

(68) 2-ijew1

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

LA PLANIFICACION EN EL DISTRITO FEDERAL
CONDICIONES Y ALCANCES PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMIA
P r e s e n t a

SALVIO HERRERA LOZANO



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.

LA PLANIFICACION EN EL DISTRITO FEDERAL.-
CONDICIONES Y ALCANCES PARA EL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL.

INTRODUCCION

I.- MARCO TEORICO

- 1.1 Concepto, objeto y alcance
- 1.2 Tipos de planificación

II.- INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

- 2.1 El Plan Económico
- 2.2 Objetivos y metas del plan económico
- 2.3 Tipos de planes

III.- LA PLANIFICACION URBANA

- 3.1 La economía urbana
- 3.2 La ciudad capitalista
- 3.3 La planificación urbana
- 3.4 La urbanización en el país.

IV.- LOS INTENTOS DE PLANIFICACION EN
EL DISTRITO FEDERAL.

- 4.1 Antecedentes de planificación en México
- 4.2 El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- 4.3 La planificación en el Distrito Federal.

V.- COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO
URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

5.1 La economía

5.2 El desarrollo urbano

VI.- Conclusiones y Recomendaciones.

Bibliografía.

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

Abordar el análisis de los problemas de la Ciudad de México, en su contexto económico y urbano, implica grave responsabilidad, por las características de su desarrollo actual y las posibles proyecciones futuras, que impactarán en todo el cuerpo social, político y económico del país.

Como instrumentos metodológicos fundamentales, consideré tres parámetros que son: la historia, el proceso de urbanización y la coyuntura económica, política y social por la que atravieza actualmente nuestro país, y que influye de manera definitiva sobre el Distrito Federal.

Las proyecciones demográficas, económicas y el desarrollo urbano de la Ciudad, son ciertamente de gran magnitud, lo cual implica mayores recursos financieros y esfuerzos humanos, tanto en la acción gubernamental como en la participación decidida y actuante de las organizaciones políticas, vecinales, cívicas, culturales y gremiales, entre otras, a fin de aportar soluciones a los graves problemas que hoy afrontamos.

Conocer, entender y explicar el crecimiento, desarrollo y el futuro de la Ciudad de México, son condiciones necesarias para apoyar sobre dichas bases las estrategias, programas y acciones del gobierno, a corto, mediano y largo plazo.

Entendiendo, en consecuencia, que la importancia de la Ciudad de México, capital política y principal centro de actividades del país, rebasa su carácter regional, significando el reflejo fiel de lo que a nivel nacional somos.

El proceso de desarrollo nacional exhibe como efectos, un acelerado crecimiento urbano, la urbanización sin correspondencia con el desarrollo de la capacidad productiva, la macrocefalia urbana, la marginalidad intraurbana, el deterioro del medio ambiente, y los desequilibrios regionales.

Para entender la importancia del Distrito Federal, baste señalar que:

- Alrededor del 20% de la población total del país, reside en el Area Urbana de la Ciudad de México; es decir, aproximadamente 13 millones de habitantes de los 65 millones que tiene en total el país.
- Representa el 35% del total de la población urbana del país (37 millones).
- En el aspecto económico, participa con alrededor del 42% del Producto Interno Bruto no agrícola nacional; absorbe el 48.5 % de los ingresos brutos totales de la industria de transformación; el 52.6% en la rama de servicios; el 45.5% en la comercial, y el 60% en el sector transporte. Asimismo, concentra el 68.3% del total de capital exhibido bancario; otorga el 77.3% de los préstamos hipotecarios y en ella se realiza el 72% de las inversiones en acciones, bonos y valores.
- En lo que respecta al fenómeno migratorio (entre 1940 y 1950 la migración fué responsable del 68% del incremento de población. Entre 1950 y 1960 representó el 30%, aumentó a 42% entre 1960 y 1970 y al 50% entre 1970 y 1976), este se debe no solo a las diferencias en los niveles de vida y de oportunidades de trabajo entre la ciudad capital, las pequeñas ciudades de provincia y el campo tradicional, sino al mismo tiempo influyen otros factores como el proceso de descomposición de las estructuras agrarias y de los sectores productivos marginales, así como el control progresivo de la economía por las firmas transnacionales.

Los problemas del Distrito Federal, han adquirido una complejidad creciente, y a la insuficiencia del agua potable, a la dificultad para drenar las aguas negras y a la compresibilidad de su subsuelo, en la actualidad se agregan múltiples problemas, sobresaliendo la insuficiencia del sistema de transporte colectivo; la falta de viviendas adecuadas; el asentamiento de población en colonias sin reconocimiento oficial y, por tanto, sin servicios de urbanización; el congestionamiento de tránsito; la contaminación ambiental; el desempleo, en ocasiones disfrazado por actividades de-

remuneración mínima y productividad muy baja y la falta de seguridad.

Ante ello, débiles han sido los intentos de planificación urbana, que contribuyan a corregir las enormes desigualdades anteriormente enumeradas.

La planificación se manifiesta como una forma general de la política, englobando las programaciones propias a los capitales privados y a los elementos de la política del estado.

El análisis de los intentos planificadores en los últimos años, nos revela una planificación urbana preocupada básicamente por los aspectos físico-espaciales, y en donde las estructuras, condiciones y procesos demográficos, económicos, sociales y políticos, son de carácter secundario.

De ahí que entendiendo toda esta problemática, y con la advertencia de que mucho falta por analizar y actualizar de acuerdo a los años por venir y al acceso de mayores fuentes de información, presento este trabajo de tesis.

En el Capítulo I, "MARCO TEORICO", menciono las diversas opiniones de estudiosos en la materia, acerca del concepto, objeto y alcances de la planificación. Es fundamental recordar y comparar las aportaciones de economistas con diferentes concepciones del término, tanto del área socialista, capitalista y de una economía mixta como la nuestra.

En los tipos de planificación, establezco las diferencias entre una planificación central que se da en un país con sistema socialista, al de la planificación indicativa de los países capitalistas, así como la planificación en una economía mixta, por ser el modelo de crecimiento que nuestro país ha seguido.

En el Capítulo II, "INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION", menciono el Plan Económico, que es el conjunto de medidas adoptadas -

para hacer posible un objetivo dado, así como los elementos componentes de todo plan económico como son los objetivos y metas.

En el Capítulo III, "LA PLANIFICACION URBANA", me refiero a la economía urbana, que estudia los caracteres económicos del medio urbano en toda la complejidad de actividades económicas - que en él se realiza; a la ciudad capitalista, donde se manifiestan muchos de los problemas de un país con este sistema de vida; a la planificación urbana como instrumento adecuado para corregir los defectos de las fuerzas de mercado y del mecanismo de los precios, y por último a la urbanización del país, desde el punto de vista histórico.

En el Capítulo IV, "LOS INTENTOS DE PLANIFICACION EN EL DISTRITO FEDERAL", menciono brevemente los antecedentes de planificación en el país, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, para analizar finalmente los intentos de planificación de 1933 a la fecha, en el Distrito Federal.

En el Capítulo V, "COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL", en el aspecto económico señalo áreas como la industria, el empleo, la política fiscal del Departamento del Distrito Federal, en las últimas décadas.

En lo referente al desarrollo urbano, analizo los grandes temas como: la regularización de la tenencia de la tierra; la vivienda; el transporte y la vialidad; el agua potable; el comercio; la educación; etc., que son vitales para el desarrollo cualitativo y ordenado de esta gran urbe.

Por último, en el aspecto de las conclusiones, basándome en el desarrollo de los capítulos y en las observaciones realizadas, menciono aquellas que considero necesarias, a fin de corregir los graves problemas existentes en nuestra gran metrópoli, y lograr, a través de la planificación, un efectivo desarrollo económico y social.

1.- Marco Teórico

1.1 Concepto, objeto y alcance.

La planificación, es un proceso social que tomando en consideración la organización social, determina las necesidades reales de una sociedad, produciendo consecuentemente, de acuerdo a las necesidades que la misma sociedad revela. Esta concepción de la planificación, es sostenida por autores con ubicación socialista como Bettelheim y Oscar Lange.

En lo que respecta a teóricos del capitalismo, como Samuelson, consideran que la planificación económica es un instrumento que con la acción del mercado y la demanda, "además de medidas auxiliares de tipo fiscal y monetario, determinan las políticas requeridas para alcanzar los objetivos de un plan de desarrollo" (1)

Esto nos demuestra la diversidad de opiniones que sobre la planificación existen, de acuerdo a los diferentes sistemas sociales y económicos de gobierno.

De ahí que en el presente estudio, más que adoptar una posición determinada hacia una orientación ideológica de las que existen, pretenda mencionar el conjunto de variables que identifican la planificación como un instrumento eficaz para proyectar el desarrollo global, justo y equitativo de la sociedad.

Otros estudiosos, coinciden en que es un intento inteligentemente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendientes a realizar metas específicas. De manera general, puede ser "la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana... la idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener mediante estos, el uso más eficiente de aquellos" (2)

Para un economista Mexicano, la planeación económica consiste en "la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerar-

1) Núñez Perea, José Esteban.- "Condiciones y alcances de la planificación para el desarrollo económico y social de México". P. 3

2) Waterston, Albert. "Planificación del desarrollo". P. 18.

quizadas" (3).

La planificación económica, tiende a hacer que los hombres fijen lo que han de producir, en qué cantidades y en qué condiciones, no individualmente, sino en un conjunto social y en función del beneficio de los más.

Es aquí donde encontramos las diferencias sustanciales entre crecimiento y desarrollo económico.

El primero, únicamente es el incremento del producto nacional, - cuando al aumentarse el producto, ese incremento es superior al crecimiento de la población, sin que ello implique necesariamente la mejora del nivel de vida y cultural de esta.

En cambio, el desarrollo económico implica que además de que crezca el producto más rápidamente que la población, se eleve sustancialmente el nivel de vida.

Esta diferenciación es fundamental en el aspecto de la planificación, ya que siendo esta "el medio de sujetar la operación de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana", considero que van estrechamente relacionadas a fin de lograr a base de un proceso racional de planeación, "el incremento sustancial y constante del consumo, debido a una producción igualmente creciente", que es donde radica la importancia del desarrollo económico.

Leopoldo Solís afirma, en este mismo orden de cosas, que para el desarrollo económico y social, el proceso es más importante que los planes en sí, "su propósito no se reduce a incrementar al máximo el producto nacional, su objetivo fundamental es cualitativo: propiciar los cambios estructurales que permitan beneficiar efectivamente a la gran mayoría de los habitantes". La planeación es, pues, cuando tiene éxito, un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del equilibrio político.

3) Tamayo López Portillo, Jorge, "Objetivos y Metas de la Planeación", en "Bases para la planeación económica y social", varios autores, P. 69.

Charles Bettelheim afirma que "la planificación se puede definir como una actividad que precisa objetivos coherentes y fija prioridades al desarrollo económico y social".

En un sentido más extenso y riguroso, la planificación económica incluye los objetivos nacionales, globales y sectoriales así como los instrumentos para alcanzarlos, en este sentido, la planificación económica se caracteriza generalmente por tres elementos:

- a) Una estimación de la evolución futura de la economía a partir de la cual van a tomarse las decisiones de política económica.
- b) Un esquema global y coherente de los objetivos de dicha política, y
- c) La coordinación de los medios de política económica pertinentes.

Esta caracterización más rigurosa de la planificación permite distinguirla de otros sistemas de actuación económica del gobierno como el intervencionismo y el dirigismo.

Flores de la Peña, menciona que los objetivos de la planificación deberán ser unos cuantos para que el alcance de la planificación tenga el efecto real de conducir rápidamente a la meta del aumento del consumo social. En este enfoque, se deberán seguir 3 + fases perfectamente determinables: la primera fase sería medir la magnitud del excedente económico, la segunda establecer los mecanismos para captarlo, y la tercera determinar los fines a que debe dedicarse.

Señala la opinión de Oscar Lange, cuando menciona los objetivos para una economía subdesarrollada, como la nuestra, los cuáles son: una rápida industrialización; un desarrollo agrícola acelerado, y establecer las bases de una nueva economía, con justicia social e independencia económica.

Esto implica, que para una rápida industrialización, el estado tendría que proceder a la nacionalización por lo menos de los sectores productivos estratégicos, lo que implicaría una mayor intervención del estado en la producción.

Asimismo, llevar a cabo una profunda reforma agraria y fiscal, aunado a la participación creciente y organizada de los sectores populares en el ingreso, así como la integración de una economía nacional que se libere de la dependencia del capital extranjero.

Tomando en cuenta la opinión de diversos estudiosos de la planificación, podemos decir que las etapas de la planificación son:

- 1.- Diagnóstico económico.
- 2.- Programación o formulación.
- 3.- Implementación.
- 4.- Control, reunión y evaluación.

El diagnóstico económico, consiste en una descripción y evaluación de la realidad económica; o sea, es el crecimiento cuantitativo y cualitativo de una situación existente y de sus tendencias. El examen de la situación presente ofrece oportunidad para el acopio y la sistematización de la información cuantitativa que resulta imprescindible para las fases posteriores del mismo proceso.

En la etapa de programación o formulación, se tiene como fin el cambio de las tendencias con objeto de dirigir la economía hacia ciertos objetivos, de ahí que se le pueda concebir como la actividad tendiente a fijar metas y objetivos coherentes para alcanzar la tasa máxima de desarrollo, de acuerdo con los medios que pueda disponer un país. En esta etapa se encuentran implícitos los siguientes elementos:

- a) fijación de objetivos y metas;
- b) medios de política económica, o sea las medidas que el gobierno debe tomar para alcanzar los objetivos y metas;
- c) las relaciones económicas, las que describen la estructura y funcionamiento de las variables de la economía, que reducidas a su forma -- cuantitativa, se convierten en ecuaciones variables que pueden distinguir los instrumentos en los que influya el gobierno y ejerza control.
- d) la elección de un modelo analítico que depende de los objetivos y metas de la política, de los instrumentos considerados y de la información disponible.

La etapa de implementación, hace referencia a que una vez elaborado el programa con sus condiciones esenciales de coherencia, eficiencia y viabilidad, es necesario que se lleve a la práctica. Para ejecutar los planes no se puede generalizar, porque influye de manera determinante la estructura económica, la social, la política y cultural de cada país.

En la etapa de control, reunión y evaluación, se comparan los resultados obtenidos con los proyectados y se obtienen márgenes de error, - para lo cual se procede a revisar el plan y los instrumentos de política económica, aplicados a encontrar las causas y poder realizar las correcciones necesarias.

1.2 TIPOS DE PLANIFICACIÓN

1.2.1 Planificación central o imperativa

Las primeras experiencias de este tipo de planificación, se dieron en la Unión Soviética en 1917, en Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Polonia, Rumanía, desde el final de la segunda guerra mundial y en China a partir de 1952.

En este tipo de planificación, el plan sustituye al mercado como mecanismo para la asignación de recursos.

El estado controla mediante regulaciones e instrucciones el nivel del ahorro, la cuantía y la composición de la producción y la inversión así como la estructura de los precios. El estado mediante las autoridades de la planificación central determina qué y cuánto tiene que producirse, en donde las empresas tienen que acatar los instructivos estatales, tales como, donde deben obtener sus materias primas y abastecimientos, y cuánto deben pagar por ellos, etc.

Oscar Lange considera que en las naciones socializadas la necesidad de planificación centralizada surgió de dos consideraciones. Una fué la necesidad de movilizar y canalizar todos los recursos al proceso de industrialización. Esto es, evitar fugas de recursos hacia propósitos no esenciales, por medio de una administración y dirección central.

La segunda fué que el desarrollo de las industrias en los países atrasados se encuentra con la dificultad que entraña la escasez de personal administrativo experimentado, y cuando se carece de personal administrativo experimentado, se tiene que depender del Centro, desde el cual las operaciones son dirigidas.

En este tipo de planeación, se da la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no podría tener como único objetivo la organización y regulación de la producción, sin adaptar esta a la satisfacción de las necesidades sociales.

En este sistema, los fenómenos de precios, utilidades o pérdida, dejando operar como indicador de escasez, abundancia o eficiencia relativa, el plan obliga a realizar todos los esfuerzos relacionados con obtener las metas de la producción, demanda e ingresos asignados a los

factores de la producción.

1.2.2 Planificación flexible o Indicativa.-

Este tipo de planeación, es la que pretende realizarse sin actuar directamente sobre la producción y sin que el Estado sea propietario de los medios de producción.

Jorge Tamayo menciona de que así como en la planeación integral el Estado actúa como empresario único, en la planeación flexible se hace en forma indirecta mediante: distribución de materias primas; control de precios; control sobre inversiones; control sobre apertura de créditos⁴.

En los países capitalistas, el análisis de la asignación racional de los recursos es un tema que afecta tangencialmente a la planificación. Como el método normal de asignación es precisamente el mercado, el posible punto de contacto entre este tema y la planificación resultaría de la potencial acción del Estado para asegurar las condiciones del equilibrio general del mercado al que correspondería un óptimo social. Sin embargo cuando por las condiciones mismas de la estructura institucional y el grado de desarrollo económico y social de un país resulta "políticamente imposible" sujetar a las principales fuerzas económicas de la sociedad para encauzarlas dentro de un programa de desarrollo nacional, por razones de "equilibrio político" y de sostenimiento de un "status quo" se acude a la llamada "planificación flexible".

Recibe este nombre también, por el sentido de adaptación a situaciones económicas y políticas diversas, ya que se pretende mediante ella, actuar sobre la distribución de medios y objetos de trabajo, sobre la canalización de inversiones y sobre el consumo, pero solamente indicando la conveniencia de hacer tal cosa, o dejar de hacer tal otra. Se pretende que este tipo de planificación, opere mediante el control del presupuesto, la política fiscal, política de salarios, nacionalizaciones, distribución de productos industriales, política de precios, distribución del

4) ob. cit. Pág. 72-73.

ingreso, etc.

En estos países se utilizan varios tipos de métodos dentro de la planificación, de los cuáles los más significativos son:

a) Método Proyecto por Proyecto, consiste en la formulación de proyectos de inversión pública que no necesariamente deben obedecer a un criterio unificador, que las relaciones en un marco de congruencia económica. Casi por lo regular, estos van orientados hacia el sector público, teniendo poca aplicabilidad en el sector privado.

Este método tiene serias desventajas como el que es característico de los gobiernos sin una filosofía de desarrollo claramente definida o sin visión a largo plazo. "puede haber referencias a elevar los niveles de vida, a extender los servicios sociales, a estimular las exportaciones o a sustituir las importaciones, pero no se realiza intento real alguno para relacionar la política con la inversión o con objetivos establecidos"⁵.

b) Planificación de la Inversión Pública Integrada, es más conveniente que el de proyecto por proyecto, dado que la preparación de un plan de inversión pública disponible, así como las posibilidades de incrementarlas mediante impuestos, préstamos internos no inflacionarios, empréstitos y auxilios exteriores. A continuación, estos recursos se distribuyen entre un grupo seleccionado de sectores sujetos a la inversión pública y, finalmente, entre los proyectos de cada sector, clasificados en orden de prioridad.

Las prioridades se determinan sobre la base de estimaciones realistas de costos y beneficios; la relación de cada proyecto con otros ya ultimados, en proceso de construcción o bien en proyecto y las aptitudes administrativas y técnicas para proceder a la construcción y otros criterios idóneos.

En lo que respecta al tiempo, estos pueden ser anual o multi-anual y de preferencia deberán estar basados en programas sectoriales con una perspectiva de cinco a diez años; En el caso de la agricultura puede ser de más tiempo.

Con relación al sector privado, está en gran parte limitada a

5) Waterston, Albert, Pág. 67.

la adopción de medidas evidentemente convenientes, destinadas a mejorar el ambiente para la inversión privada y a influir en la dirección general de tal inversión para que se ajuste a los objetivos del desarrollo del plan.

c) Planificación Integral, se le denomina también planificación colectiva, global y general, abarcando en su integridad a una economía donde se incluye, tanto la formulación de un plan de inversión pública, como un plan para el sector privado, basado esto último en los programas de inversión privada y en las políticas gubernamentales diseñadas para influir en ellas.

Se inicia mediante la proyección de una tasa específica de incremento en el ingreso o en la producción como objetivo primario durante el periodo de la planificación. Esta tasa generalmente se determina relacionando la cuantía de los ahorros o de la inversión con el aumento del ingreso o de la producción propuestos, mediante una "relación de capital-producción" o "coeficiente del capital", que da la unidad de gasto de capital que se requiere para incrementar el ingreso o la producción en una unidad. "La formulación de un plan integral supone, por tanto, la construcción de un modelo de crecimiento para el periodo del plan, que estima el efecto de la tasa de crecimiento supuesta, en agregados como el consumo público y el privado, los ahorros, la inversión, las importaciones y las exportaciones, la ocupación y las implicaciones de la demanda y de la oferta que entran en juego en la formación del producto nacional, por sectores económicos y, a veces, por regiones"⁶.

Dentro de la planificación integral, se encuentran dos procedimientos que son: el primero ha sido descrito indistintamente como "planificación hacia adelante", "planificación de arriba abajo", para subrayar el hecho de que se inicia con el plan y los objetivos agregados y "desagregados", o sea, divide a estos en planes interrelacionados y en subobjetivos para cada sector o región económica. El segundo ha sido descrito como "planificación retrasada", "planificación desde abajo-arriba", para recalcar el hecho de que los proyectos reales de inversión pública y privada y los programas propuestos por varios patrocinadores, deben ser integrados a los programas de sector o a los planes regionales que son consis-

6) ob. cit. Pág. 70.

tentes con el plan agregativo integral.

Ahora bien, reconociendo que la planificación integral puede ser teóricamente más conveniente que la planificación parcial, - técnicamente es mucho más difícil que ésta.

La planificación integral es también más difícil en una economía mixta del tipo de mercado, que en una economía socializada-dirigida, donde el estado es propietario de los más significativos medios de producción. La tarea de diseñar un modelo de crecimiento integral viable resulta también más difícil, dada la necesidad de estructurar dentro de éste, los efectos de la innovación tecnológica. Además se auna a ello, la escasez de proyectos sólidamente concebidos en las naciones menos desarrolladas.

1.2.3 Planificación en una Economía Mixta.-

Horacio Flores de la Peña⁷, considera que el principal obstáculo a la planeación en los países de Latinoamérica, es el hecho de que la actividad económica sigue siendo una empresa privada y la planeación tiende a que sea una actividad social gobernada por y para los intereses de la sociedad.

De ahí que surge como primera condición para la planeación - que ésta cubra a toda la economía y no solamente al sector público y, en segundo lugar, se hace indispensable que el Estado nacionalice las principales actividades productivas para que pueda - ejercer un adecuado dominio sobre el monto y destino de la inversión privada. Posteriormente, el Estado deberá participar en forma gradualmente creciente en el proceso productivo.

En tercer lugar, se hace indispensable que, al iniciar el - proceso de planeación, no se utilicen exclusivamente métodos de - tipo indicativo para la actividad del sector privado, sino que se debe llegar, cuando menos, al control de las importaciones y exportaciones y al sometimiento de todas las inversiones a licencia del Estado. Con la planeación económica se busca no sólo lograr - que la inversión privada vaya adonde el Estado quiere, sino de impedir lo que al plan no le interesa en función de su objetivo de - satisfacer las necesidades sociales.

7) ob. cit. Pág. 82

Esto mismo implica que para hacer planeación sea rigurosa la socialización de los medios de producción, aunque es obvio que esto haría más fácil la labor de regulación de la producción, pero lo que sí ocurre es que la planeación será más completa en la medida en que el poder competitivo del Estado sea mayor.

La planificación en una economía mixta como la de México, no puede incidir sobre la estructura económica ni modificarla, se tiene que circunscribir a incorporar criterios de racionalidad y a determinar objetivos y metas que surjan de políticas definidas. De esta forma el estado puede establecer mecanismos de planeación obligatorios para el sector público e indicativos para el privado. Es lógico pensar que la intervención es total a través de la planificación solamente puede llegar hasta donde el derecho que lo legitima así lo permite, ya que, al reconocer la propiedad privada, no puede controlarla sino con mecanismos indirectos.

En México por su estructura económica y social y el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, la planificación debe funcionar como un "instrumento" de política socio-económica con técnicas diversas que pueden o no ser provechosas de acuerdo a la forma en que se le adapten a la realidad de los recursos técnicos, físicos y humanos del país.

Sabiendo que el mecanismo de mercado es insuficiente y que la planeación es un mecanismo que coadyuva a una mayor racionalidad, las metas y los objetivos básicos a los que debe enfrentarse están determinadas no solo por el logro de tasas de crecimiento elevadas, sino que este crecimiento llegue a las mayorías de la población.

Para Jorge Tamayo hay dos grandes objetivos de la planeación para países que como México, se hallan en vías de desarrollo.

Primero se requiere una mayor movilización de los recursos con fines productivos; es decir, un plan que permita traducir el "excedente económico potencial" en "excedente económico real". Lo anterior presu

pone cambios en la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, y en países donde no existe, por razones históricas, una burguesía nacional suficientemente poderosa para impulsar el desarrollo económico, el estado y su actividad económica deberá convertirse en el principal acumulador de capital y, por ende, desempeñar el papel histórico que en el capitalismo competitivo desempeñó la clase burguesa.

Con todo, una mayor captación del excedente económico, por sí sola, implica un logro muy importante, pero el segundo gran objetivo de la planeación nacional será determinar la dirección de la inversión por ser muy frecuente en los países desarrollados que, aparte de una tasa de inversión baja, tanto en términos relativos como absolutos, exista una inadecuada dirección de las inversiones a causa de tener generalmente los inversionistas privados objetivos muy diferentes de los requeridos para el desarrollo proyectado a largo plazo.

De ahí que el estado no debe limitar su acción a los campos tradicionales, como son las inversiones en infraestructura y obras de beneficio social, sino ampliarlo hacia inversiones productivas, ya que cuanto más importante sea el sector paraestatal, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, mayores serán las posibilidades de contar con un sistema de planeación nacional, puesto que en un plan nacional se presupone la subordinación de los intereses particulares a los sociales, cosa que sólo puede lograrse en la práctica cuando se dispone de un sector nacionalizado que oriente la inversión y la actividad privada hacia las metas establecidas en un plan nacional.

II.- INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

2.1 El Plan Económico

El plan económico es el conjunto de medidas adoptadas para hacer posible un objetivo dado. Tal definición podría aplicarse tanto a un plan económico parcial, como al que abarque la totalidad de la vida económica.

El plan es el instrumento que hace realidad la planificación.- El plan económico nacional que ha de determinar el desarrollo de la economía nacional, debe incluir al menos dos elementos:

El primero es la división del ingreso nacional entre acumulación y consumo, y

El segundo es la distribución de las inversiones entre las diferentes ramas de la economía.

El primer elemento determina la tarea general del crecimiento-económico, el segundo la dirección del desarrollo.

De manera general un plan está constituido por:

- 1o. Un proyecto, es decir, un fin que nos proponemos conseguir,
- 2o. Las disposiciones tomadas con vistas a alcanzar este fin, - es decir, la fijación de los medios.

Los proyectos son la parte central de un plan de desarrollo, - ya que independientemente de la clase de planificación no puede haber ejecución eficaz sin ellos, de tal modo, que todo plan debe tener un alto valor operativo y siempre los proyectos incluidos deberán estar bien concebidos y las políticas del desarrollo bien diseñadas. De manera que deben establecerse prioridades para los proyectos y programas estipulados aplicándoles criterios generales de economía, financieros, técnicos y administrativos.

Del mismo modo que es más importante planificar que preparar el plan, la planificación non necesariamente requiere de un plan formal de desarrollo. En cualquier nación, el problema es más bien si el proceso planificador está firmemente establecido como un asunto de política gubernamental. El documento, ya se trate de una lista de políticas, un presupuesto, o de un plan parcial o de uno integral, es mucho menos importante que el proceso planificador.

Como regla general, los planes en las economías mixtas son obligatorios sobre el sector público, donde el gobierno tiene el control directo, pero no sobre el sector privado, donde la persuasión es el principal recurso para influir en la dimensión y la composición de la inversión privada.

Los planes de inversión pública pueden variar desde enumeraciones de proyectos de inversiones gubernamentales en el que la inversión privada en gran parte se pasa por alto, hasta aquellos planes de inversión pública integrados que incluyen predicciones de actividad económica global y políticas e instrumentos para fomentar que el sector público actúe en concordancia con los objetivos del desarrollo del gobierno.

Los programas de inversión pública, aunque observan solamente una parte de la economía, son considerados generalmente como planes de desarrollo.

Los planes en México han sido en su inmensa mayoría planes de inversión pública, los cuáles han tenido un carácter obligatorio para el sector público, más no para el sector privado.

Dichos planes se basan en un conocimiento aproximado de las capacidades económicas reales, estos planes no ejercen una acción deci

siva, por esto, es que se nombra el proceso de elaboración de tales planes como "planificación indicativa".

2.2 Objetivos y metas del plan económico

a).- El fin del plan económico es lograr una definición clara de los propósitos nacionales puesto que es una condición previa para el establecimiento de una estrategia coherente para asignar los recursos de inversión entre las demandas en competencia .

Albert Waterston considera que "una definición precisa de los objetivos del desarrollo es al menos tan importante para el avance económico de una nación, como el tipo de su planificación, y aún tan importante como la existencia del plan mismo.", y advierte, "Sin una definición de los objetivos del desarrollo nacional, que precise el acento relativo que deba ponerse en cada objetivo, es muy posible que las metas del plan y los proyectos se elijan arbitrariamente, y que las políticas y las medidas adoptadas para ejecutar el plan resulten contradictorias"¹⁰

Los objetivos básicos del desarrollo de una nación son los determinantes primarios del carácter y del sentido del esfuerzo planificador nacional. La naturaleza de estos objetivos depende de las preferencias nacionales basadas en la escala de los valores políticos, sociales y económicos de la nación, así como en su etapa de desarrollo. Las naciones socializadas elegirán objetivos diferentes de los de las economías mixtas; las naciones democráticas tendrán objetivos al igual que medios para darles efecto, que difieren de los de las naciones autoritarias, y las naciones menos desarrolladas tendrán objetivo del desarrollo diferentes de los correspondientes a las más desarrolladas.

Aunque puede haber una diversidad de otros objetivos básicos, el objetivo final del desarrollo nacional, en la mayoría de las naciones, es elevar los niveles de vida de todo el pueblo, mediante una mayor producción y un uso más extendido de artículos de consumo y de servicios para las actividades educativas, de la salud y cultu-

10) ob. cit. P. 142 .

rales. Para casi todas las naciones menos desarrolladas, esto demanda una aceleración en el ritmo del crecimiento económico que proporcione más altos ingresos per capita.

b).- En el grado en que pueden hacerse concretos los objetivos, estos se convierten en un sistema de señales para la preparación de eficientes instrumentos de política. La forma más eficaz para dar a los objetivos un sentido concreto, es mediante su cuantificación, siempre que esto sea posible, transformándolo así en metas.

Como ejemplo tenemos, cuando el objetivo de un plan no es solamente incrementar el ingreso per capita, sino aumentarlo en una tasa definida, digamos al 2% anual, el objetivo ha quedado transformado en meta.

Esto es de suma importancia, porque al concretar los objetivos, digamos, indicando precisamente qué tanto debe ser incrementado el producto nacional, tal meta hace más fácil lograr la colaboración del pueblo, del sector privado, del poder legislativo y de toda la sociedad, para que cada cual realice las tareas específicas calculadas para alcanzar los niveles de la meta.

Las metas pueden ser determinadas para las regiones, al igual que para una nación en su integridad; pueden ser globales, por sectores, o pueden referirse a industrias individuales, a proyectos, o a artículos; pueden ser determinadas en unidades físicas de producto o de insumo, al igual que en unidades de valor.

Waterston menciona que la inclusión de un gran número de metas en un plan introduce rigideces en el proceso planificador que pueden impedir el desarrollo de una economía, así como que a un mayor número de metas en un plan, mayor es el número de medidas de coordinación necesarias para alcanzarlas; más frecuente es la necesidad de revisar el plan, y más difícil la realización de las metas. Recomienda que en naciones menos desarrolladas, como México, se debe limitar el número de las metas en sus planes hasta unas cuantas esenciales, y concentrar sus escasos recursos en lograrlas.

Concretizando esta definición, y citando a un estudioso de la planificación, Waterston dice que una meta no debe ser una declaración de lo que deseáramos ver logrado... Tampoco es la representación de lo que se alcanzará, si no se actúa al respecto. Una meta es la repre

sentación de lo que se desea alcanzar como un resultado de la acción que se espera realizar¹¹.

Sin políticas e instrumentos, una meta se transforma en el mejor de los casos, en una predicción o en una proyección y, en el peor de los casos, en el producto de un ritual matemático de nula importancia práctica. Proyectar y publicar una lista de metas no es planificar; la planificación real llega cuando el gobierno emprende la acción para realizar estas metas.

Victor Manuel Navarrete¹² considera que las metas más usuales son: lograr un ritmo de crecimiento del ingreso per cápita; alcanzar un saldo de la balanza de pagos de cierto monto; elevar el consumo per cápita en cierta proporción, etc.

En México, el diseño de los planes futuros debería considerar explícitamente como metas no solo el crecimiento acelerado del ingreso per cápita, sino también su redistribución.

El problema básico de una economía que ha logrado un cierto grado de desarrollo autosostenido como México, es distribuir su producto social entre las grandes capas de la población, de tal forma que estas alcancen un nivel de vida mejor, aprovechen las oportunidades abiertas por las transformaciones sociales y políticas del país y se integren al proceso productivo con estímulos reales y tangibles que aumenten su productividad, permitiendo al mismo tiempo la expansión y el fortalecimiento del mercado, para mantener crecientes niveles de inversión, empleo y producción.

11) ob. cit. P. 150

12) En "Bases para la planeación económica y social de México" varios autores, Pág. 146.

2.3 Tipos de Planes.-

La planificación en los países capitalistas puede ser apreciada únicamente en el marco del sistema económico capitalista, que actualmente tiene un sistema mixto que es un sector público y un sector privado. Para lograr ritmo y permanencia en la orientación del desarrollo de una economía, conforme se ha ido tomando experiencia, organizando la planificación en función del recurso más escaso, el tiempo. De esta manera, se han llegado a determinar distintas formas de organizar la producción y el consumo de la renta nacional y los costos y beneficios de las unidades productivas en distintos tiempos en función de los objetivos. De tal manera que los planes de desarrollo son casi siempre preparados para cierto período fijo, pero varían tanto en sus duraciones como en sus tipos.

A continuación mencionaré los más importantes:

a) Planes a corto plazo.-

Los planes anuales y bienales proporcionan a algunos países, al principio de sus experiencias planificadoras o en los períodos de emergencia o de incertidumbre, una oportunidad para planificar que de otra manera no hubieran tenido. Pero tales planes a corto plazo sólo pueden desempeñar un papel limitado en influir en el desarrollo, dado que no proveen oportunidad adecuada para examinar las alternativas o movilizar los recursos y porque no pueden ser usados eficientemente para producir cambios estructurales básicos. El valor principal de estos planes radica en las posibilidades que ofrecen para racionalizar los programas y la producción existente, y para establecer las condiciones favorables de un desarrollo posterior.

Estos planes son la última forma de la preparación de las medidas o actividades político-económicas y tienen por lo tanto carácter obligatorio a largo plazo, sobre todo para el sector público. Los valores referentes al sector privado contenidos en el plan son denominados corrientemente "indicativos". Esto significa que el plan no es impuesto obligatoriamente a las empresas privadas, como en el caso al menos en principio, para las empresas públicas. Un plan indicativo representa para la empresa privada sobre todo, una información sobre el desarrollo que desea lograr el gobierno.

b) Planes a mediano plazo:

Los planes a mediano plazo son aquellos que tienen una duración de 3 a 10 años. La visión que se tiene del futuro de termina la acción actual, esta es la razón por la que es necesario un plan proyectivo para la planificación eficiente a me diano plazo, por lo que se necesita un plan de mediano plazo para la planificación operativa anual apropiada y por lo que se requiere un plan anual para decidir las medidas inmediatas para promover el desarrollo.

La mayoría de los planes a mediano plazo señalan la in- versión total y la inversión por sectores para el período com pleto del plan y las metas que se deban alcanzar a fin del pe ríodo del plan.

Usualmente, no hay indicaciones de las cantidades que de ban gastarse ni de la producción que debe obtenerse en los años intermedios. Por causa de esto, los planes de mediano pla zo no son planes operativos. Para que se conviertan en guías efectivas de la acción, la producción y las erogaciones deben ser determinadas periódicamente para cada año del período del plan. Esto se realiza del modo más eficaz para la formulación de los planes anuales.

La dimensión y la composición de cada plan anual se de- termina de una parte, por los recursos financieros y de otras clases de que dispone al momento, y por otra parte por la -- presteza para poner en marcha los nuevos proyectos y por el - avance hecho por aquellos iniciados en períodos anteriores. Ni los recursos de que podrá disponerse, ni la situación que guardan los proyectos, pueden ser previstos con la debida anti

cipación y la precisión necesaria para efectos prácticos, porque dependen de la acción y del desarrollo futuros. Las inversiones anuales y las metas de la producción algunas veces están incluidos en los planes a mediano plazo, generalmente con el objeto principal de dar una idea general de la tasa aproximada a la que la inversión y la producción deben desarrollarse durante el período del plan.

c) Planes a largo plazo.-

Cuando una nación está en una temprana edad de su desarrollo, - usualmente encuentra posible y preferible iniciar la planificación con un plan a corto plazo, de uno o dos años o, más comúnmente, mediante un plan de mediano plazo, de tres a diez años. Los objetivos inmediatos del desarrollo en tal nación son claros y urgentes, y no existe generalmente más alternativa posible que concentrarse en su realización. En la mayor parte de las naciones, los dirigentes políticos prefieren dedicarse a problemas y soluciones inmediatos, y es difícil lograr que miren con más anticipación que unos cuantos años. La posibilidad de preparar un plan a largo plazo, además de otro - por un período más corto, no merece por tanto consideración seria.- Además, los planificadores usualmente tienen todo lo que puede ser suficiente para elaborar un plan, ya sea de corto o de mediano plazo.

Waterston señala que más sin embargo, al proseguirse el desarrollo, resulta invariablemente que un creciente número de proyectos y de programas no pueden ser ajustados dentro de los planes a corto o a mediano plazo. Esto pasa en especial en los planes quinquenales o de menor duración, pero puede suceder en lo que toca a los planes de 6 a 10 años.

Algunas naciones intentan esquivar este problema preparando - proyecciones para los sectores críticos que rebasan los períodos de sus planes.

La dificultad consiste, en que en tanto que las proyecciones - por sectores pueden ser útiles para complementar los planes de mediano plazo en las etapas tempranas del desarrollo, son demasiado - limitadas para dar efecto a la mayor parte de los objetivos básicos de la planificación como el de un crecimiento sostenido y reali-

zar mejoras sustanciales en los niveles de vida; eliminar las desigualdades regionales o hacer cambios fundamentales en la relación entre la contribución de la agricultura y la industria a la producción nacional. Estos objetivos suponen modificaciones estructurales básicas a la economía, que no pueden ser abarcadas en una proyección sectorial o, por lo que a esto se refiere, en un periodo de planificación de mediano plazo.

Para evidenciar los objetivos básicos de la planificación, se necesita una amplia perspectiva del sentido general en la que la economía tiende a moverse por largo tiempo. Además, al desarrollarse una nación, aumenta el posible número de variantes de la acción. Entonces, no es ya posible tomar decisiones racionales de mediano plazo sin decidir antes una estrategia a largo plazo.

En la actualidad, los planes proyectivos o de largo plazo se usan cada vez más juntamente con los planes de mediano plazo en las naciones de economías mixtas.

En las naciones socializadas, los objetivos de los planes proyectivos determinan los correspondientes a los planes de mediano plazo. Dentro de una economía planificada, por tanto, es el plan proyectivo el que desempeña el papel principal. Si surge algún conflicto entre los objetivos de los dos, los correspondientes al de largo plazo tienen preferencia. Pero en las naciones con economías mixtas el plan de mediano plazo es el principal apoyo de la planificación del desarrollo. En tanto que el plan de mediano plazo es a menudo formalmente compulsivo hasta cierto punto, el plan proyectivo casi nunca lo es.

d) Planes anuales:

Se usan principalmente como instrumentos a que periódicamente se puede recurrir para detallar con exactitud lo que debe hacerse para convertir los planes existentes de mediano plazo en programas de acción. Así, un plan anual trata con las actividades actuales del desarrollo sin perder de vista las metas a largo plazo. La mayoría de los planes de mediano plazo señalan la inversión total y la inversión por sectores para el periodo completo del plan y las metas que se deben alcanzar al fin del periodo del plan. Usualmente no hay indicaciones de las cantidades que deben gastarse ni de la producción que debe obtenerse en los años intermedios. Por causa de esto, los planes de mediano plazo no son planes operativos. Para que se conviertan en guías efectivas de la acción, de

la producción y las erogaciones, deben ser determinadas periódicamente, para cada año del periodo del plan.

El valor principal de estos planes radica en la posibilidad que ofrecen para racionalizar los programas y la producción existente y para establecer las condiciones favorables de un desarrollo posterior, de esta manera, la planificación anual persigue dos fines principales: por un lado, se debe intentar llenar las disposiciones del plan a largo plazo correspondiente al año en curso, y por otro lado la economía debe ser adaptada a las oscilaciones a corto plazo de las cosechas, de la demanda del extranjero y de la oferta exterior.

e) Planes Rotativos.-

En un plan rotativo, el plan es revisado al final de cada año y, al punto que finaliza el primer año del plan, al último año se le añaden presupuestos y proyectos para otro año. Así, un plan de cuatro años para el calendario civil 1966-1969, sería revisado a fines de 1966, y un nuevo plan sería emitido para 1967-1970.

Un procedimiento similar se seguiría al final de cada año sucesivo.

Por tanto, de hecho, el plan sería renovado a fines de cada año, y el número de años sería el mismo al "rodar" el plan avanzando en el tiempo.

Algunos partidarios del plan rotativo aconsejan la rotación del plan hacia adelante con más frecuencia que una vez al año, en tanto que otros piensan que una vez cada dos o tres años es suficiente.

Pero el principio del sistema es en cada caso el mismo que el de la rotación anual.

Algunas de las razones por las que los planes rotativos no han sido generalmente adoptados por las naciones en desarrollo, son: primeramente, el concepto de planificar como un proceso continuo, en tanto que pregonada por muchos, no ha sido completamente entendido o aceptado por la mayor parte de los planifi-

cadores.

En segundo lugar, aún cuando los planificadores comprendan y acepten la importancia de la planificación continua, - sus oficinas de planificación no están capacitadas para revisar y ampliar los planes cada año.

En tercer lugar, el plan rotativo es un artificio técnico. No tiene la misma atracción psicológica de un plan nuevo, que le asegure el interés y la participación de parte del público.

Tampoco ofrece, desde el punto de vista de los directivos políticos, las mismas oportunidades para realizar capitalización política como la que se lograría mediante un nuevo.

III.- LA PLANIFICACIÓN URBANA

3.1 LA ECONOMÍA URBANA

Como disciplina social la economía ofrece los instrumentos conceptuales para el análisis de ciertos aspectos de la vida económica en -- las ciudades, el deseo de contribuir a la solución de los diferentes - problemas del fenómeno urbano, justifica que exista una especialización dentro de la ciencia económica, denominada economía urbana, que se enfoque al estudio de los caracteres económicos del medio urbano en toda la complejidad de actividades económicas que en él se realizan, desde la dinámica del uso del suelo y las estructuras urbanas, hasta los diferentes tipos de producción en su dinámica propia, como en su relación con la estructura regional y nacional.

En cierto modo, la urbanización es el precio que ha debido pagarse para conciliar las altas tasas de crecimiento urbano, con los bajos niveles de productividad de la estructura económica de las ciudades - del país. Lo importante es que junto con ofrecer una alternativa realista al proceso de urbanización, los asentamientos precarios crean modos colectivos de ajuste que determinan subsistemas sociales específicamente segregados dentro de las ciudades. Estos grupos ofrecen, de hecho, formas de satisfacción social más inmediatas y eficientes que las estructuras abstractas de la ciudad. Hay indicios, sin embargo, de que la situación de dependencia tradicional, típico de la incorporación de los sectores populares y rurales al medio urbano, estaría siendo sustituida por la institucionalización, dentro de la organización ecológica urbana, de masas populares que, no obstante su situación marginalizada, no estarían ya sujetas a tales relaciones tradicionales de dependencia.

La urbanización, -tomando en consideración el punto de vista de algunos autores-, es el proceso constante de expansión de la población urbana en las localidades existentes o en nuevas, con el sentido evolutivo de las formas de vida, como transición de lo rural tradicional a lo urbano moderno.

Otros autores consideran que la urbanización es una consecuencia del desarrollo económico, pero no así el urbanismo o la organización administrativa de la ciudad, y afirman que la característica singular del desarrollo económico es que este transforma la estructura de la producción, disminuyendo la importancia de la actividad agrícola e incrementando las actividades no agrícolas, tales como las secundarias y las - de servicios.

Particularmente en nuestro país, el llamado proceso de urbaniza--

ción no se ha definido como correlativo al grado de transformaciones económicas, sino que ha demostrado ser resultado de la acción de factores autónomos; como consecuencia ha derivado una acelerada y no organizada urbanización, constituyéndose esta misma urbanización en un obstáculo para un sano desarrollo económico.

Cuando la estructura de la producción cambia, pierden preponderancia ciertas actividades, con referencia a otras, por ejemplo la agricultura pierde importancia en tanto que las actividades no agrícolas tienden a concentrarse geográficamente permitiendo el desarrollo de las mismas, y a su vez implicando un crecimiento de las concentraciones demográficas existentes o la formación de nuevas aglomeraciones.

Es necesario tener presente que el crecimiento de una ciudad definida en términos del cambio de población, no implica necesariamente que el bienestar de sus habitantes haya aumentado. De hecho se comprueba que en grandes ciudades, con una población en expansión provoca un descenso en el bienestar.

Los problemas de población presentan dos directrices: la primera que estudia el crecimiento rápido, a veces desproporcionado de la población, y la segunda, al terminar ese ascenso constante y producirse el fenómeno contrario, o sea una disminución perjudicial del índice de población.

Ahora bien, los problemas de subpoblación, se manifiestan en el hecho de que con una población pequeña, no puede existir eficiencia económica, o sea no se pueden realizar trabajos que requieran grandes esfuerzos ni en gran escala, por lo que las condiciones no permiten que se genere un desarrollo económico.

Por otra parte la sobrepoblación se enfrenta también a graves problemas, aún cuando sugiera la presencia de un mayor número de elementos que ayudan al trabajo y al aumento de satisfactores, no se debe olvidar que una mayor cantidad de material humano, aumenta las necesidades que han de satisfacerse, y que para producirse los satisfactores, es necesaria la presencia de otro factor, el capital, y si no hay un crecimiento paralelo entre el factor trabajo y el factor capital, de nada sirve contar con un gran número de población.

Asimismo, el factor tierra debe ser proporcional a la población, ya que la sobrepoblación por escasez de tierra, determina un estancamiento en el desarrollo económico.

La migración rural-urbana es generada por un doble juego de fuerzas: las que expulsan a la población rural, debido a dos tipos de factores, los de cambio y los de estancamiento, y los que atraen a la población hacia las ciudades como resultado de las formas de vida urbana, - vinculadas a la accesibilidad de los servicios sociales de todo tipo.

Desde el punto de vista económico, los factores que expulsan a la población rural; los de cambio y estancamiento son contrarios, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

-los factores de cambio, se derivan de la introducción de las relaciones de producción capitalista en las áreas rurales, lo cual provoca expropiaciones a campesinos, expulsión de agregados (aparceros y demás - agricultores no propiamente), con el objetivo de aumentar la productividad del trabajo y disminuir consecuentemente el nivel de empleo. Ahora bien, éstos factores forman parte del mismo proceso de industrialización, trayendo consigo cambios en la técnica y, en consecuencia incrementos en la productividad del trabajo, pero provocando a su vez, un flujo masivo de emigración que trae como consecuencia una reducción -- del tamaño absoluto de la población rural.

-Los factores de estancamiento se manifiestan en forma de una creciente presión demográfica sobre una disponibilidad de áreas cultivables - que pueden ser limitadas tanto por la insuficiencia física de la tierra aprovechable como por la monopolización de gran parte de ésta por los grandes propietarios. También podríamos decir que éstos factores - de estancamiento resultan de la incapacidad de los productores en las economías de subsistencia para elevar la productividad de la tierra.

La intervención del Estado en la asignación de los recursos económicos está justificada por los defectos de las fuerzas de mercado y -- del mecanismo de los precios. La planificación de la ciudad entra dentro de esta perspectiva, debido a que existen imperfecciones en el mercado del suelo y en otros aspectos relevantes de la economía urbana.

3.2 LA CIUDAD CAPITALISTA

El capitalismo surgió y se desarrolló preponderantemente en las ciudades. Es ahí donde ha construido fundamentalmente su dominación y su supremaciá sobre la vida social. Las contradicciones que afectan a la formación social capitalista se desenvuelven con especial fuerza ahí en donde de la dinámica del capital es particularmente potente, donde el capital se ha desarrollado históricamente con ímpetu avasallador, donde ha concentrado su poder: en la ciudad. La expresión urbana de las contradicciones y las crisis del capitalismo ha sido llamada "crisis urbana".

La aparición de la "crisis urbana" está vinculada al extraordinario proceso de urbanización que han experimentado un gran número de países -- dependientes a lo largo del siglo. La explicación de tal urbanización y de tal "crisis urbana" pasa al menos por dos elementos: la pauperización que por diversas vías el capitalismo agrario ha traído para las masas -- campesinas y que está en la base del crecimiento insólito de cientos de ciudades del mundo; y la explotación de los trabajadores en la industria, que está en la base de las carencias y sufrimientos de las mayorías en las ciudades.

Salvador Jury señala que detrás de las declaraciones del Estado -- en el sentido de "mejorar la calidad de la vida en las ciudades", "incorporar a las grandes masas de 'marginados' a los beneficios de la vida urbana", etc, se esconden los verdaderos propósitos: la acción urbana del Estado está determinada por las necesidades de la reproducción -- ampliada del capital y por la lucha de clases.

Como respuesta a las carencias de las mayorías en la ciudad, el Estado se responsabiliza prioritaria y casi únicamente de la dotación -- de bienes de consumo colectivo (conjuntos de vivienda, hospitales, escuelas, etc.) a aquella parte de la población cuya reproducción asegura la respectiva reproducción de la fuerza de trabajo imprescindible al capital. Como respuesta a las luchas urbanas, el Estado busca adaptar la ciudad a la práctica de sus funciones de cohesión, dominación, represión, etc. Como respuesta al desorden urbano, a la anarquía citadina, el Estado pugna por una mejora sustancial de la utilización capitalista del suelo urbano, mejora que beneficie a las diferentes fracciones del capital -- o, en su defecto, a las hegemónicas.

Característica ahora casi siempre presente en países capitalistas -- dependientes es la existencia de todo un aparato burocrático y tecnocrático, que se encarga de elaborar e instrumentar planes urbanísticos. Al efecto , se trata, explícitamente, de "armonizar el desarrollo urbano",

"crear un sistema de vialidad y transporte que responda a las necesidades crecientes de la vida urbana", etc.

En el fondo de los propósitos formales del Estado se encuentra el verdadero significado del urbanismo oficial: la institucionalización de criterios segregacionistas; la armonización de las contradicciones no antagónicas que se desenvuelven al interior de la "sociedad urbana"; la adecuación de la ciudad al proceso de reproducción del capital en su conjunto.

Es importante mencionar que tanto la toma de decisiones como la ejecución de las propuestas adelantadas por los técnicos - en el campo del urbanismo son ámbitos en los que la participación de los propios urbanistas oficiales es muy limitada; y es ahí -- donde, precisamente, las posiciones de clase o de las fracciones de clase se enfrentan intensamente y se definen necesariamente.- Esta realidad hace que el carácter tecnócrata del urbanismo oficial se agudice aún más; la falsa dicotomía técnica/política en la que se encuentran sumergidos muchos funcionarios menores y - técnicos liberales los pone en un callejón sin salida: las respuestas a los fracasos de sus planes pretenden encontrarlas en el mal funcionamiento de tal o cual ministerio o institución, o en la falta de programación científica de los planes, o en la - poca experiencia acumulada, o en la defectuosa asignación de - recursos, etc, . En el más común de los casos, la oposición tecnocrática a una decisión política, en lo urbano se da términos del costo ecológico del proyecto, en términos del costo de oportunidad del mismo, en términos de la optimización de los recursos, etc., y es ahí precisamente donde se escamotea la verdad:- en una sociedad dividida en clases antagónicas, el problema de la planificación urbana es un problema eminentemente político-- y no eminentemente técnico. Así, el tecnócrata, consciente de - ello o no, también es portador de una ideología de clase.

3.3.- LA PLANIFICACION URBANA

En general, la intervención del Estado en la asignación de los recursos económicos está justificada por los defectos de las fuerzas de mercado y del mecanismo de los precios. La planificación de la ciudad entra dentro de esta perspectiva, debido a que existen imperfecciones en el mercado del suelo y en otros aspectos relevantes de la economía urbana.

El mercado del suelo no funciona perfectamente, sino que se caracteriza por su rigidez y sus elementos monopólicos. Las autoridades locales y los propietarios de terrenos urbanos, ejercen a menudo un poder de monopolio que emana del hecho de que algunas parcelas del suelo urbano tienen un propietario único.

Otro aspecto relevante es que las fuerzas del mercado, ignoran la cuestión de la distribución de la renta. La ciudad conjunta los extremos de riqueza y pobreza, y confiere a la desigualdad de la renta una dimensión espacial, reflejándose en las colonias ricas y en las populares, por lo que el mecanismo de planificación es uno de los medios que puede utilizar el Estado, para poder distribuir de una manera justa la renta.

En muchas ciudades modernas la expansión continua, deriva que las deseconomías externas predominen sobre las economías externas, por lo que daña el bienestar general. La solución alternativa a este problema consiste en encontrar el mecanismo que permita que las firmas privadas paguen sus costos sociales o imponer un control director sobre la expansión, por lo que se justifica la intervención del Estado.

La zonificación contribuye a reforzar las fuerzas naturales que aglomeran las actividades complementarias y las fuerzas repelentes de las actividades incompatibles, también minimiza los riesgos y la incertidumbre, habría también que considerar que no existe ninguna institución privada capaz de resolver los conflictos de interés que rodean -- las decisiones de inversión urbana.

La planificación debe estar orientada hacia unas metas, y esta característica es la que confiere a la planificación urbana su aspecto positivo. Por lo que la planificación urbana es multidimensional y abarca de mínimo tres campos que se encuentran interrelacionados y se realimentan unos a otros: la asignación de recursos humanos, la fijación de metas y objetivos y la organización del espacio.

Ahora bien, la formulación de metas y objetivos es probablemente el aspecto más crítico de la planificación urbana, relacionando ésto, a que debe existir un mecanismo que asegure que las metas perseguidas por los planificadores sean compatibles con las funciones de preferencia de la comunidad, habría que añadir que la planeación urbana, por su propio derecho es una actividad social que se apoya como toda planeación en valores, selección de metas y resultados que se esperan.

Por lo tanto, la planeación urbana supone por una parte objetivos por alcanzar, por la otra, una estructura que se muestra como un conjunto de relaciones económicas y sociales, asimismo, instrumentos de política económica que permiten realizar los proyectos.

En términos generales, la tarea de planificación urbana, es hacer presiones sobre el conjunto de la ciudad, su forma futura, la distribución de enlaces y el carácter que tendrá en un momento dado. Asimismo, tomar en cuenta los efectos de los siguientes aspectos: la utilización de ciertas políticas o tendencias, los espacios verdes, la aplicación de diversos programas y estrategias viales o de estacionamiento, la expansión o estancamiento de los comercios y empleos, etc.

3.4 LA URBANIZACION EN EL PAIS

De manera somera me referiré a la historia económica de nuestro país, para advertir las características que se han presentado para configurar el actual sistema urbano.

a) En la época de la colonia la principal característica fue la de una población reducida dispersa en un territorio muy amplio. De todo este espacio la población solo pudo poblar una ínfima proporción que constituyó su espacio económico, y sólo aquellas ciudades que mantenían relaciones privilegiadas por la metrópoli por razones políticas o económicas pu--

dieron consolidar un área de apropiación territorial efectiva.

La homogeneidad del espacio fue prácticamente inexistente -- por depender de orientaciones impuestas del exterior que no las consideraba de alta prioridad.

b).- Hacia 1850 se alcanzan límites territoriales más o menos fijos, emprendiendo un proceso de crecimiento nacional.

Durante esta época a pesar de que se registró un crecimiento - lento de las poblaciones rurales y urbanas, tendieron a dispersarse a lo largo del territorio nacional. Asimismo, ciertas ciudades al - incorporar nuevas funciones políticas y económicas y al aumentar el consumo local de la producción nacional hacen crecer el área de apro- piación.

c).- Hacia 1900 con la aparición del ferrocarril, se crearon las condiciones necesarias para modificar sustancialmente la situación eco- nómica, hecho que conllevó a la transformación técnico económica: se ampliaron las actividades agropecuarias orientadas a la producción - para mercados externos, se redujeron l s actividades agrícolas en el centro-oeste, como resultado de la decadencia de sus zonas mineras, etc. Estos aspectos de transformación produjeron una apropiación del área ocupada pero inarticulada puesto que la penetración económica fué - orientada por decisiones adoptadas desde el exterior que no tomaron en cuenta las distorsiones entre el espacio rural y urbano que in- dujeron.

d).- La problemática actual del urbanismo en el país, es el resulta- do del crecimiento acelerado de la población, así como de un proce- so insuficiente y desequilibrado de desarrollo. México experimenta, al mismo tiempo que una explosión demográfica, uno de los procesos- de urbanización más intensos del mundo. La velocidad y magnitud de- la migración de grupos rurales a las ciudades han hecho que resul- - ten insuficientes tanto la generación de empleos como la infraestru- ctura de servicios.

Asimismo, el crecimiento explosivo, espontáneo y desordenado - acentuó las disparidades regionales, económicas y sociales, que se- recelan en los dos extremos de la problemática actual; concentración - metropolitana y dispersión de poblados rurales.

Algunos de los aspectos socio-económicos que han influido en - el desarrollo del proceso de urbanización del país, son:

- La segunda guerra mundial; hecho que por un lado propicia el desa- rrollo industrial del país, el cual tuvo lugar fundamentalmente en- la ciudad de México, y en unas cuantas ciudades adicionales como -

Monterrey y Guadalajara, que se consolidaron definitivamente como los principales centros regionales del País.

- El auge importante de la agricultura y la ganadería en la década de 1940-1950, debido al crecimiento de los mercados interno y externo. La política agraria de apoyo a la pequeña propiedad, las fuertes inversiones de obras de riego en el Norte y Noreste del País, la ampliación del crédito agrícola, la expansión de la infraestructura física, principalmente en energía eléctrica y carreteras, favoreció la rápida urbanización del Noroeste y Norte.

- La dirección de las corrientes migratorias rural-urbanas, entre las cuales se pueden distinguir dos tendencias dominantes:

1.- Un movimiento migratorio orientado a unos cuantos centros urbanos destacando en primer término la ciudad de México, cuya población total incluye casi un 30% de inmigrantes, y algunas ciudades fronterizas del Norte. Registrando una gran intensidad durante la década de 1940-1950.

2.- Una disminución relativa, durante la década 1950-1960, de las corrientes con destino a los puntos antes señalados, paralelo a un aumento de migración hacia centros regionales de mayor importancia, Monterrey y Guadalajara.

- A partir de 1940, el acelerado ritmo de urbanización coincide en gran medida con un crecimiento sostenido de la actividad económica.

El apoyo a la sustitución de importaciones, como política para impulsar el desarrollo industrial del País, llevó a dotar de equipamiento, infraestructura y servicios a aquellos centros industriales que presentaban un importante desarrollo de sus mercados.

La distribución territorial de las inversiones, muestra una marcada concentración en el área central del altiplano. En particular, la zona metropolitana de la ciudad de México absorbe fuertes volúmenes de inversión pública, que se destinan a conceptos tales como dotación y modernización de los sistemas de agua potable, vivienda y la construcción y ampliación de los medios de transporte.

A su vez, el tamaño y la localización de los mercados favorecieron el crecimiento industrial y de los servicios en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Actualmente, la mayor parte de la población urbana se encuentra ubicada en unas cuantas ciudades.

El 27% de la población del país y el 70% de las actividades económicas se concentran en las áreas metropolitanas de 3 ciudades (ciudad de México, -

Monterrey y (Guadalajara).

En el polo opuesto, la población rural se halla dispersa en - cerca de 83,000 poblados con menos de 500 habitantes, insuficientemente comunicados y con grandes carencias de servicios sociales básicos.

Asimismo, la distribución geográfica de los centros urbanos - también muestra desequilibrios. La mayor parte de los habitantes - del País y de las actividades productoras se localizan en el altiplano. Por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar, donde existe una mejor dotación de agua y energéticos, se localizan 85 poblaciones mayores de 15 mil habitantes que representan el 29% de la población que habita en tal tipo de localidades, mientras que -- por arriba de ese nivel existen 95 poblaciones que agrupan el 71% -- restante. También en el altiplano y arriba de los 500 metros, se -- concentra aproximadamente el 60% de la población y el 80% de las -- actividades industriales. Podemos decir, también que la polariza-- ción de la población en metrópolis y pequeños poblados rurales es -- un proceso permanente y creciente. En las grandes urbes se han reu-- nido la fuerza de trabajo con mayores niveles de destreza, los -- principales servicios culturales y educativos y las actividades -- del sector público.

Las áreas metropolitanas presentan ventajas a la empresa pri-- vada pues en ellas se cuenta con una infraestructura de transporte para el abastecimiento de insumos y sobre todo, con un amplio mer-- cado para la venta de los productos. La propia concentración de la población que ejerce fuertes presiones sociales, provoca una cen-- tralización de las inversiones para infraestructura social y servi-- cios urbanos. Todos estos elementos a su vez constituyen estímulos a una mayor concentración de la población.

IV.- LOS INTENTOS DE PLANIFICACION EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1 Antecedentes de planificación en México:

El más remoto antecedente de legislación en materia de planificación, data del año 1930, al expedirse la Ley sobre Planificación Federal de la República. Esta iniciativa estaba destinada a organizar y dirigir, conjuntamente, las actividades de las diversas dependencias del sector público.

En 1933, se formuló el primer plan sexenal, elaborado por técnicos del gobierno federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, que tuvo por objeto estimular el crecimiento económico y dar solución a los problemas de origen externo, que se originaron a raíz de la depresión de 1929.

Para abarcar el período gubernamental 1941-1946, se elaboró en base a la experiencia anterior, el segundo plan sexenal, cuyos objetivos fundamentales fueron la planeación de la economía y la coordinación entre las dependencias responsables en la materia, dándole un trato preferencial a la planeación de la sustitución de importaciones, producto del crecimiento de la demanda externa, motivado por la segunda guerra mundial.

En 1942, se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica, para aumentar y mejorar la escasa información estadística que caracterizó a los dos primeros planes sexenales de gobierno y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía por objeto fomentar el estudio de los problemas económicos de las más importantes zonas del país.

Cuatro años más tarde, se crearon algunos organismos de desarrollo regional, para el mejor aprovechamiento de los recursos hidrológicos, naciendo así, entre otras, las Comisiones del Papaloapan, Grijalva, Balsas y Lerma-Santiago.

Con base en la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en 1947 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, con objeto de que las obras de infraestructura y seguridad social, captación de recursos humanos y el desarrollo de la investigación tecnológica, se convirtieran en los factores principales para estimular la inversión, que desembocarían al desarrollo global de la economía.

Durante el régimen del Lic. Ruiz Cortínez, en 1953, la Secretaría

ría de Hacienda y Crédito Público, preparó un plan de inversiones del sector público, con proyecciones a 1958. Las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, quedaron comprometidas a proporcionar a dicha Secretaría, sus programas de inversión para el sexenio.

Lo anterior provocó la constitución de la Comisión de Inversiones, en 1954, como un organismo de apoyo y asesoramiento directo al Presidente de la República. Las funciones de dicha comisión concertaban el estudio y la evaluación de los proyectos de inversión, jerarquizados según la importancia y las necesidades económicas y sociales que demandaban el país, y formulación de estudios económicos, destinados a establecer la prioridad, el volumen y el papel que las inversiones públicas deberían desarrollar.

Al finalizar el año de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia, con el objeto de institucionalizar la coordinación de la política de inversiones del gobierno, integrándola a los demás aspectos de la política económica. La Comisión de Inversiones se incorporó a la nueva Secretaría como Dirección de Inversiones Públicas. Se creó la Dirección de Planeación, antecedente de la actual Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

Por acuerdo presidencial, en 1962, se constituyó una Comisión Intersecretarial, compuesta por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, encargada de formular planes y programas para el desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo. Esta Comisión en base al documento "México, Plan de Acción Inmediata", 1962-1964, pretendió alcanzar el incremento del producto a niveles del 6% anual. Dicho plan incluía proyectos para toda la economía mexicana, metas cuantificadas y acción para los sectores público y privado e importantes cambios en el destino del gasto gubernamental, para impulsar el desarrollo. La falta de mecanismos concretos que permitieran evaluar y materializar la esencia del plan, fue la principal limitación de éste.

Durante la administración de Díaz Ordáz, se reestructuró la Secretaría de la Presidencia, a fin de centralizar las funciones de planeación más importantes y se establecieron las directrices fundamentales del proceso que había de seguirse.

La Comisión Intersecretarial, encargada de la formulación de los planes nacionales, elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social

de México, 1966-1970.

La Comisión de Estudios del Territorio Nacional, constituida en 1968, tiene por objeto elaborar el levantamiento cartográfico del territorio y realizar los estudios relativos a los recursos físicos y humanos del país. La información que brinda la Comisión constituye una sólida base para la planeación sectorial, local, regional y nacional.

En 1971, se constituyó dentro de la Secretaría de la Presidencia, el Sistema de Información para la Programación Económica y Social, representando el acopio de información para la coordinación del desarrollo.

En ese mismo año, se iniciaron las actividades de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, teniendo como función la organización y administración, construcción y modernización de los mismos.

También, en el sexenio del Lic. Fcheverría, se establecieron Unidades de Programación en cada una de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Acompaña a estas Unidades, la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, en cada una de las entidades federativas, cuyos objetivos radican en la preparación de planes y programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo; en promover y coordinar la ejecución de los trabajos por los Estados; procurar la utilización racional de los recursos naturales; estimular el desarrollo industrial y la comercialización de sus productos asesorar a las autoridades estatales y a los sectores productivos en la preparación de estudios de viabilidad económica, con objeto de facilitar la instalación de industrias y así, incrementar el empleo productivo, promoviendo la formación de recursos humanos.

La Comisión Nacional de Energéticos fué creada en 1973, Sus tareas son las de mantener un inventario de los recursos energéticos, la formulación de estudios para racionalizar su uso, la coordinación entre las entidades productoras y consumidoras y las dependencias federales competentes.

En Octubre de 1974, se creó la Dirección General de Desarrollo Regional, dentro de la Secretaría de la Presidencia, para unificar y asesorar el trabajo de los Comités Promotores del Desarrollo Socio

económico.

En 1975, se creó la Comisión Nacional Tripartita, para armonizar la opinión de obreros, empresarios y gobierno, respecto a los problemas de generación de empleo, habitación popular, capacitación de la mano de obra, incremento de la productividad, desarrollo industrial e importaciones, contaminación y carestía de la vida.

La Comisión Coordinadora del Transporte, que examina, desde el punto de vista sectorial, los programas y acciones propuestos para recomendar lineamientos de política, tendientes a lograr el crecimiento sano de la infraestructura y una mayor eficiencia en la operación de los sistemas de transporte.

Por decreto presidencial, se crea "la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario" y la "Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público". La primera tiene como función básica la de integrar y compatibilizar los programas de las dependencias del sector; establecer los lineamientos de coordinación y de operación con las Comisiones Estatales que se institucionalizaron por el mismo decreto; analizar y evaluar los programas de inversión agropecuario y forestal y formular los estudios sobre las realizaciones y perspectivas en estas materias.

La segunda Comisión responde a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos nacionales para el desarrollo industrial, mediante implementación de programas orientados a coordinar y evaluar las actividades del sector paraestatal y la inversión pública en la industria.

La Comisión Nacional de Desarrollo regional, también creada en 1975, persigue coordinar la inversión pública federal y determinar que ésta sea compatible con los programas de inversión local y asesorar a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, para que sus acciones sean congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional.

Al margen de las tareas gubernamentales en materia de planeación, el P.R.I elaboró lo que conocemos como "Plan Básico de Gobierno", -- 1975-1982, considerado como un instrumento orientador del desarrollo nacional.

De los 100 puntos del Plan Básico de Gobierno 1976-1982, destacan:

.....

3.- Los grandes objetivos son:

a- Lograr un desarrollo integral.

b- Consolidar la independencia nacional, mediante nuestra política externa e interna.

c- Luchar por obtener el empleo productivo y remunerativo de todos los mexicanos.

d- Obtener mayores ingresos reales para la población ya ocupada.

e- Implantar una política de bienestar completa, sustentada en el derecho al trabajo.

4.- Sostiene la necesidad de incrementar la capitalización nacional y alcanzar una tasa promedio de crecimiento de un 8 por ciento del producto interno bruto.

11.- El país requiere una planeación económica, democrática y participativa, respetuosa de las garantías individuales y sociales; imperativa, por lo que se refiere al sector público e indicativa para el sector privado.

25.- Componiéndose la economía mexicana de tres sectores fundamentales, es necesario que sea regido por el Estado. Para continuar nuestro progreso, debemos conjugar el sector capitalista con el no capitalista de nuestra economía, persiguiendo los objetivos y pautas que marque el Estado.

39.- La inversión del sector público debe obedecer a las necesidades nacionales y estar al margen de las fluctuaciones de la inversión privada; esto debe ocurrir en renglones prioritarios: alimentos, energéticos, petroquímica básica, fertilizantes y los especiales volúmenes requeridos por el sector agropecuario.

40.- El desarrollo económico en que creemos, se opone a la concentración de la riqueza.

Mejorar la distribución del ingreso, supone, entre otras cosas, disminuir la concentración de la inversión y los servicios sociales, en los principales centros urbanos.

42.- Resulta de vital importancia fortalecer y crear polos de desarrollo bien seleccionados en función de su potencial económico.

43.- No podemos renunciar a la redistribución demográfica de nuestra población.

61.- Postulamos la elaboración de programas industriales detallados, en que se determinen metas cuantitativas de producción por ramas, que sirvan para informar y orientar la inversión privada y de norma a las

empresas públicas.

Es imperativo influir las decisiones del sector privado, mediante incentivos y medidas promocionales; pero también, la expansión de ramas básicas, como las de bienes de capital, a través de la formación de empresas estatales o mixtas.

92.- El problema del desarrollo urbano y de la vivienda en el país, dado el crecimiento de la población, alcanza magnitudes tan considerables que exige se edifique anualmente, sin considerar el déficit actual de casas, el equivalente a una ciudad de dos millones de habitantes. Los mexicanos deberán construir, antes de que concluya el siglo, un número igual de casas, villas y poblaciones al que se construyó en el curso de su historia.

Los problemas de vivienda urbana, a pesar de la insalubridad y el hacinamiento que se registra en esas zonas, no alcanzan a los que la miseria provoca en el campo.

94.- La cuantificación del déficit de la vivienda, en la actualidad, es de aproximadamente 2.5 millones de unidades. Adicionalmente, las nuevas necesidades derivadas del crecimiento de la población, han traído consigo el planteamiento de un programa para construir anualmente 300,000 viviendas de interés social.

Ante esta realidad, se hace necesaria una revisión de los objetivos que señalen los nuevos rumbos exigidos por una experiencia vivien--dista vigorizada y ampliada en este sexenio, para lo cual sugerimos ins--taurar el Consejo Nacional de la Vivienda y Desarrollo Urbano, que depende directamente del Ejecutivo Federal y en cuyo seno participen todos los sectores involucrados en el problema. Este organismo se encargaría de elaborar un Programa Nacional de la Vivienda y Desarrollo Urbano que cuantifique las necesidades, evalúe los problemas y establezca objetivos y políticas en función de una escala real de recursos; coordinar a las instituciones oficiales que tienen a su cargo las funciones relativas a la habitación popular y desarrollo urbano.

Deberá contemplar, en los planes de vivienda, la construcción de diversos tipos y de diferentes requisitos de adquisición, de acuerdo con la ubicación geográfica y la situación económica de los beneficiarios. Debe considerarse entre las principales prioridades un programa de habitación rural que incorpore la mano de obra del campesino, la utilización de los materiales y el tipo de construcción de la región, así como el mejoramiento de sus técnicas.

El 22 de Diciembre de 1976, el presidente José López Portillo, presentó al Honorable Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración pública federal, cuyos principales puntos son:

Se trata -con la iniciativa-, de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz - que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

La organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración - de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa propone reunir en una sola Secretaría de Estado las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos por la otra.

La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover

la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una Secretaría de Comercio que vincule integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en la exportación de nuestros productos al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Para ello, se ha pensado integrar en un departamento administrativo -el de Pesca- todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes secretarías de estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que ha provocado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano.

El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su

control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el P. Congreso de la Unión.

La planeación de la acción pública tal y como se la concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.

Estas fueron las principales modificaciones que se hicieron a la Ley de la Administración Pública Federal, a fin de adecuarla a la realidad económica, política y social del país.

PLAN Global de Desarrollo.- Es uno de los intentos más consistentes del actual gobierno.

Es global, porque deriva de una concepción de desarrollo integral. No se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; persigue integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente.

La globalización requiere la conjunción del todo: lo económico, lo político y lo social, enmarcado en la filosofía que orienta las decisiones políticas de sustento.

Los objetivos del Plan, son: reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación,

educación, salud y vivienda; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y, mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Veintidós políticas básicas integran la estrategia, que supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público. Algunas de estas políticas son:

- 1.-.....
- 2.-.....
- 3.- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
- 4.- Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
- 5.-.....
- 6.-.....
- 7.-.....
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
- 9.-.....
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las grandes prioridades de la política de desarrollo.
- 11.-.....
- 12.- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
- 13.- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
- 14.-.....
- 15.-.....
- 16.-.....
- 17.-.....
- 18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19.-.....
- 20.-.....
- 21.-..... y 22.-.....

4.2.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

El análisis del proceso de urbanización puede considerarse de carácter reciente, ya que aunque existen investigaciones desde hace años cuyo objeto de estudio es muy parecido -urbanismo-, éste mantiene el predominio de un solo enfoque disciplinario, que es el enfoque tradicional "urbanístico" que proviene de la escuela anglosajona de planeación urbana, en la que impera el diseño físico y el análisis relativamente aislado de las consecuencias del crecimiento urbano, dando poca importancia a los factores que determinan el fenómeno.

En nuestro país se mantuvo esta situación hasta el año de 1966, en el cual y a iniciativa del Colegio de México, se empezó una investigación en la que se procuró buscar nuevos caminos para entender la realidad urbana, tratando de ampliar la concepción a todo el espacio nacional -económico, social y físico, tratando de obtener un conocimiento objetivo de la realidad para colocar a cada uno de los sectores en la posición que le corresponde, considerando el proceso en su conjunto.

Ante la toma de conciencia de la importancia del proceso de urbanización, el sector público inició una serie de medidas tendientes a favorecer el estudio del desarrollo urbano, a través, primero de la modificación de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales; segundo, la Ley General de Asentamientos Humanos, que especifica la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que representa el primer intento en nuestro país, de elaboración de un plan dinámico en proceso continuo de actualización, sujeto a consulta pública. Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública asigna a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la responsabilidad de planear la política de distribución de la población y ordenamiento del territorio.

Por último, se instituye por decreto presidencial (28 de Septiembre de 1977), la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano cuya labor fundamental consiste en apoyar la elaboración, registro y observancia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que concurre y se enmarca dentro de la Planeación del Desarrollo Socio-económico, que integra la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como objetivos a largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 'tenemos' los siguientes:

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

I.- Nivel Normativo

Para alcanzar los objetivos citados se establecen los tres niveles normativos siguientes:

- Políticas de ordenamiento del territorio para atender la problemática interurbana de carácter nacional y regional.
- Políticas de desarrollo urbano de los centros de población, aplicables al ámbito interno de cada localidad.
- Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos, para la satisfacción de las demandas en esta materia.

Las políticas que el plan propone para orientar el ordenamiento del territorio y la distribución de la población son:

- Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México;
- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan;
- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social;
- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana, como elementos de ordenación del territorio nacional, y
- Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa.

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

-Promover que los beneficiarios paguen el costo real de los servicios públicos, garantizando el acceso a los mismos.

-Regular el establecimiento de nuevas industrias en esta zona.

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

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

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

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

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

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

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

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

.Promover en las ciudades señaladas, el otorgamiento de empréstitos y créditos para el desarrollo de actividades productivas.

.Fomentar en ellas la localización de establecimientos industriales, de acuerdo a su actividad preponderante.

.Equiparlas con servicios educativos de nivel medio, medio superior y superior, de acuerdo a su actividad económica preponderante.

.Equiparlas con servicios asistenciales, de acuerdo con los requerimientos de sus áreas de influencia.

.Fortalecer en ellas programas de construcción y mejoramiento de vivienda; infraestructura y equipamiento urbano.

.Orientar prioritariamente a las ciudades señaladas, todo tipo de créditos y financiamiento concertados para programas de infraestructura y equipamiento.

Asimismo, en lo relativo a los centros de población, este Plan se orienta fundamentalmente a la coordinación de las actividades de planeación urbana federales, estatales y municipales.

En esta coordinación se señalan ciertas políticas, que son: políticas de impulso; políticas de consolidación; políticas de ordenamiento y regulación.

II.- Nivel Estratégico.-

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

- a) Programas de acción concertada;
- b) Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio;
- c) Programas por convenir con los gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- d) Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directas del sector.

III.- Corresponsabilidad Sectorial.-

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano requiere que las políticas propuestas correspondan a un compromiso que exprese, en términos de tiempo, recursos y forma de instrumentación, la manera cómo los diferentes sectores de la administración pública integrarán sus acciones para actuar en consecuencia.

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

Las inversiones que los sectores de la Administración Pública Federal realizarán en el periodo 1978-1982 guardan una completa congruencia con las políticas y las estrategias de corto y mediano pla-

zos que propone el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al orientar en parte muy importante, los recursos hacia las zonas y Estados prioritarios que en él se señalan. Las acciones sectoriales dan atención preferente a la Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina; Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; Zona del Bajío; Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa; Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca; Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; y Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

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

4.2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Aprobado el 12 de Marzo de 1979, este Plan hace suyos los planteamientos del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales y lo convierte en uno de sus principales instrumentos para reencauzar geográficamente la distribución de la planta industrial del país.

Este Plan Nacional se complementa con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ya que mientras este último aporta un esquema de prioridades regionales que será la base de la organización espacial de la industria, el de Desarrollo Industrial establece una jerarquía de prioridades sectoriales y fija los estímulos correspondientes a cada categoría industrial, configurando de esta manera un marco de acción que habrá de servir de base para que las demás dependencias de la Administración Pública Federal que apoyan el desarrollo de las actividades industriales con el otorgamiento de estímulos, normen sus acciones para que en el ámbito de sus respectivas competencias sean congruentes con este esquema.

Uno de los objetivos básicos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano es atenuar el grado de concentración industrial que se da en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial retoma este objetivo, fijándose una meta específica para cumplir en 1982: reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial, pasando del 50% que tiene actualmente, al 40%. Ello supone que más de los dos terceras partes del incrementode producción previsto durante el período 1979-1982 deberá darse fuera de dicha área.

Lograr esta meta implica desarrollar la industria de manera acelerada en otras regiones.

Al reencauzar geográficamente la distribución de las actividades industriales se estará en posibilidades de garantizar un desenvolvimiento armónico y equilibrado de todas las regiones del territorio nacional y una justa distribución de los beneficios del mismo entre toda la población.

Los objetivos que se señalan en el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales son: Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades industriales, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; Cumplir con las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades del sector privado, orientándola a las zonas declaradas prioritarias en dicho plan; fijar las zonas geográficas y las bases para la aplicación de la política integral de estímulos de tipo fiscal, tarifarios, crediticio y de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que determine la administración pública federal para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Para tal efecto se establecieron en el país tres zonas geográficas:

ZONA I. De estímulos preferenciales, integrada por los municipios que se agrupan de acuerdo a las prioridades siguientes:

DE PRIORIDAD I A. Para el Desarrollo Portuario Industrial. Integrada por municipios de los siguientes Estados: Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, y Veracruz.

DE PRIORIDAD I B. Para el Desarrollo Urbano Industrial. Integrada por municipios de los siguientes estados: Aguascalientes, B. C. Norte, Campeche, - Coahuila, Colima, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, - Guerrero, Q. Roo, Sn. Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Ver., Yucatán y Zacatecas.

ZONA II. De Prioridades Estatales, integrada por aquellos municipios que los ejecutivos estatales en ejercicio de sus atribuciones señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales dentro de sus respectivos planes estatales de desarrollo urbano y coordinados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante los convenios que para tal efecto se suscriban entre el gob. federal y las entidades federativas.

ZONA III, de Ordenamiento y Regulación, de acdo. con la siguiente clasificación:

III A, Area de Crecimiento Controlado, integrada por el Distrito Federal y su área urbana (algunos municipios del Estado de México).

III B, Area de Consolidación, integrada por municipios del Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, que no forman parte del Area Urbana de la Ciudad de México.

En la zona I, según este programa, se aplicarán en forma preferente los estímulos fiscales, apoyos crediticios, precios diferenciales de energéticos y productos petroquímicos básicos, tarifas preferenciales de servicios públicos y los demás estímulos que determine el Ejecutivo Federal para el fomento a la desconcentración y desarrollo industrial.

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

La aplicación de estímulos en las Zonas I y II estarán condicionados a que las instalaciones industriales se localicen de acuerdo a los Planes Locales de Desarrollo Urbano, cuando éstos existan.

En la Zona III no se otorgarán estímulos fiscales, apoyos crediticios, precios diferenciales de energéticos y productos petroquímicos básicos, tarifas preferenciales de servicios públicos o cualquier otro estímulo a las nuevas empresas industriales que se establezcan.

El Departamento del Distrito Federal expedirá regulaciones orientadas a restringir el otorgamiento de licencias, permisos, o autorizaciones de su competencia, con el propósito de desalentar el establecimiento de nuevas empresas industriales o la ampliación inadecuada de las existentes en su circunscripción territorial.

Las empresas industriales establecidas en la Zona III A que se reubiquen fuera de ésta, recibirán los estímulos que determine el gobierno federal.

4.3.- LA PLANIFICACION EN EL DISTRITO FEDERAL

4.3.1 Objetivos

En el Distrito Federal, para reglamentar la planificación y ejecución de los diversos servicios y obras urbanas, se cuenta con una diversidad de disposiciones jurídicas -leyes, reglamentos y decretos-, que se han venido formulando para resolver problemas inmediatos que plantea el rápido crecimiento urbano.

En lo referente a instrumentos de planificación el programa del gasto público se considera uno de los más importantes, pues a pesar de ser básicamente sectorial y aplicarse sin contar con una política formal de índole regional y urbana, es el que condiciona la distribución territorial de las inversiones.

Asimismo, otros instrumentos urbanísticos aplicados son: los planos reguladores, los reglamentos o leyes de zonificación, las leyes de fraccionamientos de terrenos y los reglamentos de construcciones.

La planeación en el Distrito Federal ha sido de tipo físico-espacial, en el aspecto poblacional y urbanístico.

Esto en parte, porque el D.D.F. no cuenta con atribuciones en su Ley Orgánica, para realizar la planeación de tipo económico.

Los planos reguladores -que no pueden considerarse planos de desarrollo urbano-, cumplen una función positiva al poder orientar las decisiones de las autoridades en materia de servicios y obras públicas. Sin embargo, se cree que muchos de estos planos son inapropiados para encauzar el crecimiento de las ciudades, por sus deficiencias técnicas y por la carencia de controles eficaces sobre la tierra urbana que propician la especulación de terrenos o el uso prematuro de los mismos.

4.3.2 Los Inicios

Los primeros intentos de planificación se dieron en 1933, con la aprobación en el mes de Enero de la "Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California".

En dicha Ley, se mencionaba que los "planos reguladores" estaban constituidos por los documentos gráficos en que se expresan todos los aspectos, estudios, proyectos y programas en materia de planificación y zonificación y que tendrán por objeto regular el desarrollo or-

denado y armónico de estas entidades federativas.

Se declaró de utilidad pública la planificación y zonificación de las ciudades y poblaciones del Distrito Federal y territorios de la Baja California, por lo que aprobado cualquier estudio o proyecto en estos renglones por el Ejecutivo, éste, por los conductos debidos, decretará la expropiación de los terrenos, edificios, materiales, aguas, -- etc, que declaren necesarios para la realización de las obras proyectadas, o que se beneficien directamente con ellas.

En esta ley, se manifiestan parciales intentos de ordenar el desarrollo de ciertos aspectos de la vida urbana, referidas esencialmente a la construcción de vías públicas de comunicación; medios de transporte; la distribución de las construcciones "desde el punto de vista de las necesidades de una vida civilizada y el desarrollo estético de las poblaciones"; así como de la construcción y creación de bosques, parques jardines, plantaciones y alineamiento de plazas.

Dentro de las autoridades encargadas de la planificación y zonificación, se comprendió la creación de la Comisión de Planificación, la cual funcionó como un órgano de representación ciudadana, contando con la participación de autoridades y representantes de la población.

Esta Ley, estuvo derivada de las influencias en el contexto nacional de intelectuales jóvenes, que promovieron en el otoño de 1933, la formulación del Plan Sexenal, como un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934.

Debemos tener presente que apenas algunos años antes se habían suprimido los ayuntamientos en la ciudad de México -1928-, lo cual ameritaba la participación popular en el ordenamiento urbano de la ciudad, a fin de evitar posibles malestares contrarios a este cambio jurídico.

Algunos de los problemas a los que se enfrentó la aplicación de esta Ley, es que en primer lugar fué elaborada sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fué preparada por una administración saliente, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido mayoritario, pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas establecidas salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la constitución.

Prueba de ello, es que a partir de 1930, y a pesar de los esfuer-

zos en contrario, la ciudad de México tuvo tasas anuales de crecimiento demográfico relativamente altas en comparación con las registradas posteriormente, y, en contraste, tasas anuales del AUCM significativamente menores a las del periodo 1930-1970.

En esta etapa el AUCM casi se circunscribía a los límites de la ciudad de México, ya que el 98% residía dentro de sus límites.

Durante la segunda etapa, y en especial de 1940 a 1950, se inició en forma definitiva la desconcentración de población del centro hacia la periferia, básicamente hacia el sur y sudeste del D.F. También comenzó en forma intensiva la industrialización del AUCM, particularmente en la parte norte del Distrito Federal.

En el año de 1953, se promulgó la "Ley de Planificación del Distrito Federal", que abrogó la del 1936.

En esta se señalaba a la planificación como la organización y coordinación, mediante un plano regulador, de las funciones de la vida urbana -población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos, recreativos, médicos, asistenciales y de comercio-, con el fin de que la Ciudad y los centros urbanos que comprenden el Distrito Federal, se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones salubres, que satisfagan las necesidades de sus habitantes.

Dentro de los órganos de planificación, se señalaba que la Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación y los Comités Ejecutivos de Planificación, tendrían personalidad jurídica propia.

El D.D.F., contando como organismos fiscales auxiliares con el Comité Ejecutivo de Planificación y la Comisión Mixta de Planificación, aplicó y administró el impuesto para obras de planificación, el cual se cobraba a todos los propietarios o poseedores de predios ubicados en el Distrito Federal, para la contribución en la ejecución de las obras de planificación.

El importe total de esta recaudación, se destinó exclusivamente a integrar los fondos necesarios para la ejecución de las obras de planificación que se autorizaran, de conformidad con la Ley de Planificación.

Esta Ley entró en vigor cuando se producía una incipiente conurbación que el ordenamiento no advirtió y menos pudo prever la importancia que tal fenómeno habría de adquirir, habiendo regulado, organizado y coordinado las funciones de la vida urbana, mediante un Plano Regulador, que sólo tomaba en consideración los aspectos físicos de la urbe, por lo que únicamente se ocupó de zonificar el territorio del Distrito Federal.

Todo esto, originó que en la reunión del Consejo de Planeación Económica y Social del Distrito Federal, celebrado el 27 de Junio de 1958, el Dr. Manuel Germán Parra, en las palabras introductorias, dijera que:

- a) La ciudad de México es ya una de las urbes más grandes del mundo. Su población sobrepasa, en estos momentos a los 5 millones de habitantes.
- b) En una superficie que no llega ni a la milésima parte del territorio nacional, se concentra el 17% de la población total del país; lo mismo que una porción muy importante de las actividades económicas - que generan alrededor del 80% de la renta nacional, como son la industria, el comercio, los transportes y los servicios públicos. Se encuentra acumulado el 20% de las fábricas del país y del capital invertido, y el 30% del personal ocupado y de la producción. Respecto al comercio, funciona el 33% de las tiendas que existen en la nación, - trabaja el 38% del personal ocupado y está invertido el 43% del capital.
- c) Permitimos que se destrozara, en el curso de los tiempos, la traza de la ciudad antigua, y no hemos hecho todavía la traza de la ciudad moderna. Muchas viejas plazas y jardines, que existían desde la época colonial, y por donde la ciudad tomaba oxígeno, forman ahora los cimientos de grandes edificios de despachos o de departamentos. Y en su lugar, permitimos que se establecieran muchas fábricas junto a donde vivían muchos hombres, y que estos hombres continuaran viviendo en casas por donde transitan hoy cerca de 150 mil automóviles y camiones, - cada uno de los cuáles exhala tanto bioxido de carbono como 400 personas. Es decir, que el total de esos vehículos vicia el aire como lo harían 60 millones más de habitantes.
- d) Se ha sugerido ante ello, que se cierren las puertas para que no vengan más inmigrantes; otros han propuesto la mudanza de la capital a otra ciudad próxima o lejana; otros sugieren que se interrumpa de un golpe el desarrollo industrial, para reanudarlo en seguida, en ésta o en aquella capital de provincia. Estas son soluciones abstractas, no aplicables.
- e) El crecimiento no es exclusivo de este centro urbano, sino que se registra en la mayor parte de las ciudades existentes en la nación; es un proceso general de desplazamiento de la población rural a las ciudades, que se ha observado siempre en todos los países cuando se han transformado de agrarios en industriales.

La concentración cada vez mayor de la población en ciudades cada vez más grandes, no es sino el aspecto demográfico de un hecho económico: el desarrollo extraordinariamente rápido que cobra la industria, cuando el taller familiar es substituído por la fábrica, primero, y después, cuando dentro de la fábrica es sustituida la herramienta por la máquina. Al compas de la industria, crecen también en las ciudades, el comercio, las comunicaciones, los transportes y los servicios públicos y privados. Todo ello demanda una cantidad cada vez mayor de fuerza de trabajo, a un ritmo que no puede satisfacer, ni con mucho, el crecimiento natural de la población de las ciudades, y entonces éstas tienen que importar, en gran escala, brazos oriundos del campo.

f) Sugirió la formulación de un plan de conjunto, como parte de otro más amplio que deben elaborar, con criterio rigurosamente científico, los más eminentes sociólogos, urbanistas, economistas, a todo el valle de México, y de otro mucho mayor que comprenda a la nación entera. La condición esencial -dijo-, del éxito, será la estrecha colaboración entre el Estado y la iniciativa privada.

El Arq. Pedro Ramírez Vázquez, al leer la ponencia central de la Comisión de Urbanismo, dijo:

a) Los problemas urbanísticos de la ciudad, están ligados directamente con los problemas de carácter nacional, y por tanto, se debe partir de una planeación general de la que se derive un criterio para normar la actividad del gobierno, en virtud de que la intensa concentración nacional, económica, política, administrativa y social ha provocado una gran presión demográfica y un intenso crecimiento en la capital;

b) Los temas referentes al crecimiento urbano, esencialmente por la presión demográfica que los agobia, presentan la coincidencia en el criterio de la descentralización urbano, mediante el fomento integral de la provincia y el campo.

c) Sugirió que la descentralización debese ser sistemática y por etapas, sin cambios bruscos que provoquen desajustes en la economía nacional, sugiriendo:

-La supresión gradual de los subsidios otorgados en la capital mediante un examen cuidadoso para su otorgamiento con el objeto de equilibrar el costo de la vida en la república.

-Descentralización de las industrias en la República y de las actividades

des gubernamentales de carácter nacional que se realizan actualmente en la ciudad, derivando hacia la provincia las de investigación, las de carácter técnico, y las de servicios, que por no ser ejecutivas o de administración central, no justifiquen ubicación en la capital, - para lograr con ello, una derrama de presupuesto, de personal técnico y administrativo, que vaya a vitalizar otras zonas del país con su experiencia y exigencias de mayor nivel de vida;

-Dar a la actividad de la provincia, los mismos atractivos de la capital: seguridad de trabajo; mayor poder adquisitivo del salario a través de las prestaciones sociales y de la seguridad social; fomento de la economía rural que le permita al campesino arraigarse en sus zonas; educación superior al mismo nivel de la que se imparta en la capital; mayor energía eléctrica para aumentar las fuentes de producción y la comodidad en el hogar; facilidades de crédito y, en suma, todo lo que contribuya al desarrollo integral del país elevando el nivel de vida de la población de la provincia y el campo.

-Se propuso la creación de un organismo que se encargue de estudiar - y planear en conjunto los problemas del Valle de México, y que la -- atención regional no quede limitada por la división política actual.

-Se concordó en que la reestructuración y la previsión del desarrollo futuro de la capital, requieren un plano regulador dinámico, atento al continuo desarrollo de la vida urbana; plano regulador que a través - de sus experiencias legales de reglamentos y disposiciones administrativas, se convierta en un órgano que permita el crecimiento y desarrollo normal, sano y adecuado de la urbe.

Como observamos, todas estas reflexiones además de importantes - eran futuristas, ya que muchas de las sugerencias que se hicieron todavía ahora se tratan de llevar a la práctica.

Debemos tomar en cuenta que esas reuniones se hicieron en época de campaña presidencial, del Lic. Adolfo López Mateos, por lo cual solo quedaron en proposiciones formales.

4.3.3 Los últimos intentos.

a).- El 30 de Diciembre de 1975, se publicó el decreto de la "Ley del - Desarrollo Urbano del Distrito Federal", que abrogó la de 1953.

En ella se disolvieron la Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación y los Comités Ejecutivos de Planificación, constituidos desde 1933, y que con ligeras variaciones en el transcurso de los años, habían venido funcionando como órganos corresponsables de la -

planificación; los estudios que estuvieran realizando y los asuntos de que estuvieran conociendo la Comisión Mixta de Planificación, fueron - turnados a un nuevo organismo que se creó, con el nombre de "Comisión de Operación Económica del Plan Director".

Se estableció en el Art. 5o. de la mencionada Ley, que el D.D.F "será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano - del mismo".

En esta Ley se contempla la instrumentación de un Plan Director para el desarrollo urbano, que es "el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y del mejor funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados".

En la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se instituye un instrumento que supera el aspecto tradicional del Plano Regulador para lograr un desarrollo integral y organizar el crecimiento de la ciudad, considerando las condiciones socio-económicas de la población y la aptitud natural de los terrenos para determinar su uso y -- destino; para constituir reservas territoriales; para el mejoramiento de zonas decadentes, para la vialidad y la vivienda y, particularmente, la conservación, como la acción de proteger los elementos naturales - en condiciones ecológicas adecuadas.

El Plan Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, - recoge la tesis de que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbanística y que ésta debe comprender, asimismo, los aspectos que contempla la Ley mencionada, relativos al régimen del suelo; las modalidades a propiedad y limitaciones al dominio, así como la ejecución de las obras de urbanización.

En esta Ley se instituyó la Comisión de Operación Económica del Plan Director, cuya función es examinar el aspecto financiero de las obras de desarrollo urbano, de acuerdo a la prioridad de las inversiones, dentro de un sistema de continuidad administrativa, con lo cual - se logra una precisa y útil distribución del gasto en la obra pública.

b).- El 14 de Marzo de 1980, se aprobó la actualización del Plan General del Plan Director del Distrito Federal, mejor conocido como Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En él se establecieron los siguientes objetivos:

-Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas de la población;

-Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado del Distrito Federal, para lograr una mejor distribución de los componentes de su estructura urbana;

-Propiciar las condiciones favorables para que la población del D.F., tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano, en materia de suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos;

-Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente del D.F., -- para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Las Políticas generales, que son los lineamientos que orientan la dirección y el carácter del futuro desarrollo urbano, de acuerdo con los objetivos por alcanzar, tomando como base ala Ley General de Asentamientos Humanos, son:

1.- Políticas de crecimiento:

- controlar la expansión urbana particularmente en la parte surponiente, sur y suroriente;
- densificar el área urbana para optimizar la ocupación de zonas actualmente sub-utilizadas en lo referente a su capacidad instalada de infraestructura, equipamiento y servicios públicos;
- Orientar el crecimiento demográfico a zonas dentro del área susceptible de desarrollo urbano.

2.- Políticas de conservación:

- preservar y aprovechar los espacios abiertos de uso público;
- preservar y reforestar los bosques;
- mantener y aprovechar las áreas para explotación agropecuaria intensiva;
- establecer y mantener un área de amortiguamiento entre el área susceptible de desarrollo urbano y las áreas no urbanas;
- conservar el patrimonio cultural e histórico de interés nacional e internacional que caracteriza a la ciudad de México.

3.- Políticas de mejoramiento

- ordenar la estructura urbana mediante un sistema de centros urbanos que sirvan a un conjunto de unidades socioeconómicas en alto grado-autosuficientes;
- propiciar una distribución más equilibrada de usos del suelo urbano a través de la relocalización de establecimientos industriales, -- administrativos y de abasto;
- incrementar las acciones de mejoramiento o renovación urbana acordes con una mayor densificación de las zonas actualmente consolidadas;
- revitalizar el centro histórico de la ciudad.

Esta actualización del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es de suma importancia, ya que en lo que respecta a los objetivos, políticas y metas de cada uno de los programas y sub'programas con que cuenta, se le dió una variante respecto al Plan anterior; se relacionan, ahora, con los programas y sub'programas del presupuesto del D.D.F, con el fin de permitir identificar en cada cruce las metas específicas, el presupuesto original autorizado y la dependencia responsable de ejecutarlo.

De esta manera, el calendario de ejecución y el grado de avance de cada uno de los programas establecidos en el Plan, se determinará - a través de los programas del D.D.F, cuyo presupuesto anual aprueba el Congreso de la Unión.

En dicho Plan se comprenden programas tan importantes como: "el medio ambiente"; "suelo y reservas territoriales"; "hidráulico"; "vivienda"; "vialidad"; "transporte"; "desconcentración y relocalización de establecimientos"; "centros de desarrollo urbano"; "planeación e implementación continua del desarrollo urbano"; "prevención y atención de emergencias urbanas"; "participación de la comunidad para el desarrollo urbano".

Resaltan algunos programas como el de creación de centros urbanos, nueve en total, en el que cada uno de ellos atenderá a una población de 1.5 millones de habitantes aproximadamente.

Los centros serán complementarios entre sí y estarán entrelazados por el sistema de transporte colectivo. Serán los núcleos de mayor actividad cívica, administrativa y económica; los de mayor densidad, intensidad de uso, complementariedad y mezcla de usos del suelo.

V.- COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL.

5.1 LA ECONOMIA

5.1.1 La Industria.-

En 1940 la población urbana del país, representaba solo el 35% del total. México no dependía aún de las exportaciones agropecuarias al grado que lo haría más tarde; las exportaciones constituían todavía la principal fuente de divisas para el país.

La composición de la fuerza de trabajo reflejaba el carácter predominantemente rural del país; el 63% de la mano de obra se encontraba en la agricultura. En aquel entonces, como ahora, la composición sectorial del ingreso nacional no correspondía estrechamente con la del empleo, ya que el valor de la producción por trabajador en la agricultura era muy inferior al de los otros sectores. En 1940, el producto por trabajador en la industria era 6.74 veces su nivel en la agricultura, y en servicios éste era 6.32 veces mayor que en el sector agrícola. El sector industrial era sumamente pequeño y relativamente, de poca importancia, mostrando el bajo nivel de desarrollo de la economía.

Las actividades extractivas, de las cuáles la principal era el petróleo, constituían quizá el sector más altamente desarrollado, y el sector de servicios aún no absorbía una proporción tan importante de la población como en la actualidad.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos en sus primeras etapas de desarrollo, el sector de comercio exterior representaba una parte importante de la economía. Existían también unos cuantos grandes centros urbanos en los cuales se concentraba la mayor parte de las actividades secundarias y terciarias.

A pesar de que el país había realizado grandes inversiones en los cinco o seis años anteriores, los incrementos en la producción no habían sido espectaculares y sin embargo en la década de 1940 pudo observarse una fuerte transferencia estructural y un rápido crecimiento de la economía, impulsado en un principio por la segunda guerra mundial. A este crecimiento coadyuvaban también en forma esencial las políticas económicas gubernamentales, la más importante de las cuales fue la de sustitución de importaciones.

Tenemos como caso el que el sector manufacturero incrementó su participación en el PIB de 16.2 a 18.3%, al mismo tiempo.

po que las importaciones de bienes manufacturados de uso final no se incrementaron proporcionalmente al incremento total de las importaciones.

La II guerra mundial tuvo un impacto importante sobre el desarrollo de la industria nacional. No sólo propició la acumulación de una gran cantidad de divisas a través de la expansión de los mercados para nuestras exportaciones; al mismo tiempo dió a los industriales nacionales un mercado totalmente protegido en el cual crecer e incrementar sus utilidades.

El apoyo a la sustitución de importaciones, como política para impulsar el desarrollo industrial del país, llevó a dotar de equipamiento, infraestructura y servicios a aquellos centros industriales que presentaban un importante desarrollo de sus mercados.

En lo particular, el Distrito Federal se benefició de un gran porcentaje de esa inversión, que aunado a otros elementos favorables a la industria, como el de un gran mercado de consumo para la producción que se ofertara, originó la instalación de industrias en la ciudad de México.

En el Cuadro 1 que se refiere a la distribución de la industria de transformación en México de acuerdo a las regiones del país, de los años 1930 a 1950, observamos lo siguiente:

El Distrito Federal ocupa el primer lugar en 1930 con el 28%; en 1935 con el 33.8%; en 1945 con el 32.3%, y en 1950 con el 28.6%.

En segundo lugar Veracruz, y en tercero Nuevo Leon, con una diferencia enorme.

DISTRIBUCION HISTORICA DE LA INDUSTRIA DE TRANSFOR
MACION EN MEXICO, SEGUN EL VALOR DE LA PRODUCCION.

(Millares de Pesos)

Cuadro 1.

Zonas y Enti dades federa tivas.	1930		1935		1945		1950	
	Valor de la prod.	\$	Valor de la prod.	\$	Valor de la prod.	\$	Valor de la prod.	\$
E. U. MEXI CANOS.....	873 753	100	988 906	100	7 505 906	100	22 677 597	100.0
PACIF. NORTE	67 242	7.7	56 928	5.8	376 088	5.0	1 784 376	7.8
B. Califor.	21 860	2.5	13 141	1.3	95 598	1.3	723 881	3.2
B. Calif. S.	2 893	0.3	2 031	0.2	19 791	0.3	53 122	0.2
Nayarit	4 762	0.6	2 918	0.3	24 987	0.3	54 725	0.2
Sinaloa	21 637	2.5	22 261	2.3	115 425	1.5	405 831	1.8
Sonora.....	16 090	1.8	16 579	1.7	120 287	1.6	546 817	2.4
NORTE.....	202 350	23.2	221 973	22.4	2 141 544	28.5	6 368 779	28.1
Coahuila....	48 586	5.6	54 199	5.5	450 678	6.0	1 205 974	5.3
Chihuahua....	16 863	1.9	19 609	2.0	269 702	3.6	1 404 941	6.2
Durango.....	24 004	2.7	25 944	2.6	148 465	2.0	507 410	2.2
N. León.....	68 600	7.9	75 722	7.6	660 620	8.8	1 480 777	6.5
S. L. Potosí	17 524	2.0	14 683	1.5	166 870	2.2	631 267	2.8
Tamaulipas..	22 567	2.6	30 389	3.1	361 409	4.8	916 814	4.1
Zacatecas...	4 205	0.5	1 426	0.1	83 802	1.1	221 569	1.0
CENTRO.....	455 231	52.1	580 043	58.7	3 848 771	51.3	10 692 784	47.2
Aguascal....	3 852	0.4	6 929	0.7	28 649	0.4	53 705	0.2
D.F.....	244 707	28.0	333 777	33.8	2 422 182	32.3	6 475 122	28.6
Guanajuato..	35 861	4.1	40 837	4.1	192 614	2.6	457 266	2.0
Hidalgo.....	17 084	2.0	17 890	1.8	136 525	1.8	272 197	1.2
Jalisco.....	39 439	3.5	35 275	3.6	210 265	2.8	874 873	3.9
México.....	29 182	3.3	35 946	3.6	193 101	2.6	1 078 046	4.8
Michoacán...	17 382	2.0	14 485	1.5	94 257	1.2	323 300	1.4
Morelos.....	2 553	0.3	2 435	0.2	23 829	0.3	161 875	0.7
Puebla.....	59 699	6.8	72 902	7.4	479 348	6.4	793 013	3.5
Querétaro...	6 754	0.8	6 798	0.7	28 061	0.4	100 156	0.4
Tlaxcala....	7 718	0.9	12 771	1.3	39 942	0.5	103 231	0.5
GOLFO DE MEX	127 225	14.5	109 149	11.0	1 020 355	13.6	3 400 640	15.0
Campeche....	1 228	0.1	1 037	0.1	29 966	0.4	67 671	0.3
Q. Roo.....	121	-	46	-	25 346	0.3	28 497	0.1
Tabasco.....	1 857	0.2	1 873	0.2	11 907	0.2	39 796	0.2
Veracruz....	98 674	11.3	77 481	7.8	754 402	10.1	2 873 095	12.7
Yucatan.....	25 345	2.9	28 711	2.9	198 704	2.6	391 581	1.7
PACIF. SUR..	21 728	2.5	20 814	2.1	119 148	1.6	431 018	1.9
Colima.....	1 490	0.2	1 016	0.1	12 728	0.2	32 045	0.1
Chiapas....	9 513	1.1	12 668	1.3	29 561	0.4	69 935	0.3
Guerrero...	2 192	0.2	1 551	0.1	37 275	0.5	156 632	0.7
Oaxaca.....	8 533	1.0	5 579	0.6	39 584	0.5	172 406	0.8

Fuentes: Direcc. General de Estadística.

Es de notar que, según el número de establecimientos, en 1930 en sólo diez entidades se localizaba el 71% de nuestra industria, en 1935 el 77.5%, en 1945 el 74.2% y en 1950 el 64.7%, y que de esas proporciones correspondió sólo al Distrito Federal el 21.0%, el 33.7%, - el 32.0% y el 21.8%. (cuadro No. 2).

Según el número de obreros, en sólo cinco entidades se concentraba, en los años de los cuatro Censos, más del 50% de la industria nacional, correspondiendo al Distrito Federal 24.6%, 29.7% y 26.0%, en 1930, 1935 y 1945; y, en 1950, el 30.3%, es decir, casi la tercera parte del total de la industria.

DISTRIBUCION HISTORICA DE LA INDUSTRIA MANU
FACTURERA EN MEXICO, POR ZONAS.

(En porcientos)

Cuadro 2

Zonas federativas	1930	1935	1945	1950
SEGUN NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS				
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Centro	53.2	61.5	60.0	55.9
Norte	19.1	14.7	17.7	18.9
Golfo de México	15.8	14.9	13.3	11.5
Pacífico norte	6.1	4.8	5.3	5.0
Pacífico Sur	5.8	4.1	3.7	7.5
SEGUN NUMERO DE OBREROS				
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Centro	56.5	61.0	52.3	54.6
Norte	20.0	18.2	24.0	27.8
Golfo de México	14.0	12.6	16.1	10.1
Pacífico norte	5.6	5.8	4.9	4.6
Pacífico sur	3.9	2.4	2.5	2.9
SEGUN EL VALOR DE LA PRODUCCION				
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Centro	52.1	58.7	51.3	47.2
Norte	23.2	22.4	28.5	28.1
Golfo de México	14.5	11.0	13.6	15.0
Pacífico norte	7.7	5.8	5.0	5.0
Pacífico sur	2.5	2.1	1.6	1.9

Fuente: Dirección General de Estadística. S.I.C

Destaca la acumulación de la industria en la zona centro, siendo el D.F. sin comparación el núcleo de ese fenómeno, tanto en la zona como en cuanto a la república. En 1930, 1935, 1940 y 1950, por número de establecimientos, a este le correspondieron 21.0%, 33.7%, 32.0% y 21.8% del total; por número de obreros: 24.6%, 28.7%, 26.0% y 30.3%; y por valor de la producción: 28.0%, 33.8%, 32.3% y 28.6%. Es claro que poco menos de la tercera parte de nuestra industria se localiza en esos años en el Distrito Federal y que esa concentración tiende al aumento.

Asimismo, debe considerarse que en realidad, la concentración industrial es mucho más elevada, puesto que, como es obvio, no se establece en todo el territorio de una entidad ni tampoco en una extensión importante del mismo, sino en un mínimo de centros urbanos y, dentro de este, en contadas zonas industriales.

El cuadro tres ilustra acerca de las principales industrias por entidades.

Las concentraciones más destacadas, aparte de la del D.F., son, según la muestra: vidrio en Nuevo León con 73.1%; fundiciones de fierro y acero en Coahuila; Nuevo León y el Estado de México con 54.8%, 32.1% y 11.7%, respectivamente; aceites y manteca vegetales en Baja California con 54.6%; aparatos y maquinaria eléctricos en el Edo. de México con 53.3%; maquinaria y equipo mecánicos en Coahuila con 48.7%; azúcar en Veracruz con 40.8%; y esencias, aceites y grasas esenciales en B. California con 39.1%.

En cuanto al Distrito Federal es de tener en cuenta que en realidad representa un núcleo de mayor concentración que el que se revela al considerarlo en su carácter de división política, puesto que parte muy importante de las zonas industriales del Edo. de México debe estimarse, desde el punto de vista económico, como anexos, suburbios o zonas satélites del Distrito Federal, o al menos como zonas que han surgido al amparo de las ventajas que este representa para las industrias ubicadas en su cercanía.

Dentro del Distrito Federal, la concentración de industrias se encuentra distribuida en varias zonas sin obedecer a un plan urbanístico previamente establecido.

CONCENTRACION EN POR CIENTOS DE VARIAS DE LAS PRINCIPALES INDUSTRIAS, POR ENTIDADES SEGUN EL VALOR DE LA PRODUCCION, 1955.

Cuadro 3

Ramas Industriales	% en el DF	% en el Edo. de mayor concentración.	% en las restantes entidades
INDUSTRIAS CONCENTRADAS EN EL DISTRITO FEDERAL			
Películas cinematográficas	100.0	0.0	0.0
Prod's. farmacéuticos	98.7	0.8	Jalisco 0.5
Ensamble de automóviles	90.9	4.6	Coahuila 4.5
Boneterías	82.8	0.5	Jalisco 16.7
Jabones y detergentes	79.5	5.3	Durango 15.2
Cerillos y fósforos	73.1	6.1	México 20.8
Tubos de metal	68.0	26.7	N. León 5.3
Galletas y pastas	62.9	18.0	N. León 19.1
Llantas y cámaras	62.5	37.5	México 0.0
Hilados y tejidos de seda artisela	59.4	19.3	México 21.3
Productos químicos	56.3	25.8	México 17.9
Cigarros y puros	50.0	36.3	N. León 13.7
Molinos de trigo	40.7	8.2	Coahuila 51.1
Hilados y tejidos de lana	31.5	18.7	Jalisco 59.8
Panaderías y Pastelerías	45.0	0.6	Veracruz 54.4
Talleres de imprenta y encuadernación	73.5	5.4	N. León 21.1
Calzado	47.4	28.3	Guanajuato 24.3
Curtidurías y talabarterías de artículos de cuero y pieles	49.2	13.6	Guanajuato 37.2
INDUSTRIAS CONCENTRADAS EN OTRAS ENTIDADES:			
Vidrio.....	26.9	73.9	N. León 0.0
Fundiciones de fierro y acero	1.4	54.8	Coahuila 43.8
Aceites y manteca vegetales	17.4	54.6	B. California 28.0
Desfibradoras de Henequén	0.0	89.4	Yucatán 10.6
Despepitadoras y empaquetadoras de algodón	0.0	29.9	Tamaulipas 70.1
Aparatos y maquinaria eléctricos	36.6	53.3	México 10.1
Maquinaria y equipos mecánicos	19.6	48.7	Coahuila 31.7
Azúcar	0.0	40.8	Veracruz 59.2
Cervezas	23.9	35.9	N. León 40.2
Cemento	11.4	22.5	Hidalgo 66.1
Fuentes: Estadísticas continuas trimestrales. Censo Industrial de 1955.			

En lo que respecta al nivel de concentración, según la producción bruta total industrial, en la ciudad de México, es aún más elevado, "alcanzando en 1960 el 48.0% de la producción nacional y el 46.5% en 1970.¹

En el caso del área urbana de la ciudad de México (AUCM) en el periodo de 1960-1974, la inversión pública federal fué de - 94 114 millones de pesos de 1970, y el gasto total del DDF de - 59 346 millones de pesos de 1970.

1) Garza Villarreal, Lic. Arturo.- "Estructura y dinámica industrial del área urbana de la cd. de México". P. 6

A pesar de que el AUCM posee la estructura industrial más compleja y completa del país, la información censal indica que existe una considerable concentración en pocas ramas industriales.

Para 1970 la "fabricación de productos químicos diversos" es la actividad más importante de todas, constituyendo el 15.1% de la producción bruta total industrial de la ciudad.

Este subgrupo comprende la fabricación de colorantes y pigmentos, insecticidas, productos farmacéuticos, jabones y detergentes, perfumes y cosméticos, plásticos, cerillos y fósforos, impermeabilizantes y productos similares, etc., por lo que aunque requiere de materias primas de la industria extractiva que no se localizan en la ciudad, las empresas que los producen, tienden a orientarse hacia el mercado, ya que producen bienes intermedios para la industria, o de consumo final para la población. La fabricación y ensamble de vehículos, automóviles y fabricación de sus partes, posee el 7.6% de la producción bruta total y el 0.5% del número de establecimientos industriales; la fabricación de equipo y aparatos de radio y televisión, pasa a ocupar el tercer lugar con el 6.0%. Estas tres actividades, junto con unas siete que le siguen en importancia, constituyen el 35.7% de la producción total industrial de la ciudad.

La importancia industrial global de esta concentración a nivel nacional en 1970, lo indica el 46.5% que posee de la producción bruta total, el 48.1% del valor agregado industrial, el 52.9% de los sueldos y salarios pagados, el 42.5% del capital invertido y el 41.9% del personal ocupado.

Este fenómeno de concentración industrial constituye una importante característica de la estructura industrial de la ciudad, pues señala una tendencia creciente hacia su especialización en ramas que cubren la demanda nacional, de tal suerte que su dinámica de crecimiento depende en gran parte del desarrollo económico nacional. Es por ende, la ciudad menos vulnerable al estancamiento por el deterioro de las actividades económicas locales, y la más favorecida por el crecimiento económico global del país. Este es uno de los factores estructurales que explican que la urbe se constituya en la principal ciudad de atracción, dentro del proceso de migración rural-urbana.

Los atractivos que presenta la ciudad de México para la inversión privada son mayores que las desventajas, por lo que los intentos de descentralización han enfrentado obstáculos. Entre las ventajas con que cuenta el empresario, cabe mencionar la oferta de mano de obra abundante y -

barata, como producto de la migración de población rural, que llega a la capital del país con la expectativa de superar las condiciones de marginalidad con que se desenvuelve en el campo; tales grupos, sin embargo, sólo pueden incorporarse en actividades también marginales en la ciudad, en virtud de la creciente complejidad de las actividades productivas urbanas.

Otros atractivos para la inversión se relacionan con la existencia de economías externas, servicios urbanos adecuados y baratos, precios de energéticos subsidiados y un mínimo costo de transporte hacia el principal mercado del país. Adicionalmente, la capital se encuentra perfectamente comunicada con el resto del país, lo que facilita tanto la provisión de materias primas como la distribución de la producción hacia otros centros de consumo.

Para el año de 1974, la aportación del Distrito Federal al producto interno bruto nacional fue de 33.2%. De esa producción el sector industrial contribuyó con más de la tercera parte y los servicios casi dos tercios, dejando al sector agropecuario una participación marginal.

"En el período de 1970 a 1974 el crecimiento de la industria y los servicios a nivel nacional fue a una tasa de 6.6% anual; el Distrito Federal, en cambio, vio expandir su economía a una tasa de 5.4% anual. En este período el menor ritmo de crecimiento de la economía metropolitana se explica por el hecho de que una buena parte del crecimiento industrial reciente del área metropolitana se ha producido dentro de la jurisdicción política del estado de México, por lo que no se puede, en rigor, afirmar que empiece a revertirse el proceso de concentración económica"²

Dentro del Distrito Federal se distinguen zonas con mayor actividad industrial que otras; tal es el caso de la delegación Azcapotzalco, localizada al norte de la entidad. Aquí se origina la cuarta parte de la producción industrial del Distrito Federal y es posible encontrar es

² IEPES. Distrito Federal. 1976.

tablecimientos de las más disímbricas ramas industriales, como es el caso de la refinería "18 de Marzo" y las fábricas de jabones que coexisten -- con modernas plantas productoras de alimentos, de herramientas, de productos químicos y de aparatos eléctricos, entre otras.

Le siguen en importancia las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. La primera contribuye con el 17.3% del valor de la producción manufacturera del Distrito Federal y la otra con el 16.9%; estas tres delegaciones aportan, juntas el 59% de la producción industrial de la entidad. La delegación Cuauhtémoc es la de mayor importancia en cuanto a la cifra de personal ocupado, ya que ahí se realiza la producción industrial ligera, la que lleva un mayor contenido de mano de obra.

5.1.2 Los Ingresos.-

"Los ingresos del DDF durante los últimos 25 años a precios constantes de 1975 y con base en 1970=100, han crecido a una tasa anual de 9.8%, ya que aumentaron de 1 213.9 millones de pesos en 1950 a 12 729 millones de pesos en 1975"³.

Cabe resaltar que aún cuando los ingresos totales han tenido un porcentaje considerable de incremento en los años que se mencionan (1950-1975), la recaudación tributaria por concepto de ingresos ordinarios no han sido suficiente para cubrir las necesidades que demandan los programas de gobierno, mucho menos las demandas efectivas de los servicios públicos en relación a los incrementos de la población del Distrito Federal.

Mientras los ingresos totales, como lo mencionaba anteriormente, crecieron en promedio 10 veces, los ingresos ordinarios oscilaron de 1 193.8 millones de pesos en 1950 a 10 189.8 millones de pesos en 1975 - significando un crecimiento de 8.5 veces; en cambio, los ingresos extraordinarios en 1950 fueron del orden de los 20.0 millones de pesos y para 1975 se acrecentaron a 2540.1 millones de pesos, lo cual implica un crecimiento de 126.7 veces.

³ "Estudio de Economía Urbana". D.D.F., Dirección Gral. de Planificación.- Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F., Capítulo V. Ingresos Fiscales.- EDISA, Octubre de 1976. P. 13.

Esto revela la evidencia que la recaudación del DDF a través de su actual sistema fiscal ha sido insuficiente tanto en el aspecto - de su evolución tributaria legal, como en su estructura administrativa al depender en alto volúmen de los ingresos extraordinarios. Como muestra valga resaltar que a partir del año de 1969 cuando se adquirieron créditos por 377.5 millones, el fenómeno se acentúa; cifra que se multiplicó en casi 10 veces para el ejercicio fiscal de 1973 (3 466.4 millones de pesos) reduciéndose para 1974-1975 en 25% y 27% respectivamente.

1.- Impuestos.- Los ingresos por este concepto significan la forma más directa y segura para financiar las actividades gubernamentales, obligando a los causantes a pagar su contribución legal sin exigir o recibir cualquier servicio público.

Basado en el ejercicio fiscal de 1975, se encuentran vigentes 21 impuestos según la Ley de Hacienda, de los cuales los más importantes son: el predial; ingresos mercantiles; obras de planificación, traslación de dominio de bienes inmuebles y el adicional del 15%. Para asuntos de análisis, sólo mencionaré los tres primeros, por ser los más significativos en monto, de acuerdo al Cuadro número 4.

a) La recaudación por concepto del impuesto predial en el año de 1950 fué de 253 millones de pesos (a precios constantes) y se incrementó a 1 373 millones de pesos en 1974, lo cual significa un crecimiento de más de 5 tantos, que al compararlo con los ingresos ordinarios y con los ingresos totales obtenidos en ese mismo período, resulta menos que proporcional.

b) El impuesto sobre ingresos mercantiles entró en vigor a partir de 1948, aumentando la recaudación de esa fecha a 1972, del 0.7% al 1.0% del PIB. En 1973, al aumentarse la tasa general del 3% al 4% y crearse nuevas tasas, la recaudación solamente aumentó al 1.2%.

El DDF había mostrado la misma tendencia que la obtenida a nivel nacional hasta el año de 1972, en que representó el 28.9% de los ingresos ordinarios totales y el 44.9% de los impuestos. A partir de 1973 - y por las razones expuestas, su importancia ascendió al 39% de los ingresos ordinarios y aproximadamente el 60% del total de impuestos en los años de 1974 y 1975.

c) El impuesto para obras de planificación se genera para cubrir las necesidades de mayores recursos económicos del DDF, en la realización de los gastos de administración e inversión que demanda toda obra material de planificación, como son los periféricos, parques y los-

sistemas de transportación masiva, obras que desde luego benefician a determinados predios en función de su ubicación.

En el año de 1958 ingresó a la tesorería del DDF 10.7 millones de pesos a precios corrientes, por concepto del impuesto de referencia, alcanzando su máxima recaudación en el año de 1972 de 56.6 millones de pesos, decreciendo en 1975 a 42.2 millones de pesos.

PRINCIPALES IMPUESTOS DEL D.F.

(A precios constantes)

Cuadro 4

AÑOS	IMPUESTO PREDIAL		IMPUESTO x OB. DE PL.		ING. MERCANT.	
	MILES DE PESOS	INCREMENTOS	MILES DE PESOS	INCREMENTOS	MILES DE PESOS	INCREMENTOS
1950	253 043				322 319	
1955	316 574	25.11			472 628	46.63
1960	567 085	79.13	69 629		767 181	62.32
1965	938 744	65.55	23 022	-66.94	1 212 678	58.07
1970	1 407 740	49.99	66 584	189.22	1 938 318	59.84
1975	1 960 569	39.29	42 198	-36.63	3 952 577	102.43
Fuente: Estudio de Economía Urbana. D.D.F- EDISA.						
2.- Derechos.- Analizando el periodo 1950-1975, se observa la forma tan irregular en que los Derechos participan la integración del ingreso total global del DDF. En el año de 1973, representan el ----						

6.4% del ingreso total, siendo la participación más baja por este concepto en el período considerado de 25 años; mientras que 1970 presenta la participación más alta al suscribir una tasa de participación equivalente al 13.4% del ingreso total global.

INGRESOS DEL D.D.F POR CONCEPTO DE DERECHOS
(1950-1975) Cuadro 5

PRECIOS CORRIENTES

AÑO	CANTIDAD	%
1950	20.628,285.58	6.81
1951	27.808,856.73	7.79
1952	30.198,469.68	6.59
1953	32.057,316.88	7.83
1954	60.968,048.66	11.60
1955	61.972,527.78	9.80
1956	77.381,648.88	10.49
1957	73.069,451.66	8.94
1958	92.406,109.84	9.82
1959	89.847,469.99	8.74
1960	179.213,546.50	13.29
1961	178.994,351.90	11.71
1962	210.492,620.10	12.35
1963	191.795,718.20	10.42
1964	247.927,258.43	11.74
1965	233.521,888.85	10.46
1966	313.798,458.47	12.28
1967	298.392,792.48	10.82
1968	369.535,173.96	11.54
1969	406.845,050.33	10.40
1970	565.616,688.24	14.42
1971	418.719,362.43	9.26
1972	653,521,621.23	10.47
1973	623.152,482.02	6.41
1974	870.535,689.81	8.24
1975	1 051.535,687.32	8.26

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Contabilidad y Estadística Fiscal del D.D.F

3.- Productos.- Ha sido la de menor participación dentro del total de ingresos ordinarios correspondientes al período señalado.

Durante la década de los años cincuenta la participación de los productos dentro del ingreso total muestra una tendencia creciente, - excepción hecha del año de 1958, donde muestra una baja. El primer quinquenio del sesenta presenta oscilaciones notables. En los años siguientes, de 1966 a 1967, se tiene un incremento en la relación porcentual aludida para alcanzar su máximo en 1967, cuando los ingresos deri

vados de la cuenta de productos alcanzan el 5.9% del total de ingresos en el Distrito Federal. Esto significa que de cada peso fiscal recaudado por el D.D.F en ese año, alrededor de 0.06% son ingresos provenientes de las actividades de explotación de bienes patrimoniales propios.

4.- Aprovechamientos.-

(MILLARES DE PESOS)

Cuadro 6

AÑO	TOTAL APROVECHAMIENTOS	%	REZAGOS		MULTAS	
			ABS.	%	ABS.	%
1950	153 333	100	27 381	18	4 710	3
1955	132 421	100	51 643	38	10 018	8
1960	242 189	100	91 650	38	26 843	11
1965	450 304	100	204 114	45	36 872	8
1970	709 593	100	313 112	44	41 668	6
1975	5 984 448	100	879 350	15	52 870	0.8

Del cuadro anterior se desprende, que el promedio de rezagos cobrados anualmente representa un 36%, sobre el total de aprovechamientos, proporción que es muy elevada y que si bien-

revela considerable actividad en estos cobros, también hace su poner que en cada ejercicio, se deja de cobrar elevadas cantidades de créditos fiscales, por lo que es de recomendarse una mayor efectividad en los cobros oportunos.

A la inversa, por concepto de multas, la proporción parece baja, lo que lleva a recomendar que las multas sean fijadas de acuerdo con la ley, sin mayores contemplaciones, pues además de que esto influirá en el ánimo de los causantes para cumplir oportunamente con sus obligaciones, el DDF robustecerá sus ingresos por este concepto.

5.- Participaciones.-

En el período comprendido entre 1950 y 1975, se aprecia un ingreso por concepto de Participaciones federales del orden de los once mil millones de pesos, obtenidos en la siguiente forma:

(miles de pesos)

Gasolina	1 126 301
Cerveza	661 644
Ingresos procedentes de vtas. autom. ensamblados en México	643 709

Tabacos	615 829	
Llantas y cámaras de hule	246 923	
Aguas envasadas	145 936	
Aguamiel y prods. de su fermentación	39 989	
Cemento	61 447	
Energía eléctrica	43 903	
Cerillos y fósforos	7 767	
Explotación forestal	298	
Benzol	2 103	
Explotación de bosques	30	
Fundos mineros	8	
Reventa lubricantes y grasas	14 734	
Metales	3	
	-----	3 601 624
Honorarios	927	(33%)

Ingresos Mercantiles	7 417 565	
Expendio de bebidas alcohólicas	8 468	
Compra-venta artículos de vidrio	<u>45 457</u>	
		<u>7 472 417</u> 67% 11 074 041 100%

En los últimos años, la tendencia de crecimiento de los ingresos ordinarios es superior al observado en otras grandes ciudades y mayor también al ritmo de crecimiento del gasto corriente del propio DDF durante el mismo período.

Sin embargo, ajustados los ingresos a los precios de 1978, el crecimiento se ve reducido, toda vez que renglones muy significativos no asimilan en el corto plazo los efectos inflacionarios por la poca elasticidad de las bases tributarias. Tal es el caso, por ejemplo, del Impuesto Predial cuyos valores de tributación no pueden ajustarse automáticamente por limitaciones derivadas del régimen jurídico administrativo del gravámen.

INGRESOS GLOBALES ORDINARIOS
CRECIMIENTO 1975/1978

	VALORES CORRIENTES			VALORES DE 1978 a)		
	Millones de pesos	Indice de crecimiento	Incremento anual	millones pesos	Ind. crec.	Increment. anual
1975	10 189.8	100.0		17 849	100	
1976	12 492.8	122.6	22.6	19 605.5	109.8	8.9
1977	16 864.6	165.5	35.0	19 913.5	111.6	1.5
1978	23 063.7	226.3	36.7	23 063.7	129.2	15.8

a) Ajustado conforme al índice general de precios del B. de México.

Fuente: memorias de la Tesorería del D.F. y Dirección de Receptorías del D.D.F

El crecimiento alcanzado obedece en buena medida al esfuerzo administrativo de la Tesorería. Este hecho se pone en evidencia con los ritmos observados en renglones muy significativos donde los efectos inflacionarios no se repercuten y sin embargo se obtuvieron rendimientos superiores a los de otros renglones donde ese fenómeno influye de manera inmediata. Igualmente por el crecimiento observado en la participación de los impuestos federales que administra la Tesorería del D.F., renglón sí sujeto a la inflación, pero con crecimientos superiores a ella.

INGRESOS ORDINARIOS
COMPARATIVO DEL CRECIMIENTO DE ALGUNOS
RENGLONES SELECTIVOS.

	VALORES CORRIENTES			
	1975	1976	1977	1978
IMPUESTO PREDIAL				
Montos absolutos (millones)	1 961.0	2 424.0	2 856.0	4 119.0
Crecimiento (índice)	100.0	123.4	145.6	210.0
Incremento anual (%)		23.4	17.8	44.2

	1975	1976	1977	1978
DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA				
Montos absolutos (millones)	539.0	608.0	604.0	1 526.0
Crecimiento (índice)	100.0	112.8	112.1	283.1
Incremento anual (%)		12.8	0.0	152.0
REZAGOS				
Montos absolutos (millones)	879.0	1 129.0	1 627.0	1 554.0
Crecimiento (índice)	100.0	128.4	185.1	175.8
Incremento anual (%)		28.4	44.1	(4.5)
IMPUESTOS FEDERALES ADMINISTRADOS				
Montos absolutos (millones)	4 006.0	4 958.0	6 609.0	9 072.0
Crecimiento (índice)	100.0	123.8	165.0	226.4
Incremento anual (%)		23.8	33.3	37.3
<hr/>				
Indice inflación	100.00	111.62	148.35	175.17
<hr/>				

Desde el punto de vista de la composición del ingreso se observa una tendencia a depender cada vez en mayor proporción de las participaciones en los impuestos federales, tanto por ser este renglón el que aporta unitariamente la mayor proporción de los ingresos como porque -- contempla el mayor porcentaje de crecimiento en términos ponderados.

INGRESOS ORDINARIOS
COMPOSICION

	(porcentajes al total)			
	1975	1976	1977	1978
Conceptos de fuentes impositivas propias	<u>53.9%</u>	<u>55.0%</u>	<u>52.8%</u>	<u>50.0%</u>
Impuestos	28.0	27.5	23.7	22.2
Derechos	10.4	11.5	8.7	14.5
Productos	3.0	2.5	4.1	1.9
Aprovechamientos	<u>12.5</u>	<u>13.5</u>	<u>16.3</u>	<u>11.4</u>
Participación en impuestos federales	<u>46.1</u>	<u>45.0</u>	<u>47.2</u>	<u>50.0</u>

El crecimiento de los ingresos se ha visto condicionado principalmente por los siguientes factores: a) dependencia creciente al sistema impositivo federal, b) ineficiencia estructural del sistema impositivo local; y c) escasa participación de ingresos provenientes de subsidios federales.

Se ha pretendido hasta ahora contrarrestar esos limitantes con esfuerzos administrativos internos. Esas acciones, sin embargo, no serán suficientes en el futuro inmediato por la propia capacidad de sus efectos frente a problemas estructurales, por lo que, de no modificarse la situación dada, la tendencia de crecimiento de los ingresos se verá frenada muy pronto agravando el problema de insuficiencia financiera.

La dependencia creciente del sistema impositivo federal impide la explotación de fuentes tributarias redevibles, la adecuación de las tasas y bases a las necesidades locales condiciona en muchos renglones el rendimiento a una administración ajena en la que no puede influirse. Este es un hecho cierto, como también lo es la imposibilidad de modificarlo, entre otras razones porque por imperativo formal y por exigencia operativa de las acciones conductoras de la economía, la fiscalidad debe ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo.

Es de esperarse que el impacto desfavorable de esta situación de dependencia se agudice a consecuencia del impuesto al valor agregado en sustitución de los vigentes impuestos a las ventas y al consumo, y por los efectos de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor a partir del primero de Enero de 1980.

Por una parte, la incorporación al sistema nacional de Coordinación Fiscal, obligatoria para el DDF, compromete a la supresión de algunos gravámenes locales que se contraponen al funcionamiento del impuesto al valor agregado para satisfacer la disposición contenida en el artículo 41 de ese ordenamiento.

Conforme a ello, en 1980, el Departamento no podrá gravar: - a) Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos; b) La enajenación de bienes o la prestación de servicios cuando unos u otros se exporten, c) Los bienes que integran el activo o sobre el capital de los empleados; d) Los intereses pagados a instituciones de crédito o bancos del extranjero; ni mantener impuestos adicionales sobre las participaciones en los gravámenes federales que les correspondan.

En la disposición transcrita se señala en forma expresa la obligación de derogar, aún cuando sea parcialmente, el impuesto local a producto de capitales y el impuesto adicional del 15% en la parte relativa. Se puede desprender del texto, en base a interpretación, la necesidad de suprimir algunos otros gravámenes locales sobre actividades o giros mercantiles específicos que deberán quedar gravados con el valor agregado de acuerdo a las características técnicas de ese tributo, perdiéndose con ello fuentes impositivas y rendimientos de relativa importancia.

Por otra parte, los rendimientos de la participación en impuestos federales tenderán a una disminución relativa en el corto plazo como consecuencia de la disminución en la recaudación del IVA frente a la del ISIM durante el período de ajuste por cambio del sistema y principalmente porque basada la participación en la recaudación federal en la zona, los montos correspondientes al Distrito estarán afectados por el efecto de las reducciones correspondientes a las fases previas al consumo final de un buen número de bienes gravados en otros centros productivos y por la desgravación de las exportaciones (El esquema de participación previsto supone la distribución del 13% de la recaudación federal,

más un complemento en favor de las entidades de menor participación. Para 1980 se garantiza una participación equivalente al porcentaje sobre la recaudación federal de la zona obtenido en 1978 cuando exceda al 13% establecido, para 1981, la participación será la que resulte de aplicar el porcentaje. No se garantiza el monto absoluto de participación obtenido antes de la vigencia del IVA).

El impacto de estas disposiciones en las finanzas locales del Distrito no se ha cuantificado con un grado de precisión razonable en virtud de que los criterios definitivos para la operación del nuevo sistema y las estimaciones de rendimientos no han sido comunicadas en forma expresa por la Sría. de Hacienda y Crédito Público según se desprende de la información que fué posible obtener de funcionarios de esa dependencia.

La Ineficiencia estructural del sistema impositivo local, mantenido casi estático durante muchos años por comodidad administrativa y reservante los impactos políticos de cambio, ha perdido eficiencia y capacidad de respuesta frente a los objetivos recaudatorios y de carácter instrumental que la dinámica del desarrollo del Distrito le imponen y que el sistema federal, en cuyo marco debe encuadrarse supone.

El sistema impositivo debiera proveer mayores volúmenes de recursos, coadyuvar en las políticas de ordenamiento urbano y racionalización en el uso del suelo, promover la actividad socialmente productiva y desalentar la que no reúna esa característica y, adicionalmente, contribuir a los procesos redistributivos del ingreso y la riqueza; propósitos que en el presente no se satisfacen.

La ineficiencia del sistema en términos de suficiencia recaudatoria se hace evidente al comparar la disminución de la participación de los ingresos ordinarios tributarios a la cobertura del gasto total, lo que indica el rezago de los rendimientos frente a las presiones de gasto.

TENDENCIAS DE GASTO TOTAL E INGRESOS TRIBUTARIOS ORDINARIOS

(millones de pesos)

	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%
Gasto total	12 325.0		13 462.0		18 937		29 941.9	
Impuestos locales	2 856.4	23.1	3 439.8	25.6	4 000.2	21.1	5 124.0	17.7
Derechos	1 051.7	8.3	1 439.7	10.7	1 467.9	7.7	3 344.0	11.5

El apoyo federal al financiamiento de los servicios públicos del Distrito se localiza en la cobertura del gasto educativo. Las cifras para 1978, dan a conocer una erogación de la S.E.P. en este concepto de 15,552 millones de pesos, cantidad equivalente al 53.7% del presupuesto del Distrito Federal en el ejercicio.

Esa aportación representa el 25.2% del gasto de la S.E.P. en servicios escolares; el 74.8% restante se ejerce en las distintas entidades federativas como complemento a su propio gasto estatal-educativo.

El hecho de que la hacienda pública del Departamento no soporte presiones de gasto educativo y la diferencia en términos absolutos en los montos de participación federal ha sido aducido tradicionalmente como un factor justificante de la ausencia de otros apoyos federales al Distrito, particularmente los que se otorgan a los Estados dentro de los Convenios Unicos de Coordinación y el Programa Integral de Desarrollo Rural. (PIDER).

La situación debiera analizarse con mayor rigor para evaluar con criterios más objetivos la distribución regional de los recursos federales. De un ejercicio preliminar en base a cifras sujetas a ajuste, podría desprenderse que el subsidio adicional que el Distrito recibe en relación al promedio de los estados, ascendería exclusivamente a 4,075 millones de pesos si se toma el servicio educativo total o de 2,951.0 millones si no se incluye el de educación superior que puede considerarse un servicio de alcance nacional; montos que equivaldrían respectivamente al 14.1% y al 10.2% del presupuesto global consolidado del Distrito.

El requerimiento de apoyos financieros federales no es, sin embargo, un simple problema de equidad aritmética en la distribución de recursos, es básicamente un problema de evaluación de las necesidades específicas de cada entidad y de las estructuras de su gasto.

En el primer aspecto habría que considerar la magnitud de los problemas que confronta la ciudad de México por el volumen de su población y por su desarrollo urbano relativo. En materia de transporte, por ejemplo, debe satisfacer más volúmenes de hombre/kilómetro que los de varios estados considerados conjuntamente, pero además las soluciones técnicas requeridas, como el metro, son por la magnitud y características del problema más costosas que la que representarían pequeños sistemas convencionales para mover iguales volúmenes si se -

fraccionaran en el tiempo y el espacio. Las superficies a pavimentar en el programa de ejes viales, cerca de 500 kilómetros en esta fase, representan volúmenes superiores a los de las necesidades - totales de carreteras en algunas entidades. Sistemas de agua potable para determinadas áreas de la ciudad servirán individualmente a una población superior a la total de algunas entidades juzgadas individualmente, etc.

En el caso de la ciudad de México el fisco federal absorbió recientemente la deuda insoluble del sistema de Transporte Colectivo -- con lo que de hecho participa en el financiamiento de la infraestructura correspondiente, sin embargo, los programas de ampliación que requerirán de una inversión mayor deberán ser cubiertos totalmente - por el Departamento con sus ingresos propios. En el caso de los ejes viales principales el Departamento cubrirá la totalidad del costo.

En materia de estructura de gasto los factores a identificar serían las erogaciones que soporta el gobierno de la ciudad en servicio directo de las dependencias federales o las que de manera diferencial a las otras entidades le provoca su calidad de ciudad capital - asiento de los poderes federales.

Servicios de seguridad para dependencias federales, representaciones diplomáticas y actos públicos de carácter o impacto nacional - y servicios municipales a inmuebles federales, entre otros, son prestados por el Departamento y cubiertos por él con cargo a sus propios fondos presupuestales, con lo que de hecho, los habitantes de la ciudad cubren un costo que correspondería pagar a los contribuyentes de todo el país.

3.1.3 EL GASTO PÚBLICO

Se menciona en el Estudio de Economía Urbana⁴, que el exámen de las erogaciones del D.D.F queda influido por los rasgos que caracterizan la tendencia económica de los regímenes presidenciales.

La evolución histórica revela y caracteriza a los años de terminación e inicio de períodos presidenciales con datos que acusan una baja

4) "Estudio de Economía Urbana".- Plan Director para el desarrollo Urbano del Distrito Federal.- D.D.F; Dirección General de Planificación; EDISA (Estudios y Desarrollos Inmobiliarios); Cap. VI; Gasto e Inversión Públicos; México, D.F., Octubre 1976.

en la actividad del Departamento, ocurriendo retracción de sus gastos. También inmediatamente después en un nuevo régimen, se manifiesta el - consiguiente balbuceo e inseguridad con que empieza toda administración.

Lo anterior deja de manifiesto la carencia de una planeación en el gasto público del D.D.F aunada a la falta de programas que jerarquicen el ejercicio del presupuesto; lo que incide en las políticas que en materia de egresos se aplican a corto plazo, en lugar de lapsos más amplios.

Debe mencionarse que ya en 1976, se pretenden ejercer los gastos - del D.D.F, por medio del presupuesto por programas, lo cual es una política favorable en contra de la falta de planeación presupuestal.

Sin embargo, históricamente los movimientos anuales del presupuesto en el extremo e inicio de cada período presidencial imprimen su huella y son en la mayor parte, reducciones del gasto.

Una más de las características que revelan los datos analizados son sus marcadas oscilaciones de un año a otro, debido a la cambiante forma en que las autoridades del D.D.F ejercen los gasto, algunas veces sin -- una política firme y de acuerdo con programas de obras o adquisición de servicios relativamente válidos, pues es hasta 1976 que se pone en operación el presupuesto por programas.

No obstante, cabe mencionar que los gastos totales ejercidos van -- mostrando su condición de ser mayores cada año, de acuerdo al reflejo de las necesidades que se deben ir satisfaciendo, ya que el dinámico proceso de urbanización del Distrito Federal exige el cumplimiento de metas - muy claras para desarrollarse y fortalecerse. Lo anterior en base al fuerte crecimiento natural y general de la población del D.F. y al establecimiento de industrias dentro de su área, lo que obliga a las autoridades - del Departamento a jerarquizar sus gastos para dar una cabal satisfacción de la demanda de servicios, adquisición de materiales y mano de obra que exige la actividad económica.

CUENTA PUBLICA DEL D.D.F
(precios constantes) principales rubros.

	1955	1956	1957
TOTAL	1 320 397 754.55	2 026 284 021.24	2 441 993 790.00
GASTO CO RRIENTE	877 992 297.75	1 168 323 752.40	1 409 726 705.93
G. INVERSION	416 482 589.53	843 838 793.24	1 016 563 640.47
AMORTIZACION DE LA DEUDA	25 922 867.27	14 121 475.60	15 703 433.60

	1958	1959	1960
TOTAL	2 310 471 766.62	1 722 567 250.68	2 500 177 167.79
CORRIENTE	1 430 237 795.84	1 156 538 115.30	1 497 711 962.69
G. INVERSION	866 775 910.11	558 656 737.38	995 855 877.10
A. DEUDA	13 458 060.67	7 372 398.00	6 609 364.00

	1961	1962	1963
TOTAL	2 580 502 867.03	3 280 539 401.60	3 963 229 474.05
G. CORRIENTE	1 674 466 703.69	1 951 382 082.15	2 451 039 619.01
INVERSION	899 305 945.34	1 322 845 457.45	1 505 860 021.04
A. DEUDA	6 730 218.00	6 311 862.00	6 330 834.00

	1964	1965	1966
TOTAL	5 220 414 988.60	3 104 570 590.08	3 848 450 749.92
G. CORRIENTE	3 001 346 684.84	2 392 933 301.76	2 147 440 156.47
INVERSION	2 213 122 545.76	711 438 952.32	910 674 806.58
DEUDA	1 5 945 758.00	198 336.000	790 335 786.87

	1967	1968	1969
TOTAL	4 841 411 750.47	6 614 204 632.43	7 624 384 532.16
G. CORRIENTE	2 334 390 548.01	2 745 645 439.42	2 703 888 626.56
INVERSION	1 584 496 619.01	2 764 293 476.65	4 290 541 143.68
A. DEUDA	922 524 583.45	1 104 265 716.36	629 954 761.92

	1970	1971	1972
TOTAL	7 034 986 917.16	7 129 416 126.33	10 933 225 235.40
G. CORRIENTE	3 108 043 054.38	3 655 707 639.23	4 664 591 897.12
G. INVERSION	3 895 727 680.64	3 409 923 281.31	6 194 034 522.00
A. DEUDA	31 216 182.14	63 784 205.59	74 577 816.28

	1973	1974
TOTAL	15 745 701 619.35	13 938 304 541.70
G. CORRIENTE	6 696 346 941.90	7 959 029 763.30
G. INVERSION	8 302 922 636.40	4 811 746 904.80
A. DEUDA	746 432 041.05	1 167 527 873.60

Fuente: cuenta pública del D.D.F. Contaduría de la Federación
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Tomado de: "Estudio de Economía Urbana". D.D.F.
 Capítulo VI. PP. 186-187.

	Montos absolutos a) (millones de pesos)				INDICES 1975=100.0		
	1975	1976	1977	1978	1976	1977	1978
GASTO							
TOTAL	<u>12,325.0</u>	<u>13,462.0</u>	<u>18,937.0</u>	<u>28,944.1</u>	<u>109</u>	<u>165</u>	<u>235</u>
GASTO CO							
RRIENTE	<u>6,458.8</u>	<u>8,119.0</u>	<u>13,154.0</u>	<u>15,981.9</u>	<u>126</u>	<u>204</u>	<u>247</u>
OPERACION	<u>4,798.8</u>	<u>6,251.0</u>	<u>8,153.0</u>	<u>10,406.0</u>	<u>130</u>	<u>170</u>	<u>217</u>
DEUDA	<u>1,660.0</u>	<u>1,868.0</u>	<u>5,001.0</u>	<u>5,575.9</u>	<u>113</u>	<u>301</u>	<u>336</u>
INVERSION	<u>5,866.2</u>	<u>5,349.0</u>	<u>5,783.0</u>	<u>12,962.2</u>	<u>91</u>	<u>99</u>	<u>221</u>

a) Cifras definitivas asignables de 75 a 77, preliminares de 1978

Fuente: registros de la Dirección de Información y Análisis Estadísticos.

El exámen de los egresos ejercidos por las autoridades del D.D.F a precios constantes se inicia en 1955, cuando alcanzaron la cifra de 1,370 millones de pesos. Para el año de 1956 se elevan hasta 2,026 millones de pesos, lo que representa un incremento anual del 53.5%, determinado principalmente por la acción de dos renglones importantes: los gastos corrientes y los de inversión. Pero al comparar las erogaciones totales del año de 1957 que fueron de 2,441.99 millones de pesos con las de 1956, el incremento anual, entre ambos valores, sólo es del 20.5% donde vuelven a destacar los mismos renglones de gastos.

Las disminuciones que ocurren en las erogaciones totales del DDF es un claro reflejo de las restricciones y controles presupuestarios que hizo la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez. Esta manera de administrar la economía en esos años continúa en 1958 y termina en dicho período presidencial.

Los gastos totales ejercidos en el D.F. llegaron en 1958 a lcs - 2,310 millones de pesos, por lo que al compararse con los de 1957 no hay incremento anual, ya que el decremento calculado es de 5.31%.

La siguiente administración se inicia el 1o. de Diciembre de 1958 y termina el 30 de Noviembre de 1964. Es la de Adolfo López Mateos que sintetiza su política en una mayor participación del Gobierno en la actividad económica, patentizada por un presupuesto deficitario, que es la norma a seguir por los egresos ejercidos en el D.D.F.

Al iniciarse los primeros años del período gubernamental, los gastos totales ejercidos por las autoridades del Departamento fueron en 1959 de 1,722 millones de pesos, que comparados con los de 1958, muestran una reducción como respuesta a la tónica de prudencia que adopta todo nuevo gobierno.

Ya en el año de 1960 la situación cambia, porque las autoridades del D.D.F inician una etapa de liberalidad presupuestal que se refleja en un incremento anual del orden de 45.1% cuando las propias autoridades del Departamento hacen participar su política de egresos más ampliamente en renglones como obras hidráulicas y obras públicas.

Debemos hacer notar que en los años subsiguientes, de 1961 a 1964, se continúan realizando obras de infraestructura en la ciudad de México encaminadas a dotar de nuevos servicios a su población. Se resume la clase de construcciones efectuadas, de acuerdo a los siguientes rubros: hospitales, alcantarillado y agua potable, propiciando la atracción y establecimiento de nuevas industrias en la zona de influencia del D.F. cercana a los municipios del Edo. de México.

Los incrementos anuales de las erogaciones del D.D.F. son siempre positivas después del primer año de gobierno, así, al comparar el correspondiente a 1961, se alcanzó 3.21%; esta situación es diferente cuando los gastos totales de 1962 llegaron a 3,280 millones de pesos al compararse con los del año anterior, proporcionando un incremento anual del 27.13%.

Para los últimos años de la gestión administrativa de Adolfo López Mateos, el DDF continúa su ritmo ascendente de gastos y en 1964 se llegó a la cifra de 5,220 millones de pesos que representan un crecimiento anual de 31.72%.

La política de gasto que corresponde al sexenio comentado se simboliza por actuar en los primeros tres años de manera cauta pues no se empeñó en llevar a cabo grandes programas de obras públicas o de inversiones de servicios. En los tres años siguientes cambia la actitud y se incurre en grandes gastos. Es así como las autoridades del D.D.F. contraen el compromiso con una empresa francesa para la construcción del Metro.

Al iniciar el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, la administración del presupuesto en el D.D.F. durante el año de 1965, alcanzó 3,104 millones de pesos que arrojan una reducción de 40.53% en relación al año anterior.

En los siguientes años, de 1966 hasta 1969, cambia la política y las erogaciones van creciendo, consideraciones que son producto de gastos de inversión gradualmente mayores, ya que en 1967 representaron 32.7% del total ejercido por el D.D.F. y en 1968 y 1969 pasaron al 41.8% y 56.3% respectivamente dentro de su participación porcentual con respecto al total. Como contrapartida, los gastos corrientes descienden, actuándose en favor de la infraestructura en obras y construcciones.

En el período de 1970 a 1976, Luis Echeverría Álvarez da principio a proyectos que buscan solucionar aquellas situaciones que no habían sido atacadas de manera frontal en años pasados.

Se emprende la construcción de grandes obras públicas que van a favorecer a los pobladores de la ciudad de México, alentando además la creación de nuevas industrias. De esta manera la administración del D.D.F. gasta en la construcción de escuelas, centros hospitalarios y en el sistema vial del circuito interior, buscando dar solución a los problemas de transporte que padece la ciudad, creando nuevas vías para agilizar la circulación de los automóviles, que en un número creciente surgen y se suman a los ya existentes.

La reforma administrativa emprendida por el D.D.F lo divide en 16 unidades políticas para actuar razonablemente en la solución de los crecientes problemas y necesidades de la población.

A partir de 1973 los presupuestos de egresos del D.D.F incluyen -- tres clases de gastos que son el del propio Departamento con cargo a sus recursos; las erogaciones que se pagan con efectivo procedente de financiamientos destinados a realizar diversas obras públicas, y los gastos de tres organismos descentralizados del D.D.F: Sistema de Transporte Colectivo (Metro); Servicio de Transportes Eléctricos, e Industrial de Abastos.

Al iniciarse en 1971 la gestión administrativa del Presidente Echeverría, los gastos totales ejercidos por las autoridades del D.D.F ascendieron a la cantidad de 7,129 millones de pesos cuya comparación con los de 1970 apenas muestran un crecimiento anual del 1.34%.

Los gastos para el año de 1972 llegan a los 10,933 millones de pesos, que comparados con los que se efectuaron en 1971 tienen un crecimiento anual del 53.3%, de los cuáles los gastos de inversión representaron el 56.6% de dicha cifra, y los corrientes sólo 42.7% y la amortización de la deuda pública quedó representada por un 0.7% con relación al total.

Respecto al año de 1973 los gastos totales ejercidos alcanzaron la cifra de 15,745 millones de pesos cuya comparación con los de 1972 indica un crecimiento anual equivalente al 44%. Los gastos de inversión tuvieron una participación del 52.7% y los corrientes del 42.5%; estas proporciones dan a conocer la tendencia de la política del Departamento coordinada con la del gobierno federal para continuar destinando cantidades superiores a la construcción de infraestructura y al fortalecimiento de las actividades secundarias y terciarias.

Es importante destacar que la amortización de la deuda pública crece, y participó en 1973 con el 4.7% de los gastos totales, ya que las obligaciones aumentaron con la construcción del Metro y con el inicio de los trabajos para la construcción del circuito interior. La actuación del gasto durante 1974 revela una disminución en las erogaciones ejercidas por las autoridades del D.D.F ya que llegaron a la cifra de 13,938 millones de pesos que comparada con la de 1973 arroja un decremento del 11.48%; resultado de una disminución importante de los gastos de inversión que en dicho año representaron apenas el 34.5%, como consecuencia los gastos corrientes participaron en mayor proporción y representaron el 57.10%; la amortización de la deuda pública fué del 8.38%.

El ritmo de incremento del gasto en los últimos años, que corresponden al régimen del Lic. López Portillo, se -- ha intensificado como consecuencia de una acción más activa para la resolución de los problemas del desarrollo urbano y como una respuesta a necesidades soslayadas largamente, particularmente en lo relativo a vialidad y transporte colectivo.

Influyen además en el mantenimiento de esos ritmos de crecimiento - entre otros, los siguientes factores:

a) la inflación que ha soportado nuestra economía durante los últimos - años, con sus efectos desfavorables en precios de bienes y servicios que afectan a los niveles de gasto, aún en el supuesto de que la calidad y - cantidad de los servicios se mantuvieran estáticos.

Ajustados los valores de gasto de operación e inversión de los ejer - cicios 1975, 1976, y 1977 a los índices de precios de 1978, los ritmos - de crecimiento cuantitativos del gasto se verían considerablemente redu - cidos.

Se desprende de su comparación una variación favorable en el gasto - de operación que crece a un ritmo menor al de los otros renglones como - consecuencia de las políticas de racionalización emprendidas en el perío - do, consistentes, básicamente , en el control de los volúmenes del perso - nal empleado.

b) El crecimiento de la población del D.F que ha mantenido una tasa pro - medio anual de 3.5, provocando los consiguientes aumentos en la demanda - de servicios.

c) Atraso de la inversión en infraestructura; el crecimiento de la ciudad a un ritmo mayor que el de su infraestructura urbana unido al abandono o estancamiento de programas en renglones básicos, como la construcción de líneas del metro, demanda la ejecución de trabajos intensivos para resol - ver necesidades críticas, con la agravante de que los costos actuales, re - sultan más elevados por incrementos en precios y por factores de oportuni - dad. (ver cuadro 7)

En este sentido la ciudad de México tiene también mayores presiones - que otras ciudades capitales analizadas, porque en éstas existe ya una in - fraestructura urbana mucho más desarrollada y se presentan, consecuentem - ente, menores necesidades de inversión pública, contando por lo tanto con mayor capacidad financiera para la cobertura de los servicios operativos.

PARTICIPACION DE LA INVERSION EN EL GASTO TOTAL.

Cuadro 7

	%
México, D.F.	44.8
Londres	22.0
París	24.2
Madrid	22.5
Washington, D.C.	9.1

FUENTE: Merino Mañón, José. "Financiamiento del gasto público".

d) Se hace necesario mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios municipales y de bienestar, derivado de la dinámica del desarrollo urbano, pero también y de manera muy importante, un requerimiento de equidad social para abatir las desigualdades existentes, entre las distintas zonas de la ciudad, y entre los diversos estratos de la población.

Algunas áreas, como consecuencia de su crecimiento y del deterioro natural de una infraestructura precaria, mantienen o incrementaron su marginación y deben ser rehabilitadas para proporcionar a sus pobladores niveles mínimos de bienestar y bases para su autodesarrollo.

En lo que respecta al gasto e inversión anual directos por habitantes, estos representan (cuadro 8), la cobertura equivalente de 574, 629 salarios mínimos legales de la ciudad de México. Ambos conceptos arrojan una erogación anual por habitante de 3,046 pesos, equivalente al 6.0% de un salario básico anual.

MEXICO, D.F.- GASTO E INVERSION ANUAL DIRECTOS POR HABITANTE. EJERCICIO 1978.

Cuadro 8

	Gasto e Inversión por habitante 1) (pesos)	% de un salario mínimo anual 2)	Salarios mínimos anuales de cobertura equivalente
SUMA:	<u>3,046</u>	<u>6.0</u>	<u>574,629</u>
Gasto Corr.	<u>1,682</u>	<u>3.3</u>	<u>317,290</u>
Operación	1,095	2.2	206,591
Deuda	586	1.1	110,699
Inversión	<u>1,365</u>	<u>2.7</u>	<u>257,339</u>

1) poblac. considerada: 9.500 000 2) salario min. anual: 50,370 pesos.

FUENTE: Merino Mañón, José. Pág. 255.

3.- Amortización de la deuda -

Es problemático analizar la amortización de la deuda pues se ignora la manera como el D.D.F la negoció; sin embargo, la observación histórica de este rubro indica que se han cubierto paulatinamente los pagos de capital que con seguridad corresponden a los créditos y financiamientos obtenidos.

Durante los periodos de 1966 a 1969 y de 1973 a 1974 las asignaciones de recursos per amortización crecen repentinamente, quizá debido a la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos o al hecho de haber solicitado nuevos préstamos, para lo cual sería necesario solventar los adeudos anteriores.

De 1955 a 1974 se canalizan de 25 millones de pesos a 1 167 millones de pesos. Obviamente, tanto los incrementos anuales, como la importancia relativa en la formación del presupuesto de egresos es muy variable.

La crónica situación de desequilibrio entre ingresos ordinarios y gasto global ha provocado necesidades de endeudamiento que al presente significan una pesada carga financiera que influye de manera muy significativa en los volúmenes de gasto para satisfacer a las amortizaciones de capital y al pago de los costos del servicio. En el presente la situación se agrava por el hecho de que una considerable proporción de los adeudos estaban concertados en monedas extranjeras y se vieron incrementados como consecuencia del cambio de paridad del peso.

El renglón correspondiente a deuda pública se ha incrementado por encima del ritmo global de crecimiento del presupuesto, pesando cada vez más en el total del gasto, no obstante la renegociación del D.D.F en 1978. El concepto, por otra parte, muestra una tendencia de crecimiento continuado toda vez que es previsible que en el corto plazo subsistan las mismas condiciones de incremento neto anual de la deuda que han operado en los últimos años como consecuencia de los nuevos programas y de la persistencia del desequilibrio presupuestal.

En 1978, por ejemplo, los pagos de deuda ascendieron a 5,575.9 millones de los que correspondían a capital 3,114.3 millones y la creación de pasivos, a valor de capital exclusivamente a 5,880.4 millones con lo que la deuda se incrementó en 2,766.1 millones.

La deuda consolidada al 31 de diciembre de 1978, ascendía, por lo que hace a capital a 21,964 millones, cantidad equivalente al 95.2% de los ingresos ordinarios percibidos en el ejercicio terminado a esa fecha.

3.1.3 Población y Empleo.-

3.1.3.1 Población

Enrique Contreras Suárez, en su libro "Estratificación y movilidad social en la Ciudad de México", rechaza la tesis de varios urbanistas acerca de que la ciudad de México constituye un caso de "gigantismo urbano", perjudicial al desarrollo del resto de la república, que por lo tanto -dicen-, se debe impedir que continúe.

Afirma Contreras Suárez que lejos de impedir una interacción dinámica entre otras ciudades, el crecimiento particular de la ciudad de México ha permitido el surgimiento de algunos fenómenos que indican precisamente una mayor interacción fuera de la ciudad capital. Además de que otras ciudades han crecido más rápidamente que la capital, crecimientos que han ido acompañados de algunas tendencias hacia la descentralización industrial. Estos fenómenos han incidido en que la presión migratoria hacia la capital y sus recursos hayan descendido, orientándose la migración interestatal hacia Estados con mayor productividad.

En 1970 la población de la ciudad de México, según su Area Metropolitana era de 8 millones y medio de habitantes, lo que representaba el 17.7% de la población nacional. Si bien la importancia relativa de la población de la ciudad de México, con respecto al resto del país, ha venido creciendo regularmente en las últimas décadas, su ritmo de crecimiento medio anual ha descendido de 1950 a la fecha, tras haber experimentado un fuerte aumento entre 1940 y 1950. Este descenso del ritmo de crecimiento constituye un primer argumento en contra de la tesis del "gigantismo" capitalino. Esto no quiere decir que la capital esté creciendo a un ritmo menor que el país, pero sí que la brecha palpable entre los dos, en la década de los cuarenta, tiende aparentemente a reducirse.

EL CRECIMIENTO POBLACIONAL DE
LA CAPITAL MEXICANA. (1940-1970).

Años	Area	Población (miles)	Población como % na cional.	% de crecimiento medio anual de la capital	República	Periodo
1940	D.F.	1 645.9	9.9	3.7	1.7	1930-40
1950	Metrópoli	2 952.2	11.4	6.0	1.2	1940-50
	D.F.	2 923.2	11.3	5.9		
	Edo. Méx.	29.0	0.1			
1960	Metrópoli	5 125.4	14.7	5.7	3.0	1950-60
	D.F.	4 816.6	13.8	5.0		
	Edo. Méx.	308.8	0.9	26.0		
1970	Metrópoli	8 315.0*	17.7	5.0	3.2	1960-70
	D.F.	6 687.0	14.5	3.3		
	Edo. Méx.	1 628.0	3.2	18.1		

* Datos preliminares, se tomó a todo el D.F.

Fuentes: La población de 1940 a 1960 se tomó de Unikel, Luis, "La urbanización y la zona metropolitana de la ciudad de México", Comercio Exterior, NOV. 1966, cuadro 1. Los datos de 1970 de "Exámen de la situación económica de México". B. de México, S.A., Vol. - XLVII, Núm. 542, Enero 1971.

El cuadro tomado de: Contreras Suárez, Enrique, "Estratificación y movilidad social en la ciudad de México". Pág. 43.

Nota: Para "área metropolitana" se siguió la definición dada por el centro de investigaciones internacionales urbanas de la Universidad de California: "un área con 100 000 habitantes o más que contenga al menos una ciudad (o área urbana contigua) con 50 000 o más habitantes y aquellas divisiones administrativas contiguas a la ciudad (o al área urbana contigua) que llenen ciertos requisitos en cuanto a su carácter metropolitano", sobre todo el -- "numero de trabajadores no agrícolas que deben representar al menos dos --

tercios del número total de personas ocupadas en la unidad administrativa" Citado por Contreras Suárez, Enrique, Pág. 45.

Del término de la lucha armada revolucionaria hasta 1940, la ciudad de México creció, al año, aproximadamente al doble que la población nacional (1.7%), pero en la década de los cuarentas, época de una gran expansión industrial nacional, vía sustitución de importaciones, la ciudad de México -- creció con mayor rapidez. La ciudad-capital crecía al 5.5% anual, según una estimación y al 6.0%, según otra, en tanto que el país en su conjunto lo hacía a una tasa del 1.2% al año. Este crecimiento anual se mantuvo, en la década siguiente, con una pequeña tendencia al descenso (de un 6.0% en 1940-1950, al 5.7% en 1950-60 y al 5.2%, de 1960 a 1970). La mayor rapidez del crecimiento se experimentó en las áreas urbanas de los municipios pertenecientes al Edo. de México, que crecieron de 29 000 habitantes en 1950, a 308 830 en 1960, a un ritmo de crecimiento medio anual del 26.0%; la población residente en el D.F. creció en esta década de los sesentas en un porcentaje del 5.0% cada año. Para 1970, su crecimiento habría de reducirse al 3.3%.

Cabe destacar no sólo la llegada a un cierto límite de crecimiento por parte de la capital, sino además señalar el que otras ciudades crecieron -- más que ella en las mismas fechas. Guadalajara y Monterrey crecieron más rápidamente que la ciudad de México, especialmente Guadalajara, que experimentó un crecimiento del 10.75% anual en la década de los cuarentas, en contra de un crecimiento de sólo 3.2% en la década anterior.

CRECIMIENTO E IMPORTANCIA DE LAS TRES CIUDADES
MAS GRANDES DE LA REP. MEXICANA. (1921-1970).

Años	Población Repúbl. (miles)	Cd. de Méx como % nal.	Dece nios	Crecimiento medio anual de la población en la: República; Cd. Méx.; Mont; Gua dal			
			(3 ciu dades como % nacional)				
1921	14 335	4.6	6.0	1921 1930	1.1	3.1	4.7 2.5
1930	16 553	6.3	8.2	1930 1940	1.7	3.6	3.6 2.9
1940	19 654	7.9	10.1	1940 1950	2.7	6.0	6.4 5.2
1950	25 791	11.1	14.1	1950 1960	3.1	5.7	7.0 7.3

1960	34 923	14.1	18.4	1960*				
				1970	3.4	5.2	--	--
1970**	48 313	17.7	---	--	--	--	--	--

* Incluye las localidades censales, más localidades periféricas que se consideraron integradas físicamente a aquéllas, con base en su contigüidad y acceso relativo, tomadas de El Colegio de México, Dinámica de la población de México, México 1970, cuadro V-12.

** Datos preliminares. censo de población, 1970. No disponible.

Fuente: Tomado de Contreras Suárez, Enrique, Pág. 50.

Este descenso, o al menos este freno en el ritmo de crecimiento capitalino, se explica en parte por el mayor crecimiento experimentado por las ciudades de tamaño medio (50 mil-100 mil habitantes) y no tanto por el mayor crecimiento de las metrópolis, pues cuatro de las cinco metrópolis de mayor tamaño también vieron frenado su ritmo de crecimiento en la década de 1950-1960. Esto no invalida el hecho de que las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Cd. Juárez y León hayan crecido a mayor velocidad que la cd. de México en ese decenio.

Hasta 1940, las ciudades pequeñas y de mediano tamaño crecieron a tasas comparativamente bajas... sus tasas decenales de incremento fueron con frecuencia inferiores a aquellas del total de la población (nacional) en general, las ciudades crecieron en proporción a su tamaño, con una parte de su población concentrada en grandes ciudades y en forma creciente a partir de aquella fecha se aceleró el crecimiento de ciudades pequeñas y medias (10-50 mil habitantes), las cuales aumentaron de 76 en 1940 a 118 en 1950, y a 158 en 1960.

El crecimiento más acelerado de estas ciudades constituye un indicador de los recientes procesos de movilidad geográfica que, en términos generales, están orientados funcionalmente hacia las zonas de mayor productividad.

Otro indicador de la tendencia hacia la descentralización poblacional, lo constituye la importancia relativa y absoluta de los migrantes en la capital. Tomando en cuenta que en 1940 el 46.7% de la población del D.F. era originaria de otra entidad federativa, dicho porcentaje ya había disminuido, en 1950, al 45.5%, en 1960 alcanzaba el 40.2%, y en 1970, el 33.0%.

En términos absolutos, se puede observar que mientras la población total del D.F. experimentó un crecimiento anual entre 1940-50 de un 5.6% en ese mismo lapso la población originaria de otros estados casi iguala-

ba dicha cantidad con una tasa anual del 5.3%. Sin embargo, para 1950-60 la tasa de crecimiento de la población migrante ya era inferior a la de los nacidos en el D.F. La primera era de 3.5% y la segunda ascendía al 4.7%.

A su vez, el número de personas originarias del D.F., que residieron en otros estados, ha ido creciendo en el tiempo a un ritmo superior al crecimiento de la población mexicana, con lo que se reduce un poco el tradicional desequilibrio favorable al D.F.

En 1950, según el VII censo general de población, sólo 81 694 personas originarias del D.F. residían en otras entidades. Dicha cifra para 1960, era de 191 852 personas. En 1970, su número alcanzó a 794 133. En términos relativos, del total de capitalinos por nacimiento, ya no vivían en la capital en 1950 el 4.9%, en 1960 el 6.3% y el 14.9% en 1970.

Si en el censo de población de 1960, se observan las entidades donde residían en mayor número estos migrantes originarios de la metrópoli, se constata que son entidades donde la industrialización tiene un ritmo creciente: el estado de México, Veracruz, Jalisco, Baja California y Nuevo León, principalmente.

IMPORTANCIA DE LA POBLACION MIGRANTE EN EL
DISTRITO FEDERAL 1940-60.

	1940		1950		1960		1970	
	miles de personas	%						
Origen de nacimiento								
Nativos de la entidad	888.6	50.6	1 600.2	52.4	2 830.3	58.1	4 538.3	66.0
Nacidos en otras entidades	820.0	46.7	1 385.0	45.5	1 957.5	40.2	2 269.5	33.0
Extranjeros	48.0	2.7	65.2	2.1	83.1	1.7	66.4	1.0
Total	1 756.6	100.0	3 050.4	100.0	4 870.9	100.0	6 874.2	100.0

Fuente: censos de población. Direcc. Gral. de Estadística.

Tomado de, Contreras Suárez, Enrique. Pág. 55

Un cierto freno de la tendencia descentralizadora de la capital sobre los recursos poblacionales del resto del país, se puede apreciar también en la magnitud absoluta y relativa del aporte migratorio recibido por el D.F. Las décadas de los treinta y de los cuarenta se caracterizaron por una creciente corriente migratoria interna hacia la capital, la cual refleja los esfuerzos industriales de aquella época.

En términos relativos, del total de migrantes (residentes al momento del censo en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento), el D.F. acaparaba en 1930 el 47.9%, en 1940 el 39.4%. En 1950, sube ligeramente al 41.9%, para descender escasamente, en 1960, hasta el 37.6%, y de manera acelerada en 1970, en que el D.F. concentraba únicamente el 32.2% del total de personas residentes al momento del censo en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento.

Este descenso relativo de la posición del D.F. se observa de igual manera en la velocidad del crecimiento de los migrantes. El crecimiento medio anual de los migrantes internos de la república, y definidos de la manera anterior, fué entre 1940 y 1950 igual al 4.7%, cifra superada por la tasa de crecimiento de los migrantes residentes en el D.F., en ese mismo intervalo de tiempo (5.3% al año). En décadas posteriores el panorama se invierte. En la década del cincuenta, el crecimiento del total de inmigrados residentes en el D.F. fué menor que el crecimiento del total de individuos migrantes en toda la república, 3.5% al año y 4.2%, respectivamente.

En los cincuentas, el área metropolitana de la ciudad rebasó los límites administrativos del D.F. y los municipios del estado de México crecieron casi exclusivamente (85.1%), gracias a la migración, y en ellos se asentó aproximadamente el 31% del flujo migratorio decenal de la capital.

La década de los sesentas aparentemente continuó la tendencia de la década anterior, aumentando la población capitalina en 3.3 millones de personas, con un crecimiento medio anual de 5.2%, poco más pequeño que en la década anterior. De ese incremento, aproximadamente un 61% correspondió a crecimiento natural. El flujo migratorio fué de 1.3 millones de emigrantes, que llegaron a poblar casi exclusivamente el área urbana del estado de México. A esta última, se estima que llegó al 83% del flujo migratorio total. El crecimiento natural de esta área equivalió al 11% únicamente, mientras que en el D.F. representó casi el 90% del crecimiento total.

Estimación de la importancia del crecimiento natural y de la migración neta en la cd. de México en cuatro decenios (1930-1970).

Area urbana	incremento poblacional total	% anual	crecimiento natural	crecimiento migratorio	% crecimiento natural.	% por migración.
1930-40						
D.F.	532.6	(3.6)	140.9	391.7	26.5	73.5
1940-50						
D.F.	1 292.9	(6.0)	459.4	833.5	35.5	64.5
1950-60						
Metrópolis	2 100.3	(5.7)	1 343.6	756.7	64.0	36.0
D.F.	1 820.5	(5.1)	1 301.8	518.7	71.5	28.5
Edo. Méx.	279.8	(26.0)	41.8	238.0	14.9	85.1
1960-70						
Metrópolis	3 364.9	(5.7)	2 047.3*	1 317.6	60.8	39.2
D.F.	2 134.5	(3.8)	1 909.0*	225.5	89.4	10.6
Edo. Méx.	1 230.4	(17.4)	138.3*	1 092.1	11.2	88.8

* se estimó el año de 1969.

Fuente: anuarios estadísticos y censos de población.

La fórmula para la estimación de la migración neta por las estadísticas vitales, tal y como fué aplicada, supone la existencia de una población "cerrada" a la inmigración del extranjero.

La población nacida en el extranjero que residía en la ciudad de México era la siguiente:

	absolutos	% del total
1940	48 164	2.7%
1950	65 442	2.1
1960	83 076	1.6

Tomado de Contreras Suárez, Enrique. Pág. 57,

En síntesis, el crecimiento demográfico que se ha observado en el D.F., es significativo. "En 1900, la población era de 541,516 personas, que representaban 4% del total del país. Ya en 1950, el número de habitantes fue de 3 050,442 y su participación en el total nacional creció a 11.8%. En 1970 la cifra era de 6 874,165, que significó 14.3% de la población del país en ese año. En 1976, se estima que la población de la entidad es de casi 9 millones de habitantes y su participación en el total nacional, de 14.5%"⁵.

La corriente migratoria que de todos los estados del país se encamina al Distrito Federal significó, en 1970, que uno de cada tres habitantes de la entidad haya nacido fuera de ella. El saldo migratorio en ese año fue de 1 695,494, cifra comparable a la población total del estado de Nuevo León.

De acuerdo a datos de 1976, las delegaciones en las que se ha observado el mayor crecimiento poblacional son Coyoacán, Gustavo A. Madero, Ixtacalco, Ixtapalapa, Alvaro Obregón, Tláhuac y Tlalpan; en todas ellas, en el decenio 1960-70, se duplicó la población. Por otro lado, en las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, en el mismo período, la población disminuyó, aunque en una pequeña proporción.

El Distrito Federal es una entidad eminentemente urbana, pues 97.1% de su población vive en localidades de 2,500 habitantes o más. En realidad, considerando las condiciones y los modos de vida de sus habitantes, la población rural es mucho menor ya que muchas de las localidades consideradas como rurales, en función de su número de habitantes, están conurbadas entre ellas o, incluso, con la gran ciudad.

La proporción de niños y jóvenes en el D.F. es significativamente menor a la que se observa en todo el país; a nivel nacional, 56.8% de la población tiene menos de 20 años y en la entidad, la cifra es de sólo 52.8%. Esto se debe a que 75.8% de los migrantes que llegan a establecerse al D.F. es mayor de 20 años, lo cual cambia de manera radical la estructura por edades de la población.

⁵ Distrito Federal.- Iepes-P.R.I. 1976.

3.1.3.2 EL EMPLEO

La cuantificación de la composición de la oferta ocupacional es importante por cuanto mantiene complejas relaciones con los fenómenos migratorios, con las formas de asimilación ocupacional de los migrantes y condiciona la dinámica de la estratificación social.

En lo que respecta al empleo, la tasa general de desocupación visible en la ciudad de México en 1960 era de 1.32% únicamente, siendo superior a la del total de la República (0.83%), a la de Monterrey (1.03%), Guadalajara (0.91%) y el resto de la República (0.74%).

Algunas de las razones para que la tasa general de desocupación capitalina sea superior son: las mujeres en la ciudad de México tienden a trabajar más y por eso tienden a enfrentarse más a la desocupación. Mientras que en el total de la República un 17.84% de las mujeres, en 1960, manifestó estar ocupada, en la capital estaba ocupada un 29.70%, cifra superior a las correspondientes de Monterrey y Guadalajara; la tasa de ocupación efectiva de la capital es 66% superior a la tasa nacional; la escolaridad es otro aspecto importante, ya que las mujeres jóvenes de la capital han gozado de mayores oportunidades educacionales que sus colegas urbanas del resto de la república. En consecuencia, tienen mayores dificultades para encontrar ocupaciones adecuadas a su preparación y prefieren quedarse temporalmente desempleadas, antes que ocuparse en labores en que gocen de un menor prestigio y obtengan una menor remuneración; en tercer lugar, la evolución del desempleo visible en el D.F. en las últimas décadas confirma la tendencia marginalizante para el empleo femenino. En la década de los sesentas el número de desempleados creció en 66 157 individuos, de los cuales 36 823 eran mujeres, o sea, que el 56% del crecimiento del desempleo decenal fué aportado por las mujeres. Dado que el crecimiento medio anual de los empleos femeninos fué, entre 1960- y 1970, ligeramente superior al masculino, se infiere que una proporción considerable de las mujeres que fueron clasificadas en 1970 como desocupadas, fueron mujeres que se incorporaron por la vez a la fuerza de trabajo. Es decir, por la vez desde 1940, en 1970 la proporción de mujeres desocupadas en relación a la PEA*, fué superior a la masculina 6.5% y 4.3%, respectivamente.

*PEA -Población Económicamente Activa; es la suma de todas las personas que declararon tener oficio, profesión u ocupación remunerada.

La proporción de desocupados, de ambos sexos, fué en este año del 5%, proporción que dobla exactamente la cifra de 1960.

Estimaciones del desempleo visible en el Distrito Federal, 1940-1970, por sexos, según algunas fuentes de información.

Año	Desempleo hombres	en miles mujeres	Total	% de la PEA hombres	mujeres	Total	Tipo de fuente
1940	9 383	1 270	10 653	2.2	0.8	1.9	Censo
1950	19 190	3 752	22 942	2.5	1.1	2.1	Censo
1960	34 879	8 055	42 934	2.9	1.5	2.5	Censo
1963	- -	- -	40 651	-	-	2.7	Encuesta
1964	33 834	13 109	46 934	2.8	1.7	2.3	"
1968	13 681	3 395	17 076	0.8 j	1.0	0.4	"
1970	64 213	44 878	109 091	4.3	6.5	5.0	Censo

Fuentes: Censos de población.

Tomado de: Contreras Suárez, Enrique, Pág. 113.

De la observación estadística de los cambios ocupacionales de 1940 a 1970 en la ciudad de México, llaman la atención dos hechos: a) la tendencia descendente de la capacidad industrial para absorber mano de obra, masculina especialmente, y los aumentos correlativos del desempleo visible y de la mayor absorción ocupacional de los servicios, particularmente los no gubernamentales, y b) un aumento también concomitante de formas artesanales de ocupación no sólo en los servicios, sino en la industria.

Dado que el aumento en las actividades del sector terciario de la economía, del desempleo visible y del artesanado, se produce concomitantemente con un descenso relativo, no absoluto, del empleo industrial, se puede decir que cumplen con un papel de reserva industrial, pero representan a la vez indicadores de que el proceso de la división social del trabajo está sufriendo retrasos.

Distribución de la PEA por sectores económicos en la cd.
de México, de 1940 a 1970, por sexos.

Sectores Económicos*

Hombres										
Absolutos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	Total PEA**
1940	37691	3 878	106 301	32 665	3 084	100 814	38233	105036	24444	452 146
1950	57479	5419	246403	65643	7790	134710	58791	162654	63067	801 956
1960	51196	16720	464240	122317	14133	223632	99352	289858	23409	1 304 857
1970	58301	18317	606705	148869	15690	253380	105057	522230	81743	1 810 292
Mujeres										
Absolutos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	Total PEA**
1940	1053	249	25047	140	175	33807	1065	99314	8060	168 910
1950	3543	720	50194	845	520	56120	2787	174495	44934	334 158
1960	11870	2103	105324	5059	1541	93797	7335	309632	7310	543 971
1970	6672	3574	179778	6396	1483	108050	6206	450814	34445	797 418
Ambos sexos										
1940	38744	4127	131348	32805	3259	134621	39298	204350	32504	621 056
1950	61022	6139	296597	66488	8310	190830	61578	337149	108001	1 136 114
1960	63066	18823	569564	127376	15674	317429	106687	599490	30719	1 848 828
1970	64973	21891	786483	155265	17173	361430	111263	973044	116188	2 607 710

sectores económicos: 1) agricultura, silvicultura, caza y pesca; 2) extractivo; 3) transformación; 4) construcción; 5) electricidad, gas, etc.; 6) comercio; 7) transportes; 8) servicios, incluido gobierno; 9) actividades insuficientemente especificadas.

La parte baja del cuadro anterior, nos indica que la población económicamente activa de ambos sexos en la ciudad de México, tendió a ocuparse en el sesenta, más en los servicios (1970=37.3%) que - en los años anteriores, cuando esta participación parecía haberse sotenido en un 33% aproximadamente. Sin embargo, en el caso del desem--pleo industrial, el cuadro indicaría que se está llegando a un cierto "cenit" de crecimiento, más que a una etapa de descenso relativo. El empleo en las ramas extractivas, de la construcción, de la electricidad, del comercio y los transportes, sufrieron procesos descendentes similares, de 1960 a 1970. Si se observa la distribución de la población económicamente activa por sexos en la parte superior del mismo cuadro resulta que la tendencia descendente relativa del empleo industrial ha sido mayor para los hombres que para las mujeres. La PEA masculina en la industria de transformación descendió de 1960 a 1970, del 35.7% al 33.6%, aunque experimentó un aumento absoluto de 142 mil ocupaciones. En cambio los servicios aumentaron del 22.2% al 28.8% en el mismo pe--riodo, pero su incremento absoluto de 232 mil ocupaciones es más im--presionante.

La PEA femenina en servicios prácticamente mantuvo la misma participación relativa en los treinta años estudiados, en un 57%. En la industria de transformación su participación relativa ha sido cre--ciente, de un 14.8% en 1940, a 22.6% en 1970. Esta creciente partici--pación significa en términos absolutos, de 1940 a 1950, una duplica--ción; de 1950 a 1960, un aumento del 110% y de 1960 a 1970, un aumen--to del 71%. El comercio, al contrario, muestra una tendencia descenden--te: de un 20% de la PEA que representaba en 1940, a un 13.5% en 1970. Esto oculta el hecho de que, en términos absolutos, de 1940 a 1950, la PEA femenina en el sector comercio creció en un 66%. Se muestra así -- que la incorporación femenina industrial (de las pocas mujeres que tra--bajan) a la PEA, parece ser más favorable que entre los hombres.

La proporción de asalariados, o sea, la suma de los emplea--dos y obreros en la rama de los servicios, representa de 1940 a 1960 - aproximadamente el 90% del total. En la última década ha bajado al 80% para hacer que aumente en cantidad absoluta la prestación de servicios por cuenta propia, carente de dependientes remunerados, al 11% del sec--tor, aunque en términos relativos parece más importante el crecimiento de la posición patronal, o sea, aquella ocupación que ya tiene aunque--sea una persona remunerada bajo su responsabilidad. Pero en realidad -

las distinciones entre la posición de patrón y la de persona que trabaja por su cuenta en servicios, puede no ser muy nítida en muchos casos. Hasta cierto punto, la proporción de asalariados refleja condiciones materiales de absorción más ventajosas y estables, lo que no niega que sea muy baja la remuneración de los asalariados de este sector. La absorción de asalariados en los servicios representó un 91.2% del incremento decenal del sector, subió a un 93.5% en los años cincuentas, pero descendió a un 64.3% en los años sesentas. El trabajo por su cuenta, propiamente dicho y, salvo la aclaración anterior sobre probables problemas de definición censal, representó los siguientes por cientos de absorción decenal: años cuarenta, 6.8%, desciende ligeramente en los cincuentas a 5.8% y aumenta en los sesentas a 16.6%.

En la rama comercial la situación es ligeramente diferente, ya que el comercio ambulante, con o sin local, es desalentado tanto por el comercio establecido, ya que es competencia fuera de su control, como por la represión de las autoridades gubernamentales. Los datos censales de los años sesentas reflejan estos hechos y se registra un descenso de 52 mil ocupaciones del comercio que trabaja por su cuenta, de 1960 a 1970. Consecuentemente aumenta en 45 mil ocupaciones, en ese mismo lapso de tiempo, el trabajo asalariado del comercio. En él, al trabajo asalariado le corresponden los siguientes porcentajes del aumento ocupacional total: 15.1% de 1940 a 1950, 60.6% de 1950 a 1960 y 86.7% de 1960 a 1970.

En la industria de la transformación la proporción de asalariados, obreros más empleados, había aumentado paulatinamente de 1940 a 1960, del 79.6% al 89.2%, pero en 1970 desciende un poco a 87.2%. En este sector ocupacional es más sencilla la distinción entre los obreros y los empleados, por ser más específicas las respectivas labores. Introduciendo esta distinción entre obreros y empleados, se observa que los obreros han visto reducirse su participación porcentual en el total ocupacional, desde un 72.4% en 1940, a un 69.3% en 1970, en tanto que los empleados la han aumentado, del 7.2% al 17.9%. Claro está que en términos absolutos, el crecimiento de los obreros ha sido superior. Lo que sí es característico a ambos tipos de asalariados es que su participación porcentual en la absorción ocupacional decenal ha descendido de los años cincuentas a los sesentas. Los obreros que habían absorbido en los cincuentas el 75% del incremento ocupacional de la rama, descendieron al 63.4%, y los empleados, que estaban en un 20.7% entre 1950 y 1960, absorbieron en los sesentas un 18.6%. Se incrementaron entonces -

los trabajos artesanales y por cuenta propia y más aquéllos que éstos. La distinción anterior no deja de ser burda a juzgar por la extrema agregación censal. Dentro del trabajo no asalariado, los ocupados por su cuenta, si bien aumentaron en números absolutos en cada década, cada vez han aumentado menos y su participación relativa -- en cada fecha censal ha ido reduciéndose (1940=19.5%, 1970=6.8%), lo mismo que su participación relativa en la absorción ocupacional decenal (8.9% de 1940-50, a 1.4% de 1960-70). Los patrones y sus familiares no remunerados aumentaron absoluta y relativamente más que los que trabajan por su cuenta. Este aumento es particularmente importante en los años sesentas, en que aumenta esta categoría en 36 mil ocupaciones, y llega a representar el 16.6% del aumento ocupacional en el decenio. Creemos que efectivamente, la inclusión del personal remunerado en los que "trabajan por su cuenta" o a los "patrones, directores o empresarios", es igualmente arbitraria, pero en todo caso, esto se hizo para mostrar la tendencia creciente hacia el trabajo artesanal, sea que se le defina como una ocupación económica sin individuos remunerados, o con muy pocos empleados y obreros.

Absorción relativa de la PEA de la cd. de México
por sectores económicos y sexos de 1940 a 1970. (en%)

Sectores Económicos

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	Total	Base %*
Hombres										
1940/50	6.4	0.5	45.0	10.6	1.5	10.9	6.6	18.5	100.0	(311187)
1950/60	-	2.1	39.7	10.3	1.2	16.2	7.4	23.1	100.0	(548842)
1960/70	1.6	0.4	31.9	5.9	0.3	6.7	1.3	51.9	100.0	(447101)
Mujeres										
1940/50	1.9	0.4	19.6	0.5	0.3	17.4	1.3	58.6	100.0	(128374)
1950/60	3.4	0.6	22.3	1.7	0.4	15.2	1.8	54.6	100.0	(247437)
1960/70	-	0.6	32.0	0.6	-	6.1	-	60.7	100.0	(232697)
Ambos sexos										
1940/50	5.1	0.5	37.6	7.7	1.1	12.8	5.1	30.1	100.0	(439561)
1950/60	0.3	1.6	34.6	7.7	0.9	16.0	5.7	33.2	100.0	(789996)
1960/70	0.3	0.5	32.2	4.1	0.2	6.5	0.7	55.5	100.0	(673413)

Tomado de Contreras Suárez, Enrique, Pág. 123.

En el cuadro anterior, aparecen las tasas decenales de absorción ocupacional, por sexos. Para ambos sexos, la tasa de absorción del incremento ocupacional correspondiente a la industria de transformación descendió de un 37.6% en los cuarentas, a un 34.6% en los cincuentas, y a un 32.2% en los años sesentas. La industria de la construcción había mantenido su tasa de absorción de 1940 a 1960, pero en el último decenio descendió del 7.7% al 4.1%. La rama de la electricidad, gas, etc., también descendió, aunque su importancia como generadora de empleo es pequeña. El comercio observó un descenso marcado en sus tasas decenales, de 12.8% en los cuarentas, sube a un 16.0% en los años cincuentas, para descender a un 6.5% en los sesentas. Los transportes y las comunicaciones también descienden en este indicador de su capacidad de absorción. Son los servicios y, especialmente los no gubernamentales, los que han absorbido los descensos en los sectores ya mencionados. Los servicios que representaron el 30.1% del incremento ocupacional de los años cuarentas, aumentaron ligeramente al 33.2% en los cincuentas, pero subieron tremendamente en los sesentas hasta un 55.5% del incremento ocupacional total. En general, descendió el ritmo del crecimiento de la PEA en la ciudad de México. En los años cuarentas se observa un aumento de 515 mil nuevas ocupaciones, en los cincuentas, de 707 mil ocupaciones, y en los sesentas, de 759 mil ocupaciones. O sea, que la tasa media anual de crecimiento de la PEA en la ciudad de México, corresponde también a un descenso más marcado aún en el ritmo de crecimiento de la PEA del resto de la república.

Volviendo a las tasas de absorción ocupacional de la capital, por sexos, se observa que las fluctuaciones son más intensas para los hombres que para las mujeres. Especialmente el descenso de las tasas masculinas de absorción de la industria de transformación, de 45.0% en los cuarentas, a 31.9% en los sesentas, contrasta con el ascenso de las tasas femeninas de absorción en la misma rama, del 19.6% al 32.0%, en los periodos respectivos.

Enrique Contreras Suárez, se refiere en su libro sobre "Estratificación y movilidad social en la ciudad de México", a la hipótesis que relaciona las modalidades del empleo en las diversas ramas económicas con la tasa general de desempleo visible. La formulación más común de esta hipótesis -afirma Contreras Suárez-, especifica que

la importancia relativa del empleo en la industria de transformación, o su grado de absorción decenal, varía inversamente con la tasa general de desempleo visible.

Menciona algunos casos como que el empleo manufacturero, por ser el primero que resiente el receso económico, tiende a despedir a ocupados que se incorporan a los servicios no especializados, a los trabajos por cuenta propia y al pequeño comercio. Si la incorporación a estas últimas ocupaciones es relativamente fácil, por no haber trabas institucionales graves y por no exigirse elevados criterios de calificación, ella influye para que la tasa general de desempleo visible no aumente en mayor medida. Los cesantes se incorporan a actividades de baja productividad. La regulación del control estatal sobre el pequeño comercio, así como la estructura oligopólica o monopólica, pueden desalentar la incorporación adicional. La elevación de los niveles escolares o la calificación del trabajo pueden inducir igualmente al aumento de la tasa del desempleo visible, pues los cesantes ya no aceptarán la subocupación.

Considera Contreras Suárez que en el caso de la ciudad de México, para los años sesentas se han presentado simultáneamente algunos de estos factores institucionales. Considera que tal parecería que ha habido trabas al aumento ocupacional del comercio (no a la participación en general del comercio en el ingreso nacional, que es considerable), las que hicieron descender su participación relativa en la PEA y en su participación en la absorción decenal. Por otro lado, parecería que los bajos niveles educacionales han permitido mantener relativamente baja la tasa general de desempleo visible.

Concluye diciendo que es de esperarse en un futuro cercano que al mantenerse las trabas institucionales al pequeño comercio, al mantener la industria de transformación su ritmo descendente de absorción ocupacional y al aumentar los niveles de escolaridad, aumente también más la tasa de desempleo visible en la ciudad de México, sobre todo si no logra aumentar más rápidamente el trabajo asalariado en los servicios.

Humberto Muñoz ⁶ afirma que en la ciudad de México el sector de la manufactura ha desempeñado un papel muy importante en la absorción de

6) Muñoz, Humberto "Desarrollo y estructura ocupacional en la ciudad de México". Periódico "El Día", Lunes 16 de Junio de 1980; Pág. 24.

fuerza de trabajo desde 1930 hasta 1970, periodo para el que existe información censal. La manufactura no ha sido débil en cuanto a la generación de empleo a pesar del mayor peso de los servicios en el conjunto de la ocupación en la ciudad. La dinámica industrial en la ciudad de México entre 1930 y 1950 trajo un crecimiento relativo del empleo bastante elevado, superior a casi todos los sectores de los servicios. En un segundo momento, de 1950 a 1970, la manufactura volvió a tener un comportamiento definido en cuanto al reclutamiento de mano de obra. Y si bien la tasa de crecimiento fue menor en el segundo periodo que en el primero, dicha tasa fue la segunda en importancia en el conjunto de la economía.

Por otra parte, las tendencias registradas desde 1930 hasta 1970 en el crecimiento de los servicios se pueden resumir como sigue: uno de los resultados más importantes es que los servicios complementarios a la manufactura (colectivos y al productor) generaron un número de ejemplos relativamente mayor que las otras actividades del terciario (los servicios distributivos -comercio y transportes- y los servicios personales). Esta evidencia cuestiona el carácter del desarrollo de los servicios en una gran metrópoli, ya que las actividades que crecieron más en términos relativos fueron aquellas en que los ingresos promedio percibidos por los trabajadores son más elevados.

Los estudios realizados en la ciudad de México sugieren que el crecimiento de la industria manufacturera y de los servicios complementarios a ésta -como los que se prestan al productor, o sea banca y finanzas, y como los colectivos, o sea administración pública, salud, educación- han sido las actividades donde se abrieron oportunidades de empleo en ocupaciones de más elevada remuneración. Asimismo, es en estos sectores donde la creación de ocupaciones técnicas ha supuesto un mayor incremento en los niveles de especialización, lo que ha permitido que sea en dichas actividades donde la mano de obra goce de más altos ingresos. Las comparaciones entre sectores permiten sostener que las principales diferencias ocupacionales y de ingresos se manifiestan más intensamente entre los servicios personales y los servicios al productor.

La sociedad capitalina se ha organizado y reorganizado en un movimiento que tiende hacia una enorme heterogeneidad del aparato productivo y una profunda diversificación ocupacional. En la capital se ha creado una parte muy considerable del proletariado industrial del país y -

sectores medios que son numéricamente muy importantes. También se ha mantenido una capa social integrada por trabajadores manuales no calificados de los servicios que perciben muy bajas remuneraciones. Paralelamente se ha acentuado la salarización de la fuerza de trabajo lo que se aprecia porque los trabajadores por cuenta propia representan cada vez una proporción menor de la población activa.

Humberto Muñoz dice que los cambios ocupacionales más drásticos ocurrieron en la ciudad de México entre 1950 y 1970. En términos generales, las estimaciones que pueden hacerse de tales cambios llevan a la conclusión de que hubo un aumento en las posiciones no manuales. Una aproximación más cercana a los datos revela que el grupo de profesionistas y técnicos tuvo el incremento más grande seguido por los directivos y los oficinistas, respectivamente. La ampliación de las posiciones no manuales sobre trabajadores manuales, es una indicación clara del peso que cobraron las clases medias en el sistema de estratificación social.

Se puede decir que los cambios en la estructura ocupacional de la ciudad de México se caracterizan por una doble tendencia: aumentos relativos de la población activa que se dedica a ocupaciones no manuales y especialización de la actividad y formalización del mercado de trabajo a medida que se vuelven más dominantes las formas de producción capitalista y el uso de tecnología.

En relación al número de fuerza de trabajo con que se cuenta en la ciudad de México, el Lic. Hugo Vladimiro López, Director del Trabajo y Previsión Social del D.D.F, declaró en días pasados* que esta la constituyen cuatro millones de personas, de las cuales aproximadamente 250 mil están desempleadas y un millón sub-empleadas.

De lo cual nos damos cuenta que es más delicado el problema del desempleo encubierto o subempleo, que el de el desempleo abierto.

* 16 de Junio de 1980; Periódico Novedades; Pág. 1

3.2 EL DESARROLLO URBANO

3.2.1 Introducción

El Distrito Federal ocupa una superficie de 1 499 Km², dividido políticamente, de acuerdo a la Ley Orgánica del 29 de Diciembre de 1970, en dieciséis delegaciones.

El área urbana de la ciudad de México (AUCM), es el área habitada o urbanizada, con usos del suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. El área urbana actual, además de incluir a las delegaciones actuales (excepto Milpa Alta), comprende también los municipios contiguos del estado de México: Naucalpan, Tlalnepantla, Zaragoza, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y la Paz. En 1970 esta área urbana ocupaba una superficie aproximada de 650 Km² y tenía una población de cerca de 8.6 millones de habitantes.

La zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), siendo el área que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tienen características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana), estaba integrada en 1960 por los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Chimalhuacán, del estado de México, y todo el Distrito Federal, excepto las delegaciones de Milpa Alta y Tláhuac. Hoy abarca, según Luis Unikel, todo el Distrito Federal (excepto Milpa Alta) y, del estado de México, además de los municipios mencionados, los de Tultitlán, Coacalco, La Paz, Cuautitlán, Zaragoza, Chimalhuacán, Huixquilucan y Nezahualcóyotl. (1)

Unikel considera que para describir la dinámica del crecimiento de la ciudad de México de principios de siglo a la fecha, se ha dividido el proceso en tres etapas que aproximadamente corresponden a los periodos siguientes: la primera, hasta 1930; la segunda de 1930 a 1950; y la tercera de 1950 a la fecha.

La primera etapa se distingue porque la ciudad de México tuvo tasas anuales de crecimiento demográfico relativamente altas en -- Unikel, Luis.- "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en "Ensayos sobre el desarrollo urbano de México", varios autores. Setentas, No. 143. PP. 181-182.

comparación con las registradas posteriormente y, en contraste, tasas anuales del AUCM significativamente menores a las del periodo 1930-1970. Sin embargo, el rasgo que define a este periodo como una etapa es que el AUCM casi se circunscribía a los límites de la ciudad de México. En efecto, en 1930 el 98% de la población del AUCM residía dentro de los límites de la ciudad de México (lo que hoy son las delegaciones políticas de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano - Carranza), y el restante 2% habitaba en las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco,

En la segunda etapa tanto la ciudad de México como el Distrito Federal y el AUCM alcanzaron tasas promedio superiores a las de la etapa anterior en el crecimiento demográfico y la expansión espacial.

Durante esta segunda etapa y en especial de 1940 a 1950, se inició en forma definitiva la desconcentración de población del centro hacia la periferia de la ciudad, básicamente hacia el sur y sudeste -- del Distrito Federal. También comenzó en forma intensiva la industrialización del AUCM, particularmente en la parte norte del Distrito Federal.

La tercera etapa (1950-1970) se definió tomando en consideración que durante los años cincuentas el AUCM rebasó los límites del Distrito Federal y penetró, durante los años sesentas, en forma definitiva en el estado de México, tanto física como demográficamente. Esta etapa presenta, hasta ahora, dos partes. La primera (1950-1960) registró, principalmente, una expansión industrial en los municipios de -- Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla y en menor escala un incremento demográfico (incluyendo a Chimalhuacán). Este, a pesar de su considerable rapidez (13.4% anual), sólo fue, en términos absolutos, de 87 000 a 309 000 habitantes. La segunda parte (1960-1970) se caracterizó porque el crecimiento poblacional, tanto a nivel de área urbana como de municipios, alcanzó tasas sumamente elevadas en el estado de México, básicamente mayores que las registradas en el Distrito Federal.

3.2.2 Dinámica del crecimiento del AUCM en términos ecológicos-urbanos.

La primera etapa (hasta 1930) se caracterizó por dos procesos ecológicos: uno de concentración₂ y otro de centralización₃ los cuales propiciaron la formación de un solo distrito central de comercio (centro)

2) la concentración es el proceso ecológico que resulta de la distribución diferencial de la población residente en un área urbana. La medida principal de tal proceso es la densidad de población. Una manifestación

en la ciudad. Por otro lado, en los años veintes empezaba a poblarse el sudoeste de la periferia del AUCM principalmente por miembros de las -- clases medias y alta, siguiendo las márgenes de la calzada de Tacubaya y la avenida de los Insurgentes. Por ese entonces empezaron a surgir las colonias residenciales Hipódromo y Lomas de Chapultepec y otras zonas -- tales como Mixcoac y Tacuba. Este crecimiento periférico, simultáneo al ensanchamiento de localidades cercanas, dió lugar a que en 1929 fueran incorporadas oficialmente a la ciudad de México las localidades siguientes: La Piedad, Mixcoac, Popotla, Santa Julia, Tlaxpana, Tacuba y Tabubaya.

En la segunda etapa (1930-1950), se acentuaron en los primeros diez años los procesos de concentración y centralización, impulsados -- por la creación de varias de las instituciones federales de mayor trascendencia en el desarrollo socioeconómico y político del país. Uno de tales organismos fué el Departamento del Distrito Federal, a través del -- cual --de acuerdo con la Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1928-- se -- ejercerían las funciones gubernativas para toda la entidad federativa, -- suprimiéndose así el sistema municipal vigente de 1917 a 1928. La administración, llevada a cabo de manera dispersa por los municipios que -- formaban el Distrito Federal, se centralizó, tanto administrativa como físicamente.

De 1940 a 1950, no obstante que los procesos ecológicos de -- concentración y centralización se acentuaron, se produjo el primer indicio notorio de una descentralización comercial hacia el sur de la ciudad de México. Este proceso de descentralización dió comienzo a su vez a otro proceso que siempre lo acompaña: el de invasión, en este caso, -- éste consistió en el cambio de un uso habitacional del suelo a otro comercial y , posteriormente, durante la tercera etapa (1950-1970), a usos de índole institucional, de servicios (oficinas, clínicas) y hasta de --

de la concentración es la tendencia de la densidad de población a ser mayor en o cerca de la parte central de una ciudad y a disminuir hacia su periferia. Citado por Unikel, Luis. Pág. 193.

3) Este proceso ecológico consiste en la aglomeración de funciones alrededor de un punto central de actividad. El caso más conocido es el de los llamados distritos centrales de comercio de las ciudades que contienen, en aquellas con un solo centro, las actividades comerciales, financieras, recreativas, político-administrativas, etc. op. cit. p. 193.

pequeños talleres industriales relacionados con la moda. El motivo principal por el cual no se ha producido un cambio total en el uso de la tierra -o sea un proceso de "sucesión"⁴, en el cual se redujera a un mínimo la población residente- ha sido la existencia de un monto de población importante que habita en viviendas de renta congelada y cuyo desalojo legal no es posible.

La dinámica del crecimiento de la ciudad ha provocado transformaciones en la forma de vida de diversos grupos de población a los que el propio crecimiento obliga a tomar ciertas decisiones en cuanto a los lugares donde deben o pueden vivir, trabajar, o divertirse y, en general, relacionarse formal o informalmente. Toda decisión de esta índole implica tomar en cuenta básicamente tres factores: distancia, tiempo y costo de movilización. Otros factores que deben considerarse son el precio del terreno, la renta de la vivienda, la ubicación de las probables fuentes de empleo, acceso a los servicios públicos. Pero además hay otros elementos no menos importantes que influyen, racional o irracionalmente, en la toma de decisiones, particularmente de quienes ocupan zonas periféricas: seguridad en la tenencia del suelo, status legal de la colonia, presencia o ausencia de parientes o amigos, oportunidades para hacerse propietario, etc.

La tercera etapa tuvo varios signos notorios. Uno de los más conocidos fué la construcción de Ciudad Satélite, cuya costosa publicidad y especulación con terrenos, fue aprovechada por un sinnúmero de nuevos fraccionamientos que se establecieron a los lados de la avenida que conduce a la carretera de Querétaro.

La construcción del anillo periférico y de su prolongación hasta la carretera a Querétaro, así como su ampliación con varios carriles adicionales a partir de los límites del Distrito Federal, fomentaron definitivamente la expansión habitacional del AUCM, y en buena medida la industrial, en esta parte del estado de México.

Por otro lado, la salida hacia Laredo y la mayoría de las comunicaciones hacia Pachuca facilitaron la expansión urbano-industrial hacia

4) Este proceso constituye la terminación del proceso de invasión en el que el cambio de usos del suelo se realiza casi totalmente. *ibid.* p.

Ecatepec y la ampliación y mejoramiento de la calzada Ignacio Zaragoza, con salida a la nueva carretera a Puebla, en cierto grado consolidaron el poblamiento en el ex-vaso en el Lago de Texcoco.

En suma, la dinámica del crecimiento demográfico y territorial del AUCM es un proceso circular de causa-efecto, ante el cual los límites político-administrativos del Distrito Federal y del Estado de México no han sido ni serán obstáculo.

El acelerado crecimiento de los municipios del Estado de México que pertenecen al AUCM no hubiera sido factible sin la llegada de millares de inmigrantes de otras partes del país, empujados por las condiciones adversas de sus lugares de origen y atraídos por las oportunidades que brinda la metrópoli, ya sea a corto o largo plazo. Con esto se quiere decir que los fenómenos demográfico-ecológicos que suceden dentro de las ciudades, tienen en mayor o menor grado relación directa con lo que ocurre fuera de ellas. Así, las ciudades y el campo, dos caras de la misma moneda, no son partes excluyentes sino complementarias. Por lo tanto, en el caso de la ZMCM no es posible comprender su crecimiento y desarrollo sin el conocimiento de la dinámica interurbana y rural-urbana.

Alejandra Moreno Toscano⁵, considera que el crecimiento con estabilidad (1955-60), produjo el primer gran desbordamiento del espacio urbano. El poder de compra concentrado por las clases medias se dirigió a la adquisición de casas en nuevos fraccionamientos (Satélite, Echeagaray), a la compra de uno o varios automóviles, a adquirir en forma casi suntuaria enseres domésticos electromecánicos (a su alcance gracias a la política de sustitución de importaciones) y aparatos electrónicos siempre nuevos y cambiantes, que ofrecían la satisfacción pregonada por los medios masivos y la propaganda consumista, para

5) Moreno Toscano, Alejandra.- "México, hoy", P. 153

"estar al tanto" en noticias, diversiones y publicidad. Esos pequeños grupos hiperconsumidores dinamizaron el mercado, mientras que la mayoría de la población urbana se mantuvo en los límites del subconsumo. - El afán de consumo de esos pequeños grupos transformó la antigua zona porfiriana de residencias en locales para comercios, restaurantes y hoteles, elevando el valor de la tierra para mostrar que la modernidad había llegado a la ciudad ("zona rosa").

En unas pocas zonas privilegiadas se concentró la actividad comercial y la de los medios de transporte. Unas cuantas áreas recibieron los servicios y comodidades de la "vida moderna", quedando el resto tal y como lo había dejado el siglo XIX.

De ahí que la ciudad de México no refleja en sus equipamientos y en sus residencias las condiciones de vida de un país en vía de desarrollo. Esto es especialmente claro en los barrios residenciales y hasta en los barrios de ciertos sectores de la pequeña burguesía y en algunos conjuntos cívicos. Por estas características, la ciudad podría compararse con cualquier gran ciudad de un país desarrollado. Desgraciadamente estas áreas no sirven más que a un grupo muy reducido de la población, apenas algunos miles de familias.

Estos barrios residenciales y los otros centros comerciales, turísticos y administrativos necesarios para el mantenimiento del poder político y de su dominio económico, contrastan con las áreas degradadas de una periferia invadida por los inmigrantes a la ciudad y que en Ciudad Netzahucóyotl, parte integrante de la ciudad de México, constituyen la ciudad producto de asentamientos irregulares más grande del mundo, - con una población que rebasa los 2' 000,000 de habitantes⁶.

La llegada continua de más migrantes a la ciudad y el crecimiento de su numerosa población, dan origen a infinidad de barrios sin servicios, cuya proliferación, aparentemente sin límite, contribuye a extender indefinidamente la superficie de la aglomeración.

Mientras la burguesía se aleja del centro y aprovecha las ventajas de su alejamiento con el uso del automóvil particular, las grandes masas de población se asientan a distancias cada vez mayores de -

6) Messmacher, Miguel.- "La ciudad de México, bases para el conocimiento de sus problemas". D.D.F., 1979. P. 147.

los centros de trabajo y de servicios y parecen parcialmente excluidas por su alejamiento.

Como esta urbanización 'espontánea' se ha efectuado al azar de los terrenos disponibles y de las lotificaciones, las cuales obedecen más a las leyes de la ganancia que a criterios de planificación urbana, - grandes porciones de la aglomeración han adquirido el aspecto de un mosaico incoherente de barrios yuxtapuestos, transfiriendo a la administración pública los elevados costos que demanda la dotación de servicios en áreas casi siempre inadecuadas para el desarrollo urbano.

Este fraccionado y discontinuo tejido urbano aísla las diferentes colonias y barrios y hace muy difícil los desplazamientos de un punto a otro. Inclusive ciertas colonias populares están desprovistas de vías de acceso, circunstancia que impide extender hacia ellas las redes de autobuses metropolitanos. El subequipamiento de estas áreas y la concentración de servicios y fuentes de trabajo en otras porciones de la gran ciudad, - provoca la saturación de las principales vías de acceso (el antiguo centro para el comercio y ciertos servicios, el noroeste, norte y noreste - para las fuentes de trabajo). Si a esto se agrega la traza vial, que en su expansión espacial no ha podido resolver la congestión permanente de ciertas porciones urbanas, entonces podrá entenderse la neurosis que a los habitantes de la ciudad provoca todos los días la necesidad de transportarse a su trabajo.

A los desplazamientos ocasionados por el subequipamiento de ciertas áreas (ausencia o mala ubicación de escuelas y centros de salud), deben agregarse las migraciones alternantes de una población que reside en el oriente y busca su trabajo en el centro y el noroeste de la ciudad, donde se concentran los comercios, servicios e industrias.

Además, los efectos del proceso de urbanización en el medio ambiente son, en verdad, devastadores: la desertificación del espacio rural colindante a la ciudad, la degradación, el agotamiento de los recursos naturales y la enorme contaminación del ambiente.

La concentración de la población y la desertificación del espacio rural son dos ángulos de un mismo proceso, indisolublemente ligados. La tendencia a la desertificación se refuerza por el hecho de que la concentración económica y espacial no afecta únicamente a las actividades industriales y a las correlacionadas, sino también a la agricultura y al turismo, - grandes consumidores de espacio.

La política urbana se fundamenta en la dialéctica existente entre la

planificación urbana y los movimientos sociales urbanos. La primera tiende a desdoblarse al nivel de las clases dominadas en un proceso de participación e integración. Los movimientos sociales tratan de alcanzar, por conducto de lo urbano, objetivos de revisión de las relaciones de dominación y desembocan en un proceso de crisis política.

A continuación me referiré a algunos de los aspectos que conforman el desarrollo urbano del Distrito Federal.

3.2.3 REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.-

Las delegaciones centrales, hoy urbanizadas, surgieron siguiendo el proceso de invasión-expropiación-regularización.

La resistencia inicial de las clases medias urbanas a ciertos actos de gobierno de los regímenes postrevolucionarios fué contrarrestada mediante una política favorable a las masas urbanas, o dirigida a clases y grupos muy concretos. Cárdenas inaugura el proceso estableciendo las primeras colonias proletarias con la repartición de lotes en terrenos expropiados. Entre 1938-1939, sobre terrenos invadidos, se crean las colonias Alvaro Obregón, 20 de Noviembre, Mártires de Río Blanco, Progresista, Revolución, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Gertrudiz Sánchez, afectando a cerca de un millón y medio de metros cuadrados que fueron incorporados al área urbana.

Esas regularizaciones no carecieron de selectividad 'urbanística'. Se legalizaron las colonias situadas al norte de la ciudad, mientras que se declararon ilegales -y se desalojaron a la fuerza- las ocupaciones de terrenos al poniente (Hacienda de los Morales) y al sur. El destino urbanístico de esas zonas se reservaba, desde entonces, a otros grupos sociales.

Durante los gobierno de Cárdenas y Avila Camacho se repartieron 50 mil lotes a colonos para la construcción de sus casas. En todo ese proceso jugaron un papel importante los sectores populares. El reconocimiento de la ocupación, la legalización de la propiedad, la autorización para contar con servicios públicos, fueron algunas de las conquistas de los colonos que participaban en el partido político mayoritario.

La negociación de títulos de propiedad o de servicios públicos facilitó la organización -con base territorial- de grandes contingentes de trabajadores subempleados, desempleados o asalariados no organizados en sindicatos.

Después de 1950 este proceso de urbanización montado en la política sufrirá algunas modificaciones. A partir de esa fecha interesa más al par

tido oficial el apoyo de los grupos organizados. Se reinicia entonces la construcción de unidades multifamiliares destinadas sectorialmente a burócratas, maestros, ferrocarrileros, electricistas, periodistas. Así se responde a la combatividad de los sindicatos y a sus demandas por obtener mejoras indirectas al salario. Se logra así la fidelidad política de los sectores y se modifica la estructuración de la ciudad.

Desde mediados de los años cincuenta el proceso se complicó. Por una parte se limitó la formación de colonias en el Distrito Federal, lo que estimuló indirectamente el desbordamiento del área urbana sobre los municipios colindantes del estado de México. Estos municipios, invadidos por la zona metropolitana, de tener 308 mil habitantes en 1960 pasaron a concentrar cerca de 2 millones en 1970. Por otra parte, con demasiada frecuencia el proceso de invasión-ocupación no fue seguido de la regularización de la propiedad. Un gran número de colonias se consolidaron -desde el punto de vista de su infraestructura urbana- pero mantuvieron una ilegalidad encubierta. Además -menciona Moreno Toscano-, ya para entonces confundidas las fronteras urbano-ejidales (reglamento de 1956) y legalizada la permuta de ejidos (desde 1942), la regularización misma se hizo más conflictiva.

SITUACION DE LOS EJIDOS DEL D.F. EN 1972

Delegación	Dotación original (hectáreas)	Superficie ocupada por asentamientos irregulares	
			%
Gustavo A. Madero	1 515	923	60
Villa A. Obregón	180	107	50
Iztapalapa	3 344	1 738	51
Azcapotzalco	691	187	27
Magdalena Contreras	4 105	878	21
Coyoacán	212	34	16
Tláhuac	4 802	757	15
Tlalpan	3 165	245	7
Cuajimalpa	277	10	3

Tomado de: México Hoy, Ed. siglo XXI, P. 163, varios autores.

Veinte años después, cuando el área construida pasó de 150 Km² en 1950 a los 750 Km² que ocupa actualmente -las colonias proletarias que en 1952 se extendían sobre el 23.8% del área construida y concentraban el 14% de la población, pasaron a ocupar el 41.5% del área construida y a concentrar el 40% de la población-, alrededor del 40% de las construcciones del Distrito Federal estaba al margen de la dotación de servicios públicos y al margen de las cargas fiscales, pues no pagaba impuestos prediales.

La tesorería del DDF estimó, en 1977, que el valor catastral de los predios susceptibles de pagar impuestos en el Distrito Federal alcanzaba la cifra de 314 mil millones de pesos. Si como ha sucedido tradicionalmente, los ingresos ordinarios aportan alrededor del 64% del presupuesto del DDF, entonces dicho presupuesto debería ser muy superior a los 3 500 millones de 1970, a los 15 000 millones de 1976 o a los 29 461 millones de 1978. Estas cifras indican el abismo que separa a las necesidades de la población urbana y a la capacidad económica de la ciudad para cubrirlas.

La insuficiencia de los ingresos públicos para hacer frente a la demanda de los servicios urbanos alcanzó un punto crítico hacia 1970, que llevó a buscar una solución interna para limitar el endeudamiento externo de la ciudad regularizando la aportación fiscal de los terrenos urbanos.

Entre 1971 y 1976 diversos organismos fueron facultados para intervenir en los programas de regularización: el antiguo Instituto Nacional de la Vivienda transformado en INDECO, CORETT, FIDEURBE, la Procuraduría de Colonias Populares del DDF y la Dirección de Habitación Popular del DDF. Pero la magnitud de los programas de regularización nunca se definió oficialmente. En lo que respecta al volumen, varias fueron las cifras que se manejaron. Se habló indistintamente de que 6 millones de personas vivían en predios irregulares, de 514 colonias ilegales sujetas a regularización, y hasta de 3 400 hectáreas del D.F. sin regularizar. Además no sólo había que regularizar asentamientos espontáneos sino que también requerían de regularización 100 mil edificios ya en funcionamiento y propiedad del gobierno.

Las informaciones han sido confusas. A principios de 1976 se afirmó que "de 600 colonias irregulares se habían regularizado 476 en 3 años"

pero cuando desapareció la Procuraduría de Colonias Populares en 1977 se informó que había 846 asentamientos irregulares, de los cuales 514 seguían "en proceso de regularización.

Acerca del mínimo avance y los conflictos que se suscitan en los procesos de regularización, Alejandra Moreno Toscano lo atribuye a cuatro razones:

Primera: cada una de las negociaciones de regularización puede ser muy compleja. No es fácil conciliar intereses creados fuera de la legalidad formal, entre comuneros, adjudicatarios, poseionarios y nuevos llegados. La maraña de relaciones establecida implica derechos de uso, de arrendamiento, de posesión, y, además, la tierra en que se mueven tiene un alto valor comercial en potencia. En esas circunstancias no puede extrañar la enorme cantidad de prácticas viciosas que se registran: simulación en la representación, acuerdos indebidos y especulaciones. Para algunos, la rentabilidad radica en la inestabilidad de la tenencia. El INDF estimó, en diciembre de 1977, que 2 millones de paracaidistas reportaban ganancias semanales de 40 millones de pesos a sus líderes.

Segunda: los ocupantes se resisten a la regularización porque los terrenos ocupados ilegalmente -de carácter público o social- al convertirse en particulares e incorporarse al mercado de tierras, aumentan de precio al grado de quedar fuera de las posibilidades económicas de los poseionarios.

Tercera: las protestas fueron mayores cuando los programas de regularización se acompañaron de proyectos de urbanización y construcción de viviendas. En este caso, al aumento de valor del terreno por su incorporación al mercado hay que agregar el costo de la construcción, que da como resultado que los ocupantes originales no puedan permanecer en terrenos así valorizados. Además, hay una racionalidad distinta en el uso del espacio cuando construye el poblador por sí mismo, para cubrir sus necesidades elementales, que cuando se construye una vivienda de antemano según los valores estereotipados de la arquitectura convencional. Las viviendas proyectadas eran concebidas -dentro de los límites establecidos por los programas de financiamiento para viviendas "de interés social"- para grupos de población de ingresos estables, que percibían entre 1.5 y 2.5 veces el salario mínimo. Así, los pobladores establecidos que tenían ingresos menores o irregulares eran automáticamente desposeídos.

Cuarta: los organismos gubernamentales encargados de la regularización no actuaron coordinadamente. Parecían buscar logros políticos espec

taculares más que soluciones globales. Esta descoordinación se acentuó más cuando la aceleración de la inversión que siguió a la contracción de 1973 facilitó las decisiones apresuradas, improvisadas, de última hora.

Moreno Toscano pone como ejemplo la acción del INDECO para ilustrar esas políticas sin planes de conjunto; señala que el INDECO nació como un organismo público descentralizado, facultado para solicitar expropiaciones y que utilizaba los productos resultado de su acción en nuevas inversiones. Esa combinación de facultades le concedía atributos reservados al Estado y mecanismos de operación similares a los de una empresa privada. Su acción fue enormemente variada y dispersa: utilizó créditos puente de la banca oficial para construir viviendas de interés social y "popular". Compró terrenos en las zonas centrales de la ciudad de México - precios de mercado - y contribuyó a la valorización de los predios al eliminar las rentas congeladas. Actuó como uno de los agentes principales en la remodelación de plazas (en el país). Realizó "planes directores" para diversas ciudades de provincia y se ocupó de organizar cooperativas de producción de ixtle. Con estos recursos pronto el INDECO tuvo un banco de tierra que concentraba alrededor de 115 millones de metros cuadrados en 52 ciudades. En la ciudad de México incorporó 1 000 hectáreas más al espacio urbano. Las rivalidades que se generaron entre los tres organismos gubernamentales que cumplían funciones semejantes, contribuyeron a oscurecer la comprensión de los procesos. De ahí que en Junio de 1977 desapareciera FIDEURBE, se disolviera la Procuraduría de Colonias Populares (que fue sustituida por la Dirección de Regularización) y se creara una Comisión de Desarrollo Urbano (dependiente del DDF) que tenía como función coordinar las acciones de regularización de la tenencia.

En 1976, la insistencia en los programas de regularización se acompañó de una política no manifiesta de restricción a nuevas ocupaciones ilegales. Como ejemplo tenemos que en julio de 1976 se desaloja a los ocupantes de Héroes de Padierna; en octubre a 500 invasores de Iztapalapa; en noviembre a 3 000 paracaidistas de Tláhuac, Los Olivos y Tulyehualco, etc.

En la actualidad, según datos manejados por las autoridades del DDF, existen más de 700,000 predios irregulares en el Distrito Federal y un=

8) Messmacher, Miguel, "México, Hoy", P. 162

número muy importante en los municipios del Estado de México que forman el área metropolitana de la ciudad de México.

Según los licenciados Guillermo Colín Sánchez y Claudio Ibarrola Muero, funcionarios del DDF, "el 80% de la propiedad raíz urbana, en el Distrito Federal, se encuentra en forma irregular... (ya) que no solamente - en las colonias periféricas, sino aún en el mismo zócalo de la capital, - en el paseo de la Reforma, en las avenidas Juárez y Madero y otras, hay - edificios de 15 o más pisos, cuya construcción se hizo sin respetar el - reglamento correspondiente. Más aún, en algunos casos estos inmuebles están registrados como simples lotes, sin considerar la construcción"⁹.

Se comprometieron asimismo a legalizar toda la propiedad para antes de que concluya el actual sexenio, señalando que en dos años de administración capitalina se han inscrito hasta ahora en el registro público de la propiedad, 90 mil escrituras.

La tarea -dijeron-, es difícil y ardua, pues aparte las llamadas "ciudades perdidas", hay 3,800 asentamientos irregulares; y con la desaparición de las primeras se dará fin a los "tapones viales" que actualmente existen.

Según el Delegado en Iztapalapa, Lic. Ricardo García Villalobos, - "los asentamientos irregulares además de significar un gran problema social, impiden planificar adecuadamente el desarrollo urbano del Distrito Federal"¹⁰

Ya que por ese motivo, las comunidades carecen "de prestación de los servicios que es también fundamental para el equipamiento urbano y para el desarrollo armónico" de esos agrupamientos humanos.

Hay que señalar que uno de los problemas que origina la irregularidad de la tierra, es el avance de la mancha urbana en zonas que anteriormente eran ricas en producción agrícola.

En un estudio del CEPES capitalino se afirma que "la aparente facilidad y el bajo precio a que ueden ocuparse las tierras ejidales y comunales, motiva su rápida ocupación por dos causas fundamentales: a) la au

9) Novedades, Periódico diario, D.F., 30 de Junio de 1980. P. 6, 2a. secc.

10) Periódico "EL DIA", México, D.F., 3 de Junio de 1980. Página 5, Secc 5

téntica necesidad de un terreno para edificar su vivienda por parte de familias sin otra alternativa, lo que puede considerarse como respuesta a - una necesidad social, y, b) el deseo de especulación o de lucro que impulsa a una ocupación irregular tendiente a un beneficio posterior"¹¹.

Algunos de los datos que se han recopilado acerca de la disminución de la producción agraria son,¹² En Tlalpan el trabajo agrícola se redujo - hasta 40 por ciento en los últimos seis años a causa de la urbanización - y del crecimiento de fraccionamientos y asentamientos irregulares. En Xochimilco ha disminuido en las chinampas a casi 50 por ciento debido a la extracción de agua potable de los mantos acuíferos, la introducción de - aguas negras a los canales y el riego con aguas maltratadas. Las autoridades de esas delegaciones señalaron que por el crecimiento anárquico de la ciudad en los últimos 10 años, prácticamente desaparecieron ya las tareas agrícolas, en detrimento de poco más de 2 millones de habitantes que subsistían de ellas.

En Iztapalapa, con una extensión territorial de 116 kilómetros cuadrados y una población aproximada de un millón 800 mil personas, sólo se realizan cultivos agrícolas, en menos de 15 por ciento de su superficie; es decir, en un sólo pueblo, San Lorenzo Tezonco; en comparación con los 16 - que hace menos de diez años se dedicaron al cultivo de flores y legumbres.

Las autoridades en Iztapalapa indicaron que la producción se vino abajo por los asentamientos irregulares y la venta ilegal de tierra por parte de fraccionadores clandestinos.

En Tláhuac, el delegado Gral. Felipe Astorqa señaló que en esa delegación - 8 mil 411 hectáreas, 7 ejidos, casi un cuarto de millón de habitantes - los trabajos agrícolas se redujeron 25 por ciento en los tres años en que ha administrado esa zona, debido al nacimiento de colonias proletarias "a pesar del freno que se ha dado a las invasiones". Culpó - asimismo a los comisarios ejidales y a los mismos ejidatarios de propiciar la expansión de la mancha urbana al vender o rentar las tierras que tenían otro uso.

En Cuajimalpa, sólo en un 15 por ciento de la superficie - 77 kilómetros cuadrados - se realiza cultivo agrícola. El resto se perdió por causas semejantes: crecimiento urbano en perjuicio de los 400 mil habitantes

11) Periódico Uno más Uno, México, D.F., 20 de Septiembre de 1980. P. 25

12) Periódico Uno más Uno, México, D.F., 18 de Junio de 1980. P. 26

que radican en 6 pueblos: Acopilco, San Mateo, Chimalpa, El tianguillo, Las Cruces y Centlalpa.

Por su parte, Humberto Navarro, delegado en Milpa Alta, señaló que no permitirá la instalación de fraccionamientos o asentamientos irregulares, ya que su jurisdicción es importante en el programa de reforestación urbana.

Dijo que la labor agrícola se ha protegido en Milpa Alta, porque la tierra es de tres tipos: ejidal, comunal y pequeña propiedad.

Comentó que esa jurisdicción ocupa el primer lugar en propiedad ejidal en la ciudad, el segundo en pequeña propiedad y tercero en propiedad comunal, y se verá beneficiada con el programa de reforestación que comprende la plantación de millones de árboles frutales y plantas que protegerán el equilibrio ecológico.

En lo que respecta a la Magdalena Contreras, de los 70 kilómetros cuadrados de superficie -según el jefe de planificación de esa delegación-, sólo se desarrolla labor agrícola en un 5 por ciento, "sólo en la Magdalena y en San Bernabé se cultiva un poco de verduras y flores, en San Nicolás y en San Jerónimo se acabó la labor agrícola".

3.2.4 LA VIVIENDA

En materia de vivienda "de interés social", los fondos del BID y la AID en los años de 1960 y 1967 complementados por asignaciones presupuestarias, generaron los primeros mecanismos financieros en esta materia.

Asimismo, la preocupación de los profesionales del bienestar por extender el acceso al crédito y al financiamiento hacia grupos más amplios de la población, para facilitar la construcción de vivienda, consolidó la actividad de los fraccionadores, de los constructores y fortaleció el mercado inmobiliario.

La institución bancaria sólo adelantó capital a un promotor, fraccionador, fuere organismo público o individuo particular, y cada uno de ellos construyó sin coordinación entre sí, donde quiso o pudo, sin asombrarse de la planeación general. Además, la banca exigió de todas esas inversiones un mínimo de rentabilidad, lo que implicaba invertir sucesivamente en áreas ya probadas, consolidar los mecanismos del mercado inmobiliario y prolongar la segregación del espacio urbano.

Todo esto influyó sobre el modelo de casa unifamiliar que se fue adoptando y exige incorporar mayores cantidades de terrenos al área urbanizada, lo que obligó al Estado a invertir mayores cantidades en la dotación de servicios generales e hizo más costoso, socialmente, el proceso de urbanización. Los beneficios que los promotores o fraccionadores, individuos o empresas reciben de este proceso, aumentan y se multiplican. Invertir en producir ciudades se convierte en un importante negocio. Por otra parte los fondos del erario público alimentan los mecanismos de financiamiento bancario y estimulan la expansión de ese sector, sin que el estado ejerza control alguno sobre la producción de los inmuebles que de esa manera estimula.

En otras ocasiones, las inmobiliarias utilizan capitales que proporciona el consumidor en una especie de compra anticipada. Adquieren grandes extensiones de tierra y se ocupan en promover la urbanización de lo que todavía no han urbanizado, es decir, vender antes de construir. Explotando aspectos psicológicos del medio ambiente y de incremento en el nivel de vida de los posibles adquirentes, fundamentalmente de la clase media, construyendo casi siempre fraccionamientos y conjuntos habitacionales que resultan excesivamente lujosos en contraposición a la penuria de los alrededores ó a los paisajes todavía con huellas de trabajo campesino.

En los últimos años se han manifestado innumerables protestas de grupos de arrendatarios hacia el Estado, por su débil intervención para regular la acción exagerada de los grupos urbanos propietarios de vivienda en los precios que fijan arbitrariamente a las habitaciones de todo tipo que rentan.

Y es que efectivamente, la intervención del Estado se dirige fundamentalmente a estimular la construcción de vivienda nueva. Siguiendo con la concepción tradicional de que la vivienda es un problema de escases de construcciones, y no un problema de mercado.

Es sintomático que no se cuenten con estadísticas acerca del número de viviendas construidas para renta, que permanecen desocupadas por su alto precio.

Esta concepción de la vivienda como un problema de falta de construcciones influyó en las políticas del gobierno a partir de 1971, con la creación de organismos como el INFONAVIT (para los trabajadores de empresas privadas), el FOVISSSTE (para la burocracia) y el FOVIMI (para las fuerzas armadas), a fin de estimular la construcción de viviendas.

Desafortunadamente los programas trazados no tuvieron una aplicación

adecuada, dándose fenómenos negativos como en el caso del INFONAVIT, de valorización excesiva de los terrenos aledaños a los adquiridos, en su mayoría en zonas sin urbanizar, contratismo por la concentración de las actividades en programas denominados "directos", así como aumentos en los precios y déficit de los materiales de construcción por la fiebre de construcción masiva, entre otros.

De las viviendas construidas el 23.9% correspondió a quienes ganan 1.5 veces el salario mínimo, y el 50.8% a quienes ganan dos y tres veces el salario mínimo. Es decir, a costos del mercado privado.

Además, de 22 932 unidades de vivienda construidas en la zona metropolitana de la ciudad de México entre 1972 y 1976, 12 926 aún permanecían de ocupadas en 1977.

Con el proceso inflacionario que se ha manifestado en los últimos años en el país, así como por la devaluación del peso, entre 1976 y 1977 las rentas aumentaron en un 100% en la ciudad de México, siendo en el área de Neza hualcóyotl-Tlalnepantla-Naucaupan de un 500%.

El cambio en la paridad del peso originó el surgimiento de precios diferentes: por un lado el precio de la vivienda destinada a ejecutivos de compañías extranjeras, establecido por el mercado internacional, y por otro, el precio determinado por la cantidad máxima que el ingreso general de la población de medianos recursos permite cubrir. Esto afectó preferentemente a las clases medias urbanas. Siendo que sólo el 30% de la población de la zona metropolitana es propietaria, la que alquila vio sumarse los aumentos de la renta de alojamientos al alza general de precios de los productos básicos.

Ahora bien, los programas del sector público se orientan a atender a una población que oscila entre 15% y el 20% del total, la oferta del sector privado, por estar dirigida a los estratos con ingresos medios y altos, atiende a menos del 15% de la población total; el restante 60-70% de la población carece de posibilidades para acceder al mercado de vivienda.

Mientras la vivienda del sector público, dirigido a grupos populares, carece del equipamiento suficiente y sus características no se adecúan a la demanda familiar; la vivienda del sector privado tiende a darle mayor preferencia a la construcción de condominios, desalentando la vivienda para alquiler.

Por otro lado, en la vivienda de los habitantes de escasos recursos, se da el hacinamiento y faltan servicios.

Para el arquitecto Carlos H. Villalobos¹³ el problema no es de techos sino de la calidad de esos techos. Son escasas las familias que carecen por completo de albergue -dice-, pero las condiciones en que tales casas están, la carencia de los más elementales satisfactores, hace que el problema sea-cuantioso.

Las vecindades del centro de la ciudad ofrecen pocas oportunidades de ser ocupadas por nuevos sectores populares necesitados de habitación. Los-pobladores de ellas son muy estables por los bajos alquileres que pagan, - como resultado del congelamiento de rentas. Unos dos millones de personas-viven así.

Respecto a las ciudades perdidas se desconoce el número de las perso-nas que las habitan. Hay estimaciones que van de 150 a 300 000 habitantes, mientras que oficialmente se afirma que no pasan de 3,000.

Debido a que el sector popular construye el 65 por ciento de las vi-viendas, contra el 28 por ciento del sector privado, es muy importante que el gobierno apoye con financiamientos al sector popular, a fin de evitar el que se continúe la construcción de viviendas insalubres, onerosas y anties-téticas, entre otras fallas.

Según cifras del IX Censo de Población, en 1970 había en la entidad 1 219 419 viviendas. El índice de hacinamiento fué de 5.6 habitantes por -vivienda, que se compara favorablemente con el observado a nivel nacional - (5.8 habitantes por vivienda).

Las viviendas de uno y dos cuartos representaban en ese año el 54.3% - del total y eran habitadas por 51.3% de la población. Debido a los estándar-es de vida urbana, que consideran necesarias 2 recámaras, una sala-comedor, cocina y baño, se desprende que en 1970 el déficit de viviendas era de casi 130 mil, esto sin contar un gran número de ellas que por sus condicones, ne cesita de pronta reposición.

Las necesidades de vivienda entre 1980 y 1982 se ha estimado en 297 mil quinientas unidades.

13) Proceso, Semanario de Información y Análisis. México, D.F., 15 de Enero de 1977. No. 11. Pág. 11

se calcula que en el año 2 000 se necesitarán 2.5 millones de viviendas en el Valle de México. Si se parte del costo mínimo de 80 000 pesos por casa, se requerirán para ello 200 mil millones de pesos.

En relación a los intentos de algunas organizaciones sociales por instrumentar una ley inquilinaria que proteja a los arrendatarios de las excesivas tarifas que en la ciudad de México se piden por la renta de casas-habitación ó departamentos, necesario es remontarnos a la época del régimen presidencial de Avila Camacho, cuando se decretó la congelación de rentas.

Efectivamente, el 10 de Julio de 1942, el Presidente Avila Camacho expidió un decreto a través del cual prohibía el aumento en los arrendamientos de las casas habitación y los locales destinados al comercio e industrias de alimentación. Al año siguiente expidió otro decreto que obligaba a los propietarios a prorrogar los contratos de arrendamiento¹⁴.

A pesar de que estas disposiciones tenían un carácter provisional, mientras durase el estado de guerra (la II guerra mundial), un año antes de terminar su periodo presidencial Avila Camacho, prorrogó ambos decretos hasta 1947.

Acerca del motivo por el que se tomó esta medida, hay varias opiniones.

Desde la que considera a) que la "congelación de rentas" representaba un mecanismo que permitía aumentar el poder adquisitivo del trabajador en el centro industrial más importante, sin recurrir a aumentos salariales que hubieran perjudicado las ganancias del capital privado de la producción,¹⁵ hasta la que b) le da una interpretación política - partiendo de la consideración de que si bien es cierto que la medida estaba encaminada a frenar el rápido descenso que experimentaba el nivel de la vida de los trabajadores y a impedir presiones salariales sobre los capitales, por el otro lado dicha medida acarreó un deterioro vertiginoso en la calidad de las viviendas ya que los propietarios se abstuvieron de realizar cualquier arreglo tanto porque se trataba de una inversión perdida, como para obligar a los inquilinos a desalojar el inmueble. Esta situación se vió influida de manera general y definitiva y

14) Perló Cohen, Manuel. "Política y Vivienda en México 1910-1952" Revista Mexicana de Sociología. P. 803

15) Ob. Cit. P. 803

se propició por la 'indiferencia' mostrada por las autoridades del DDF que nunca obligaron a los casatenientes a realizar las reparaciones ne cesarias, a pesar de la obligación legal que tenían de efectuarlas. Ade más, si bien es cierto que se afectó aun grupo de casatenientes, hay - que mencionar que no fue al conjunto de los propietarios inmobiliarios, ya que los decretos no cubrían todo el sistema de vivienda arrendada (la demarcación se establecía por el precio y la ubicación) y además las nue vas construcciones quedaban fuera de sus efectos. Por lo tanto, considera esta posición que a cambio del sacrificio de un sector de propietarios, - el resto se benefició sobre todo porque el peligro de una 'ley inquilina ria' con mayor radio de acción quedó conjurado. Esta misma posición polí tica concluye que el objetivo fundamental de la 'congelación de rentas' - fué con el fin de que el Estado adquiriera un prestigio aceptable en las clases populares de la ciudad, que tradicionalmente habían sido oponen- tes a sus lineamientos de gobierno, e incorporarlas en el recién creado sector popular del Partido de la Revolución Mexicana.

Y es que 'la congelación de rentas' además de beneficiar a la clase trabajadora, lo hizo también con numerosos miembros de los 'sectores me- dios' integrante del grupo inquilinario, tanto de aquellos que utilizaban esas viviendas como casas-habitación, como de numerosos comerciantes, ar tisanos, pequeños y medianos industriales, dueños de establecimientos - alimentarios, etc. 16.

Por lo que respecta a la oposición que pudo haber originado tal me dida, hay que mencionar que los propietarios urbanos aún no se encontra ban organizados (en esa época), además de que otros sectores de los mis mos - como lo mencionamos anteriormente, resultaron beneficiados.

En 1947, cuando el decreto había llegado a su término, el congreso se inclinó por diferirlo un año más.

A raíz de ello, se dió una verdadera lucha política en torno a él, en el que participaron todos los sectores sociales involucrados de una u otra manera.

Había sectores inquilinarios que agrupaban asociaciones de comer- ciantes, industriales, de servicios, etc., que apoyaban el mantenimien- to de la congelación e incluso su extensión al resto del sistema de vi- vi de ob. cit. P. 806.

vienda arrendada. Dentro de los inquilinos se manifestaba una división entre aquellos que ocupaban la vivienda con 'renta congelada' y los que habitaban viviendas que quedaban fuera de sus efectos.

Además, los propios sindicatos de la C.T.M enarbolaban la demanda de mantenimiento de congelación y aún de ley inquilinaria.

Antes de que el poder legislativo se pronunciara, una organización de inquilinos y propietarios (La Liga de Defensa de Propietarios de Casas, A.C. y el Comité Central Inquilinario)¹⁷, propusieron conjuntamente un proyecto de ley inquilinaria que decía, que "a cambio de que la congelación siguiera vigente para aquellos alquileres que no sobrepasaran los 200 pesos, se concedería a dichas casas una exoneración del -- 50% de los impuestos prediales. En los casos de las nuevas construcciones de casas cuyo promedio de renta mensual no exceda de 200 pesos, que darán exentas del pago del impuesto predial por diez años". Esto originó la protesta de un bloque de agrupaciones inquilinarias de la capital, quienes en un documento a la cámara de señores desconocían a esas organizaciones, acusando a uno de sus dirigentes (Martín Rizo, del Comité Central Inquilinario), de ser propietario de casas y fraccionador de unos terrenos, "por lo que está muy lejos de sentir y entender los problemas del inquilino auténtico".

En los últimos días de diciembre, las cámaras del congreso dictaminaron que "permanecía la congelación de rentas donde ya existía y el resto de la vivienda arrendada quedaba al libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda".

En los años subsiguientes se calmaron un poco las discusiones en torno a este problema, manifestándose periódicamente algunas posiciones a favor de proyectos legales en defensa de los inquilinos, que no tuvieron mayor eco a nivel de protesta popular.

Entre 1975 y 1977, a raíz de la agudización del problema se habló en numerosas ocasiones de la discusión de una ley inquilinaria, de la cual nunca se precisaron adecuadamente sus características y demandas.

En Noviembre de 1978¹⁸, el Partido Popular Socialista presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Inquilinaria del Distrito Federal, en el que señalando el que "es un hecho que, en virtud del -

17) ob. cit. P. 820

18) Cámara de Diputados; Diario de los Debates; Noviembre 7, 1978

sistema jurídico y político en que vivimos, florece y se propicia la especulación con los terrenos urbanos y las fincas, convirtiéndose en uno de los negocios más prósperos, afectando seriamente los intereses populares", por lo que solicitaron "una reglamentación específica en materia inquilinaria que impida la injusticia que prevale, casi siempre, en las relaciones entre el propietario y el arrendatario".

Señalaban entre otras cosas que "como resultado de distintas causas, el alza de los alquileres entre 1977 y 1978 se ha producido entre un 60 o un 500%". el de que "entre 1965 y 1970 sólo edificaron -los - particulares- 90 mil viviendas anuales; pese a todo, el déficit acumulado es de 2 millones de habitaciones. Los inversionistas prefieren los inmuebles en donde existe una alta rentabilidad y es más fácil la evasión fiscal. De cada peso invertido se obtienen 36 centavos de utilidades y para reinversión"¹⁹.

Proponían en el Artículo 3o. del mencionado Proyecto de Ley, la creación de una Procuraduría de la Defensa del Inquilino, como parte orgánica del DDF, con atribuciones, entre otras, de patrocinar gratuitamente a los inquilinos en asuntos judiciales, extrajudiciales y administrativos en materia de arrendamiento; intervenir en la formulación de contratos de arrendamiento evitando que se estipulen cláusulas notoriamente desventajosas y perjudiciales para el inquilino; hacer los estudios socio-económicos para la determinación del precio de las rentas en cada caso; elaborar un censo de casas habitación, locales comerciales y predios baldíos, etc.

En otro orden de cosas, en la Delegación Cuauhtémoc, en palabras del delegado político, "De las 5 mil vecindades existentes, unas 2 mil están en condiciones ruinosas. Además, unas 3 mil vecindades son de renta congelada"²⁰.

19) ob. cit. P. 5

20 Periódico Uno más Uno; México, D.F., 26 de Septiembre de 1980; P. 26

3.2.5 TRANSPORTE Y VIALIDAD

Este es uno de los programas que ha recibido mayor impulso y atención por parte de las autoridades capitalinas, debido a que el proceso de ocupación del territorio ha originado una gran demanda - del servicio de transporte que no ha sido satisfecha en su totalidad, debido entre otros factores, a insuficiencias de coordinación entre - los diferentes agentes que operan el sistema.

En el Distrito Federal se genera diariamente una demanda de 17 - millones viajes-personas/día, que "se satisface en un 77% con trans-- porte colectivo y en un 23% con transporte particular"²¹.

El número de vehículos registrados en el Distrito Federal es de 1.5 millones, a los cuales se le suman diariamente 0.5 millones de los municipios del Estado de México, para tener un movimiento vehicular de 2.0 millones de vehículos promedio en el D.F. La tasa de crecimiento vehicular es del 10.2% anual promedio.

La velocidad promedio en el área urbana es menor a 20 km/h y en horas pico en las zonas más congestionadas es hasta de 4 km/h, lo cual ocasiona la pérdida de 3 146,000 horas/hombre/día, la desarticulación de las líneas de transporte público, el gasto excesivo de combustibles contaminación ambiental y la sobreutilización, en las horas pico, de autobuses y metro.

La zona centro de la ciudad presenta las mayores dificultades a la circulación de vehículos, ya que es utilizada como zona de cruce - en todos los sentidos; solamente el 45% de las personas que convergen con el centro de la ciudad tienen como destino al propio centro.

La ineficiencia del transporte se encuentra relacionada íntima-- mente con la infraestructura actual del sistema vial. El sistema vial primario se caracteriza por la falta de continuidad de sus arterias, - entre la zona incluida en el circuito interior y las áreas periféri-- cas, lo que limita las alternativas de itinerarios de origen y desti-- no.

21) Gaceta Oficial del D.D.F, Número Especial. 15 de Marzo de 1990, P.. 8.

El norte de la ciudad cuenta con vialidad pero carece de conexiones adecuadas con el circuito interior y con el Estado de México. - En el nor-poniente la vialidad está sobresaturada; el sur-poniente carece tanto de vialidad como de conexiones adecuadas con el resto de la ciudad; y el oriente y sur-oriente carecen de vialidad adecuada.

En particular, en las áreas del oriente y norte de la ciudad la comunicación entre las áreas de residencia y los sitios de trabajo es sumamente complicada.

El Profr. Carlos Hank González, Regente de la Ciudad, considera que "el problema del tránsito se resuelve por tres caminos: transporte colectivo, vialidad, estacionamientos"²².

Algunas de las situaciones que guarda el transporte colectivo actualmente, son:

a) Metro

Está concebido como la columna vertebral del transporte colectivo.

Mientras en 1976 transportó a un millón de pasajeros por día, en 1980 la suma ha aumentado a tres millones de pasajeros por día, esto sin casi haber ampliado sus líneas.

Esto fué posible con la multiplicación de trenes. En 1979, a la hora-pico, un tren pasaba cada cinco minutos. Ahora pasa cada dos minutos con diez segundos. En 1981 se espera que pase cada cien segundos.

En 1982 se estima terminar con la construcción de 43 kilómetros, para tener en total 85 kilómetros, lo cual permitirá movilizar a cinco millones de pasajeros por día.

Según el Plan Rector del transporte urbano, se necesitarían construir en total 400 kilómetros de líneas para atacar a fondo el problema de la transportación en la ciudad. Esto se encuentra con los inconvenientes de necesitar doscientos mil millones de pesos, así como aspectos de tecnología y de tiempo. México tiene el récord de velocidad en la construcción de ferrocarriles metropolitanos: se traza un kilómetro por mes, cifra que no logran Moscú, Londres, París ni Varsovia.

22) Revista Siempre, México, D.F., 26 de Junio de 1980, P. 46.

Mientras en 1970 el Metro representaba sólo el 3.74% del total de viajes, en 1975 y 1979 su participación aumentó al 9.24% y el 11% respectivamente. Sin embargo, el mayor uso del Metro ha sido, hasta el momento, a expensas de una sobresaturación excesiva, dado que al crecimiento sostenido de la demanda de viajes no ha correspondido un aumento en el equipo de transportación²³.

Durante los primeros tres años de operación, lo que se pretendía era un uso pleno de la capacidad instalada, meta que rápido se alcanzó, pues ya en 1973 se registraban 813.8 miles de viajes por carro al año, cifra muy importante desde el punto de vista del aprovechamiento del equipo si se le compara con las que arrojaron los ferrocarriles metro politanos de todo el mundo ese mismo año (el metro de México ocupó el 70. lugar en ese renglón). Pero en 1975 empiezan a surgir los primeros signos de saturación: el índice antes mencionado no sólo creció hasta alcanzar 1026.6 miles de viajes por carro al año, sino que en las horas de mayor concentración se estaba transportando aproximadamente más de 500 mil pasajeros con respecto a la capacidad normal. La solución que se planteaba entonces era la reducción del tiempo entre convoyes a cien segundos, lo que se lograría si se incrementaba el número de carros en servicio a modo de integrar un mayor número de convoyes.

En 1977 ya se contaba con 627 carros pero fue imposible reducir el intervalo de tiempo entre los trens, debido a que la mayor afluencia de pasajeros hacían más lenta la maniobra de ascenso y descenso en las estaciones. Además la sobresaturación seguía manteniéndose en ciertas horas del día entre el 20% y el 60%.

Es hasta noviembre de 1979 cuando se recibe de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril la última remesa (120) del total de 345 carros pedidos varios años antes. Sin embargo de nuevo este equipo ha resultado insuficiente porque además de que continúa creciendo el número de pasajeros transportados llegando a ser de dos millones y medio diarios en los días laborales, se inauguraron 5.45 kilómetros más de línea

23) Ibarra Vargas, Valentín. "El papel económico del transporte", Periódico "El Día". México, D.F.; 21 de Junio de 1980. P. 22

en servicio.

b) Autobuses

En el Distrito Federal dan servicio 9,185 autobuses agrupados en 96 líneas.

El sistema de transporte vigente caracterizado por la insuficiencia en el número de unidades, por la falta de coordinación entre los distintos tipos de transporte, etc., ha empeorado las circunstancias en que se efectúa el traslado, afectando, sobre todo, económicamente a los usuarios, en su mayoría asalariados.

Otro de los efectos producidos por el deficiente transporte es el incremento en el tiempo invertido en el desplazamiento y el desgaste físico y nervioso que se deriva del servicio prestado por vehículos sobrecargados que transitan por vías congestionadas, convirtiéndose en el caso particular de los asalariados, en un factor perjudicial a sus condiciones de reproducción en la medida en que se dispone de un menor tiempo libre necesario para la recuperación del gasto de fuerza humana extraída en los distintos procesos de trabajo, al cual se agrega la energía desperdiciada en los desplazamientos de los trabajadores.

En gran medida, se carece de una acción global estatal, tanto del D.D.F como del gobierno del Estado de México o de ambos, "lo cual puede atribuirse, en una primera instancia, a que el Estado no tiene el control absoluto del transporte en su conjunto, puesto que principalmente el auto-transporte (camiones urbanos y suburbanos) sigue siendo explotado como industria capitalista" 24

No obstante que ha demostrado cierta declinación como modo de viaje el autotransporte de pasajeros es todavía el más importante en el AUCM puesto que un poco más del 50% del total de viajes se realizan a través de este medio de transporte. De ahí que cuando se hable del caos del transporte en el D.F., se identifique este con el que presta el auto-transporte; debido además de que la gran mayoría de la población no puede pagar otro tipo de servicio (automóvil particular, taxi, etc.), por ser más caro.

24) ob. cit. P. 22

Lo que sí pudiéramos afirmar, es que el servicio de camiones es cada vez más deficiente. Por ejemplo, el índice de ocupación que se obtiene - dividiendo los viajes-persona-día entre el número existente de unidades - creció en un 33% aproximadamente, de 1970 a 1978. A primera vista puede pensarse que el crecimiento es poco significativo, sobre todo si se toma en cuenta que la capacidad de cada unidad aumentó ligeramente en ese período debido a la sustitución de los viejos modelos de camión por los conocidos "ballenas", "delfines" y "metrobusés". Sin embargo, por tratarse de un índice tan global se escapan aspectos relevantes como los siguientes: 1) el índice se ha calculado tomando las existencias en equipo de transporte y no efectivamente está en servicio, lo cual debe destacarse - dado que en ciertas circunstancias los camiones reducen el número de vehículos en circulación como instrumento de presión para obtener ventajas - de índole económica o política, además de aquellas unidades que simplemente sufren descomposturas; 2) el índice debe medirse en las "horas-pico" pues en ellas se concentra la gran mayoría de los viajes efectuados durante el día; 3) la flexibilidad que tienen algunos camioneros de reubicar unidades privilegiando los recorridos donde existe una mayor renovación de pasajeros en perjuicio de rutas, generalmente más largas, que conectan las zonas periféricas y el centro de la ciudad, provocan seguramente índices diferenciales por zonas geográficas de la ciudad. Por todas estas razones el índice de ocupación no refleja totalmente las condiciones de incomodidad producidas por el hacinamiento en los vehículos, ni el esfuerzo por encontrar acomodo en uno de ellos, sobre todo en ciertas horas del día y en determinadas áreas de la ciudad. De todos modos el incremento sostenido mostrado por el índice de ocupación se infiere una -- tendencia al deterioro de la calidad del servicio²⁵

Algunas de las manifestaciones sobresalientes de esta actividad en el marco legal son: en primer lugar, todo individuo que ofrece este servicio tiene el carácter de "permisionario". Es decir, que ante violaciones graves a las normas de transporte, el gobierno del Distrito Federal o del Estado de México le puede suspender o cancelar el permiso de operar otorgado previamente. Otra disposición igualmente importante y que no ha sufrido modificaciones sustantivas desde que aparecieron las primeras líneas de autobuses a pesar de que las circunstancias que obligaron a promulgar

²⁵) ob. cit. P. 22

las han desaparecido, casi por completo, es la que se refiere a la restricción del número de permisos (o camiones) que una persona puede tener. Finalmente, el gobierno local se abroga el derecho de establecer las tarifas o precios del transporte así como de aprobar y vigilar los recorridos (extensión e itinerario) de las diversas líneas de camiones.

Ahora bien, la sustitución del chofer-propietario por el gran propietario integrante del llamado "pulpo camionero": las transformaciones organizativas como la aparición de sociedades mercantiles y los cambios en la estructura urbana y en la densidad de la población han convertido en obsoletos los reglamentos sobre transporte. El congestionamiento del tráfico urbano se ha constituido en una traba insalvable al funcionamiento expedito del servicio de autotransporte y que, consecuentemente, dificulta la realización de la ganancia, obligando a los camioneros a violar sistemáticamente la legislación sobre la materia a fin de mantener los mismos niveles de rentabilidad. Pero al mismo tiempo la infracción a las normas no puede ser abierta i total porque aún cuando no se apliquen las sanciones correspondientes, la movilización popular y las protestas, frena la posibilidad de actuar libremente; con esto disminuye también la probabilidad de obtener ganancias extraordinarias y en algunos periodos incluso pueden llegar a registrarse ganancias por abajo del nivel medio o normal. Si los toques a las tarifas son obstáculos a la libre acumulación en esta actividad, paradójicamente la restricción en el número de permisos por persona encubre la propensión a la centralización de capital en la medida en que se utilizan ciertos mecanismos (prestanombres) para disimular la concentración de la mayoría de las unidades de transporte en unos pocos permisionarios. El inoperante y anacrónico marco legal propicia además la sobreexplotación de que es objeto la fuerza de trabajo de choferes y obreros, cuando es utilizada intensivamente sin la compensación adecuada.

El carácter relativamente provisional de los "permisos", la necesidad de negociar con las autoridades locales cualquier aumento en las tarifas - cada vez que se ven afectados los niveles de rentabilidad, las dificultades que impone una reglamentación aparentemente muy rígida, el descontento popular al que se enfrentan los camioneros por el ineficiente servicio y la competencia con el automóvil por el uso de un espacio vial casi siempre saturado, han obligado por un lado al uso intensivo del equipo de transporte y a la sobreexplotación de los trabajadores (choferes, obreros y personal administrativo), con el objeto de recuperar lo más rápidamente posible el capital invertido y por otro ha tenido como resultado una ligera descapitalización desviando el excedente económico hacia otras actividades más seguras y

rentables. Prueba de lo último es la disminución del valor real del equipo de transporte de un 5% aproximadamente entre 1970 y 1975; de ahí que la pérdida de importancia como modo de transporte, es consecuencia del estancamiento material de la "industria"²⁶.

La Alianza de Camioneros de México es una asociación civil de carácter mercantil, que monopoliza el usufructo de la mayoría de las concesiones otorgadas a los permisionarios.

En el Art. 14 de sus estatutos se afirma que la capacidad de voto depende del número de autobuses registrados, lo que quiere decir que solo una minoría detenta el control de la Asociación y predomina en la elaboración de sus decisiones.

El control también se expresa en la disposición del art. 17, de su propio ordenamiento interno, que declara que una asamblea es válida cuando se encuentra representada la mitad más uno de los autobuses registrados. Al transformarse la organización de los permisionarios en un monopolio capitalista, las relaciones laborales también se han modificado de una manera profunda, incrementándose la explotación de los trabajadores del volante.²⁷

Según este estudio-proyecto, solo el 20% de los 124 mil trabajadores está amparado por un contrato colectivo. Además, según una encuesta realizada por el Partido Popular Socialista entre choferes y permisionarios de diferentes líneas, se lograron los siguientes datos: el 40% afirmó que no gozaba de vacaciones tal como marca la ley; sólo al 20% se le paga el aguinaldo como lo estipula la Ley Federal del Trabajo. En cuanto al reparto de utilidades, el 80% percibió cantidades mínimas de 100 o 200 pesos; al 80% no se le proporcionó uniforme; el 40% no está agrupado en ninguna organización sindical; el 80% dijo ignorar que el patrón pagara regularmente las cuotas al Infonavit porque no participaban en los sorteos correspondientes y hasta la fecha, ninguno de los entrevistados se ha beneficiado-

26) ob. cit.

27) Iniciativa del P.P.S para crear una empresa descentralizada que preste el servicio público de transporte urbano de pasajeros en el D.F., Pág. 4.

con la creación de ese organismo.

Por su parte, estudios del Congreso del Trabajo señalan que las jornadas de la mayoría de los operarios van de 15 a 18 horas y, aunque algunos de ellos reciben un sueldo diario de 250 pesos, la mayoría percibe cuatro centavos por cada boleto de dos pesos y 29.50 pesos por cada vuelta. Esto explica en gran parte el que los choferes conduzcan a altas velocidades, violen los reglamentos de tránsito y rebasen el cupo de pasajeros²⁸.

En 1974 se dió paso a la denominada reestructuración del transporte, que, en la práctica, significó el reforzamiento político y económico del monopolio camionero. Se elevaron las tarifas hasta en un 666%, desapareciendo casi totalmente los autobuses "económicos", para dar paso a los "delfines", que han reducido la capacidad de transportación del sistema.

Los 86 propietarios de las concesiones se agruparon en 20 sociedades anónimas, en beneficio del poder de negociación de la Alianza de Camioneros, y les otorgaron facilidades extraordinarias para sustituir los motores de gasolina por los de diesel.

El proyecto de ley del P.P.S. señala que las ganancias diarias de un autobus "económico" son de 170 pesos, lo que explica su desaparición paulatina en detrimento del volumen de transportación. Un "delfin" proporciona \$1 150 pesos diarios, y las "ballenas" o "metrobuses" \$900 pesos al día. Esto indica que los camioneros proporcionan el servicio de transportación de pasajeros sobre la base de un desorbitado afán de lucro, que no se compagina con la defensa de los intereses populares.

Pese a que el reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, de Marzo de 1942, indica que las concesiones o permisos estarán sujetos a las necesidades de planeación del transporte, la realidad plantea que el

28) "ni vacaciones ni aguinaldo a los choferes". Periódico Uno - Más Uno, 29 de Septiembre de 1980, Pág. 1-26.

interés privado se opone a este alto propósito. Las concesiones y permisos son de carácter temporal, como lo advierte la vigente Ley Orgánica del D.D.F y el Reglamento que señala - que en ningún caso las primeras podrán exceder de 20 años y de cinco para los segundos.

El proyecto de Ley del P.P.S de 23 de Diciembre de 1978, propone por razones de utilidad pública, la creación de una empresa descentralizada de Estado, que opere en el Distrito Federal para planear, organizar, mantener, conservar, prestar y asegurar ininterrumpidamente el servicio de transporte colectivo de pasajeros, empleando para ello los autobuses, - tranvías, trolebuses, taxis, el sistema de transporte colectivo-metro , y todos los medios modernos que se desarrollen en este campo, a efecto de que lo cubra con eficiencia, regularidad, sin discriminación y al menor costo posible, en beneficio de la población de la ciudad de México.

El Partido Comunista Mexicano, presentó otra iniciativa de Ley en el Mes de Septiembre de 1980, sobre el mismo problema. Coincide en gran parte con el proyecto del P.P.S, señalando algunos de los problemas característicos de los trabajadores y del público usuario. La diferencia consiste en que mientras el del P.P.S es más amplio, abarcando todo tipo de transporte de pasajeros, el del P.C.M se refiere exclusivamente al transporte urbano por medio de autobuses, poniendo énfasis en los trabajadores que en ello prestan sus servicios, en que dada la cancelación de las concesiones, podrán contratarse con el Departamento del Distrito Federal, al tomar éste a su cargo el servicio de autobuses, reconociéndoles su antigüedad y demás derechos.

A raíz de la campaña desatada por los permisionarios durante el mes de Septiembre de 1980, con la pinta de leyendas en muchas de sus unidades, en demanda de aumento de tarifas, se generó, contrariamente a sus intenciones, un repudio en la opinión pública a esta maniobra, que se reflejó en la Cá-

mara de Diputados, donde representantes de casi todos los partidos políticos, demandaron el análisis exhaustivo y a fondo del problema para llegar a soluciones en este difícil problema.

Se planteó la cancelación de las concesiones y la prestación del servicio por parte del gobierno, como lo mencionábamos líneas antes.

Se formaron varios grupos de trabajo dentro de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, que se encargara de revisar los acontecimientos, por un lado, y por otra, revisar y dictaminar respecto a las iniciativas de ley presentadas.

Se concluyó que por el momento no era factible el que el D.D.F tomara el control total de los autobuses, pero sí que paulatinamente fuera teniendo mayor ingerencia para subsanar la carencia de tan importante servicio.

Finalmente, el D.D.F puso como condición para continuar prestando el servicio a los miembros de la Alianza de Camioneros, seis condiciones que son:

- Racionalización de las rutas, actualmente existen 534 líneas en la ciudad, lo que origina recorridos cortos que causan pérdida de tiempo y dinero a los usuarios. En lo futuro serán 76 vías rectas con mayor recorrido que permita una mayor rentabilidad del servicio;
- Renovación del equipo, así se acabará con la chatarra en servicio;
- Encapsulamiento de los motores, con el fin de hacerlos menos ruidosos y contaminantes;
- Instalar talleres y patios terminales, para evitar molestias a los habitantes, con estaciones mas situadas en lugares de gran concentración poblacional;
- Escuelas de capacitación para acabar con el personal -

improvisado;

-Adquisición de seguros de viajeros, para choferes y terceros, a fin de que se cubran todos los riesgos que significa viajar por las calles de la ciudad.

c) Taxis

En la ciudad de México existen actualmente un número aproximado de 37 mil taxis autorizados y 27 mil tolerados.

Este gremio tan discutido y criticado por los usuarios, - por la alteración de las tarifas y por prestar un servicio no siempre eficiente, está formado por 100 mil choferes, los cuales están marginados de los derechos que marca la Ley Federal del Trabajo. Estos choferes son explotados por flotilleros y - patrones que no les pagan ni el salario mínimo.

La mayoría de ellos tienen que trabajar hasta 18 horas - diarias sin descanso, para ganar el equivalente al salario mínimo del Distrito Federal.

Esta compleja situación se refleja en que el chofer se - vea obligado a alterar las tarifas autorizadas para completar la cuota diaria y el pago de gasolina y lubricantes que tienen que cubrir por trabajar el vehículo.

Además, para poder conducir un auto de alquiler, el propietario exige una fianza de 5 mil pesos en efectivo y de las ganancias una cuota de 10 pesos diarios para la compra de re- facciones del automovil.

En caso de accidentes el trabajador del volante debe -- afrontar el monto de los daños y tiene la obligación de pagar la cuenta de cada uno de los turnos, mientras el taxi permanez ca en el taller de reparación²⁹.

Aunando a todo esto, el chofer también cubre las multas - por infringir el reglamento o las dádivas que da a los agentes de tránsito, para evitar la sanción.

Según el dirigente de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas del Distrito Federal, lo obsoleto de las tarifas estipu ladas para este servicio de transporte, hace imposible que los

29) Uno más Uno; 29 de Mayo de 1980. Pág. 26.

trabajadores del volante puedan sindicalizarse.

Manifestó que para que el trabajador del volante pueda gozar de las prestaciones sociales, sería conveniente que - cada año las autoridades del D.D.F renovaran las tarifas.

En relación a los 37 mil juegos de placas para autos - de alquiler, están en un porcentaje elevado en manos de flo^o tilleros y gente económicamente pudiente.

Las placas que están en poder de verdaderos trabajado- res del volante, han costado excesivas cantidades de dinero.

En relación a los "tolerados", en sólo cuatro años su - número se cuadruplicó. En 1976 había en el Distrito Federal más de 3 mil autos de alquiler irregulares, que en ese mismo año quedaron dentro de la ley al entregársele juegos de pla- cas.

Según la Dirección de Autotransportes y Estacionamien- tos, de la Dirección General de Policía y Tránsito, existen- 27 mil doscientos taxis irregulares.

El mismo documento señala que en el Distrito Federal - existe un déficit de casi 30 mil vehículos de alquiler, lo - que ha permitido que los choferes no respeten el reglamento- de tránsito, al aumentar indiscriminadamente las tarifas au- torizadas.

Según un dirigente de taxistas, Raúl León de la Selfa, - la proliferación de taxistas tolerados y piratas se debe -- principalmente a la imposibilidad de las autoridades capita- linas para ejercer control en el sistema de transporte colec- tivo, así como al desempleo, al aumento de la población y a - la operación de seudolíderes que se han enriquecido con la - supuesta venta de amparos.

d) Trolebuses

Forma parte de los programas que el DDF está implantando, en lo que respecta al transporte colectivo de superficie.

Se prevé tener en servicio 3,300 trolebuses sobre 594 Km. a intervalos de .60 segundos y a velocidad comercial de 20 -- km/h.

En la actualidad se le está utilizando en los ejes viales, a fin de lograr un servicio eficiente, anticontaminante y económico que vaya en un solo recorrido de sur a norte, de oriente a poniente y viceversa.

e) Vialidad

Considerando que las calles que cruzan a la ciudad de un lado a otro, es decir, la retícula fundamental de la ciudad, -- era muy pobre, en el actual sexenio se le ha dado énfasis a la construcción de los llamados "ejes viales", donde se prevé la -- creación de 17 ejes de norte a sur y 17 ejes de oriente a poniente.

En su primera etapa se realizaron 133 kilómetros, con un costo de 8 mil millones de pesos. Fué la etapa más cara y discutida, por haberse realizado dentro del circuito interior, principalmente el centro, donde la mayoría de las calles son angostas, con un valor alto en los predios y zonas arboladas que tuvieron que trasladarse a los camellones, cuando estaban ubicadas en el centro de la calle. Esta primera implicó el gasto únicamente en afectaciones de dos mil quinientos millones de pesos.

En la segunda etapa se construirán 100 kilómetros más con un costo de mil millones de pesos, que comprende la zona fuera del circuito interior, y que permitirá junto a lo ya construido facilitar la reordenación del transporte de superficie.

Otra obra de suma importancia es la rehabilitación de 8 -- Km's del anillo periférico del tramo comprendido entre Paseo de la Reforma y Barranca del Muerto, a fin de que con la construcción de las laterales se logre mayor fluidez en la circulación de esa zona crítica.

El Plan Maestro de Vialidad contempla terminar en el presente sexenio el tramo inconcluso del anillo periférico en su -- parte oriente y nor-oriente, así como el anillo interior en la parte comprendida entre el monumento a la Raza y Calz. de Tlal-

pan en su parte norte y oriente.

3.2.6 El Agua.-

Actualmente la ciudad de México se abastece casi en su totalidad de 600 pozos con un suministro de 56 m³/seg., lo que está generando un abatimiento acelerado del manto acuífero subterráneo. Muchos de estos pozos están llegando ya a los 450 mts. de profundidad con el consiguiente peligro de comenzar a extraer aguas fósiles que contienen sales perjudiciales para el organismo humano.

Según Barocio Moll³¹ actualmente se explotan dentro del Valle de México, alrededor de 50 mts. cúbicos por segundo. Esto representa un volumen anual aproximadamente de mil quinientos millones de metros cúbicos y la recarga de los acuíferos por lluvia llega a 750 millones de metros cúbicos al año.

Estima que la demanda actual del área metropolitana es de 360 litros por habitantes cada día. Frente al incremento de 600-mil habitantes por año en el área metropolitana de la ciudad de México, el abastecimiento de agua potable ha producido el hundimiento de hasta nueve metros por el agotamiento de los acuíferos por lo que el gobierno federal frenará la perforación de pozos mediante el proyecto Cutzamala.

Sobre el particular se ha previsto que el área metropolitana puede llegar a tener cerca de 28 millones de habitantes -actualmente hay 14 millones que se surten totalmente de aguas del subsuelo del Valle de México y del de Toluca- a fines del presente siglo, por lo que se realizan obras de abastecimiento de agua que proviene no del subsuelo sino de corrientes superficiales -

30) "30% del agua del D.F., desperdiciada", Periódico Uno más Uno, 23 de Junio de 1980, Pág. 1.

fuera del Valle, entre ellas las que están cercanas a la ciudad de México, como las cuencas altas de los ríos Cutzamala, Amacuzac y Tecolutla.

Barocio Mol explicó asimismo que las obras del río Cutzamala que aportarán un caudal de 20 mts. cúbicos por segundo, empezarán a llegar al D.F. en 1981 y se saturarán en 1985, en donde la demanda hará necesario traer agua de los ríos Amacuzac y Tecolutla progresivamente.

Por su parte el Ing. Felipe González Pérez, de la Dirección de Operación y Construcción Hidráulica del D.D.F.³¹ indica que las pérdidas de agua se presentan básicamente en las roturas de las redes de distribución primarias y secundarias "pues dada la calidad de nuestro subsuelo se producen hundimientos diferenciales que originan dislocamiento y rotura en las tuberías; se estima que un 12% del volumen de agua se pierde".

Luego señala que otro 18% de agua potable se pierde en las instalaciones hidráulicas de los edificios, principalmente en los accesorios de los sanitarios; "como ejemplo citaré la pérdida que se origina por no obturar correctamente una perilla de tanque bajo del WC que es del orden de 600 litros al día".

Señala el Ing. González Pérez las fuentes de abastecimiento propias en la ciudad, el consumo de agua es el siguiente: Sistema Lerma, 9.1 mts. cúbicos por segundo; pozos municipales y Sistema Peñón, 7.1 m³ por segundo; Sistemas Mixquico-Xochimilco-Xotepindo, 6.8 m³ por segundo; Sistema Chiconautla, 2.9 m³ por segundo y de pozos particulares 2.2 m³ por segundo.

31) ob. cit.

Además hay las siguientes extracciones externas: Ramales Teoloyucan, Los Reyes, FF-CC primera y segunda etapa y ramal Tizayuca-Pachuca, 6 m³ por seg.; ramal Los Reyes-Ecatepec, - 0.90 m³ porsegundo; sistema pozos del sur, 3.20 m³ por segundo, ramal Tláhuac-Nezahualcóyotl, 0.60 m³ por segundo; pozos aislados, Limantitla y Pedregal, 20.03 m³ por segundo y pozos del monte sur uno y dos, 0.02 m³ por seg.

Por su parte el Ing. Guillermo Guerrero Villalobos, Director de Operación y Construcción Hidráulica del D.D.F, explica que puede asegurarse que en promedio los usuarios del sistema hidráulico del Distrito Federal están subsidiados. "las tarifas de agua varían de un peso metro cúbico para un consumo mínimo de 60 m³ al bimestre, hasta 10 pesos 40 centavos para consumo mayores de mil m³. La tarifa promedio considerando los volúmenes consumidos por los distintos usuarios a los diversos precios es de 3.77 pesos m³. Sin embargo, el ingreso medio por m³ distribuido es inferior a esa cifra ya que no se ha conseguido cobrar en su totalidad a quienes se le factura el agua, además el volumen facturado es inferior al manejado debido a la existencia de fugas, falta de cobro de algunos usos públicos y a consumidores clandestinos.

En cuanto a los costos, solamente el agua en bloque podría significar una erogación de 4 pesos 44 centavos m³, además de los gastos de distribución que aumentarán en el futuro no únicamente por incremento de la población, sino también porque se está aumentando la cobertura a la totalidad de la población del Distrito Federal y además muchas instalaciones son antiguas. Se están analizando diversas medidas, como el incremento en el porcentaje en el volumen facturado y cobrado, la reducción de fugas y tomas clandestinas y el establecimiento de tarifas más realistas, que permitan a mediano plazo lograr la autosuficiencia del sistema hidráulico del Distrito Federal"³²

32) ob. cit.

En lo que respecta al sistema de drenaje de la ciudad, aún cuando el emisor central y los interceptores profundos han evitado inundaciones de magnitudes catastróficas, los cuales funcionan apenas en su primera etapa. La red superficial, constituida por mil 115 kms de red primaria y 90 mil de red secundaria, en su mayor parte está deformada por hundimientos. Drena áreas mayores que las proyectadas originalmente y además su eficiencia se ha reducido por las interferencias con otras instalaciones urbanas y los problemas que ocasiona el azolve y la basura a pesar del esfuerzo que se ha hecho en la limpieza.

Todo lo anterior, hace que se presenten frecuentes encharcamientos en distintos rumbos de la ciudad, aún en los más céntricos, en el oriente y sur ésta problemática es más acusada, se han detectado 573 colonias que carecen parcial o totalmente de drenaje. La mayoría de ellas carecen también de agua potable (422 colonias); en total se estiman 2 millones de habitantes en estas condiciones, los cuales se ubican en zonas de grandes pendientes o en lugares que para ser drenados requieren obras de mayor magnitud considerable en costo y tiempos.

3.2.7 Educación y Cultura.-

El nivel básico de educación presenta los mayores déficits en las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa, las que además satisfacen demandas del Edo. de México. Las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo presentan superávits respecto de su propia población, pero atienden alumnos de otras delegaciones, servicio que genera incrementos en el tránsito urbano.

En lo referente a la educación media, se atendía en 1978 a 338 mil 331 alumnos, 284 105 en secundarias y 52 820 en escuelas técnicas. De los primeros, el 73.8% fué atendido por instituciones oficiales y de los segundos, el 44.7%. Para ambos casos, la población no atendida sumaba 199 669.

En educación media superior se estimó que en 1979 el 15% de todos los egresados de secundaria del resto del país acudieron a esta ciudad para continuar sus estudios. Esto eleva el déficit local existente de 169 000 a 209 mil lugares.

La demanda local de educación superior en 1979 arrojó un déficit del 20%. No obstante actualmente el D.F. es el principal formador de profesionistas. Gradúa al 63.4% del total nacional. Aquí se concentra el mayor número de instituciones de educación superior del país.

Se ha puesto en práctica la descentralización de escuelas, particularmente de educación superior, a terrenos periféricos, en respuesta a la demanda regional creciente y a la inexistencia de suelo disponible en las áreas centrales. Esto ha obligado a la dotación de infraestructura de apoyo y ha propiciado procesos especulativos.

Teatros, museos, galerías, salas de arte, bibliotecas y auditorios están concentrados en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán. En cambio las demás delegaciones que en proporción alojan a la mayoría de la población, carecen de estos servicios.

Dicha concentración ha propiciado el desarrollo turístico de estas zonas, así como la concurrencia de la población de toda el área metropolitana que se interesa por las manifestaciones culturales al centro histórico, fundamentalmente; aún cuando la política de difusión cultural de los centros de educación superior ubicados en puntos periféricos se ha propuesto ofrecer sus foros como medida para contrarestar la concentración.

3.2.8 Comercio.-

El sistema de comercialización imperante se caracteriza

por la intermediación excesiva.

En el caso de los estratos más débiles, están atendidos por los sistemas de distribución más costosos e ineficientes (mercados fijos y ambulantes, tianguis, misceláneas, etc.).

La falta de correspondencia territorial entre oferta y demanda de los servicios comerciales repercute directamente sobre el funcionamiento total del conjunto urbano, ya que la población está obligada a efectuar grandes desplazamientos para satisfacer sus necesidades de consumo.

En la actualidad, la mayor parte de los productos básicos - para la alimentación se distribuyen al menudeo en 222 mercados. Sin embargo la estructura de comercialización está incompleta, ya que el centro tradicional de comercio al mayoreo de estos productos, ubicado en la zona de bodegas de la merced, resulta totalmente inadecuado por su tamaño, localización (a unas cuadras del zócalo) y por el escaso control gubernamental que se tiene sobre los mecanismos de precio.

Prácticamente la mitad -además del mercado de la Merced-, de los mercados que se localizan en la entidad, corresponden a las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo.

Con el fin de aliviar los problemas que origina la presencia de un mercado como el de la Merced en el centro de la ciudad, se han indicado los estudios para trasladarlo a la delegación de Iztapalapa. Paralelamente hay la sugerencia de que en vez de una sean cinco las centrales de abasto periféricas.

Dentro de la ciudad se han desarrollado nuevas zonas comerciales que ya alcanzan gran movimiento; sin embargo el centro de la ciudad sigue siendo el corazón comercial y financiero de la metrópoli.

Al mismo tiempo han proliferado las modernas tiendas de autoservicio en las que se adquieren una amplia variedad de artículos. Este moderno sistema de ventas, producto de la evolución capitalista de la economía, ha ido eliminando a los tradicionales estánquillos y pequeñas tiendas de abarrotes, con la consecuente proletarización de un buen número de pequeños propietarios.

Al lado de esas empresas comerciales se ha visto resurgir al "tianguis" y los "mercados sobre ruedas", como forma de subsanar la insuficiencia del mercado establecido, por un lado, y por otra con el fin de que los productores vendan directamente al consumidor, y abaratar precios.

Por lo que respecta al comercio ambulante, se estima que de cada 500 personas que llegan de la provincia, 400 se dedican al pequeño comercio ambulante.

Los comerciantes de la vía pública, organizados, son 40 mil. Algunos de los problemas a los que se enfrentan estos comerciantes incluyen los préstamos a intereses muy altos por parte de agiotistas; la anacronicidad de los reglamentos; los conflictos entre los comerciantes no organizados y los organizados, cuando los primeros concurren a sitios asignados a estos últimos, etc.

3.2.9 Contaminación.-

El desarrollo urbano experimentado en las últimas décadas ha tenido indudables implicaciones en la calidad ambiental, principalmente en el deterioro de los suelos, el aire, el agua y de la imagen urbana.

La contaminación del aire se debe a las emisiones provenientes de aproximadamente 2 millones de vehículos y de 131 mil industrias, en particular la química y la del cemento. Las

Las áreas más afectadas por contaminantes atmosféricos, son la norte, la noroeste y una franja de 2 a 4 kilómetros de ancho, comprendida entre Azcapotzalco y la Calzada Ignacio Zaragoza, que incluye el centro histórico.

La parte oriente de la ciudad está afectada por grandes cantidades de partículas suspendidas provenientes del exvaso de Texcoco, noreste del Valle de México y Chalco.

Las condiciones fisiográficas de la cuenca cerrada del Valle de México, agudizan el problema de la degradación atmosférica al obstaculizar la circulación de los vientos y la dispersión de las masas contaminantes producidas en la ciudad.

Asimismo las descargas sin control de aguas negras han producido contaminación en ciertas zonas, lo que ha ocasionado la suspensión de la operación de algunos pozos. Estas descargas y el depósito de basura en lugares abiertos también han deteriorado la calidad del medio ambiente.

Los problemas ambientales básicos cuya solución se requiere prever para el futuro son los siguientes:

- Incremento de la contaminación atmosférica por fuentes fijas, móviles y naturales de bióxido de azufre, de hidrocarburos y de partículas suspendidas;

- Contaminación de los mantos freáticos principalmente en las áreas carentes de drenaje; contaminación que se acentúa en los sitios donde las condiciones geológicas favorece la infiltración;

- Aumento de la generación de desechos sólidos de 6 500 toneladas diarias aproximadamente en 1979, a 7 465 en 1982;

- Disminución de las áreas verdes urbanas y sub urbanas y de las zonas boscosas aledañas al Distrito Federal;

- Elevación de los niveles actuales de ruido₃₃.

33) Gaceta Oficial del D.D.F, 15 de Marzo de 1980.

Por otro lado, el 85% de la contaminación atmosférica del Valle de México proveniente de la industria, es producido por 78 empresas consideradas como de alto potencial contaminante³⁴.

La concentración de contaminantes es de las más altas de América Latina y supera ampliamente las normas de contaminación tolerables en los Estados Unidos, particularmente en concentración de bióxido de azufre y partículas. A estas emisiones de gases se suman las tolvaneras que se producen en los lechos secos de los antiguos lagos del Valle y que en los primeros meses del año refuerzan la contaminación del aire.

Los depósitos de basura, en los cuáles se aplica la técnica de relleno sanitario o simplemente de tiradero a cielo abierto, y que anteriormente se encontraban en la periferia de la mancha urbana, ya han sido absorbidos por ésta, con los consiguientes problemas que ello significa para la salud de los habitantes de las áreas próximas.

Son ingentes las necesidades de áreas verdes internas y los promedios por habitante sólo ocultan la patética realidad: en las áreas populares apenas se alcanzan los .50 m² por habitante y en las áreas residenciales se superan ampliamente las normas recomendables de 10 m² por habitante.

3.2.10 Equipamiento Urbano.-

La administración pública ubicada en el Distrito Federal corresponde al nivel federal y local. De 1.23 millones de empleados federales que hay en el país, el 32% se concentra en el D.F, en 3 mil inmuebles, aproximadamente.

La administración central del Distrito Federal se ubica en 61 inmuebles, el 92% de los cuáles están en la delegación Cuauh-

34) Periódico Avance, México, D.F. 2 de Julio de 1980. Pág. 5

témoc.

Las oficinas delegacionales se agrupan en 32 inmuebles distribuidos desigualmente en las demás delegaciones.

Para 1982, la administración central del D.F. requerirá de 27 mil setecientos m², aproximadamente, siempre y cuando operen las recomendaciones de la reforma administrativa.

La administración descentralizada deberá incrementarse en un 41% de superficie construida, con 26 200 m², aproximadamente.

3.2.11 La Salud.-

Aquí se atiende tanto la demanda nacional como regional y local.

Los agentes del sector público que prestan servicio se subdividen en asistenciales y de seguridad social. Los primeros atienden gratuitamente la demanda de la población no asalariada. Los de seguridad social atienden a la población asalariada con ingresos entre 1.0 y 5.2 veces el salario mínimo.

El D.F. cuenta con 33 107 camas, con las cuales y de acuerdo a las normas existentes, es posible atender a una población de 11 millones.

Dispone también de 1 752 consultorios del sector público, mismos que de acuerdo con las normas vigentes, son únicamente el 50% de los requeridos.

Las delegaciones Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Coyoacán, concentran el 72% del total del equipamiento para la salud del D.F., que tradicionalmente radica en las grandes unidades y centros médicos. Su localización ha respondido a la disponibilidad de predios, independientemente de los lugares donde se demanda.

Las tendencias actuales hacen prever que continuará el déficit, principalmente para la población de ingresos menores al salario mínimo.

CONCLUSIONES

1.- En las sociedades modernas, con sistemas de gobierno socialistas o capitalistas, se considera actualmente que la necesidad de planificar sus economías, es un imperativo urgente y necesario. Entendiendo por planificación, el proceso de elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo integral que incluye elementos circunscritos a objetivos generales y también a metas específicas, tendientes a elevar los niveles del ingreso y de bienestar de la población, y acelerar así la ordenación sistemática del conjunto de decisiones y medidas necesarias para la consecución de esos objetivos, al menor costo y en el menor tiempo posible.

2.- Los diferentes tipos de planificación (física, urbana, regional, etc.), tienen algunas características básicas y comunes: procurar el establecimiento de una relación entre el presente, el pasado y el futuro; definir cursos alternativos de acción para los años venideros, analizar criterios para una selección entre las alternativas disponibles; captar las interrelaciones que existen entre objetivos, entre estos y las políticas y entre las políticas mismas, anticipar soluciones para problemas predecibles y especificar las medidas de política económica necesarias para remover los obstáculos que limitan el crecimiento del ingreso y el cambio estructural de la economía.

3.- La planificación debe ser integral, en el sentido de evaluar la significación de todos los factores que afecten el proceso del desarrollo, así como flexible, para poder estar en condiciones de absorber todos los cambios de naturaleza cuantitativa o cualitativa que pueden ir presentándose durante el período en el cual dicho plan se está poniendo en práctica.

4.- La necesidad de pensar sistemáticamente en el futuro para coordinar actividades económicas hacia la satisfacción de necesidades generales, es la esencia de la planeación económica.

5.- La planeación deberá satisfacer para poder cumplir con eficiencia las tareas de él requeridas en un país en desarrollo:

a) El modelo deberá ser adecuado para operarse y ajustarse con eficiencia por los economistas o técnicos del país, quienes deberán de poder

interpretar también las interrelaciones y resultados que se obtengan por medio del modelo;

b) El modelo deberá primero de ayudar a comprender las condiciones estructurales y de trabajo de la economía, donde se pretende utilizar, y sólo después de tal conocimiento podrá emplearse con propósitos de programación y orientación socio-económica;

c) Las soluciones y recomendaciones proporcionadas por el modelo, deberán de ser no sólo matemáticamente correctas, sino también prácticamente eficientes y empíricas y políticamente viables;

d) El modelo no deberá estar elaborado en abstracto como una pieza aislada, sino que deberá de concebirse como un componente o instrumento auxiliar de la política y estrategia general de desarrollo del país, dentro de la cual dos clases de modelos pueden ser fácilmente distinguibles:

-Modelos de corto plazo que midan y ayuden a conocer el pulso y el desarrollo cotidiano de la economía, los cuáles deberán de incluir sólo variables cuya información pueda ser recolectada con frecuencia, con objeto de mantener representativo y al día el funcionamiento del modelo, y

-Modelos de mediano y largo plazo, basados en relaciones y estructuras duraderas, y donde deberá de delinearse la filosofía de acción del gobierno y sus distintos componentes como son: los programas de desarrollo regional, redistribución del ingreso, diversificación de exportaciones, sustitución de importaciones, educación, equilibrio financiero y monetario, etc.¹

6.- La brecha existente entre las técnicas de la planificación por un lado, y los problemas e interdependencias socioeconómicas reales de los países en desarrollo por otra, puede salvarse con eficacia si e-

1) Carrillo Arronte, Ricardo.-"Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México"; Editorial Fondo de Cultura Económica; México, D.F., 1973, Pág. 12.

xiste una disposición y un interés verdadero del estrato gobernante de estos países, por colaborar con los planificadores y racionalizar el proceso de desarrollo de sus países.

7.- La planeación es un empeño fundamentalmente político, ya que mediante ella se busca transformar la realidad social. Es una herramienta fundamental para el desarrollo económico y social de una nación. No es sólo una técnica o un conjunto de ellas, neutrales en su aplicación. Su empleo proyecta ideologías e intereses en función de los valores de la sociedad en que se concreta y de los objetivos, metas y políticas que fijan rumbos al desarrollo económico y social. Por ello, la elección de un sistema de planeación entraña una filosofía social; implica, necesariamente, una proyección socioeconómica de carácter histórico.

8.- En una economía de mercado, el modelo indicativo se fundamenta en tres tareas esenciales: indicar la dirección general de la política económica del gobierno en un contexto de largo plazo; señalar los problemas centrales del desenvolvimiento económico y formular una estrategia para abatirlos; y, dar la pauta al sector privado, a los empresarios, a los trabajadores y a los consumidores en general, mostrando el curso posible del desarrollo futuro de la economía.

9.- Dentro del enfoque indicativo, es requerimiento básico la intervención estatal en defensa del interés público. La existencia de planes integrales no requiere, como condición indispensable, una estructura socialista, si existen instrumentos para que el Estado pueda regular ciertas variables macroeconómicas claves. A ello se debe agregar la importancia de establecer sistemas de comunicación, comprensión y cooperación entre los diferentes factores sociales, una vez de finidas las orientaciones básicas del desarrollo.

10.- En el caso del Distrito Federal, su gobierno se ve repartido y compartido en todos los niveles de la administración, siendo evidente

la falta de coordinación de las políticas, programas y acciones.

En la ciudad, participan con sus acciones, todos o casi todos los sectores de la administración pública federal, además del propio D.D.F, cuyo jefe, por desdoblamiento funcional, es un representante de la entidad territorial, con competencias que abarcan una generalidad de materias y servicios públicos. A su vez, el Distrito Federal, para su gobierno, se encuentra dividido en dieciséis delegaciones, fijadas con criterios bastante arbitrarios, con funciones desconcentradas de la administración federal y atribuciones generales semejantes a las de una autoridad local.

11.- Se constata una débil presencia de la planeación urbana en la transformación, en profundidad, de la organización espacial. La planificación se manifiesta como una forma general de la política, englobando las programaciones propias a los capitales privados y a los elementos de la política del Estado.

Las fallas contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y que continúan en la Ley General de Asentamientos Humanos, se traducen en una planificación urbana básicamente preocupadas por aspectos físicos y en donde las estructuras, condiciones y procesos demográficos, económicos, sociales y políticos son meros elementos complementarios.

12.- El crecimiento de la población del Distrito Federal y del Area Metropolitana de la ciudad de México es aparentemente estimulado por:

-El proceso de industrialización que como factor básico de localización se apoyó en la concentración y crecimiento del mercado nacional en la metrópoli;

-La concentración y crecimiento de la capacidad de prestación de servicios, que hoy actúa como un elemento estimulante de la aceleración del crecimiento;

-Los servicios públicos de la ciudad -al responder a la expansión y mayor capacidad de la demanda urbana, propiciada por ciertos factores anteriores- representan un elemento más de atracción;

-La concentración de la capacidad de toma de decisiones y el consecuente incremento en los recursos financieros, públicos y privados en la órbita de la economía metropolitana.

Pero las causas profundas y subyacentes a estos factores no deben perderse de vista:

-La descomposición de las estructuras agrarias y de los sectores-productivos marginales;

-El control de la economía por las firmas multinacionales;

-El aparato productivo moderno subordinado a una estrategia mundial;

-La integración imperialista y la desintegración nacional;

-La ruptura de la solidaridad intra-clase y su consecuencia: la marginalización;

-El papel del Estado nacional en este proceso₂

13.- Los problemas del Distrito Federal han adquirido una complejidad creciente, y a la insuficiencia del agua potable, a la dificultad para drenar las aguas negras y a la compresibilidad de su subsuelo, en la actualidad se agregan múltiples problemas, entre los que destacan, la insuficiencia del sistema de transporte colectivo; la falta de viviendas adecuadas; el asentamiento de población en colonias sin reconocimiento oficial, y por tanto, sin servicios de urbanización; el congestionamiento de tránsito; la contaminación ambiental; el desempleo, en ocasiones disfrazado por actividades de remuneración mínima y productividad muy baja y la falta de seguridad.

14.- De continuar la tendencia de atención a la movilidad del transporte privado, las deficiencias y problemas que actualmente se viven en esta materia, se agudizarán, en particular dentro de la zona delimitada por el circuito interior. El congestionamiento vehicular aumentaría debido al incremento del uso del automóvil; mientras que en el resto de la ciudad, principalmente al oriente, sur y norte, la población emplearía una parte importante de su tiempo en lentos recorridos hacia las fuentes de trabajo y los servicios.

2) Messmacher, Miguel, "La Ciudad de México, bases para el conocimiento de sus problemas", P. 168-169.

RECOMENDACIONES.-

1.- Aplicar las políticas, programas y compromisos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que se entrelazan de manera directa con los objetivos y políticas del Plan General del Plan Director del Distrito Federal. Esto, con el fin de enmarcar las soluciones y políticas de gobierno en un marco de congruencia nacional, a fin de realizar planes y programas en la ciudad de México que no se caracterizen por su aislamiento del contexto nacional, sino al contrario sean parte de una planeación indicativa amplia, como lo comprende el Plan Global de Desarrollo.

2.- La solución de la problemática urbana requiere de un desarrollo regional que promueva y sostenga un proceso eficiente de desarrollo económico y social, ya que la problemática no es exclusivamente de integración física, de proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura, sino de integración económica y social.

3.- Llevar a cabo las políticas que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano recomienda, como es el caso específico de desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, a través de:

-Promover que los beneficiarios paguen el costo real de los servicios públicos, garantizando el acceso a los mismos.

-Regular el establecimiento de nuevas industrias en esta zona.

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

-Fomentar que el establecimiento de nuevas instituciones públicas de educación superior y que la ampliación de las ya existentes, se realice en ciudades con servicios regionales.¹

1) Op. cit. Pág. 27.

4.- El futuro de la ciudad de México requiere decisiones políticas que contemplen cabalmente el futuro del desarrollo nacional, primordialmente en relación al proceso de industrialización y desarrollo urbano del país.

5.- El Plan de Desarrollo Urbano del DF, debe articularse con la planeación que se lleve a cabo en el Estado de México, a fin de que se logren resultados tangibles y efectivos en el ordenamiento del espacio del área urbana del Distrito Federal.

6.- En lo referente a los asentamientos humanos irregulares, solamente puede evitarse su proliferación mediante la acción conjunta de todos los organismos cuya responsabilidad incide sobre este problema.

Se deben aplicar sanciones a quienes promueven las ventas ilegales así como vigilar e impedir las invasiones a los ejidos; se debe aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos y de los planes de desarrollo urbano a fin de frenar y anular la generación de nuevas irregularidades.

7.- La tendencia histórica que siguen los gastos totales ejercidos por la administración del D.D.F, en los últimos períodos presidenciales, - demuestra que cada gobierno crea su propia política de gasto público - con sus propias modalidades, con vigencia hasta finalizar el mandato de cada uno de ellos y logrando tan sólo solucionar parcialmente los problemas. Adicionalmente puede suponerse la ausencia de continuidad en las acciones del gobierno en la búsqueda de soluciones permanentes a la problemática presentada por la explosión demográfica y los continuos incrementos en las necesidades de servicios que cotidianamente se manifiestan en la zona metropolitana de la ciudad de México.

La continuidad en los programas de gastos corrientes y de inversión que demandará en los próximos años la población localizada en el D.F. para satisfacer sus requerimientos de empleo, hará necesario que las próximas administraciones del DDF planeen a más de seis años sus actividades para lo cual han de establecerse las prioridades que fundamenten el tipo de erogaciones por realizar, su monto y su destino así como las fuentes de financiamiento que se deban afectar.

8.- Al examinar los presupuestos de egresos de 1955 a 1974, en su presentación administrativa, se observa periódicamente un cambio de nomenclatura en las claves de las partidas y subpartidas, lo que hace difícil el "rastreo" histórico de los movimientos durante el plazo de 20 años que ha servido de base para el estudio. Adicionalmente el cambio de nombres en los rubros del presupuesto y la creación de nuevos, evidentemente han dificultado la identificación de la naturaleza de los gastos cuyos conceptos no proporcionan con precisión una referencia adecuada al destino del egreso.

Es conveniente, por lo tanto, que frente a un crecimiento de las necesidades futuras que debe resolver el DDF, mejore la manera de describir el uso, naturaleza y origen del egreso a fin de proporcionar una sólida base homogénea que permita "rastrear" las políticas en el ejercicio del presupuesto.

9.- No son iguales el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso de la Unión y el presupuesto ejercido en la administración del DDF, como tampoco es igual el efectivo que en la realidad sale de la caja de la Tesorería del DDF.

Esta situación es importante pues el monto efectivo que se aplica en calidad de egresos y que sale de la caja de la Tesorería del Departamento, dista mucho de ser el que se aprobó en el Congreso de la Unión, ya que este último es menor

Se recomienda que las presentaciones de los presupuestos de ingresos y egresos se hagan simultáneamente en un sólo estado contable para facilitar a las autoridades un control más riguroso de lo que se gastará, según la política de prioridades que para tal efecto elaborasen.

Lo anterior hace posible asimismo que sean previstas las fuentes de financiamiento, internas o externas, a las que habría de recurrirse en el caso del endeudamiento.

10.- Se sugiere la maximización en la eficiencia del personal con que el DDF efectúa sus operaciones cotidianas a fin de provocar una reducción en el gasto corriente que disminuya el impacto inflacionario de este tipo de egresos.

11.- En la presentación del presupuesto por programas, se involucran los

gastos efectuados por organismos descentralizados y de participación estatal que están ligados de alguna manera al DDF.

Esta situación desbalancea el presupuesto de la ciudad en la medida en que canaliza recursos a instituciones fuera de su actividad propia, lo cual incide en su equilibrio financiero.

Por tal motivo se recomienda que la contabilidad exclusivamente recoja las operaciones seleccionadas por su actividad operativa (gasto - directo), separando la de organismos descentralizados y de participación estatal.

De esta manera se podrá exigir a cada quien las responsabilidades en la administración y ejercicio de su presupuesto, permitiendo también conocer el costo-beneficio derivado de la operación individual en cada institución.

AGUILAR Monteverde, Alonso: "CONSIDERACIONES ESENCIALES DE UNA PLANIFICACION ECONOMICA EFICAZ".- Revista de Economía, Vol. 8, No. 5, 1965

BETTELHEIM, Charles: "PLANIFICACION Y CRECIMIENTO ACELERADO".- F.C.E, México 1979.

CECEÑA Cervantes, José Luis: "IGNORANCIA OBSTINADA Y PLANIFICACION", - Revista Latinoamericana de Economía.- Inst. de Investigaciones Económicas, U.N.A.M, Jul-Sept. 1971. PP. 105-118.

CONTRERAS Suárez, Enrique: "ESTRATIFICACION Y MOVILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MEXICO", Inst. de Investigaciones Sociales, UNAM, 1978.

DIAZ Escobar, Manuel: "LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN UNA ECONOMIA MIXTA", Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1978.

DEPARTAMENTO del Distrito Federal: "ESTUDIO DE ECONOMIA URBANA", Dirección General de Planificación, Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, EDISA, Octubre de 1976, varios capítulos.

FLORES de la Peña, Horacio; varios autores: "BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO", Ed. Siglo XXI, 1980.

GARZA Villarreal, Arturo: "ESTRUCTURA Y DINAMICA INDUSTRIAL DEL AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO", mimeografiado.

IBARRA Vargas, Valentin: "EL PAPEL ECONOMICO DEL TRANSPORTE", Periódico "EL DIA", 21 de Junio de 1980.

IEPES, Distrito Federal, monografía, 1976.

MARTNER, Gonzalo: "PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS", Ed. Siglo XXI-ILPES, 1979.

MESSMACHER, Miguel: "LA CIUDAD DE MEXICO, BASES PARA EL CONOCIMIENTO DE SUS PROBLEMAS", Departamento del Distrito Federal, 1980.

- MOCTEZUMA Barragan, Esteban: "LA PLANEACION EN MEXICO", TESIS, Fac. de Economía UNAM, 1978.
- MORENO Toscano, Alejandra: "LA CRISIS DE LA CIUDAD", en "México, hoy", varios autores, 3a. edición, Ed. Siglo XXI, Octubre 1979.
- NUÑEZ Perea, José Esteban: "CONDICIONES Y ALCANCES DE LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO", TESIS, Fac. de Economía UNAM, 1979.
- MUÑOZ, Humberto: "DESARROLLO Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN LA CIUDAD DE MEXICO", Periódico "EL DIA", 16 de Junio de 1980.
- PERLO Cohen, Manuel: "POLITICA Y VIVIENDA EN MEXICO, 1910-1952", en Revista Mexicana de Sociología, Julio-Sept. 1979.
- TINBERGEN, Jan: "PLANEACION DEL DESARROLLO", - F.C.E, 1978.
- UNIKEL, LUís: "LA DINAMICA DEL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO", en "ensayos sobre el desarrollo urbano de México", varios autores, Sepsetentas No. 143, 1974.
- WATERSTON, Albert: "PLANIFICACION DEL DESARROLLO", F.C.E, 1979.

DOCUMENTOS

- DIARIO de los Debates, Cámara de Diputados, 1978, 1979.
- LEY Orgánica del Departamento del Distrito Federal
- LEY del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- PLAN de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- PLAN Nacional de Desarrollo Urbano, versión abreviada, SAHOP, Mayo de 1978.
- TESORERIA del D.D.F, memoria de actividades.

