralización del nivel municipal al nivel regional. Cumplido, en esta forma, frente a un ámbito territorial más viable, podrá lograrse una distribución poblacional más racional, en aras de un proceso de desarrollo integral.
16. El fracaso de la administración en el Distrito Federal, ante las dificultades planteadas por la conurbación del Valle de México, hace impostergable la práctica de, entre otras, la fracción V del artículo 115 Constitucional, para permitir, mediante la real y efectiva ejecución de convenios de coordinación interadministrativa, como lo plantea el Capítulo III de la Ley General de Asentamientos Humanos, la aplicación de un Plan Regulador del Distrito Federal, que no sea un mero documento demagógico, sino precisamente un instrumento viable del desarrollo ciudadano.
17. Los grandes desequilibrios regionales que sufre nuestro país y las desiguales oportunidades de vida que se le presentan a nuestro pueblo, han originado desgaste de las estructuras, resquebrajamiento del sistema político y cuestionamiento del modelo económico, al no abatirse el desempleo y mostrar una actividad gubernamental de total ineficacia en la prestación de servicios públicos y atención a las demandas populares, generándose con ello deterioro ecológico y ambiental, incremento delictivo y, sobre todo, pérdida de valores y el desconocimiento y falta de respeto a autoridades e instituciones; por lo que, la extrema pobreza y la gran

marginación solo pueden combatirse mediante la formación de una nueva conciencia nacionalista, a través de la educación y el fomento a la cultura mexicana, paralelamente a la necesaria política gubernamental que provoque una real distribución de la población asentada en el Distrito Federal, en base a la desconcentración de las fuentes de trabajo, mediante estímulos e incentivos, incluso de carácter fiscal; y la verdadera descentralización de la administración pública federal, principalmente.

BIBLIOGRAFIA

1. Alba, Francisco, La Población en México. Evolución y Dilemas, 3ª ed., Colegio de México, México, 1989.
2. Alba, Francisco y Cabera, Gustavo (compiladores), La Población en el Desarrollo Contemporáneo de México, 1a. ed., Colegio de México, México, 1994.
3. Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Curso de Sociología, McGraw-Hill, 1a. ed., México, (pendiente de publicación).
4. Anderson, Nels, Sociología de la Comunidad Urbana. Una Perspectiva Mundial, 1a. ed. en español, 4a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
5. Astudillo Ursúa, Pedro, Elementos de Teoría Económica, 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
6. Barreró Rodríguez, M., Las Areas Metropolitanas, s/no. de ed., Editorial Cívitas, Madrid, España, 1993.
7. Benítez, Fernando, Historia de la Ciudad de México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., México, 1984.
8. Bernal, Ignacio, Formación y Desarrollo de Mesoamérica, Historia General de México, Centro de Estudios Históricos (CEH), Colegio de México, 1977.
9. Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 28ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
10. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México.
11. Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, s/no. de ed., Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S.A., México, 1997.
12. Castells, Manuel, La Cuestión Urbana, 12a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1988.
13. Chinoy, Ely, La Sociedad. Una Introducción a la Sociología, 1a. ed. en español, 17a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
14. Cohen, Bruce J., Introducción a la Sociología, McGraw-Hill, 1a. ed. en español, México, 1992.
15. Cook, Sherburne y Woodrow, Borah, Ensayos sobre Historia de la Población, T. I (trad. Clementina Zamora), Centro de Estudios Históricos (CEH), Colegio de México, Siglo XXI, México, 1978.

16. Cook y Woodrow, Sánchez Albornoz N., Parson y Blanton, Loyo Gilberto, Martínez Muriel, Alejandro, Márquez Morfín, Lourdes, Sánchez Albornoz, N., Moreno, José Luis; y otros, *El Poblamiento de México*, Tt. I y II, Editorial Grupo Azabache, Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal, México, 1993.
17. Currie, Lauchlin, *Urbanización y Desarrollo*, Editorial Gernika, México, 1979.
18. Delgado Moya, Rubén, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estudios de las Garantías Individuales*, Ediciones Jurídicas Red, s/no. de ed., México, Septiembre de 1994.
19. Esmond, Wright, *Historia Universal y de Latinoamérica*, 2a. ed., Editorial Nauta, México, 1989.
20. García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 29a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
21. Gelles, Richard J. Levine, Ann, *Introducción a la Sociología*, MacGraw-Hill, 5a. ed., México, 1996.
22. George, Pierre, *Población y Poblamiento* (trad. Jaume Colomer y Marina Curia), 4a. ed., Ediciones Península, Barcelona, 1985.
23. Gómezjara, Francisco H., *Sociología*, 9ª ed. Editorial Porrúa, México, 1982.
24. Gutiérrez de Macgregor, Ma. Teresa, *Desarrollo y Distribución de la Población en México*, Instituto de Geografía de la UNAM, México, 1965.
25. Hauser, Philip M. y Dunkan, Otis Dudley, *El Estudio de la Población*, Universidad de Chicago, Comisión de Educación Estadística 1962-1963 (trad. Jorge Hecheno), 3er. vol., Biblioteca Interamericana de Estadística Teórica y Aplicada, s/no. de ed., E.U.A., 1963.
26. Horton, Paul B. & Hunt, Chester L., *Sociología*, 6a. ed., McGraw-Hill, México, 1988.
27. Leñero Otero, Luis, *Sociocultura y Población en México*, Editorial Edicol, México, 1977.
28. Lorenzo, J.L., *Los Orígenes Mexicanos*, Centro de Estudios Históricos (CEH), Historia General de México, Colegio de México, 1977.
29. Loyo, Gilberto, *La Política Demográfica de México*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (IEPES), México, D.F., 1970.
30. Margadant S., Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 2a. ed., Editorial Esfinge, México, 1976.
31. Mendieta y Núñez, Lucio, *Teoría de los Agrupamientos Sociales*, 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

32. Mestre Alfonso, Juan, La Pobreza en las grandes ciudades, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1973.
33. Mir, Adolfo, Antología de las Ciencias Sociales, Ed. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1974.
34. Overbeek, Johannes, Historia de las Teorías Demográficas, Fondo de Cultura Económica, México.
35. Petersen, William, La Población. Un análisis actual, Tr. de José Cazaría Pérez, s/n. de ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1968, pág. 20.
36. Phillips Bernard, Sociología, 1a. ed. en español, McGraw-Hill/Interamericana de México, S.A., 1988.
37. Ponce de León García, Grassel, Manual de Organizaciones y Desarrollo para Comunidades de la Ciudad, Ed. Trillas y Centro de Investigaciones para la Integración Social, México, 1990.
38. Pratt Fairchild, Henry, Diccionario de Sociología (trad. y rev. de T. Muñoz, J. Medina Echevarría y J. Calvo), 6a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
39. Pressat, Roland, El Análisis Demográfico, Conceptos, Métodos y Resultados, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
40. Rangel Couto, Hugo, Derecho Económico, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
41. Recaséns Siches, Luis, Tratado General de Sociología, Editorial Porrúa, S.A., 11a. ed., México, 1971.
42. Recaséns Siches, Luis., Sociología, 26ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
43. Riding, Alan, Vecinos Distantes. Un Reto para los Mexicanos, Editorial Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1985.
44. Rojas Martínez, Rosalba; Bustamante Lemus, Carlos; Castillo García, Moisés; y otros; Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, (Coordinadores: Castillo García, Moisés y Reyes Luján, Sergio), 1ª ed., Coedición UNAM y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., México, 1997.
45. Salomón de Padrón, Magdalena, Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio: Su Ambito y Medios de Acción, Editorial Jurídica Venezolana, s/no. de ed., Caracas, 1977.
46. Sánchez Albornoz, Nicolás y Moreno, José Luis, La Población de América Latina, s/no. de ed., Alianza Universitaria, Madrid, 1993.
47. Silva Herzog, Jesús, González Avelar, Miguel, Cortiñas Peláez, L., Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, 8ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.

48. Spiegelman, Martimer, *Introducción a la Demografía* (trad. García Rocha, Adalberto), Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
49. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México.
50. Torres Rivera, Edilberto, *Introducción al Pensamiento Sociológico* (Marx, Weber, Durkheim, Parsons), Editorial Universitaria Centroamericana Educa, 1a. ed., Costa Rica, 1974.
51. Unikel, S., Luis, *El Desarrollo Urbano en México*, 2ª Ed. corregida y aumentada, editado por el Colegio de México, México, 1978.
52. Valle Rodríguez, Gloria, *La Población y Desarrollo*, Universidad de la Habana, Centro de Estudios Demográficos, Cuba, 1982.
53. Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
54. Weeks, Jhon R., *Sociología de la Población, Introducción a los conceptos y cuestiones básicas*, vers. española de María del Mar Terán y José Juan Toharia, s/n. de ed., Editorial Alianza, Madrid, 1984.

OTRAS FUENTES DOCUMENTALES

55. Almazán Alaniz, Pablo Roberto, Apuntes de Cátedra del Curso de Sociología, nivel licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1998.
56. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª ed., México, 1985.
57. Crecimiento de Población y Desarrollo Económico, Compendio de cinco fascículos elaborados por TEMPO (Centro de Estudios Avanzados de la Compañía General Electric), 1a. ed., Editorial Diana, México, 1972.
58. Discurso pronunciado el 20 de abril de 1983, en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Boletín Informativo No. 8, México, 1983.
59. Enciclopedia México a Través de los Siglos, Tt. I y II (Historia Antigua y de la Conquista; La Independencia), Chavero D., Alfredo, dirigida por Rivapalacio D., Vicente, 10a. y 15a. ed., Editorial Cumbre, S.A., México, 1973 y 1979, respectivamente.
60. Examen, Revista Publicada por el Partido Revolucionario Institucional, No. 108, México, octubre de 1998.
61. Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.
62. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), diversas fuentes documentales, Consulta Directa por computadora, México, D.F., 1997-1998.
63. Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Gobernación, diversas fuentes documentales, Consulta Directa por computadora, México, D.F., 1997-1998.
64. Gran Enciclopedia Larousse, T. VI, Editorial Planeta, Barcelona, España, 1980.
65. Larousse, Diccionario Usual, 7ª ed., Ediciones Larousse, México, 1994.

LEGISLACION CONSULTADA

66. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 126ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
67. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (y disposiciones

- complementarias), 38ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
68. Ley General de Salud (y disposiciones complementarias), 12ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
 69. Código Penal para el D.F. en materia común, y para toda la República en materia federal, 1ª ed., Editado por Mc Graw-Hill, México, 1996.
 70. Ley General de Población y su Reglamento, publicación de la Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal, México, 1996.
 71. Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Ley Federal de Vivienda (con disposiciones complementarias, 13ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
 72. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, septiembre de 1996.
 73. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O.F. de 31 de mayo de 1995).
 74. Programa Nacional de Población, publicación de la Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
 75. Ley Ambiental del Distrito Federal, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de 1996.
 76. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de 1996.
 77. Ley de Transporte del Distrito Federal, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de 1996.
 78. Ley de Fomento para el Desarrollo Económico en el Distrito Federal, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de

1996.

79. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de 1996.
80. Programa de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de 1996.
81. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, septiembre de 1996.