

717  
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA PLANEACION DEMOCRATICA Y  
LA PLANEACION URBANA;  
ASPECTOS JURIDICOS EN MEXICO**



**DERECHO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GABRIELA SANCHEZ LUNA

México, D. F.

1988



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

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

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

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

## INDICE GENERAL

	Página
INDICE GENERAL.....	VI
PROLOGO .....	IX
INTRODUCCION .....	X
 <b>CAPITULO I. LA PLANEACION DEMOCRATICA</b>	
A. Problemas económico-jurídicos en las sociedades modernas .....	1
B. Desarrollo económico .....	1
C. Intervención estatal .....	3
1. Estados Unidos .....	4
2. México .....	5
3. El sistema jurídico y la administración pública .....	6
4. Estado de derecho y estado social de derecho .....	7
5. Derecho económico .....	9
D. Planeación .....	10
1. Origen .....	10
2. Concepto .....	12
3. Tipos .....	15
4. Derecho comparado .....	16
5. México .....	21
a) Evolución histórica .....	21
b) Reformas constitucionales .....	28
c) Ley de planeación .....	31
d) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ..	35
NOTAS BIBLIOGRAFICAS .....	40
 <b>CAPITULO II. LA PLANEACION URBANA</b>	
A. ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	45
1. Evolución histórica .....	45

2.	Formas (pueblo, ciudad, metrópolis) .....	47
3.	Ciudad antigua .....	53
4.	Ciudad medieval .....	56
5.	Ciudad barroca .....	58
6.	Ciudad industrial .....	59
7.	Zona metropolitana .....	61
8.	Megalópolis .....	64
<b>B.</b>	<b>URBANISMO. Problemática científico-social</b> .....	<b>66</b>
1.	Población .....	72
2.	Medio ambiente .....	88
a)	La contaminación del agua .....	90
b)	La contaminación del aire .....	94
c)	Marco jurídico .....	97
<b>C.</b>	<b>PLANEACION URBANA</b> .....	<b>101</b>
1.	Evolución histórica .....	101
a)	Alineación .....	102
b)	Ordenanzas municipales de construcción. ....	102
c)	Leyes sanitarias .....	103
d)	Ensanche y reforma interior de poblaciones .....	104
e)	Zonificación .....	104
f)	Plan urbanístico funcional .....	105
2.	Conceptos .....	106
3.	Derecho Comparado .....	111
a)	Gran Bretaña .....	111
b)	Estados Unidos de América .....	116
c)	Francia .....	124
d)	Cuba .....	130
4.	México .....	134
a)	Reformas Constitucionales .....	134
b)	Ley General de Asentamientos Humanos ..	144
c)	Planes y programas en materia de desarrollo urbano .....	162

NOTAS BIBLIOGRAFICAS .....	170
<b>CAPITULO III. UTOPIAS Y REALIDADES</b>	
A. DISTRITO FEDERAL (Ciudad de México) .....	179
1. Reformas constitucionales .....	180
2. Ley orgánica .....	183
3. Ley de desarrollo urbano .....	186
4. Programas de desarrollo urbano .....	195
B. UTOPIAS .....	196
1. Platón .....	197
2. Aristóteles .....	199
3. Tomás Moro .....	201
4. San Agustín .....	204
5. Proyectos de comunidad .....	208
C. REGIONES Y URBANISMO .....	210
1. Ciudad-jardín .....	210
2. Ciudad lineal .....	211
3. Nuevas ciudades .....	211
4. Desarrollo regional .....	217
NOTAS BIBLIOGRAFICAS .....	224
CONCLUSIONES .....	228
BIBLIOGRAFIA GENERAL .....	230

## P R O L O G O

El objetivo de este estudio es analizar la relación que hay entre la problemática urbana y la política de planeación económica de nuestro país; observar el grado de participación en la formación de una ciudad tanto del Estado así como de los particulares y los grupos sociales y estudiar los instrumentos jurídicos que sirven para tal fin.

Nuestra ciudad ideal sería aquella en la que todos los habitantes tuvieran sus necesidades básicas satisfechas y gozaran de los beneficios del urbanismo. ¿se podrá lograr este anhelo algún día? En nuestras manos está el tratar de acercarnos a ese ideal.

Quiero manifestar mi agradecimiento al Lic. Jorge Madrazo, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. por el estímulo brindado para la elaboración de esta tesis. También agradezco las innumerables atenciones del Lic. Héctor Dávalos Martínez, Secretario Académico, del Lic. Germán Rocha, Secretario Administrativo y de la Dra. Alicia Pérez Duarte, Coordinadora de la Biblioteca del propio Instituto. Deseo expresar mi gratitud al Lic. Ezequiel Querrero, Jefe de la sección de Jurisprudencia del mismo Instituto, por sus importantes aportaciones.

Mi más profundo agradecimiento a la Lic. Fanny Pineda Gómez, directora de esta tesis, por sus finas atenciones y valiosísima orientación.

Agradezco también la gran ayuda de la Sra. Cristina Valdés en la versión mecanográfica y de todas aquellas personas que de diferentes formas me alentaron en la preparación de este trabajo.

## INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis lo hemos denominado "La planeación democrática y la planeación urbana; aspectos jurídicos en México" y consta de tres capítulos: I. La planeación democrática; II. La planeación urbana, y III. Utopías y realidades.

En el capítulo primero estudiamos la relación que existe entre el derecho y la economía. Observamos cómo con el intervencionismo el Estado asume una nueva función: la de la planeación económica nacional cuyo objetivo es el desarrollo económico y social del país; de ahí la idea de un Estado social de derecho que busque el bienestar de los diversos grupos sociales. En este siglo se crea una nueva disciplina jurídica: el derecho económico cuyo objeto de estudio, entre otros, es precisamente la planeación democrática. Esta nueva institución jurídica aparece en diversas constituciones europeas y latinoamericanas.

En nuestro país, la planeación democrática es elevada a rango constitucional en virtud de las reformas de 1983. También de ese año es la Ley de Planeación que deroga a la Ley sobre planeación general de la República de 1930. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que deriva de la Constitución y de la Ley de Planeación, es obligatorio para la Administración Pública Federal y contiene, entre otras, las políticas de desarrollo urbano y regional del país para ese sexenio.

El capítulo segundo lo hemos subdividido en tres partes: asentamientos humanos, urbanismo y planeación urbana.

En la primera parte mencionamos los factores favorables y desfavorables para el establecimiento de los asentamientos humanos; señalamos algunas definiciones de dichos asentamientos;

además, analizamos cuál es la diferencia entre pueblo y ciudad. Continuamos con un breve repaso histórico de la ciudad hasta llegar a los sistemas más complejos de nuestros días, como lo son las metrópolis y megalópolis.

En la segunda parte de este capítulo abordamos el tema del urbanismo como una disciplina científico-social autónoma y no como una disciplina exclusiva de la arquitectura e ingeniería, es decir, el estudio de problemas urbanos comprende en gran medida el estudio de problemas sociales y no meramente técnicos. En la historia del urbanismo se puede uno percatar de los diversos intereses que han prevalecido en diferentes épocas, por ejemplo, en las primeras ciudades los motivos religiosos y defensivos fueron los que predominaron, en otras épocas, los intereses de orden estético, sanitarios, económico-regionales, administrativos, viales, ambientales, entre otros, han preponderado.

Dentro de la problemática urbana contemporánea destacan dos temas que por su magnitud no han tenido paralelo y que tratamos en este apartado: población y medio ambiente. El crecimiento de la población ¿es un problema?, ciertamente es un asunto que provoca polémica por lo que exponemos los argumentos en pro y en contra. Reseñamos la teoría de la transición demográfica que se relaciona con el desarrollo económico tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados. Por lo que respecta al medio ambiente, nos referimos a la relación entre hombre y naturaleza y viceversa y tomamos en cuenta los problemas ambientales urbanos que sobresalen en nuestros días como lo son la contaminación del aire y del agua. También estudiamos los artículos constitucionales que se refieren a estos dos temas, así como las leyes que regulan estas materias.



En la tercera parte del capítulo segundo hablamos de las diversas técnicas que se han aplicado a través de la historia (como son la alineación, las ordenanzas municipales de construcción, las leyes sanitarias, el plan urbanístico funcional, entre otras); los diferentes objetivos de las políticas urbanas que se pueden presentar; algunos conceptos de planeación urbana y su relación con la planeación económica. Reseñamos la legislación urbanística de tres países desarrollados como lo son Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia y un país socialista, Cuba. Por último, en nuestro país, nos referimos a las reformas constitucionales en materia de desarrollo urbano; analizamos la Ley General de Asentamientos Humanos y señalamos los planes y programas relativos que se han expedido.

En el capítulo tercero, denominado "Utopías y realidades", estudiamos los instrumentos jurídicos de planeación urbana para uno de los asentamientos humanos más grandes del mundo como lo es el Distrito Federal (Ciudad de México).

En seguida, exponemos las ideas de grandes pensadores como Platón, Aristóteles, Moro, San Agustín, Owen y Fourier relativas a una ciudad ideal.

Posteriormente, tratamos el tema "Regiones y urbanismo" considerando a la ciudad ya no como un reducto delimitado sino desde una perspectiva regional y presentamos las propuestas que se han dado para controlar el crecimiento desmedido de ciudades o metrópolis. Finalmente, señalamos la política de desarrollo regional para nuestro país, dentro del sistema de planeación democrática.

## CAPITULO I

### LA PLANEACION DEMOCRATICA

#### A. Problemas económico-jurídicos en las sociedades modernas

Existen grandes y profundas diferencias en las sociedades contemporáneas. "Las naciones industrializadas se enfrentan violentamente a un período de recesión, desempleo, desajuste absoluto de los índices de precios de los productos primarios, comercio internacional desorganizado e insuficiente y al incremento de las tasas de interés que han alcanzado niveles desorbitados. Por otro lado y aunados a los problemas anteriores, las naciones subdesarrolladas padecen la amortización del pago de su deuda externa y la exagerada elevación del crédito por concepto de intereses". (1)

"México, nuestra nación y país en desarrollo, sufre los efectos de esta crisis mundial y padece graves problemas de liquidez, de escasez de industria nacional, de insuficiente tecnología propia y la carencia de técnicos especializados; desempleo, sobrepoblación, desperdicio de recursos por falta de adecuada organización administrativa, producción agropecuaria insuficiente y gran dependencia del extranjero". (2)

#### B. Desarrollo económico

De esta manera los estados contemporáneos buscan políticas adecuadas para promover el desarrollo económico. Se han dado mu-

chas fórmulas relativas al desarrollo económico. Se dice que: "I. El desarrollo económico consiste en que la producción crece más rápido que la población. II. Hay desarrollo económico cuando la tasa de inversión va aumentando. III. Hay desarrollo cuando el ingreso per cápita se acrecienta. IV. El desarrollo es ir aumentando la productividad. V. Si el producto alcanza para el consumo, para reponer el deterioro de los capitales y para aumentarlos, hay desarrollo".<sup>(3)</sup>

"Así que, a pesar de las desventajas que pudiera tener, se ha considerado que el producto por habitante es el indicador más adecuado (menos malo) para señalar el estado comparativo que guardan los diferentes países."<sup>(4)</sup>

En realidad, se trata de fórmulas meramente económicas, por lo que el Maestro Rangel Couto propone el término "desenvolvimiento económico" para abarcar los aspectos sociales, jurídicos y políticos, ya que "calcular el desenvolvimiento económico de un país por el mero aumento de su capacidad para la producción de satisfactores por habitante, sin valorar la categoría y calidad de las necesidades correspondientes y por tanto su prioridad, desentendiéndose de que algunos satisfactores pueden tener un valor positivo y otros en cambio, contribuyen a la degeneración social, es ignorar la posibilidad de que este supuesto adelanto podría ser realmente un retroceso para el ser humano".<sup>(5)</sup>

Por tanto, se entenderá que el desenvolvimiento económico es "sólo aquél que se finca en el progreso de su cultura y en el

de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático y de justicia social interna y externa".<sup>(6)</sup>

"En los países hoy adelantados, el proceso de desarrollo económico se llevó a cabo por un gran número de empresarios individuales. La actuación del gobierno, aunque a veces importante, tenía un ámbito restringido".<sup>(7)</sup>

### C. Intervencionismo estatal

La política económica que prevalecía era la del "laissez-faire". El Estado se limitaba a garantizar la libre competencia (en materia económica) y la autonomía de la voluntad (en el campo jurídico). Al Estado con estas funciones de vigía y centinela se le denominó Estado gendarme o Estado policía.

Poco a poco el Estado intervenía en la economía. Se presentó un fenómeno de estatización sutil, es decir, la intervención del Estado se daba a través de la vía fiscal, del manejo de los recursos bancarios y de ciertas empresas.

Entonces el Estado ya no era un mero espectador sino que tenía mayor injerencia en la actividad económica nacional.

Este fenómeno se acentuó con las guerras mundiales. Algunos estados expidieron disposiciones sobre moratorias, incautaciones y requisas; después, la intervención, militarización y nacionalización de fábricas e industrias de interés para la mejor defensa nacional; le siguen las medidas encaminadas a la protec-

ción de la moneda y las dirigidas a impedir el alza de los precios; luego, las que imponen la distribución contingentada de materias primas para la producción o el meticuloso racionamiento de artículos de primera necesidad para el consumo; para llegar así, a la organización de una total economía colectiva.<sup>(8)</sup>

#### 1. Estados Unidos

En Estados Unidos, desde el año de 1913, el Profesor Charles A. Beard hacía ver "las enormes potestades que venía tomando la Federación, a costa de los estados, desde la Guerra Civil y las enmiendas 13, 14, y 15, para hacer frente a los problemas económicos y sociales de la modernización, y Arthur M. Schlesinger, jr. ha relatado con perspicacia la batalla que dió durante varios años el presidente F.D. Roosevelt para que la Suprema Corte de Justicia, que enarbolaba un individualismo a ultranza, un federalismo desarticulador y un constitucionalismo estático, no obstaculizara la legislación liberal".<sup>(9)</sup>

De esta manera, un autor norteamericano, Galbraith, señaló que: "La economía debe manejarse en el nivel macroeconómico para minimizar los problemas de desempleo e inflación. Debe llevarse a cabo por una acción gubernamental para proporcionar a la gente aquellos servicios que, por su naturaleza, no pueden obtenerse del sector privado o que como en el caos de la vivienda de bajo costo, los servicios de salud y la transportación urbana,

la economía privada no proporciona".<sup>(10)</sup>

## 2. México

En México, desde el siglo pasado, en el Congreso Constituyente de 1857, se presentó un debate ideológico. Por un lado, Vallarta defendía el "individualismo doctrinario" y dijo: "El principio de la concurrencia ha probado que toda protección a la industria, sobre ineficaz, es fatal; que la ley no puede ingerirse en la producción, que la economía política no quiere del legislador mas que la remoción de toda traba, hasta las de protección; que sólo el interés individual, en fin, es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa".<sup>(11)</sup>

Por el otro lado, el "liberalismo social", representado por Castillo Velasco, Ramírez, Olvera y Arriaga, pugnaba porque "se legislara sobre la tierra, los proletarios y los indígenas", lo que lleva a concluir que el abastecimiento estatal que reclamaban los individualistas doctrinarios nunca llegó a prender.<sup>(12)</sup>

Posteriormente vino el movimiento revolucionario de 1910 que trató de romper con el régimen anterior, plasmando ideas de contenido social en la Constitución de 1917.

En realidad, no fue un cambio radical, ya que, "desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, tanto el porfiriato como la Revolución Mexicana pertenecen al mismo proyecto históri

co global: el desarrollo del capitalismo en México". (13)

### 3. El sistema jurídico y la Administración Pública

De todas maneras, el intervencionismo estatal es un hecho. De ahí que el sistema jurídico sufra modificaciones. Un jurista mexicano, en los años sesentas, expresó: su preocupación con estas palabras: "El Derecho, como producto social que es, recibe actualmente el violento impacto de ese fenómeno descomunal que es el intervencionismo de Estado, que lo sacude, agrieta o le modifica sus raíces y cimientos, fenómeno que además aterra o desconcierta a los pueblos y sin que se pueda predecir su resultado final o si retrocedemos o avanzamos con él". (14)

Además, con el intervencionismo estatal, la Administración Pública, es decir, el Poder Ejecutivo, adquiere una enorme fuerza que va a afectar a todas las disciplinas jurídicas. Don Niceto Alcalá Zamora y Torres, procesalista, nos ilustra esta situación: "...el Poder Público es un gigante que mientras no esté derribado, por mucho que acepte renovarse o encorvarse siempre queda más alto que sus súbditos; y por eso es muy relativa la igualdad procesal de partes en los litigios que la enfrentan. Sin que el régimen político sea, como suele serlo en nuestro tiempo, muy socializado, muy autoritario, o las dos cosas a la vez, el interés público invocado como presunción normal a favor de la Administración, gozará de primacía por su índole, por su destino, por su permanencia y hasta por su total volumen". (15)

#### 4. Estado de derecho y Estado social de derecho

Con todas estas transformaciones y nuevas ideas se pasa de un Estado de Derecho Clásico, individualista y liberal a un Estado social de Derecho, debiendo deslindarlo del Estado socialista, que se inspira en distinta concepción tanto de la estructura social como de la organización económica, ya que se apoya en el pensamiento marxista leninista del derecho y del Estado. (16)

En el Estado de Derecho, los presupuestos que se daban eran: el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, el otorgamiento a los particulares de medios idóneos para su defensa, la constitucionalidad de la Ley, la plenitud jurisdiccional, y el cabal sometimiento de la Administración a la Ley. (17)

En cambio, el Estado social de Derecho se caracteriza como "una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social". (18)

Según el profesor Wolfgang Friedman el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: 1. protector; 2. dispensador de servicios; 3. administrador industrial; 4. controlador económico; y 5. árbitro. (19)

Estas funciones del Estado social las realiza de manera preponderante el Poder Ejecutivo. El predominio del poder



ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado, nos dice Jorge Carpizo, "es característica de los sistemas políticos contemporáneos". (20 )

Los otros órganos del Estado también participan, como lo señala el maestro Fix, que son: el poder constituyente, ya sea el original o el reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social; el poder legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de la legislación delegada en el ejecutivo, que es cada vez más frecuente; y, finalmente por los tribunales, que deben desarrollar los principios constitucionales y la legislación social, especialmente por los tribunales supremos y/o los especializados en materia constitucional. (21 )

La supremacía del ejecutivo se ve fortalecida, según Héctor Fix-Zamudio, por los siguientes elementos: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales. (22 )

Otras de las causas que contribuyen al predominio del poder ejecutivo, como lo señala Jorge Carpizo cuando se refiere al presidente mexicano, son: las amplias facultades que tie

ne en materia económica; la concentración de recursos económicos en la federación, así como el gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el distrito federal. (23 )

De ahí que podamos decir que existe una relación estrecha entre la economía y el orden normativo, por lo que Jorge Witker sostiene que a una economía liberal o de mercado puro corresponde un sistema jurídico privatista e individualista, mientras que a una economía intervenida o administrada corresponde un sistema jurídico de contenido social y fuertemente administrativista y económico. (24 )

##### 5. Derecho Económico

El Derecho, como ya dijimos en párrafos anteriores, sufre modificaciones que se ven reflejadas con la creación de una nueva disciplina jurídica como lo es el derecho económico.

Algunos doctrinarios opinan que el derecho administrativo ha hallado en la injerencia estatal en los procesos económicos, el factor que le imprime su mayor dinamismo en medida tal, que el derecho económico y el derecho administrativo son una y la misma cosa. (25 )

En mi opinión, el derecho administrativo tuvo su origen con el surgimiento del Estado de Derecho y estudió el acto administrativo, entre otros fenómenos jurídicos. Ahora, con el Estado social de Derecho nace el derecho económico que estudia

de manera preponderante a la planeación.

Entonces, consideramos que derecho económico es el "conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en el orden público económico plasmado en la Carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país". (26)

Por lo cual, llegamos a la conclusión, como lo señala la maestra Pineda, de que "en la cúspide de esta pirámide jurídico-económica se encuentra la planeación del desenvolvimiento económico y social". (27)

#### D. Planeación

##### 1. Origen

La planeación es, precisamente uno de los instrumentos con que cuentan en la actualidad los estados contemporáneos para lograr sus objetivos de desarrollo económico y social.

El origen de la planeación es motivo de discusión. Si partimos de la base de que el ser humano es racional y como tal va a desarrollar sus actividades, entonces el hombre ha planeado desde la comunidad primitiva.

En el siglo XIII, la empresa capitalista aplicó de manera sistemática la teneduría de libros y el empleo de cuenta de capital y de la cuenta de ingresos y gastos. (28)

En Alemania, con Walter Rathenau, se elaboró la planeación nacional-socialista con el objetivo de la conquista mili-

tar.

En 1929 la Unión Soviética inició su Primer Plan Quinquenal. Entre 1933 y 1943, en Estados Unidos, se hizo un desarrollo regional integral conocido como la Tennessee Valley Authority, aunque en ningún documento aparece la palabra planeación. (29)

En 1946, Francia fue la primer nación de Europa occidental que incorpora la planeación a su política de desarrollo, con un plan a largo plazo, al que se le conoció como Primer Plan Monnet de Modernización y Equipo. (30)

En México, el 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre Planeación General de la República y en 1933 se elaboró el Primer Plan Sexenal.

En América Latina, con la Carta de Punta del Este, Uruguay, en 1961, surgió la necesidad de realizar reformas internas mediante la confección de planes de desarrollo. (31)

"La verdad es que todos somos planificadores". (32)

Algunos economistas consideran que sólo en el mundo socialista existe la planificación, ya que sólo puede darse en condiciones de propiedad social de los medios de producción. (33)

Por otra parte, se puede decir, que en un principio "se adoptaban decisiones con base en ideas vagas acerca del progreso general y con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. El proceso no seguía un ritmo regular, sino que se interrumpía por trastornos y crisis; probablemente hubo bastante energía desperdiciada y los esfuerzos daban por resultado la sobreinversión.

En muchos aspectos el desarrollo era un proceso de prueba y error". (34)

En la actualidad ya no tenemos ese pretexto. Los Estados cuentan con un cúmulo de recursos técnicos y humanos, entre otros, para tratar de ordenar, programar sus actividades económicas, políticas, jurídicas, sociales y culturales, para beneficio de la colectividad y no sólo de intereses particulares.

Diremos que "la política sensata ha planeado desde siempre. Lo característico de la política moderna no es la invención de la planeación sino -dada la creciente complejidad de las condiciones de vida- la enorme necesidad de planear que se tiene". (35)

## 2. Concepto

El término planeación también ha causado polémica. Hasta hace pocos años era un término cargado de emotividad, ya que se le vinculaba con el "horror" al comunismo.

Además, encontramos varios sinónimos de planeación, tales como programación, planteamiento, programa, plan de gobierno, planificación, etc. Los más usuales son: planeación y planificación.

Un autor prefiere utilizar la palabra planificación debido a que la planeación se utiliza más bien para hablar de planes (urbanos, arquitectónicos, etc.) o a una "simple" confección de planes sin su realización. En cambio, el término de planificación, (independientemente que sea cierto o no que viene de

"plan", confección del plan, y "ficare", su realización) al menos no se presta a tantas "confusiones". (36)

Nuestra Carta fundamental adopta el término planeación, el cual encierra un contenido tanto jurídico como político, más que meramente económico.

Planear significa, gramaticalmente, trazar la disposición general de una obra, proyectar.

Para Mandel, la planeación es "una técnica de coordinación de las actividades económicas a fin de alcanzar ciertos objetivos prioritarios". (37)

Ceceña Cervantes considera que la "planificación económica viene a ser, así, la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general y a largo plazo". (38)

Por su parte, Carlos Rafael Rodríguez señala que la planeación no es una mera operación técnica, en la que se manejan variables económicas, "es ante todo una operación política, puesto que detrás de ella subyace una filosofía social, una proyección socioeconómica de carácter histórico". (39)

Rangel Couto nos dice que el término planeación corresponde a una forma específica y singular de conducir lo económico y social en una colectividad. (40)

Marcos Kaplan considera que la planificación es una forma del intervencionismo estatal que se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. (41)

Para Reinhold Zippelius, planear significa "proyectar mentalmente un objeto o situación deseados y señalar los medios y métodos para su consecución. Por tanto, un plan comprende el esbozo de una cierta concepción de objetivos, así como los medios técnicos y los métodos para su realización. En ambos aspectos, la planeación es capaz de 'racionalizar' la acción y, en especial, de hacerla transparente; al plano las propias representaciones de objetivos son fijadas (particularmente si hay conflictos de fines), se determina con mayor precisión su importancia relativa y se les delimita entre sí. Los medios y métodos para la realización del objetivo son seleccionados con auxilio de leyes y datos de la experiencia de modo tal que se alcance en la forma más segura, completa, rápida y con el menor costo posible".<sup>(42)</sup>

Jorge Witker considera que la planeación "constituye una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socio-económico y político y de sus leyes; que inserta en la carta fundamental define un proyecto nacional en función de determinados objetivos, precisamente estampados en una ideología constitucional y política".<sup>(43)</sup>

De ahí que podamos concluir que la planeación ya no sólo es un término arquitectónico, o económico sino también jurídico y político. Por tanto, entendemos por planeación aquel instrumento con que cuenta el Estado para lograr sus fines de desarrollo social y económico, al ordenar y programar sus recursos.

### 3. Tipos

La planeación, según Gunnar Myrdal, puede ser de dos tipos: la planeación imperativa y la planeación indicativa o democrática.

La planeación imperativa se caracteriza por una voluntad omnipotente y totalitaria del Estado; por la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción, donde el régimen económico de la propiedad es social o colectivo. Este tipo de planeación se identifica con la impuesta en la Unión Soviética y en los países socialistas.

La planeación democrática es indicativa para los particulares y obligatoria para los órganos del estado. Se presenta en regímenes de economía mixta. El Estado, en relación con los particulares, sólo se limita a orientarlos a través, por ejemplo, de estímulos fiscales, apoyos financieros, créditos para fomentar determinadas actividades industriales. Este tipo de planeación es característica de los países occidentales.

Los objetivos de la planeación democrática o indicativa serían:

- a) Crear condiciones generales favorables al desarrollo;
- b) Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo;
- c) Hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo 'básico';



- d) Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas, con la finalidad de garantizar la coherencia y coordinación".<sup>(44)</sup>

#### 4. Derecho comparado

La planeación se advierte en las cartas fundamentales europeas a partir de los primeros años de la posguerra, entre ellas se encuentran las siguientes:

La Constitución italiana de 1947, en su artículo 41, párrafo tercero señala que "La ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".

La Constitución de la República Federal de Alemania, de 1949, en su artículo 109.3 establece que "Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y las entidades federativas en lo que atañe al derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera de varios años de duración".

La ley fundamental francesa de 1958 en el artículo 34 dice que: "La ley se vota por el parlamento y fija las normas que conciernen a: ... leyes de planeación que determinan los objetivos de acción económica y social del Estado".

En la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982,

se señala que: artículo 91: "I. La organización económica y social del país debe ser orientada, coordinada y disciplinada por el Plan. 2. El Plan debe garantizar el desenvolvimiento armónico de los sectores y regiones, la utilización eficiente de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del ambiente y la calidad de vida del pueblo portugués".

La Constitución española de 1978, en su artículo 131 establece que: "1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley". (45)

Para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, presentó una tipología de los estilos de planificación en esta región. Se basa en el análisis de los proyectos nacionales de desarrollo, de los actores de

la planificación y de las concepciones que de ésta existen, elaborando cuatro estilos. (46)

En el estilo 1 sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y extranjeros, se distingue por el carácter subsidiario que se da a la actividad del Estado en materia de asignación de recursos y de políticas sociales por las facilidades dadas al capital extranjero y la apertura externa de la economía y, sobre todo el papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios. (47)

Señalan como ejemplo de este estilo a Chile, donde se le da importancia al capital extranjero en el "Estatuto de la Inversión Extranjera" promulgado en 1974. Este Estatuto se le define como "un cuerpo orgánico de normas que signifique una real promoción a la inversión extranjera", por lo que es necesario "ofrecer al inversionista extranjero las seguridades correspondientes del Estado de Chile". (48)

El estilo 2 se caracteriza por impulsar un proyecto de "mercado parcialmente reformado", en que sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados conjuntamente con el Estado. Postula que el crecimiento económico requiere de un régimen que garantice la libertad económica y fomente y proteja la iniciativa privada. Sin embargo, acepta la necesidad de promover, complementar y, en alguna medida, re

gular las acciones tendientes a operar las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, sobre todo en el ámbito de los objetivos sociales del crecimiento y en la creación de una infraestructura básica para la producción. Por esta razón el Estado interviene directamente en ciertas esferas productivas. (49)

Encuadran aquí a Venezuela cuya estrategia de desarrollo ha estado fundamentada en la participación activa del Estado como promotor, orientador y participe en la economía. Sin embargo, los planes que han hecho hasta ahora tienen escasas referencias a políticas concretas e instrumentos y órganos para ejecutarlas. Las debilidades de la planificación operativa tienden a hacer aún menos específico, y por lo tanto menos eficaz, el uso del instrumental operativo con que cuenta el Estado. (50)

La Constitución venezolana de 1961, en su artículo 98, establece: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país".

En el Estilo 3 sobresalen como actores de la planificación el Estado y los agentes privados nacionales que impulsan una economía de mercado orientada. Se plantea que la superación de los grandes problemas del desarrollo requiere cambios estructurales, a fin de lograr una distribución más equitativa de la

riqueza. (51)

Se refieren aquí a Perú y a México. La Constitución peruana de 1979 establece, en su artículo 111, lo siguiente: "El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio".

El caso de México lo analizaremos más adelante.

Por lo que se refiere al estilo 4, se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo de tipo socialista. Por lo tanto, en el caso de América Latina y el Caribe, este estilo se limita a la experiencia cubana. (52)

La planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social de los medios fundamentales de producción, el Estado socialista dirige en forma efectiva el desarrollo de la economía nacional. El mejoramiento del nivel de vida de la población constituye la meta principal y superior del desarrollo de la producción socialista. (53)

En cuanto a los agentes de la planificación, el artículo 16 de la Constitución expresa que "El Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Único de Desarrollo Económico y Social, de cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de

todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social". Además, el artículo 73 afirma que es atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular "discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social".<sup>(54)</sup>

## 5. **México**

### a) **Evolución histórica**

En México se han realizado numerosos intentos para planificar las actividades económicas y sociales. Existe material abundante relativo a la historia de la planeación en México. De ahí que algunos autores la dividan en etapas. Ejemplo de ello lo encontramos en la obra de José Luis Ceceña Cervantes quien divide el período que va de 1928 a 1982 en cinco partes.<sup>(55)</sup> Ceceña caracteriza a cada etapa con cierto rasgo del cual proviene la denominación que le asigna.

- I. Planificación económica por el prurito de planificar, 1928-1946.
- II. Planificación económica como base para obtener prés tamos internacionales, 1947-1958.
- III. Planificación económica hacia cambios estructurales, 1959-1970.
- IV. Planificación económica en un Gobierno de "transición" hacia lo mismo, 1971-1976.
- V. Planificación económica al revés, 1977-1982.

Por nuestra parte haremos una reseña cronológica de algu

nos acontecimientos en este período.

Tomaremos como punto de partida los primeros intentos que se hicieron durante la época del Presidente Calles, con el fin de reorientar la política económica mexicana. En 1928 se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico. El primero tenía la función de que los trabajos de estadística siguieran una orientación determinada por el Departamento con la finalidad de unificar la cooperación de todos los elementos federales. El segundo, se dedicaría al estudio de los asuntos económico-sociales de la nación y sería un cuerpo de consulta necesario y de iniciativa libre.

En realidad, el presidente Calles propuso elaborar un plan basado en el registro más riguroso. Aunque el primer Consejo llevó a mejorar la obtención de datos, el segundo nada hizo puesto que ni siquiera se integró. "De cualquier manera ya había tanto la intención como la conciencia de la necesidad de establecer la política económica con base en estudios adecuados y en consideraciones generales". (56)

En 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, se expide, el 12 de julio, la Ley sobre Planeación General de la República. La Ley decía: "La planificación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos: la coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo del país, en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topogra

ffa, clima, salubridad pública, y sus presentes y futuras necesidades. para lograr sus objetivos la ley señala la creación de dos organismos: La Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa". (57)

Con esta ley se pretendía realizar un inventario por regiones de los recursos naturales con el propósito de planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura que apoyara el progreso nacional. (58)

En 1933 la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario con la ayuda de un grupo de técnicos elaboró el Primer Plan Sexenal, para el período del Presidente Cárdenas. Contenia 15 rubros de los cuales los de mayor relevancia eran: el sector primario, en especial la cuestión agraria, luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas. (59)

En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946, con el Presidente Avila Camacho.

Durante la campaña electoral del Presidente Miguel Alemán, en 1946, se realizaron Mesas Redondas en las cuales participó activamente el candidato durante su gira por las entidades federativas.

Con el resultado obtenido de esas Mesas Redondas se redactó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados



y Empresas de Participación Estatal. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1951 se expide la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica.

En 1952, con Ruiz Cortines, se realizaron las Asambleas Económicas y Sociales, con representantes de diversos sectores sociales. En 1953 se crea el Comité de Inversiones. Posteriormente, por decreto de 29 de octubre de 1954, las funciones de dicho comité fueron transferidas a la Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era el de "examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al Presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas".<sup>(60)</sup> De este período es el Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958.

Durante la gira electoral de López Mateos, se efectuaron los Consejos de Planeación económica y social.

En 1958 se modifica la Ley de Secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, creando la Secretaría de la Presidencia, dependencia centralizada del Ejecutivo encargada fundamentalmente de la elaboración del plan general del gasto público y de los programas especiales fijados por el Presidente de la República, de la planeación del desarrollo regional y de la inversión pública y del sector paraestatal.<sup>(61)</sup>

En 1959 se publicó un acuerdo de 30 de junio que disponía que las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborasen su programa de inversiones para 1960-1964.

El 7 de julio de 1961 se publica un acuerdo que especifica uno de los objetivos de la Secretaría de la Presidencia, que sería el de la materia de planificación.

Por el acuerdo de 1º de marzo de 1962 se crea la Comisión intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia. Se le encomendó a dicha comisión la formulación de un Plan de Acción inmediata para el período 1962-1964.

En el año de 1963 se presenta un Proyecto de Ley Federal de Planeación a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Quedó sólo como proyecto pues no se aprobó. En esa época hubo cambio de legislatura y elecciones presidenciales.

Las Asambleas de Programación se realizaron durante la campaña electoral de Díaz Ordaz. En los primeros años de su sexenio (1964-1970), la Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. Por su parte, la Secretaría de la Presidencia, tomando en cuenta este programa y la unificación de la orientación de la inversión pública, solicitó los programas de actividades 1965-1970 a todos los organismos públicos. Con base en esto se realizó el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970. (62)

Durante este régimen se dio un paso muy importante para la planeación futura, se constituyó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México. (63)

El Anteproyecto de Lineamientos para el programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 se elaboró durante el cuarto año del régimen de Echeverría (1970-1976), por la Secretaría de la Presidencia, junto con Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y técnicos de CONACYT, Fondo de Cultura Económica, y la CEPAL. La ventaja de estos Lineamientos fue la de señalar metas claras y cuantificables que facilitan mucho la evaluación de su realización. (64)

También de este período es la creación de Comités Promotores del Desarrollo Económico en todos los Estados, por Decreto presidencial publicado en el D.O. el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente. (65)

El 25 de septiembre de 1975 la VIII Asamblea Nacional Ordinaria del PRI aprobó el Plan Básico de Gobierno para 1976-1982. López Portillo, al ser electo candidato del PRI a la Presidencia de la República dijo públicamente que hacía suyo el Plan Básico, aunque la realidad fue otra, ya que jamás lo apli

có y en cambio se elaboraron otros planes nacionales. Lo más característico de esta administración fue la Reforma Administrativa. para tal efecto, el nuevo presidente envió al Congreso de la Unión tres iniciativas de leyes:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O. 29.12.76).
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; (D.O. 31.12.76).
3. Ley General de Deuda Pública.

De esa época son diversos planes, entre ellos:

Plan Agropecuario y Forestal, 27 de abril 1978.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 19 mayo 1978.

Plan de Acción Inmediata para la Promoción y Desarrollo de la Industria Media y Pequeña, 19 mayo 1978.

Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 12 marzo 1979.

Plan Nacional de Electrificación Rural 1979-1982.

Política de comercio exterior proyectada para 1979-1982.

Plan Nacional de Turismo, 20 marzo 1980

Programa Nacional de Empleo, 1980-1982.

Es hasta el 17 de abril de 1980 cuando, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Los resultados en realidad fueron desastrosos, ya que no es suficiente el formular planes; lo que es indispensable es establecer los mecanismos que aseguren la realización de los mismos. (66)

De esta reseña se puede observar que el Estado mexicano ha tenido la necesidad de planear la acción gubernamental.

#### **b) Reformas constitucionales**

En 1981 se celebró un "Seminario nacional sobre las bases jurídicas de la planeación", donde se señaló la ausencia de bases jurídicas sólidas y la importancia de promover reformas constitucionales para llenar lagunas y disipar dudas sobre esta situación. (67)

De esta manera, el 3 de diciembre de 1982, el jefe del Ejecutivo Federal, envió al Poder Constituyente Permanente una iniciativa de reforma y adiciones a la Constitución General de la República.

El 3 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma varios artículos constitucionales, donde se otorga un cúmulo de atribuciones en materia económica al Estado mexicano, entre ellas la planeación.

Antes de esa fecha, "la intervención y dirección de la vida económica y su planeación, eran actividades que en algunos casos se encontraban implícita y en otros explícitamente autorizadas por los artículos 27, 28, 29, 31, fracción IV, 65, 73 y 131". (68)

Pues bien, el artículo 25 constitucional reformado otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Para realizar dicha función el párrafo segundo establece: "El Estado planeará,

conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco que otorga esta Constitución".

De esta manera, es la primera vez que se le confiere al Estado mexicano facultades expresas a nivel constitucional en materia de planeación.

Además, se advierte que ésta deberá respetar el ámbito de libertades y derechos fundamentales que establece la propia Constitución, "concibiendo a los mismos no desde su obsoleta perspectiva individualista, sino en los términos previstos por nuestro constitucionalismo social, característico del moderno Estado social de derecho".<sup>(69)</sup>

El tipo de planeación que regirá en México se establece en el artículo 26 constitucional:

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

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo.

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

Se consagra así el sistema de planeación indicativa y democrática y se establece constitucionalmente la obligatoriedad de los programas para la Administración Pública Federal.

El siguiente párrafo de este artículo señala las bases que deberá contener una ley de planeación:

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

El último párrafo de este artículo establece que la intervención del Congreso de la Unión en materia de planeación la señalará la ley.

Se puede observar la amplia injerencia que tiene la Administración Pública Federal en esta materia, mientras que el Congreso de la Unión tendrá sólo funciones de asesor y consultor del Ejecutivo. (70)

Otra reforma constitucional es la del artículo 73 fracción XXIX-D que establece la facultad del Congreso de la Unión: "para

expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

**c) Ley de planeación**

El 5 de enero de 1983 se expide la Ley de Planeación, que deroga a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

La Ley de Planeación consta de siete capítulos: I. Disposiciones Generales; II. Sistema Nacional de Planeación Democrática; III. Participación social en la planeación; IV. Plan y programas; V. Coordinación; VI. Concertación e inducción; y VII. Responsabilidades.

En el artículo primero se establece que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social. El objeto de esta ley es el de regular la planeación nacional del desarrollo.

El artículo tercero define a la planeación nacional del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

En el artículo cuarto se establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal para conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación de los grupos democráticos. Los ar-



títulos siguientes señalan las obligaciones de la Administración Pública Federal y del poder legislativo.

Entre otras obligaciones están: el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión; el Presidente de la República informará al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. Los Secretarios de Estado y los Jefes de los departamentos administrativos, además de dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional.

Tanto los funcionarios señalados como también los directores y administradores de las entidades paraestatales podrán ser citados por cualquiera de las cámaras para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, y señalarán las relaciones entre aquéllos y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

En el capítulo segundo, que hace referencia al Sistema Nacional de Planeación democrática dejando a las disposiciones reglamentarias el establecimiento de las normas de organización y funcionamiento del mismo, se le responsabiliza a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la elaboración del Plan Nacio-

nal de Desarrollo y de su coordinación. También proyectará y coordinará la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborará programas especiales que le señale el Presidente de la República.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, al definir las políticas financiera, fiscal y crediticia, al verificar el uso que se haga del crédito público y al considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como los precios y ta rifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Fe deral, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, entre otras.

A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde elaborar los programas sectoriales. Las entidades paraestatales presentarán propuestas para los programas sec toriales en relación a sus funciones y objeto. Estas entidades elaborarán su programa institucional respectivo, cuando expres amente lo determine el Ejecutivo Federal.

El capítulo tercero consta de un solo artículo que trata de la participación y consulta de los diversos grupos sociales para que expresen sus opiniones en relación al Plan y los progra mas. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y otra agrupaciones sociales, participarán como órganos de consul

ta permanente en los aspectos de la planeación democrática re-  
lacionados con su actividad a través de foros de consulta popu-  
lar.

El capítulo cuarto en su artículo 21 establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más lar-  
go plazo.

El artículo 30 establece que tanto el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales se publicarán en el "Di-  
rio Oficial" de la Federación.

La categoría del Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan indica los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

El capítulo quinto trata de los convenios de coordinación que celebrará el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las en-  
tidades federativas, a fin de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación de estos convenios en el "Diario Oficial" de la Federación.

El capítulo sexto trata de la concertación e inducción. La Administración Pública Federal podrá concertar con las re-

presentaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, a través de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren y dichos contratos y convenios se consideran de derecho público.

Para inducir las acciones de los sectores de la sociedad, la Administración Pública Federal aplicará los instrumentos de política económica, social, financiera, fiscal que deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en fin, se trata de políticas para promover, fomentar, regular, restringir, orientar, prohibir, y en general, inducir las acciones de los particulares en materia económica y social.

El capítulo séptimo trata de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

#### **d) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

En el mes de febrero de 1983 se dio inicio formal a los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. Se llevó a cabo un proceso de diálogo y comunicación con los distintos sectores y grupos que integran la población del país a través de estos Foros.

También participaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por medio de un proceso interno que vinculaba y sistematizaba los distintos planteamientos de

los coordinadores de sector, los que a su vez recogieron e integraron las propuestas de las entidades coordinadas, así como las consideraciones de las entidades federativas. Estas últimas, a través de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo.

Los Foros de Consulta Popular realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática fueron los siguientes:

Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación; Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México; y Comunicación Social.

En el mes de mayo de 1983 quedó integrado el Plan y fue aprobado por un Decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Díario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

El artículo décimoquinto de este decreto menciona las dependencias de la Administración Pública Federal que deberán coodinar los programas de mediano plazo y los correspondientes Programas de mediano plazo y los correspondientes Programas Operativos Anuales que competen a su sector. Estos programas corresponden a los rubros señalados en los Foros de Consulta Popular. También se señala que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinará qué dependencias participarán en la integración de cada uno de los programas. Los coordinadores de sector señalarán qué entidades para

estatales intervendrán en la elaboración de dichos programas.

El artículo décimo: séptimo establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones de este decreto.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponderá, conforme al artículo octavo, integrar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, documento de varios cientos de páginas, en su presentación elaborada por el presidente de la república, establece cuál es su propósito fundamental:

"Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". (71)

De este propósito fundamental derivan cuatro objetivos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La introducción de este documento, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, comienza así: "El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales".<sup>(72)</sup> A continuación, se hace un repaso histórico de la planeación en México; se enfatiza que hubo una consulta popular durante la campaña presidencial; luego se mencionan los instrumentos jurídicos que fundamentan la planeación en México; posteriormente, se refiere a la manera como se fue elaborando el Plan; y, finalmente se hace una reseña del contenido del Plan.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- I. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia.
- II. Instrumentación de la estrategia.
- III. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

La primera parte consta de cuatro capítulos: la política del Estado mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo; y, la estrategia económica y social.

Dentro del capítulo de la política del estado mexicano,

en el inciso "Constitución, Proyecto Nacional y orientación de Gobierno", se dice que los principios del Proyecto Nacional son permanentes: "el nacionalismo, la libertad y la justicia, la de mocracia como sistema de vida, la economía mixta, la rectoría del Estado y las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales y el internacionalismo". (73)

De estos principios políticos del Proyecto Nacional, se definieron las siete orientaciones de gobierno: El nacionalismo revolucionario; la democratización integral; la sociedad igualitaria; la renovación moral; la descentralización de la nacional; el desarrollo, empleo y combate a la inflación; y, la planeación democrática. (74)

La segunda parte contiene los capítulos siguientes: La política económica general; la política social; las políticas sectoriales; y, la política regional.

La tercera parte consta de un solo capítulo denominado "Participación de la sociedad en la ejecución del Plan", con tres subincisos relativos a las cuatro vertientes de participación: la obligatoria, la de coordinación y las de concertación e inducción.



## CAPITULO I

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) PINEDA, Fanny. "El Derecho Económico: Derecho del Desarrollo", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XIX, no. 55, enero-abril 1986, p. 77.
- (2) Idem, p. 79.
- (3) RANGEL COUTO, Hugo, El Derecho Económico. 3a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 31.
- (4) CECENA CERVANTES, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México), México, UNAM, 1982, p. 20.
- (5) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 34.
- (6) Ibid.
- (7) TINBERGEN, Jan, La planeación del desarrollo, Traducción Javier Márquez. 1ª reimpresión, México, F.C.E., 1982, p. 7.
- (8) POLO, Antonio, "El nuevo derecho de la Economía", Antología de estudios del Derecho Económico, Serie: Lecturas Universitarias, No. 28, México, UNAM, 1978, p. 55.
- (9) RUIZ MASSIEU, José Francisco, "La Rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del Derecho Administrativo Mexicano", La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985 pp. 280-281.
- (10) Citado por RUIZ MASSIEU, José Francisco, op. cit., p. 280.
- (11) Citado por RUIZ Massieu, José Francisco, op. cit., p. 283.
- (12) RUIZ MASSIEU, José Francisco, pp. 283-284.
- (13) CUADRA, Héctor, "Las vicisitudes del derecho Económico en México a partir de 1917", Antología de estudios de Derecho Económico, Serie Lecturas Universitarias, No. 28, México, UNAM, 1978, p. 99

- (14) NAVA NEGRETE, Alfonso, "Contratos Privados de la Administración Pública". Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo XIII, Núm. 51, julio-septiembre 1963, p. 701.
- (15) Citado por GONZALEZ PEREZ, Jesús, Administración Pública y Libertad, México, UNAM, 1971, p. 77.
- (16) FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana", La Constitución Mexicana, Retoría del Estado y Economía Mixta, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 83.
- (17) LANDELINO LAVILLA, Alsina citado por: FRIGINAL FERNANDEZ VILLA VERDE, Luis. La Protección de los Derechos Fundamentales en el ordenamiento español. Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1981, p. 7.
- (18) FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana", op. cit., p. 84.
- (19) Idem., p. 85.
- (20) CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México Siglo Veintiuno, Editores, S.A., 1978, p. 19.
- (21) FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana", op. cit., p. 85.
- (22) Citado por CARPIZO, Jorge, "México, Poder Ejecutivo 1950-1975", Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, p. 312.
- (23) CARPIZO, Jorge, op. cit., pp. 25-26.
- (24) WITKER, Jorge, "Derecho Económico y Planeación en México". Boletín Mexicano del Derecho Comparado, México, año XVIII, No. 54, septiembre-diciembre 1985, p. 1060.
- (25) RUIZ MASSIEU, José Francisco, op. cit., p. 297.
- (26) WITKER, Jorge. Derecho Económico, México, Editorial Harla, 1985, p. 9.
- (27) PINEDA, Fanny. op. cit., pp. 84-85.
- (28) CECEÑA CERVANTES, José Luis, op. cit., p. 30.
- (29) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 254.
- (30) PINEDA, Fanny. op. cit., p. 79.

- (31) CECEÑA CERVANTES, José Luis, op. cit., p. 46.
- (32) LOZA CANO, María Rosalva, La Planeación Económica como instrumento Jurídico. Tesis de Licenciatura. México, UNAM, 1985, p. 14.
- (33) CECEÑA CERVANTES, José Luis, op. cit., p. 32.
- (34) TINBERGEN, Jan, op. cit., p. 7.
- (35) ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría General del Estado, Trad. Héctor Fix Fierro, UNAM, México, 1985, p. 369-370.
- (36) CECEÑA CERVANTES, José Luis, op. cit., p. 32.
- (37) Citado por LOZA CANO, María Rosalva, op. cit., p. 16.
- (38) CECEÑA CERVANTES, José Luis, op. cit. pp. 31-32.
- (39) Citado por LOZA CANO, María Rosalva, op. cit., p. 27.
- (40) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit. p. 254.
- (41) KAPLAN, Marcos, "Intervencionismo Estatal", Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984, p. 184.
- (42) ZIPPELIUS, Reinhold, op. cit., p. 368-369.
- (43) WITKER, Jorge, "Derecho Económico y Planeación en México", op. cit., p. 1063.
- (44) TINBERGEN, Jan, op. cit., 7 y 13.
- (45) Citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana", op. cit., p. 117.
- (46) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. "El Marco para el análisis de la planificación en la región". Revista de Administración Pública, México Nos. 55-56, julio-diciembre 1983, pp. 249-150.
- (47) Idem, p. 254.
- (48) Idem, p. 255.
- (49) Idem, p. 256.
- (50) Idem, p. 262.

- (51) Idem, p. 263.
- (52) Idem, p. 266.
- (53) Ibid.
- (54) Ibid.
- (55) Véase CECEÑA CERVANTES, José Luis, op. cit. pp. 53-235.
- (56) Idem, p. 55.
- (57) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., pp. 250-281.
- (58) CECEÑA CERVANTES, José Luis. op. cit., pp. 37-58.
- (59) CUADRA, Héctor. op. cit., pp. 126-127.
- (60) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 261.
- (61) CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, "Derecho Administrativo", Introducción al derecho mexicano, Tomo I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 327.
- (62) CUADRA, Héctor, op. cit., pp. 130-131.
- (63) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 263.
- (64) CUADRA, Héctor, op. cit., p. 131.
- (65) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 263.
- (66) OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, Portée juridique de la planification de developpment economique et social- le cas de la France et du Mexique. Tesis para el doctorado del tercer ciclo, Tomo I, Paris 1983, p. 183-184.
- (67) OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, op. cit., p. 182.
- (68) PINEDA, Fanny, op. cit., p. 86-87.
- (69) OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "Marco Constitucional de la Planeación", La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1985, p. 330.
- (70) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "Planeación y división de poderes", La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 397.

- (71) México, Secretaría de Programación y Presupuesto. An-  
tología de la planeación en México (1917-1985); Siste-  
ma Nacional de Planeación Democrática (1982-1985), To-  
mo 10, México, S.P.P., Fondo de Cultura Económica, 1985,  
pp. III-IV.
- (72) Idem, p. 145.
- (73) Idem, p. 160.
- (74) Idem., pp. 161. a 168.

## CAPITULO II

### LA PLANEACION URBANA

#### A. ASENTAMIENTOS HUMANOS

##### 1. Evolución histórica

Un breve análisis histórico de los primeros asentamientos humanos permite observar la evolución del hombre nómada, desde su aspecto recolector-cazador, hasta el hombre sedentario, con el descubrimiento de los factores que regulan la agricultura. Las circunstancias de movimiento permitieron al hombre reconocer que existen factores biológicos que regulan la reproducción cíclica de determinados granos y de otras especies vegetales, en virtud de lo cual transforma paulatinamente sus movimientos en asientos temporales en lugares donde dichas especies vegetales se reproducen naturalmente. Un perfeccionamiento a partir de estos conocimientos permitieron al hombre introducirse a la agricultura. Es entonces cuando se da la transición de los campamentos nómadas a los asentamientos mayores. Así, el hombre se ve en la necesidad de crear habitaciones, establecer y delimitar la propiedad, asociarse para lograr sus intereses comunes, y perfeccionarse en su trabajo, lo que lo lleva, con el transcurso de los años a fundar ciudades y a crear sistemas más complejos como es el caso de las metrópolis de nuestros días.

El establecimiento de grandes agrupaciones humanas se ha debido tanto a elementos de la naturaleza como a factores de

orden humano. Los elementos de carácter físico favorables para dicho establecimiento fueron, como ejemplo para el desarrollo de la agricultura, condiciones climáticas de tipo templado; sue los llanos, bajos y fértiles; zonas en que generalmente existen ríos que suministran agua abundante y que en ocasiones permiten su navegación. Los litorales recortados, con bahías, fiordos: o estuarios favorecieron al hombre para dedicarse a la pesca y pa ra resguardar sus embarcaciones.

Los elementos desfavorables, para los asentamientos humanos, de carácter físico han sido: los climas polares, los desiertos, las regiones altas, las tierras pobres, las regiones selváticas.

Por otra parte, factores de orden humano han influido preponderantemente en el establecimiento de conglomerados, tales como las invenciones técnicas, las conquistas y colonizaciones; las creencias religiosas; la cercanía con un centro urbano que permite a la gente del campo vender sus productos; confinamiento en sitios poco deseables -como por ejemplo montañas- de pueblos perseguidos y despojados de sus tierras por otros más poderosos.

En la actualidad, la industrialización ha sido uno de los factores que han contribuido al establecimiento de grandes aglo meraciones humanas.

Los asentamientos humanos se definen, según la concepción tradicional del desarrollo, como "los lugares de concentración física en los que se llevan a cabo actividades econó-

micas".<sup>(1)</sup> Mientras que, la "planeación actual del desarrollo urbano tiene una visión muy diferente de la forma y función de los asentamientos y de la estructura de sus modalidades. No los considera como receptáculos pasivos de la actividad económica, sino como motores dinámicos que, según la manera en que funcionan, puede acelerar o entorpecer la consecución de otros objetivos no sólo económicos, sino también en materia de salud, educación, bienestar general y otras esferas sociales y políticas".<sup>(2)</sup>

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos considera un asentamiento humano como la "radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran" (artículo 2 fracción I).

## 2. Formas (pueblo, ciudad, metrópolis)

Los asentamientos humanos, en su evolución histórica, han aparecido, podríamos decir, bajo diferentes formas. La más antigua de ellas fue la aldea, posteriormente el pueblo, después la ciudad y actualmente la metrópolis. No obstante dicha evolución y lo que los datos estadísticos reflejan de que la población mundial tiende a concentrarse en las grandes ciudades, todavía existen pueblos y aldeas. Además, en la antigüedad, los griegos acuñaron el término "megalópolis", que significa 'gran



ciudad' para distinguirla de las ciudades pequeñas.

No pretenderemos dar una definición absoluta de cada una de estas formas de asentamientos humanos pues podríamos obtener tantas definiciones de pueblo, ciudad o metrópolis como existen o han existido en el mundo o, por otro lado, las mismas palabras "pueblo", "ciudad" y "metrópolis" tienen diversas acepciones o, a veces, representan intereses ideológicos o emotivos. Sin embargo, daremos algunas pautas generales que nos orienten acerca de este tema.

Ahora bien, tanto la palabra pueblo como ciudad son de origen latino; así, pueblo significa conjunto de los ciudadanos y, ciudad se refiere al conjunto de los ciudadanos de un estado o ciudad.

Esto, como vemos, no nos aclara nada, sin embargo, existe el vocablo "urbs", también del latín, que fue reemplazado por la palabra "civitas" y, el vocablo "rus", también latino, que significa el campo. De ahí que se diga que lo urbano aparece como segregación de lo rural; la "civitas" o "urbs" se nos presenta como algo distinto del "rus" o campo. Entonces, identificaremos al "rus" con el "pueblo" y al "urbs" con la "ciudad".<sup>(3)</sup>

Por lo que respecta a las diversas acepciones de pueblo y ciudad, encontraremos definiciones de índole geográfica, demográfica, sociológica y jurídico-políticas. La primera se referirá a una región o a una demarcación de un lugar o espacio físico, la segunda hará alusión al número de habitantes de ese

espacio; la tercera comprenderá las formas o estilos de vida y, la última podrá tratar acerca de la organización político-administrativa o, en el caso del "pueblo", titular de la soberanía, o, elemento constitutivo del Estado.

Se dice que en realidad no existe un consenso para definir las características y las variables de lo urbano, la ciudad o conceptos afines. Así, Dewey, quien analizó 18 trabajos sobre el tema y encontró cuarenta rasgos distintos en las definiciones sobre lo urbano, dice que aunque algunas variables fueron utilizadas con mayor frecuencia que otras, sin embargo, "en lo que se refiere al tema de lo rural y lo urbano, en lo único en lo que parece que todos los escritores están de acuerdo, es que, en formas distintas las condiciones que están relacionadas con la ciudad y el campo son las variaciones en el tamaño de las localidades y la densidad de la población".<sup>(4)</sup>

Por su parte, L. Unikel, al referirse a las diversas definiciones de urbanización, las divide en tres grupos: 1. La demográfico-ecológica, que define a la urbanización "como un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración individual".<sup>(5)</sup>

2. La sociológica, "la urbanización significa el pasaje o mutación de un estilo de vida rural a un estilo de vida urbano, o bien un cambio gradual de una sociedad de tipo rural a una sociedad de tipo urbano. Este cambio, se dice, puede verificarse

se de dos maneras o en dos etapas: i) el crecimiento de las ciudades existentes y la creación de nuevas ciudades, ii) la extensión del estilo de vida urbano sobre las áreas rurales que las circundan". (6)

3. El enfoque estructural funcionalista combina en una sola la definición demográfico-ecológica y la sociológica. Así, la urbanización consistiría en un proceso mediante el cual la población de un área determinada, al mismo tiempo la propia área se convierten en urbanas. (7)

Estas definiciones han sido criticadas por parciales, por unidimensionales. Uno de estos críticos es Castells, quien finalmente se adhiere a la definición de urbanización demográfico-ecológica, es decir, entiende a la urbanización como "un proceso de concentración de la población, en dos niveles: 1) la multiplicación de los puntos de concentración y 2) el aumento en la dimensión de cada una de las concentraciones". (8)

Podemos observar entonces la dificultad que se presenta para precisar una definición de estos tipos de asentamientos; de ahí que la Ley General de Asentamientos Humanos se refiera a centros de población como "las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos"

(artículo 2, fracción segunda), sin hacer distinción entre pueblo, ciudad y metrópoli. Sin embargo, sí contempla el fenómeno de la conurbación y establece en su artículo 18 (modificado) que: "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica".

Además, hace una distinción, en su artículo tercero, al referirse a una población rural y una población urbana y lo hace en los siguientes términos: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural...".

Pero, ¿qué se entiende por población urbana y qué, por población rural? "A primera vista, la definición de población urbana y rural parece ser evidente: población urbana es toda aquella que vive en las ciudades, y rural la que no vive en ciudades".<sup>(9)</sup> Esta definición, desgraciadamente, no despeja la incógnita, ya que una definición aceptable de población urbana y rural es tan difícil como una de urbanización.

La sociología ha intentado establecer una teoría que explique la sociedad urbana, así como también los censos de muchos países han intentado establecer ciertos criterios. Las teorías sociológicas más representativas son dos: 1. las teorías de contraste y 2. las teorías por deducción.

1. Las teorías de contraste agrupan a dos criterios diferentes: a) una clasificación de índole dicotómica; b) otra, donde se dice que existe un "continuum" urbano rural.

a) La concepción dicotómica clasifica a las localidades y a su población en función de la presencia o ausencia de uno o varios rasgos específicos;

b) El "continuum" demanda una especificación de cantidad o grado.

2. Las teorías por deducción consideran a la ocupación como la variable que establece cambios cualitativos entre ambos tipos de comunidades. "Así, el predominio de la ocupación agrícola caracteriza a la comunidad rural y el de la ocupación no agrícola a la urbana. La ocupación, la magnitud de la población de la localidad y la densidad de la población, han sido las variables 'causales' más aplicadas en este enfoque".<sup>(10)</sup>

Por otra parte, los criterios censales que se aplican pueden agruparse en dos grandes categorías: a) según alguna característica de las divisiones administrativas menores de un país, y b) según el número de habitantes de las localidades.

Cabe agregar que las Naciones Unidas han realizado estudios sobre las características de los censos de 53 países. Estos estudios permiten distinguir alrededor de 30 tipos distintos de localidades urbanas, es decir, existen diversidad de criterios para definir lo que es la población urbana. Varias instituciones internacionales han hecho el esfuerzo por unificar los criterios censales. La O.N.U. ha optado por utilizar, en los estudios comparativos internacionales sobre el proceso de urbanización en América Latina, África y Asia, un criterio dicotómico según el cual consideran urbanas las localidades de

20,000 o más habitantes.

La urbanización, generalmente, aparece como un fenómeno dependiente de la industrialización, sin embargo, la "ciudad" ha precedido a la "industria". Así lo afirma Gideon Sjoberg: "El hombre comenzó a vivir en ciudades hace unos 5,500 años".<sup>(11)</sup>

Además, como dice Sjoberg, "empleando un término del desaparecido arqueólogo inglés V. Gordon Childe, podemos afirmar que la revolución urbana tuvo una importancia equivalente a la de la revolución agrícola que la precedió y a la de la revolución industrial que la seguiría".<sup>(12)</sup>

Considerando que la ciudad ha evolucionado a partir de entonces, dividiremos en etapas históricas a las ciudades como sigue: ciudad antigua, ciudad medieval, ciudad barroca, ciudad industrial y, por último, zona metropolitana. v megalópolis.

### 3. Ciudad antigua

Para determinar la existencia de una ciudad antigua, V. Gordon Childe aporta los siguientes diez criterios: "Existencia de especialistas no productivos a tiempo completo (tales como sacerdotes, funcionarios o trabajadores de servicios); población de talla y densidad suficientes; existencia de un arte peculiar; escritura y números; actividad científica; sistema tributario que concentra el excedente de producción; Estado; arquitectura pública monumental; comercio a larga distancia; existencia de clases sociales".<sup>(13)</sup>

Estas consideraciones demuestran que el surgimiento de las ciudades se debió a la conjunción de diversos factores entre los que destacan los de índole geográfica, tecnológica y organizativa.

Así, los primeros asentamientos urbanos surgieron allí donde había agua abundante para el regadío por gravedad y donde al mismo tiempo se disfrutaba de un clima seco y soleado, de inviernos suaves y donde la renovación del suelo era posible y el transporte relativamente fácil. No es, por tanto, ninguna casualidad el que, tanto en el Viejo como en el Nuevo Mundo, las primeras ciudades aparecieran en latitudes tropicales, sobre llanuras aluviales próximas a ríos o lagos, con climas secos y acceso fácil a un área extensa. Estas fueron precisamente las condiciones que caracterizaron a los valles de México Central, Mesopotamia, el Nilo, el Indo, así como en las riberas del río Amarillo. Las más antiguas expresiones hoy descubiertas son las ciudades de Jericó, Eridu, Akkad, en Sumeria y la siempre célebre Ur.<sup>(14)</sup>

La evolución tecnológica permitió al hombre obtener excelentes agrícolas; así, las innovaciones técnicas facilitaron la producción, el transporte y el comercio. Entre estas invenciones destacan los vehículos con ruedas, la fuerza de tracción animal, los caminos, los barcos de vela, las norias, los tornos de alfarero, la metalurgia, la escritura, la acuñación de moneda y la contabilidad.

El otro factor que contribuyó al desarrollo de las ciu-

dades fue el de tipo organizativo, es decir, se requirió de una organización social para recoger, almacenar y distribuir el excedente agrícola. También se organizó la fuerza de trabajo necesaria para la construcción en gran escala de edificios públicos, murallas, fortificaciones o sistemas de regadío.

Las ciudades primitivas del Cercano Oriente, del Oriente y del Nuevo Mundo compartieron un determinado número de rasgos organizativos. El principal de ellos era la existencia de una teocracia: el rey y el sumo sacerdote eran una misma persona. La clase dominante vivía en el centro de la ciudad donde se encontraban también los más importantes edificios. Más alejadas del centro se encontraban las casas y talleres de los artesanos. Los ciudadanos más pobres vivían en las afueras de la ciudad, junto a los labradores, "las viviendas dispersas de unos y otros se hacían más escasas a medida que se alejaban de la ciudad, confundiéndose, por último, con el campo abierto".<sup>(15)</sup>

La organización política fue un factor decisivo para la pronta aparición de nuevas ciudades. Estos nos lo ilustra claramente Sjoberg: "Los imperios son unos eficaces propagadores de las formas de vida urbana porque tienen que construir ciudades que les permitan conservar la supremacía militar en los territorios conquistados. Las plazas fuertes, a su vez, requieren un aparato administrativo para extraer los recursos de la región conquistada y para promover un comercio necesario tanto para el mantenimiento de la guarnición militar como para el au



mento de la riqueza de la metrópoli. Aun cuando la nueva ciudad empezara siendo una mera avanzada comercial, como ocurría en el caso de los fenicios, era necesario proporcionarle algún apoyo militar y administrativo a fin de garantizar su supervivencia y su funcionamiento en territorio extraño". (16)

El imperio romano fue, indudablemente, el que más contribuyó a la difusión de la vida urbana en las regiones de Occidente. Sin embargo, con la caída de la ciudad de Roma también desaparecieron numerosas ciudades europeas; otras quedaron reducidas al tamaño de aldeas y otras sobrevivieron, sobre todo en Italia y en el sur de Francia.

En realidad, las ciudades antiguas eran pequeñas en relación con el número de pobladores agrícolas y el de las hordas nómadas existentes en la periferia. También, las catástrofes naturales, los incendios, las inundaciones, las épocas de hambre y las enfermedades contribuyeron a su decadencia.

#### 4. Ciudad Medieval.

Así, la mayoría de los asentamientos humanos en la Europa medieval fueron rurales. García Enterría considera que la Edad Media "es el proceso de maduración de esa estructura rústica y de su paulatino alumbramiento de un nuevo mundo urbano.... La ciudad medieval, instrumento y fruto de ese proceso de maduración, aparece a la vez, como fortaleza, donde se refugian en caso de ataques externos los habitantes del entorno y como mercado, como centro en el que los campesinos acuden a vender sus

cosechas y a procurarse productos que ellos no producen". (17)

Las ciudades italianas y francesas supervivientes alcanzaron un notable desarrollo: París, que tiene a fines del siglo XII 100,000 habitantes y un siglo después tiene ya 240,000. Florencia contaba con 45,000 habitantes a fines del siglo XII y en 50 años duplica su población, y con cifras análogas Venecia, Milán y Génova que llegaban ya a los 100,00 habitantes. Además, la revitalización del tráfico comercial con los imperios bizantino y árabe contribuyeron a la prosperidad de las ciudades italianas.

La ciudad medieval -nos dice Manuel Castells- representa las franquicias de la burguesía mercantil en su lucha por emanciparse de la nobleza feudal y del poder central. Su evolución es muy diferente según el tipo de lazos entre la ciudad y el territorio circundante (campo dependiente de los señores feudales) y viceversa. De esta manera, en las ciudades en que vivió la nobleza, sellando un pacto de dominación con la nueva clase mercantil, ésta trató de adoptar el sistema de valores feudal, siguió un modelo de consumo ostentatorio y el sistema de estratificación intra-urbano se desarrolló considerablemente. Por el contrario, en aquellas ciudades en que la burguesía hubo de mantenerse en un mundo propio, resistiendo a las reacciones del feudalismo, se estrechó la comunidad entre los ciudadanos, y el sistema de valores dominante fue el de la nueva clase, expresado particularmente en el espíritu de ahorro e inversión al cual conducía la lógica de su situación en la estructura social,

ya que cortados de las fuentes de suministro, su capacidad financiera y de producción manufacturera constituían la única garantía de supervivencia. (18)

La ciudad medieval, en el plano arquitectónico, aportó: el castillo, la catedral, los palacios de gobierno, las lonjas y mercados, la plaza de armas o la plaza mayor, los conventos, las sedes judiciales o consulados, las casas gremiales, las Universidades, los hospitales.

Otras características de las ciudades medievales fueron las siguientes: organización de los trabajadores en gremios y corporaciones; intensificación de la actividad comercial; economía monetaria; el derecho es un orden jurídico abstracto (esto significa que el "burgués" está sometido a leyes generales pero no a vínculos personales de vasallaje o fidelidad), se presenta la recepción del derecho romano y se desarrolla el estamento de los juristas; en cuanto al Estado, aparece un nuevo orden político que concluirá decantando en la forma del Estado moderno, y en su más alta expresión, las grandes monarquías nacionales; y, en cuanto a la cultura, las Universidades juegan un papel destacado que concluye por desembocar en un "renacimiento cultural sistemático". (19)

##### 5. Ciudad barroca

La ciudad barroca, así la denomina García Enterría, que corresponde al estadio histórico siguiente, sistematiza y desarrolla esos logros de la fase anterior. Aparece la ciudad "ca-

pital" del Estado nuevo; éste impone una sede permanente. Esa capital concentra todos los grandes servicios estatales, radica en ella la burocracia creciente. Por eso mismo, esta ciudad sue le estar dominada por el Palacio regio, con sus parques y jardines; surge a la vez la gran avenida racionalmente trazada como expresión misma de la voluntad centralizadora que prevalece en el Estado, además de que la artillería regia pudiera dominar la ciudad; aparecen teatros reales, museos, monumentos que conmemoran grandes victorias o héroes o personajes de la política del Estado.

La ciudad o su centro significativo es "planeado" de una manera global por artistas y arquitectos con vistas a lograr "perspectivas", conjuntos artísticamente bellos, sin otra funcionalidad social destacada. Así, se crean conjuntos cortesanos-administrativos enteros, los "sitios reales" como Versalles, ciudades trazadas enteras, como una creación abstracta, como San Petersburgo.

#### **6. Ciudad industrial**

La ciudad industrial aparece entre 1750 y 1850. En esta época destaca tanto la expansión del poderío europeo sobre otros continentes así como el desarrollo de una tecnología basada en fuentes de energía inanimadas. Esto permitió la elevación del nivel de vida de los europeos y el mantenimiento de un crecien te contingente de especialistas; particularmente de los cientí ficos.

El industrialismo trae consigo grandes adelantos en la agricultura, en la conservación de alimentos, en las comunicaciones y transportes. La máquina de vapor, el sistema de fábricas que implicaba la producción masiva de bienes y la mecanización de actividades, contribuyen a configurar un nuevo mundo la boral. Se suprimen los gremios y corporaciones por la Revolución francesa lo que lleva a un régimen de mercado libre de trabajo, regido por la oferta y la demanda. El liberalismo se instaura como sistema en la producción y en los precios: es la "ley natural" del mercado. (20)

Las nuevas técnicas sanitarias; nuevas técnicas constructivas abiertas sobre todo por el hierro, que permiten edificaciones en altura hasta entonces inimaginadas; nuevas energías (carbón, gas, electricidad); medios de transporte independientes de los animales o del viento, todas estas novedades van a posibilitar concentraciones urbanas sin precedente en la historia.

La familia campesina emigra a la ciudad. Estos nuevos asentamientos masivos transforman las superficies de suelo rústico a suelo urbano sin más que trazar unas calles, lo que se llamará "urbanización" del suelo. Esto permitirá enriquecimientos espectaculares por lo que no se duda en justificar como un derecho absoluto a la propiedad inmobiliaria. (21)

## 7. Zona Metropolitana

El fenómeno propio del siglo XX es la aparición de la zona metropolitana. Tanto las condiciones técnicas como sociales han jugado un papel de importancia en el crecimiento y aumento de densidad de las ciudades; la energía eléctrica, las vías rápidas de comunicación y los medios electrónicos de transmisión de información contribuyen a este desarrollo.

Las ciudades industriales de los países capitalistas desarrollados son las primeras en experimentarlo. No obstante, en los años cincuenta se acentúa este fenómeno en siete importantes centros urbanos que ya contaban con cinco millones de habitantes: Nueva York, París, Londres, la región alemana de Rhein-Ruhr, Tokio-Yokohama, Shangai y Buenos Aires. (22)

En 1984 se consideró que eran 34 ciudades con más de cinco millones de habitantes, de entre ellas destacan: México, con 16 millones; Buenos Aires, 11 millones; Nueva York, 15 millones; Sao Paulo, 16 millones; Moscú, 9 millones; Delhi, 7 millones; Shangai, 12 millones; Calcuta, 11 millones; Tokio, 17 millones. La Organización de las Naciones Unidas prevé que para el año 2025 habrá 93 ciudades con más de 5 millones de habitantes y 80 de ellas estarán en las naciones en desarrollo. (23)

En otro orden de ideas, el concepto de metrópolis resulta tan ambiguo como el de ciudad, de ahí que en seguida consideraremos los criterios que a nuestro parecer son más importantes.

El criterio demográfico cuantitativo considera un mínimo

de 50,000 habitantes en los países desarrollados y entre 50,000 y 100,000 en los subdesarrollados. (24) Así, por ejemplo, en el censo correspondiente al decenio 1940-1950 de los Estados Unidos de Norteamérica se definió el área Metropolitana "Standard" como la extensión territorial o grupo de zonas contiguas integradas social y económicamente con una ciudad central de 50,000 habitantes como mínimo. Según dicho criterio existían a la sazón 168 regiones metropolitanas "standard", cifra que para 1971 vendrían a ser probablemente muy próxima a las 200, más de treinta de las cuales contaban con una población regional superior al millón de habitantes. (25)

Por su parte, Luis Unikel considera que la metrópolis o zona metropolitana se define como "la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa". (26)

para Castells este término no es sólo el aumento en dimensión y densidad de las aglomeraciones urbanas existentes según las definiciones más difundidas con criterios de delimitación estadística que casi nunca toman en consideración cambios cualitativos aplicables a una gran "ciudad" pre-metropolitana; para

él, los rasgos distintivos de la nueva forma llamada metrópolis son la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica. (27)

Este nuevo fenómeno posee dos vertientes básicas, según Castelló: 1. La constitución de las regiones urbanas o metrópolis como forma espacial característica de las sociedades capitalistas altamente desarrolladas. 2. La penetración acelerada de las formas socio-espaciales de los países dominados ("subdesarrollados") del sistema capitalista, a partir de su inserción en la estructura general del sistema. (28)

El fenómeno metropolitano, estudiado con mayor profundidad en los países desarrollados, se ha extendido desde fines de la década de los sesentas como una preocupación de los países subdesarrollados sobre todo en América Latina donde se ha llegado a considerar como uno de los problemas más importantes. De hecho, nuestras metrópolis se encuentran en la disyuntiva cuya solución no se ha logrado"... por un lado, son consideradas obstáculos al desarrollo por absorber en su crecimiento recursos del interior al incurrir en elevados costos sociales de urbanización, y de ser el centro a través del cual ejercen los controles del sistema capitalista mundial sobre los subsistemas nacionales. Por otro lado, se las justifica como una forma de alcanzar niveles de eficiencia económica acorde con los que exhiben los países desarrollados". (29)



Este nivel de desarrollo a que han llegado los asentamientos humanos requiere de un lenguaje técnico que otorga un nuevo significado semántico a diversos términos entre los que destacan: metrópolis, conurbación, megalópolis.

Así, la metrópolis propiamente dicha se origina por la expansión de la ciudad que constituye el núcleo metropolitano; conurbación significa el encuentro espacial de varias ciudades en expansión y, la megalópolis o región urbana se refiere al conjunto de actividades interpenetradas, difundidas en el espacio con independencia de sus núcleos iniciales. (30)

### **B. Megalópolis**

El término "Megalópolis" es utilizado por el geógrafo Jean Gottman para indicar el sistema urbano, múltiple y complejo, que comprende varias metrópolis, como es el caso de la costa nordeste de los Estados Unidos, desde Boston a Washington. (31)

También, en Estados Unidos de Norteamérica, los suburbios, que antes eran meras comunidades habitacionales y que dependían de los viejos núcleos urbanos, en la actualidad se han convertido en el lugar de residencia de casi la mitad de la nación y donde se lleva a cabo la mayor expansión y desarrollo de ese país. Las autopistas periféricas se han transformado en las calles principales de las metrópolis, rodeando de lejos sus distritos comerciales y conectando directamente constelaciones de áreas suburbanas. Como dice el geógrafo Peter O. Muller, "ha habido

un vertiginoso desplazamiento de la actividad económica de los viejos centros urbanos a las periferias suburbanas" y "la metrópolis ha sido vuelta al revés". (32)

Ejemplo de lo anterior son los complejos de alta tecnología de los Estados Unidos suburbanos, entre ellos: el Valle del Silicio, que marca la pauta de las industrias electrónica y cibernética, ubicado entre San Francisco y San José; el Valle del Antilope, nuevo y floreciente complejo aeroespacial que se extiende al norte de los Angeles; y, los corredores de investigación y desarrollo situados a lo largo de las rutas 128 e I-495 en las afueras de Boston. (33)

De esta manera, estas nuevas formas de asentamientos humanos han sido denominadas "nebulosas urbanas" por J. Gottman. De ahí que Castells considere que "el espacio no es sino un elemento más de un complejo proceso... Sin embargo, lo característico de las nuevas formas está en que las organizaciones han aumentado extremadamente sus dimensiones y potencialidades y que, desde el punto de vista técnico se ha hecho infinitamente más fácil la transferencia de personas, bienes o informaciones. El espacio ha desaparecido, por tanto, prácticamente, como elemento de delimitación de unidades socialmente significativas". (34)

Por otro lado, el administrativista español García de Enterría llega a concluir que la ordenación del territorio se ha convertido en "una de las primeras funciones públicas del orden político actual, no sólo estatal, sino internacional" a través

de diversas acciones "entre Estados limítrofes, de las organizaciones regionales internacionales, de las Naciones Unidas incluso". (35)

#### B. URBANISMO. Problemática científico-social.

El urbanismo, fenómeno propio aunque no exclusivo del Estado contemporáneo, destruye la antigua concepción que lo limitaba a obras de ingeniería y arquitectura, en virtud de que como fenómeno complejo político social, envuelve conceptos de carácter jurídico, pues su reglamentación es primordial, así como sobre todo de carácter sociológico.

La palabra "urbanismo" es reciente y, según afirma G. Bardet, "pudo aparecer por primera vez en 1910 en el Bulletin de la Societé Geographique de Neuchatel, debida a la pluma de P. Clerget". (36)

Lanversin introduce un nuevo concepto del urbanismo, cuando lo asimila a la ordenación del territorio, ya que para él el urbanismo es "la organización del espacio nacional en función de la población". (37) además, agrega que dicha ordenación deberá realizarse a través de los planes de modernización y equipo regionales.

Núñez Ruiz, por su parte, define el urbanismo como "ciencia social que tiene por objeto el planeamiento de la dinámica urbana del espacio para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, en interdependencia de la estructura

económica-social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en comunidad".<sup>(38)</sup> En la historia del urbanismo se pueden observar diferentes etapas, de acuerdo a las preocupaciones o prioridades del momento. En la primera etapa, los motivos religiosos y defensivos tuvieron extraordinaria importancia desde los tiempos de las civilizaciones antiguas; en una etapa posterior, la preocupación fue del orden estético. Ejemplo de ello son los trabajos de Haussman (1809-1891) para la transformación de París, es decir "trazado de avenidas rectilíneas y anchas, bordeadas a uno y otro lado por edificios a menudo parecidos, cuyas alturas resultasen armoniosamente proporcionadas a la anchura de la calle, apertura de amplias plazas simétricas dotadas de monumentos prestigiosos".<sup>(39)</sup>

Una siguiente época se vio determinada por preocupaciones de salubridad, de ahí la creación de instalaciones higiénico-sanitarias. Posteriormente, irrumpe una problemática económica donde se plantea la cuestión de cómo dar a cada región su oportunidad, dentro de un contexto económico en transformación. Simultáneamente, surgen otras preocupaciones, tales como la administración de una ciudad, la creación de vías de circulación, la resolución de problemas ambientales, entre otras.

La ciudad ha sido objeto de estudio desde tiempos muy remotos. Platón y Aristóteles hablan de la ciudad. Con la especialización de las ciencias sociales se estudia a la ciudad desde diferentes perspectivas. Filósofos, historiadores, economistas, demógrafos, sociólogos, geógrafos han aportado su contribución.

Hasta la época de la primera guerra mundial se consideró al urbanismo como una mera extensión de las actividades del arquitecto. Es hasta 1913 cuando se constituyó el Town Planning Institute, en Gran Bretaña y, en 1920 se realizó el primer examen de ingreso para la profesión de urbanista, es decir, el urbanismo, como actividad profesional autónoma y específica, es en gran medida un fenómeno del siglo XX.

Entonces, podemos decir que "el urbanismo es una práctica de origen reciente que bordea ya el problema especulativo o los datos parciales del problema real y que tiende a convertirse en global, reuniendo todos los datos de la experiencia y del conocimiento". (40)

De ahí que el estudio de los problemas urbanos implique, en gran medida, el estudio de problemas sociales. Debido a ello existen numerosos trabajos de sociólogos urbanos, pertenecientes a los países desarrollados. Entre ellos, encontramos diversas tendencias. Así, por ejemplo, en Estados Unidos los sociólogos urbanos enfocarán la problemática desde distintos ángulos, tales como: los problemas de los barrios; la toma de decisiones; o, análisis psico-sociales y cuantitativos. Los franceses, por su parte, enfocarán el problema a cuestiones psico-sociales, culturales y políticas. Esta última tendencia es la más reciente en la sociología urbana francesa y se refiere a la ciudad "como lugar de negociación y de oposición entre actores colectivos". (41)

Uno de los representantes más eminentes es Manuel Castells, quien dice que "los problemas reales (connotados y tratados en forma inadecuada) son los relativos al proceso colectivo de reproducción de la fuerza de trabajo y a las unidades de consumo colectivo (aglomeraciones) en las que dicho proceso se realiza".<sup>(42)</sup>

Por su parte, Henri Lefevre, destacado filósofo francés, se preocupa de que en la problemática urbana intervengan todos los interesados en ella, es decir, los políticos, los especialistas, y las fuerzas sociales, "clases, fracciones de clases, reagrupamientos, o alianzas de clases".<sup>(43)</sup>

La variedad de enfoques relacionados con el urbanismo permite que encontremos varios tipos del mismo; así los tipos de urbanismo, a partir de los agentes que lo deciden, serían:

- a) Urbanismo de los hombres de buena voluntad. Se refiere a los especialistas que añoran el regreso al campo, a la naturaleza.
- b) Urbanismo de los administradores vinculados al sector público. Se cree científico pero tiende a descuidar el "factor humano".
- c) Urbanismo de los promotores. Estos conciben y realizan para el mercado, con propósitos de lucro. Ya no venden alojamiento o inmuebles sino urbanismo.

Esta clasificación la elaboró Henri Lefebvre, cuya idea de urbanismo se centra en aquel donde se dé la participación so

cial y la realidad urbana se destine a los usuarios.

Entre nosotros, Pérez Abreu considera que "el urbanismo comienza como actividad de las autoridades municipales en los países que primero sufren el fenómeno del desarrollo demográfico, y se van creando las atribuciones urbanísticas como competencias nuevas de los gobiernos de las ciudades. Más tarde aparece el urbanismo como ciencia o técnica y como carrera profesional". Además, agrega, "la función urbanística va cayendo en especialistas profesionales que se van formando en escuelas de alta cultura y la función gubernativa del urbanismo se va independizando de la construcción de las obras públicas, porque se empieza a considerar peligroso, como efectivamente lo es, que la misma autoridad encargada de la realización de la obra pública maneje la clasificación urbanística de realizarla, con lo que quedarían concentradas en esa autoridad grandes decisiones sociales aparentemente sólo técnicas que corresponden al desarrollo urbano".<sup>(44)</sup>

Este autor señala que existen tres tipos de urbanismo: el urbanismo técnico; el urbanismo institucional que significa crear las facultades urbanísticas del Estado; y, el urbanismo social que son los valores de la comunidad ciudadana regional o nacional que alimentan y son la razón del urbanismo de Estado.<sup>(45)</sup>

Por otra parte, la problemática urbana de países desarrollados y subdesarrollados ha sido discutida en foros internacionales. Las Naciones Unidas han organizado una serie de con

ferencias, entre ellas, la de Estocolmo en 1972, sobre el medio ambiente; la Conferencia Mundial de Población, en Bucarest, en 1974; la Conferencia de 1976 en Vancouver sobre los asentamientos humanos; y, la Conferencia Internacional sobre Población de 1984, en México.

Además del fenómeno del urbanismo, propiamente tal, se ha presentado el del gigantismo de las urbes principales, es decir, las metrópolis. Esta problemática se acentúa en los países subdesarrollados como en el caso de América Latina. A raíz de ésto, se organizó un Coloquio en Río de Janeiro sobre "El reto de las metrópolis" en septiembre de 1984. Los problemas tratados ahí fueron, entre otros: 1. dificultades para administrarlas debidamente; 2. enormes y crecientes costos que ello supone; 3. acumulación incesante de responsabilidades sociales y materiales; 4. frustración respecto de la incidencia del dinamismo y el peso metropolitano sobre el desarrollo nacional, sobre los centros menores y el universo rural. (46)

En mayo de 1987 se llevó a cabo, en la ciudad de México, el "Primer Congreso Mundial de Grandes Metrópolis", organizado por la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, entidad internacional nacida hace unos años en Ile de France. En este Congreso se expusieron los siguientes temas: desarrollo urbano; vivienda en los países subdesarrollados; vivienda en los países desarrollados; la salud en relación con las metrópolis; transporte urbano; el medio ambiente; administración y organización de ciu



dades; financiamiento, problemas económicos y componentes de inversión extranjera en grandes metrópolis. (47)

Podemos observar, entonces, que el urbanismo abarca una multitud de aspectos; de entre ellos destacamos dos: el crecimiento demográfico y la contaminación ambiental, los cuales, por su magnitud, no han tenido precedente en la historia de la humanidad.

### 1. POBLACION

La población mundial, en el siglo XVII, se estimó que no llegaba a 500 millones de habitantes. Entre 1750 y 1900 la población mundial se elevó de 800 a 1650 millones de habitantes. Este aumento de la población coincidió más o menos con el comienzo de la Revolución Industrial en Europa. El crecimiento de la población se aceleró durante la primera mitad del siglo XX, teniendo 2 billones de habitantes en 1930 y llegando a 2,500 millones en 1950.

En 1975 eramos 4 billones de habitantes. Según cálculos que aparecieron en el "National Geographic", la población mundial será, en el año 2000, de 6 billones de habitantes y para el año 2025, 8 billones. Por su parte, el Reporte del Banco Mundial señala que seremos 10.5 billones de habitantes en el año 2000, a menos que haya un significativo descenso de la tasa de crecimiento de la población. (48)

El fenómeno de aumento de la población llamó la atención

de Thomas Malthus, quien en 1798 escribió su "Ensayo sobre el principio de la población". Ahí advirtió que debía frenarse ese crecimiento pues de lo contrario gran parte de la población viviría en la miseria debido a la escasez de alimentos, "ya que la especie humana aumentaría con la progresión de los números 1, 2, 4, 8, 16, 128, 256 y las subsistencias como la de los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9".<sup>(49)</sup>

Podemos observar que en un principio la población mundial creció lentamente debido a epidemias y desnutrición. Entonces, la tasa de mortalidad era alta y la de nacimientos, ligeramente alta. Con los avances en materia de salud, la tasa de mortalidad disminuyó notablemente y como consecuencia, hubo un crecimiento demográfico.

El crecimiento demográfico ha sido estudiado desde un punto de vista teórico. Kingsley Davis opina que un moderno cuadro de referencia del análisis de la población, a diferencia del de Malthus, "es más sencillo, más desprovisto de preconcepciones morales y más flexible. Supone que la población sólo puede aumentar o disminuir en una zona dada por virtud de los nacimientos, las defunciones y la migración y que, por consiguiente, cuanto afecte a estos tres factores, afecta automáticamente al crecimiento de la población".<sup>(50)</sup>

En otras palabras, se puede decir que todo cambio acusado en el índice de población es por incremento o disminución natural, o sea, por exceso de nacimientos sobre defunciones o

viceversa, y por la conducta migratoria del hombre.

La primera causa, o sea el aumento natural de población, en que intervienen los datos de natalidad y mortalidad, nos indica que "la tasa del crecimiento natural, es igual a la diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Cualquier variación en los índices, genera cambios en la densidad de la población". (51)

Posteriormente, con la industrialización, se elaboró la teoría de la transición, es decir, "a medida que se industrializan las zonas no explotadas y alcanzan un nivel de vida más alto; a medida que adquieran maneras urbanas, educación, movilidad social y ciencia comenzarán a limitar su fecundidad marital como han hecho los habitantes de los países industrializados más viejos". (52)

Se dice que la transición demográfica tiene tres fases. La primera existe en aquellas sociedades que no han empezado aún su desarrollo y se caracteriza por altas tasas de natalidad y de mortalidad -entre 40 y 50 por 100- al grado tal que propia mente se eliminan mutuamente y en consecuencia, el crecimiento natural es bajo. En segunda, la tasa de mortalidad empieza a de crecer agudamente por los avances logrados en medicina y salud pública, y años después la tasa de natalidad baja también. Mas en esta fase de baja mortalidad y de alta natalidad, la población crece desmesuradamente. La tercera fase existe en las sociedades en que la natalidad y la mortalidad se encuentran ya en bajos ni

veles, más o menos estables, aunque puede exceder un poco la na  
talidad. (53)

Por su parte, Manuel Castells, al hablar del crecimiento demográfico señala que en 1950 la población norteamericana representa el 6.7% de la población mundial y la europea el 15.7% y para el año 2000 la proporción sería de 5% y 9.1%, respectivamente, además, la población de Asia (sin la URSS) era en ese año del 23%, y para el año 2000 representará el 61.8%; entonces, si este crecimiento demográfico "se relaciona con la estructura económico-política internacional, y concretamente, con el descenso continuo del nivel de vida en aquellas áreas de mayor crecimiento demográfico y con la movilización política de las masas populares de dichas zonas, puede entenderse, -nos dice Castells- a la vez, el repentino interés de los 'científicos sociales' occidentales por el control de natalidad y la preocupación por el desarrollo urbano". (54)

Así, al convertirse el crecimiento demográfico en un problema o preocupación a nivel mundial, la organización de las Naciones Unidas convocó a la comunidad internacional a una serie de conferencias mundiales sobre población. En 1954 se celebró una en Roma; otra en 1965 en Belgrado; otra en Bucarest, en 1974 y otra en México, en 1984.

Las dos primeras conferencias fueron de naturaleza puramente técnica. Las siguientes ya tienen un carácter político, es decir, se ve ya a la población en relación con el desarrollo y

también la mutua relación entre el hombre y el medio ambiente. "Esto incluye no solamente los factores sociales y económicos, sino también los factores culturales, la estructura familiar, los recursos y los derechos humanos". (55)

Los cuatro puntos del programa de la Conferencia en Bucarest fueron:

- Recientes tendencias demográficas y perspectivas futuras.
- El cambio demográfico y el desarrollo social y económico.
- La población, los recursos y el medio ambiente.
- La población y la familia.

La Conferencia Internacional sobre Población, de 1984 en la ciudad de México, fue llamada a revisar el Plan de Acción sobre Población Mundial adoptado en la Conferencia de Bucarest. Este plan de acción enfatizaba la importancia de tener acceso a la información y a los servicios de planeación familiar.

La política sostenida por Estados Unidos en 1984 fue la siguiente: "Los Estados Unidos no consideran al aborto como un elemento aceptable de los programas de planeación familiar y no contribuirán más con aquellos programas en que el aborto es parte". (56)

Esta política ha causado polémica entre varios grupos norteamericanos, de ahí que se diga que "mientras los grupos del derecho a la vida se sienten reivindicados, los proponentes del

control natal temen la devastación del proyecto del control poblacional en países en desarrollo". (57)

Estos últimos grupos están muy preocupados, y cabe destacar la visita que realizó la presidenta de la "Planned Parenthood Federation of America" a nuestro país, en marzo de 1987. (58)

Además existe un ensayo muy interesante, "El debate de la población", ahí se dice que según la forma como se examine la cuestión, el "problema de la población" puede ser una situación desesperada o no constituir problema alguno. De acuerdo con una visión, el problema es suficientemente grave en muchas partes del mundo para justificar que el gobierno intervenga cuando las personas decidan tener más hijos. Otra opinión -que se identifica marcadamente con Julian Simon, profesor de economía de la Universidad de Maryland- sostiene que no existe problema demográfico en el mundo de hoy porque una población creciente puede contribuir a la prosperidad de los países, ya que no sólo eleva el número de consumidores sino también el de los productores. (59)

Entonces, ¿Será la población un problema, o no?. Por su parte, el maestro Rangel Couto considera que son un elemento decisivo para el desenvolvimiento económico de un país: el ritmo de crecimiento de la población, su distribución geográfica y su estructura por edades; además añade qué entiende por dicho desenvolvimiento: "aquél que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático de justicia social interna y externa." (60)

Sin embargo, es indudable que todo ser humano necesita

satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud. En la Declaración de Principios de Vancouver sobre los asentamientos humanos de 1976 se señalaron dichas necesidades y se dijo que: "El desarrollo económico inequitativo, que se refleja en las amplias diferencias de riqueza que actualmente existen entre los países y entre los seres humanos y que condenan a millones de personas a una vida de pobreza, privada de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentos, educación, servicios sanitarios, vivienda, higiene mental, agua y energía"; y "Advirtiendo que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de la vida", es indispensable su mejoramiento "para la satisfacción plena de las necesidades básicas". (61)

Por otra parte, cada vez más se acentúa la diferencia entre países desarrollados y países subdesarrollados. Lo 'paradójico' es que la población mundial se desplaza rápidamente a un mundo de habitantes de ciudades.

La proporción de la población urbana mundial, respecto a la total ha aumentado de un porcentaje de 27.6% en 1950, a un 36.3% en 1970 y se proyecta en un 50% para el año 2000.

Los países desarrollados, ya urbanos en casi dos tercios en 1970, se espera que sobrepasen el 80% para el año 2000. La población urbana de los países menos desarrollados se proyecta que suba, en esos treinta años, del 27.5% en 1970 al 41.4% a fines del presente siglo. (62)

Los siguientes datos reflejan el crecimiento de la po-

blación urbano-rural, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. (63)

PAISES DESARROLLADOS			PAISES SUBDESARROLLADOS		
AÑO	P. URBANA (en billones)	P. RURAL	AÑO	P. RURAL (en billones)	P.URBANA
1950	.44	.39	1950	1.38	.29
1975	.75	.34	1975	2.17	.81
2000	.99	.28	2000	2.89	1.96
2025	1.19	.20	2025	2.86	3.91

América Latina es una de las regiones que presenta la mayor tasa de crecimiento de población, seguida de cerca por África y Asia Meridional. En estas regiones las ciudades crecen a un ritmo muy rápido, próximo al 4% anual. Pero lo peculiar en América Latina es que ello continúa ocurriendo cuando ya el continente ha urbanizado el 60% de su población. En las otras regiones menos desarrolladas, la población urbana no alcanza el 30%. Por eso, cuando se considere la relación entre el crecimiento urbano y total de población, América Latina se destaca netamente del resto del mundo en desarrollo. (2.3% anual contra 1.3% Africa, 1.2% Asia Oriental, 1.0% Asia Meridional). El contraste es igualmente claro con las regiones desarrolladas (Europa 0.9%, URSS 1.4%, América del Norte 1.1% Oceanía 1.7%). (64)

Es por ello que se dice que Latinoamérica es con mucho el líder en el proceso de urbanización entre las regiones menos desarrolladas. Con un 56.7% de proporción urbana según el cálculo



lo de 1970, rivaliza con la URSS, la menos urbanizada de las regiones más desarrolladas. Para el año 2000, se prevé que la proporción de la población en ciudades en América Latina alcance tres cuartos del total, ligeramente por debajo del promedio actual de las regiones ahora más desarrolladas. (65)

Es interesante destacar, como lo hace Oscar Yujnovsky, que en los países latinoamericanos, el Estado influyó en la conformación territorial y en la urbanización de manera muy distinta a como lo hizo en los países europeos. En estos, "el estado nacional fue posterior a la transformación capitalista de la sociedad civil; en América Latina, el Estado y la urbanización precedieron a la propia sociedad civil". (66)

Otro elemento que hay que tomar en cuenta respecto a la situación de América Latina es el relativo a las inversiones extranjeras. Marcos Kaplan señala que "Los grupos norteamericanos operantes en América Latina han contribuido así, directa e indirectamente, al creciente desplazamiento del eje organizativo, del peso específico y del poder, desde la sociedad rural hacia la urbana y, en la misma medida, han incrementado su capacidad de influencia y de control sobre los sistemas nacionales en su conjunto". (67)

Por lo que toca a las fuerzas y estructuras sociales urbanas nos dice: "En los principales países latinoamericanos se ha dado un creciente predominio de las actividades y formas urbanas, y de las estructuras sociales e institucionales correspon

dientes. La industrialización desnivelada pero acelerada, la ex pansi<sup>o</sup>n de los sectores secundario y terciario, el incremento de la trama de relaciones con el exterior, el ascenso del interven cionismo estatal, contribuyen a un tipo particular de moderniza ción". (68)

Pues bien, además del crecimiento natural de la población, el fenómeno de la migración campo-ciudad es el otro factor que contribuye notablemente al crecimiento de las ciudades, por lo que corresponde a la población. Para los emigrantes del campo, en América Latina, según Jean Remy, "la ciudad representa el lu gar de ruptura con todo su pasado; se sienten atraídos hacia ella, esencialmente por la imágen de lujo que representa y las facilidades de consumo que parece ofrecer casi automáticamente". (69)

Ma<sup>s</sup> que una imágen de lujo, lo que los empuja a emigrar es la situación crítica que se vive en el campo y las escasas posibilidades de desarrollo que ahí pueden tener.

Así, las causas, entre otras, que contribuyen a la migra ción campo-ciudad son: a) la disminución relativa de oportuna des de empleo en las zonas rurales y la expansión de otros sec tores; b) las ventajas de la producción y distribución más efi cientes de los productos que se logran con la concentración es pacial en el sector no agrícola. (70)

México, nuestro país, cuenta con una población de más de 80 millones de habitantes. Así lo informó el presidente del Con sejo Nacional de Población, en la XVIII sesión ordinaria de este

Consejo, en el mes de marzo de 1987.<sup>(71)</sup>

En el año de 1793 se levantó el primer censo de población en México, por órdenes del virrey, conde de Revillagigedo. En ese año, el número de habitantes registrados sumaba 4.483,529. Humboldt consideró que en el año de 1803 la población ascendió a 6 millones y medio. Por su parte, Henry George Ward estimó la cantidad de 8 millones de habitantes para el año de 1827.<sup>(72)</sup>

Ya para 1888 eran 11.5 millones de habitantes; en 1930, 16.5 millones; en 1950, 26 millones y en 1970, más de 48 millones.<sup>(73)</sup>

El programa nacional de desarrollo urbano y vivienda señala que en 1984 éramos 76.4 millones de habitantes.

En los años setentas, México registró una de las tasas de crecimiento de población más altas del mundo, es decir, del 3.5%, tasa muy superior al promedio de América latina que era de 2.9%. Esto se debió a una drástica reducción de la mortalidad combinada con una fecundidad alta.

Entonces, México, al igual que otros países en desarrollo, presenta las siguientes características demográficas: a) alta fecundidad; b) baja mortalidad; c) crecimiento de la población; d) aumento de la población menor de quince años, al grado que llega al 40 o 45% de la población total; e) aumento de la densidad de población en ciertas zonas.

Esto significa que conforme a la teoría de la transición demográfica México se encuentra en la segunda fase. Se dice que

ya está pasando a la tercera etapa pues su tasa actual de crecimiento se estima en 2% anual, es decir, se considera que la tasa de natalidad está en descenso.

El proceso de urbanización comienza en México a partir de 1940, debido tanto al crecimiento natural de la población como de los movimientos migratorios del campo a la ciudad. De esta manera, la estructura ocupacional ha cambiado de rural a urbana, es decir, ya en 1972 el 62% de la población económicamente activa se dedicaba al sector industrial y al sector servicios, con un 23.5% y un 38.5% respectivamente. <sup>(74)</sup>

Las siguientes cifras muestran como ha aumentado la población urbana respecto a la rural.

AÑO	P. TOTAL	P. URBANA	P. RURAL
1900	13 607.3	2 639.8	10 967.5
1910	15 160.4	3 668.8	11 491.6
1921	14 334.1	4 472.2	9 861.9
1930	16 552.6	5 545.1	11 007.5
1940	19 653.6	6 898.4	12 755.2
1950	25 791.0	10 706.1	14 804.1
1960	34 923.1	17 706.1	17 217.0
1970	48 225.2	28 308.5	19 916.7 <sup>(75)</sup>
1984	76 400.0	50 900.0	25 500.0 <sup>(76)</sup>

(en miles)

Cabe destacar que la población mexicana se concentra, por un lado, en unas cuantas ciudades y zonas del país y, por el otro, se presenta una gran dispersión de población rural que habita en varias decenas de miles de pequeñas localidades, esparcidas por

todo el territorio nacional. Así, en 1984, como lo señala el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 50.9 millones de habitantes se concentran en 2,129 centros de población, mientras que 25.5 millones viven en 123,171 asentamientos rurales.

A pesar de la disminución tan considerable de la población rural, resultado directo de la migración masiva y continúa de las zonas rurales a la urbana, la población de localidades rurales de diversos tamaños sigue en aumento.

Por otra parte, en lo referente a la estructura por edades, la población mexicana está compuesta predominantemente por jóvenes, en edad reproductiva. Así, en 1975 la población de México estaba constituida en un 65% por individuos menores de 25 años. En 1986, la estructura por edades fue la siguiente: 31 millones de mexicanos tienen menos de quince años; 47 millones tienen entre 15 y 64 años, y 3 millones tienen más de 65 años.<sup>(77)</sup>

Los instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado mexicano para regular el fenómeno de la población los encontramos en la Constitución, en la Ley General de Población y en los planes y programas.

Los artículos de la Constitución mexicana que se refieren a la materia de población son los artículos 4 y 73 fracción XVI.

El artículo 4º constitucional fue reformado en 1974 para quedar como sigue: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia".

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre,

responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".

El artículo 73 fracción XVI, otorga facultades al Congreso de la Unión: "Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Otro artículo que también tiene relación con este tema es el artículo 11, que se refiere a la libertad de tránsito existente dentro de nuestro territorio nacional. En su primera parte establece que: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes".

Durante el régimen del Gral. Lázaro Cárdenas se decía: "Hay que hacer patria", <sup>(78)</sup> por lo que la Ley General de Población de 29 de agosto de 1936 era poblacionista. La población se contemplaba como problema y de ahí su artículo 1º, "Los problemas demográficos fundamentales de cuya resolución se ocupa esta ley, comprenden: I. El aumento de la población; II. Su racional distribución dentro del territorio; III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; IV. El acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros; V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias; VI. La preparación de los núcleos indígenas

para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala esta ley".

El 27 de diciembre de 1947, siendo presidente Miguel Alemán, se publicó en el Diario Oficial una nueva ley que derogó a la anterior. Esta ley también era poblacionista y señalaba, en su artículo 4º que "El aumento de la población debe procurarse: I. por el crecimiento natural, y II. por la inmigración". Es diferente del artículo cuarto de la anterior ley, ya que ésta procuraría ese aumento también por la repatriación.

En la ley de 1947 el artículo segundo era el que enumeraba los problemas demográficos. Contenía ya sólo seis fracciones, similares a las primeras seis de la ley anterior, aunque modificó la IV. "La asimilación de los extranjeros al medio nacional"; y la VI. "La preparación de los núcleos indígenas para incorporar los a la vida nacional, en mejores condiciones físicas, económicas y sociales desde el punto de vista demográfico".

Posteriormente, el 7 de enero de 1974 se publicó una nueva Ley General de Población, derogando a la de 1947. Su tónica ya no es poblacionista. Así lo establece su artículo 1º: "Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del

desarrollo económico y social".

Entre los fines de esta ley, señalados en el artículo 3º, destacan los siguientes: I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país; VIII. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran; IX. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados; X. Procurar la movilización entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población; XI. promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

Esta ley, en su artículo 5, crea al Consejo Nacional de Población "que tendrá a su cargo la planeación demográfica del



país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos".

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo se propone como objetivo fundamental de la política demográfica superar un planteamiento cuantitativo a uno cualitativo, es decir, "consiste en contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica tanto en las áreas rurales como urbanas".<sup>(79)</sup>

Según el Plan Nacional de Desarrollo, ésto se logrará a través de la "Regulación de los fenómenos demográficos a fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico, a fin de incrementar el bienestar general de la población".<sup>(80)</sup>

## 2. MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente implica la relación del hombre con la naturaleza y viceversa. De ahí que Francisco di Castri se pregunte: "¿Es la ecología ciencia de la naturaleza o ciencia humana?; a lo que responde que es una y otra cosas, ciertamente, pero no ciencia de una naturaleza que excluye al hombre, ni ciencia de una humanidad alejada de la naturaleza".<sup>(81)</sup>

También se pregunta qué es en realidad la ecología: "¿Una ética y una acción con vistas a salvar animales y plantas, un partido político, un movimiento de impugnación crítica contra la energía nuclear y la contaminación, un sentimiento neorromántico, de vuelta a la naturaleza, una disciplina científica derivada de la biología o un producto de todo ello, se trata de una filosofía, de un mensaje, de un mito o de una ciencia?". (82)

Por otra parte, el medio ambiente, para uno de los ideólogos franceses más notables en este terreno, "es todo lo que hace agradable o desagradable, sano o malsano, el medio en el que vivimos, bien sea desde el punto de vista biológico, psíquico o visual. Este medio es colectivo, en oposición al medio ambiente individual (interior de una vivienda, de un lugar de trabajo). Así, en una ciudad, el medio ambiente es la calidad del agua, de los alimentos, el nivel sonoro, el paisaje urbano, la duración de las migraciones alternantes, la presencia o ausencia de espacios verdes, tanto por su papel en la lucha contra la contaminación atmosférica como por el contacto que procuran con la naturaleza". (83)

Castells critica a Garnier (el ideólogo antes citado), ya que en su opinión, esto no quiere decir que "el conjunto de los problemas connotados por la temática del medio ambiente no constituya más que una cortina de humo para desviar las luchas sociales de sus objetivos (necesariamente sociales). Muy al contrario, se plantean de este modo cuestiones extremadamente con-

cretas, pudiendo ser tratadas en otros términos, a condición de encontrar de nuevo sus características en la niebla suscitada a su alrededor". (84)

La maestra Pineda, por su parte, nos explica la situación que prevalece en nuestro país. "En México, el incontrolado e irracional aprovechamiento de los recursos trajo como consecuencia la destrucción masiva de los bosques, la aparición de grandes áreas de tierra áridas, la erosión, la contaminación de acuíferos, el agotamiento de algunos recursos naturales y la disminución de algunas especies vegetales y animales". (85)

"A esto hay que agregar el crecimiento incontrolado de algunas ciudades que agravó violentamente los problemas relacionados con la vida urbana, tales como la contaminación de la atmósfera y el agua la gran acumulación de basura y las enfermedades". (86)

Enseguida haremos algunos comentarios sobre la contaminación del agua y del aire.

#### a) La contaminación del agua

La contaminación del agua se produce por los desperdicios que se le arrojan: las aguas fecales, los desperdicios de las industrias, la espuma de los detergentes, etc.

La región de Nueva York, por ejemplo, elimina diariamente 6,000 millones de litros de aguas fecales por las alcantarillas. Las aguas de albañal contienen 1,700 toneladas de materia orgánica que contaminan el agua. Los técnicos miden la materia orgánica

nica sólida presente en las aguas fecales por la cantidad de oxígeno necesario para descomponerla, para así convertirlas en aguas menos perjudiciales. Este proceso recibe el nombre de "demanda de oxígeno bioquímica" (BOD). El agua ( $H_2O$ ) tiene un peso de oxígeno de 88 por ciento, pero los desperdicios no los pueden extraer. Este es el oxígeno que "respiran" las plantas y los animales que viven en el agua. Si se extrae el oxígeno para descomponer desperdicios, a los peces, por ejemplo, no les queda nada de oxígeno para poder respirar. El agua dejaría igualmente de ser potable. De ahí que el agua se airee en fuentes y reservas. El proceso antes mencionado aporta al agua tanto oxígeno como acepta. La demanda de oxígeno bioquímica (BOD) para cubrir las necesidades de Nueva York llega a 700,000 toneladas. En zonas amplias de escasa población las necesidades de oxígeno bioquímico son mínimas, ya que la cantidad de oxígeno existente es suficiente para la cantidad proporcional de desperdicios producidos. (87)

En los lugares donde se producen grandes cantidades de aguas fecales es necesario tratarlas antes de que sean vertidas a los ríos, lagos y océanos para evitar la contaminación de las aguas. Las aguas a lo largo de las costas de Nueva York eran famosas por sus crustáceos. La producción de ostra y almeja, que antes se valoraba en millones de dólares, ahora está en crisis. Las ostras y almejas permanecen allí; pero las aguas fecales las han contaminado y actualmente no son comestibles. (88)

Por lo que toca a la contaminación del agua debido a las

industrias (que en Nueva York sólo son culpables del 17% de la contaminación), uno de los factores para resolver este problema es el reciclaje de ésta durante el proceso de manufactura, especialmente en el caso de aquellas que consumen mucha agua. Ej. papeleras. (89)

Otro contaminante del agua es el detergente, que es un producto químico-sulfa-alkali-banzol- no "degradable", es decir, que no se desintegra en el agua, como los demás productos químicos del jabón. Actualmente ya se utiliza otro tipo de detergente. (90)

En México, uno de los ríos más contaminados es el Río Lerma. Desde 1973 la prensa dio la noticia de que por la contaminación, la vida orgánica ha desaparecido en algunos de sus tramos. También "se agregó que este río recoge los desechos industriales de la zona fabril de Toluca; los petroleros del área de Salamanca y los detritos de las porquerizas de la Piedad. Además es canal para las aguas negras de diversas poblaciones del Estado de México, Michoacán, Guanajuato y Jalisco". (91)

El 31 de marzo de 1987 la prensa informó que la SEDUE inició el plan de saneamiento del Río Lerma con una inversión inicial de 25 millones de pesos. El Río Lerma es una de las 20 cuencas hidroeléctricas más contaminadas del territorio nacional. El delegado de la SEDUE en el Estado de México informó que con los trabajos iniciados se han podido retirar 170 toneladas de desechos municipales e industriales. Además, en el corredor Toluca-Lerma

se construirá una planta de tratamiento de residuos, por la empresa para la prevención y control de la contaminación (EPOCA) a la cual se conectará un colector de aguas residuales provenientes de las industrias. La sobre explotación de la cuenca la degradación del agua y otros males en el Río Lerma fueron generadas por la proliferación de asentamientos humanos y establecimiento de 22 empresas dedicadas principalmente a la fabricación de maquinaria pesada y de plásticos, así como una gran cantidad de empresas textiles. (92)

Nuestros litorales también están contaminados de ahí que "La Dirección General de Protección del Medio Ambiente Marino de la Secretaría de Marina, informó -el 30 de marzo de 1987- que se recolectaron 48 mil kilogramos de desechos sólidos y 105 mil litros de residuos de hidrocarburos, en 17 acciones efectuadas la semana pasada tendientes a la protección ecológica de ambos litorales del país". (93)

Ese mismo día la prensa dio noticia de los trabajos de limpieza que se están llevando a cabo en treinta puertos del país, a través de un organismo descentralizado de la SCT, servicio de dragado (SECDDRA) para mantener en completo funcionamiento dichos puertos. (94)

Además de la contaminación de las aguas existe el problema de la sobreexplotación de los mantos acuíferos y del desperdicio de las mismas, es decir, se dice que en el Distrito Federal se desperdicia un 40% del agua potable. (95)

**b) La contaminación del aire.**

Rangel Couto nos dice que "el desenvolvimiento económico descansa en un aumento gradual de la energía que el hombre emplea para ayudarse, la que le permite acrecentar la productividad de su trabajo. Según la fuente de energía a que se acuda, ésta puede producir, bióxido de carbono, o calor o desechos radioactivos u otros contaminantes".<sup>(96)</sup>

De esta manera, cuando se combinan varios factores como son: los humos procedentes de las industrias, de los automóviles; el sol que convierte el humo en gases perjudiciales; la falta de viento para eliminarlos y una inversión térmica, se produce una alta concentración de aire contaminado.

En breves palabras diremos qué se entiende por inversión térmica. "Inversión térmica" es el nombre que recibe la condición atmosférica cuando una capa de aire fresco o frío próximo a la tierra se ve tapada por una capa de aire más caliente. Cuando una capa de aire frío se halla próxima a la tierra, el aire más caliente actúa como tejado, y el aire de la superficie no puede ascender. El humo y el polvo se acumulan en esta capa de la superficie. La contaminación producida por la mañana aún permanece cuando llega el movimiento de tráfico por la tarde. Los peores casos de aire contaminado registrados ocurrieron cuando la inversión termina ha durado varios días.<sup>(97)</sup>

Los elementos naturales que contribuyen a que podamos respirar aire menos contaminado son los vientos y las lluvias. El

viento, a una velocidad de cinco millas por hora, puede llevarse las impurezas del aire. Las lluvias empujan hacia abajo las partículas de polvo, disuelven los gases y los empujan hacia el suelo. Además existen ya máquinas anticontaminantes. (98)

La bruma que cubre una ciudad puede ser simplemente humedad, pero lo más probable es que sea polvo, humo y gases. La contaminación del aire en Nueva York se debe a las partículas de polvo de distintas procedencias, tales como: calefacción doméstica y en fábricas, incineradores en hogares y municipales, vehículos de motor, plantas energéticas que utilizan carbón o petróleo.

En México, las zonas de mayor contaminación son dos: Coatzacoalcos-Minatitlán-Pajaritos, por su elevada concentración industrial, y la zona metropolitana del Distrito Federal.

En la zona metropolitana del Distrito Federal las principales fuentes contaminantes son: los automóviles, las industrias y el fecalismo y basureros al aire libre.

En México, como en algunos países desarrollados, se ha determinado que entre todas las actividades económicas, el principal contaminante es el transporte que utiliza gasolina o algún otro derivado del petróleo, en mayor grado que la industria. Los escapes de los vehículos contaminan el aire con óxido de carbón, plomo óxido de carbón, plomo óxido de nitrógeno, etc.

"En los Estados Unidos los propietarios de los automóviles son responsables del 60% de los contaminantes en el aire; en París lo son del 47% y en México lo eran del 51%, pero en pocos años los vehículos se han proliferado en tal proporción que ahora



el porcentaje debe ser mayor". (99)

Estadísticas extraoficiales demuestran que en la ciudad de México y sus alrededores existen 130 mil industrias y circulan más de 2 y medio millones de automotores, aparte de 30 mil camiones de carga que por hora lanzan 500 toneladas de químicos y polvos tóxicos. Además, el gobierno capitalino suma a lo anterior las 14 mil toneladas diarias de basura que se generan en el área urbana, de las cuales sólo 8 toneladas están bajo control y el resto permanece en las calles y lotes baldíos. (100)

Los efectos de la contaminación del aire repercuten en la salud del ser humano, provocándole infecciones respiratorias, irritación de los ojos, etc. La Secretaría de Salud cuenta con un programa de vigilancia sobre los riesgos en la salud por contaminantes atmosféricos, e informó que durante el mes de diciembre de 1986 y el de enero de 1987 se presentaron 22 mil 702 casos de infecciones respiratorias agudas. (101)

El caso que más llamó la atención de la opinión pública, a través de la prensa capitalina en los primeros meses de 1987, fue el de la muerte de varias aves en el Valle de México. Al respecto, el titular de la SEDUE declaró el 17 de marzo de 1987 que "La contaminación contribuyó a afectar desfavorablemente a dos de las 217 especies de aves que hay en México y en las que hubo muertes en los últimos días de enero. Hubo otros factores también, con el trayecto de sus lugares de origen, donde también hay contaminación, como Canadá y Estados Unidos, o como la falta

de alimentos o problemas de ruta, pero esto ocurrió, creo que debe decirse con toda claridad, para ratificar, además que necesitamos seguir reforzando las acciones que ya se están tomando".<sup>(102)</sup>

Esta problemática ambiental ha sido objeto de discusión en los foros internacionales. En 1972 se llevó a cabo una conferencia sobre el medio ambiente en Estocolmo, Suecia. Posteriormente, en mayo de 1982 hubo otra conferencia sobre este tema en Nairobi.

#### c) Marco jurídico

En nuestro país, en 1971, se reformó el artículo 73 constitucional, en su fracción XVI, párrafo cuarto, en lo referente a las facultades del Consejo de Salubridad General, que dice así: "4. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan".

En este sentido, la Suprema Corte, en su informe anual, dio a conocer su criterio de interpretación que enseguida transcribimos.

"CONTAMINACION AMBIENTAL. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL PARA SU PREVENCIÓN Y COMBATE, NO CONTRADICE NI EXCLUYE LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA.- Si bien la fracción XVI, base 4ª, del artículo 73 de la Constitución se refiere a la prevención y combate de la contaminación ambiental y esta facultad se otor

ga no al Congreso de la Unión sino a un organismo de excepción como lo es el Consejo de Salubridad, ello en nada contradice a la facultad del Congreso para legislar en materia de contaminación ambiental pues las medidas que el Consejo pueda poner en vigor para combatirla, no obstante ser de carácter general y obligatorio, son disposiciones formalmente administrativas que, por su naturaleza, resultan diversas a las facultades legislativas, y no pueden excluir unas a otras; aceptarse un criterio contrario sería tanto como admitir que porque el Consejo puede decretar medidas en contra de la venta de sustancias que envenenan al individuo, ya el Congreso no podría legislar al respecto". Amparo en revisión 3036/85. Herramientas Truper, sociedad anónima de capital variable, 7 de junio de 1987. Mayoría de 11 votos<sup>(103)</sup>

En marzo de 1971 se publicó la "Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental" y el 11 de enero de 1982 se publicó una ley que reformó a la anterior, la "Ley Federal de Protección al Ambiente". Esta Ley, en su artículo 14, establece que contaminación es cualquier daño o perturbación a la salud o bienestar de las personas, plantas o animales, o que disminuya la calidad del aire, agua, suelo o recursos naturales. Posteriormente, el 27 de enero de 1984, diversos artículos de esta ley fueron derogados.

El 31 de marzo de 1987, la Cámara de Senadores recibió la iniciativa de reforma y adiciones a la Constitución que propuso el Presidente Miguel de la Madrid, para crear "la ley marco" de protección del ambiente. El titular del Ejecutivo propuso adicionar un enunciado en el artículo 27 constitucional "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico". Además, se propuso otra adición al artículo 73 constitucional, con una fracción

(XXIX-H) para quedar como sigue: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico". El lunes 10 de agosto del mismo año, se publicó en el Diario Oficial el decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adciona una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucionales.

Por su parte, el maestro Palacios Luna agrega, como bases constitucionales para regular la contaminación ambiental, el párrafo tercero del artículo 4 y el párrafo sexto del artículo 25 constitucionales. (104)

El Plan Nacional de Desarrollo, en su capítulo 7, sobre política social, trata en el inciso 7 sobre la Ecología: "Por primera vez en la planeación nacional se incorporan explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medio ambientales", (105) y luego señala las líneas de acción que se llevarán a cabo para prevenir y controlar la contaminación del agua, suelo y aire, entre otros. En el capítulo nueve, sobre la política regional, en el caso de la Ciudad de México se propone utilizar los instrumentos de comunicación masiva para inducir una conciencia ecológica. (106)

El 21 de agosto de 1984, el presidente Miguel de la Madrid expidió el decreto que aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominando Programa Nacional de Ecología 1984-1988. En

enero de 1987, la Comisión Nacional de Ecología publicó las "cien acciones necesarias".

Ya en la década de los setentas, el gobierno francés presentó su "cien medidas relativas al medio ambiente", basándose en el informe introductorio del Comité Armand; las principales son las siguientes:

1. La conservación de la biósfera (suelos, agua, aire) de las especies animales y vegetales;
2. La deterioración de la calidad del medio ambiente construido (mundo de asfalto y del hormigón);
3. El paisaje urbano;
4. El ruido;
5. Los desechos producidos por las grandes aglomeraciones;
6. El "espacio abierto", connotación de los paisajes campestres y de los espacios verdes a la vez. (107)

Nuestras "cien acciones necesarias" se dividen en cinco rubros:

1. Contaminación del aire (fuentes móviles, fuentes fijas)
2. Contaminación del suelo, agua y emisión de ruido
3. Conservación y restauración de recursos naturales.
4. Agroquímicos, detergentes sustancias y materiales peligrosos, potencialmente peligrosos y de lenta degradación.
5. Educación y salud.

Estas acciones se llevarán a cabo a través de la colaboración intersectorial, convenio de concertación, convenio de coordinación, campañas de comunicación masiva, elaboración de in

ventarios, etc.

Ejemplo de ello lo tenemos en el Diario Oficial del lunes 27 de octubre de 1986 donde se publicaron varios convenios de concertación, uno de ellos lo celebraron varias secretarías de estado, el Estado de México y la Asociación Civil de Fundidores, donde se prevé la instalación de equipos anticontaminantes; posible cambio de combustible; programa de reubicación a mediano plazo.

Actualmente contamos con una nueva ley en esta materia, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, que deroga, en su artículo segundo transitorio, a la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en ese mismo diario el 11 de enero de 1982.

## C. PLANEACION URBANA

### 1. Evolución histórica

Las ciudades han requerido de técnicas urbanísticas para su funcionamiento, en virtud del conflicto que suponen los conglomerados humanos; técnicas que se han ajustado y evolucionado en la búsqueda de la solución que plantean sociedades cada vez más complejas. Así, entre las diversas técnicas que se han aplicado se encuentran: la alineación, las ordenanzas municipales de construcción, las leyes sanitarias, el ensanche y la reforma

interior de las poblaciones, la zonificación y el plan urbanístico funcional, entre otros. También se encuentra el regionalismo urbanístico con la ciudad jardín, la ciudad lineal y las nuevas ciudades que estudiaremos en el siguiente capítulo.

#### **a) Alineación**

La alineación es el establecimiento de una línea que limita las zonas edificables de las no edificables, obteniéndose en consecuencia los lugares de uso común denominados calles, plazas, jardines, así como también los patios interiores y el recinto mismo de la ciudad. Es la técnica más elemental y precoz del urbanismo y se presenta en toda sociedad con mayor o menor intensidad. La alineación expresa una capacidad de ordenación superior en cuanto es expresión de modelos abstractos previamente concebidos en virtud de su perspectiva de conjunto y de su efecto generalizado. Ejemplo de ello es la planificación específicamente intensa de las ciudades construidas por los colonizadores españoles de América, cuyas normas de composición se codifican en las Leyes de Indias. (Libro IV, Título VII, "De la población de las ciudades, villas y pueblos", en la Recopilación de 1681, con 26 leyes).

#### **b) Ordenanzas municipales de construcción**

Las ordenanzas municipales de construcción se cuentan entre las primeras normas de derecho urbanístico, dictadas por los municipios para disciplinar las construcciones. Están presen

tes en España en Fueros y Cartaspueblas, además, estas normas se especifican luego en un cuerpo normativo especial como son las ordenanzas de construcción. Estas ordenanzas regulan sobre todo el ámbito de las "relaciones de vecindad" entre la propiedad urbana y entre ellas las llamadas servidumbres urbanas; a la vez, impone ciertos criterios constructivos, exigencias de seguridad, normas de higiene y sanitarias, etc. A decir de García Enterría y Parejo Alfonso, el surgimiento de estos cuerpos normativos fue posible sobre la base de la autonomía normativa del municipio medieval, que se prolonga a la Edad Moderna no obstante la sustancial limitación que a la vida local impusieron las técnicas absolutistas, aunque éstas se hacen presentes con la exigencia que subsiste hasta hoy, en una confirmación es total de la norma municipal. (108)

#### c) Leyes sanitarias

Los obreros de las primeras ciudades industriales, como son las inglesas, sufrieron de miseria, explotación y aniquilación. Así en el siglo XIX, la preocupación primordial fue la de la sanidad, por lo que el hecho básico desde el punto de vista legal y administrativo es el "Report on an inquiry into the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain", encomendado a los "Poor law commissioners" (los miembros de la Comisión de la Ley de pobres o de beneficencia), en 1839 pero que realmente redactó el secretario de la Comisión, Edwin Chadwick.



Las propuestas de este informe se refieren a nuevas técnicas del alcantarillado, el suministro de agua potable, concepción de las calles, patios y parques como elementos de aireación y ventilación, la separación de viviendas e industrias, los estándares higiénicos mínimos en las viviendas, las cuales se traducirán en medidas legislativas concretas.

#### **d) Ensanche y reforma interior de poblaciones**

Estas dos técnicas se utilizaron en el siglo XIX para el desarrollo y renovación de la ciudad, es decir, el ensanche es "la adición de nuevos barrios al casco antiguo, los cuales se planean enteros de una manera abstracta, generalmente por cuadrículas regulares".<sup>(109)</sup> Generalmente, esta operación estuvo ligada a la demolición de las cercas y murallas que encerraban a la vieja ciudad. La reforma interior, en cambio, consiste "en el derribo de barrios antiguos y antihigiénicos abriendo en ellos nuevas calles y ordenaciones que permitan edificaciones de calidades superiores".<sup>(110)</sup>

#### **e) Zonificación.**

Es un concepto básico en el urbanismo contemporáneo. "Es la operación por virtud de la cual una determinación pública reserva zonas concretas de la ciudad para unos usos determinados prohibiendo otros. Zonificar es así, repartir utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano".<sup>(111)</sup> La más elemental zonificación es la de la separación de zonas industriales y

zonas residenciales. Aparece en la segunda mitad del siglo XIX en las ciudades alemanas industriales del Rhur y es un arquitecto alemán, Stübben, en 1860, quien primero la expone y teoriza.

#### f) Plan urbanístico funcional

La idea de plan se toma en préstamo de la técnica constructiva de Ingeniería y Arquitectura, donde es sinónima de proyecto de una obra determinada como lineamientos generales para ejecutarla. Así, en el siglo XIX en nuestro país, don Teodosio Lares hace referencia a un plan general decretado para una ciudad entera. De esta manera, el "alineamiento de las calles puede hacerse a virtud de un plan general decretado para una ciudad entera, o especial para un cuartel de la misma, o en virtud de una disposición particular para determinados edificios en una calle". (112)

En 1928, con los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) se desarrolla la idea de un funcionalismo racionalista para el tratamiento de las ciudades. Esta nueva concepción quedó expresada en la llamada "Carta de Atenas" que redactara, principalmente, el arquitecto suizo Le Corbusier en 1933. Su idea fundamental era la de reordenar el mundo urbano tomando como base "la escala humana", es decir, articular la ciudad sobre "las cuatro funciones del hombre en la ciudad: habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres) y circular." (113)

El racionalismo de esta concepción es extremo ya que ve en

el plan un instrumento rígido que segrega espacialmente funciones y que someten al conglomerado humano a una lógica abstracta. Este funcionalismo urbanístico fue criticado por sociólogos y psicólogos quienes observaron la superioridad del valor básico de integración humana de las viejas ciudades o barrios no planificados respecto a los nuevos conjuntos fríos y abstractamente configurados por un plan que descompone como un mecanismo artificial las funciones urbanas. (114)

De ahí que García Enterría proponga la incorporación de sociólogos, psicólogos, economistas y juristas a los equipos de planificadores para "evitar unilateralismos de organización espacial a que los arquitectos pueden tender más fácilmente desde su formación artística". (115)

## 2. Conceptos

La planeación urbana puede tener diversas finalidades, entre ellas: políticas de equipamiento (análisis y actuaciones de acuerdo a las necesidades de consumo colectivo insatisfechas como son lugares para el ocio o la vivienda); políticas de ordenación o "amenagement" (organización de actividades cotidianas de una ciudad, por ejemplo, un plan de transportes); políticas de desarrollo (entendida como una reconstrucción entre los diferentes miembros de la sociedad, es decir, una nueva estructura entre el sector público, privado y social, en el que se armonicen equitativamente sus intereses); o, una política municipal

(que es el mero mantenimiento y reproducción del sistema que está en funcionamiento).

Anteriormente señalamos que el urbanismo es analizado por diversas técnicas y disciplinas científicas, de ahí que en contremos planes urbanos cuyos contenidos traten cuestiones arquitectónicas, técnicas, políticas, económicas, sociales, financieras o jurídicas. De entre ellas, es de destacar el Derecho, por lo que se habla de un Derecho Urbanístico. Más que analizar si se trata de una nueva rama del derecho o de que si es parte especial del derecho administrativo, como lo propone García Enterría, señalándole para tal efecto tres grandes temas: organización administrativa, ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y régimen financiero del urbanismo, consideramos que se trata más bien de uno de los grandes temas del derecho económico, como lo manifiestan los maestros Rangel Couto y Palacios Luna, ya que generalmente, la planeación urbana está estrechamente ligada a la planeación económica de un país.

La planeación urbana, más que tratarse de una ciencia normativa de las buenas formas urbanas, es un medio de control social del orden urbano. No se trata de un medio de control cualquiera sino -como señala Castells- "se trata de intervenciones dependientes de instituciones, investidas de autoridad". (116)

A mayor abundamiento presentamos la comparación que hace Castells respecto a los Estados Unidos y Francia. En Estados Unidos la planeación económica gubernamental carece de expre-

sión institucional, "los planes de urbanismo desempeñan muy a menudo el indicado papel de reguladores del crecimiento, al hacer jugar -a nivel de ordenación espacial- los criterios de rentabilidad del conjunto. En Francia, por el contrario, el contenido de los esquemas de ordenación se encuentra estrictamente condicionado por los Planes Nacionales hasta el punto de que los primeros pueden ser considerados como especificación de los segundos. A través de lo "urbano", nos vemos, pues, introducidos en el estudio de la planificación propiamente dicha, general". (117)

H.B. Coors, por su parte, define a la planeación urbana como "la ciencia sintética de todos los aspectos de los hechos naturales y sociales", (118) considerando que la planeación urbana sólo es posible "si las necesidades de los diferentes grupos constitutivos de una comunidad son realmente y suficientemente conocidos". (119)

Pero ¿qué se entiende por necesidades sociales y cómo se tomarán en cuenta para la planeación urbana? Castells entiene de por "necesidades sociales" lo siguiente: "Si el objeto de nuestro estudio es el conjunto de procesos sociales así desgnados, esto implica que rompemos con la visión ingenua de un urbanismo que no sería más que la respuesta pública a ciertas "necesidades" individuales y colectivas. No queremos decir que estos problemas no existen, sino que "necesidades" no constituyen un hecho natural y que no son tratadas socialmente más que en la medida en que son socialmente expresadas por medio de un jue

go político". (120)

Entonces, cuando las contradicciones y conflictos de interés parecen amenazar la cohesión social, podemos decir con Bruno Joberts que la intervención política puede ocurrir, tomando la forma de planeación urbana, por lo que "la planeación urbana no es la ciencia del mejor plan, flotando sobre la batalla. Es una forma de intervención política, la cual es impulsada por estas contradicciones y conflictos. Por lo tanto, es con el conflicto que uno debe empezar a entender las variaciones y la particularidad de la planeación urbana". (121)

Por lo anterior, la planeación urbana, es decir, el derecho urbanístico, debe contemplar tres campos de interés en juego: el del interés público, el de la propiedad privada y el de la participación social. (112)

Así, para la vida de todas las naciones modernas, -como señala Pérez Abreu- independientemente de su ideología política, "el control del desarrollo urbano (de la planeación urbana) es una función ineludible del Estado". (123)

De esta manera, Marcos Kaplan considera a la planeación urbana, que él denomina "reforma urbana", como "el conjunto de intervenciones, decisiones, actividades, instrumentos y normas por los cuales y a través de los cuales los Estados (de los países latinoamericanos) han intentado e intentan operar respecto de los procesos de crecimiento urbano -sus causas, manifestaciones y efectos-, controlarlos, regularlos, dirigirlos o mo

dificarlos en distinto grado". (124)

Por tanto, la planeación urbana es uno de los instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado para regular el desarrollo de las ciudades. Esta intervención del Estado en el desarrollo urbano se manifestará en los planes y programas urbanos. Un rasgo típico de los planes urbanos es su carácter normativo sobre la propiedad.

La doctrina poco a poco ha ido aceptando la posición anterior. En el derecho español, por ejemplo, Sustaeta Elustiza hace referencia a que "el plan de urbanismo puede decirse que es un acto complejo, administrativo y parcialmente normativo, que se manifiesta en un documento técnico, de previsión económico-financiera y de carácter jurídico o normativo". (125)

En nuestro país, el jurista jalisciense Fernando Gallo Lozano, en 1974, decía que "si ya aflora la idea de la trascendencia del Plan Maestro y de que éste es un documento técnico-jurídico que contiene normas obligatorias para autoridades y particulares, la aprobación de obras singulares estará legitimada en su origen cuando, o está prevista en el Plan Maestro, o en los Planes parciales de Desarrollo". (126)

Por su parte, Azuela de la Cueva considera que el instrumento más idóneo para regular el aprovechamiento del espacio urbano es precisamente el Plan, "ya que gracias a su contenido técnico-jurídico sirve no sólo como acto de autoridad con carácter obligatorio, sino que además explica las razones en que se

apoya el acto. En términos jurídicos, es al mismo tiempo la motivación y el fundamento de los actos de la administración pública en el control del desarrollo urbano.<sup>(127)</sup>

### 3. Derecho Comparado

#### a) Gran Bretaña

El sistema de planeación urbana en Gran Bretaña tuvo su origen en el vínculo entre la salud pública y la vida urbana, y especialmente en las condiciones de vivienda. En 1947 se expide una ley que estableció un sistema totalmente integrado cubiendo el nivel nacional y local. Las características principales de esta ley fueron las siguientes: a) Cada autoridad local de planeación fue requerida para trazar un plan de desarrollo concertado el cual iba a ser el instrumento para controlar todas las formas de desarrollo; b) el gobierno central se responsabilizó de la coordinación y supervisión del uso de la tierra sobre el país; c) se les dieron poderes a las autoridades locales para la compra obligatoria de tierra. En esta época, la acción de los sindicatos permitió la instauración de un gobierno laboralista y fue así que el gobierno tímidamente intervino con leyes de nacionalización; pero antes de que estas leyes tuvieran eficacia, se dio la victoria de los conservadores en 1951.

Cuestiones positivas han resultado de estas medidas; el sistema de planeación ha disminuído la absorción de tierra



agrícola para uso urbano. También ha preservado áreas de belleza natural adyacentes a áreas urbanas, en parte, a través de los cinturones verdes (Green Belts) y más decisivamente con la creación de diez Parques Nacionales. El logro más conocido del sistema de planeación de uso del suelo en relación con el manejo del crecimiento urbano es el de las Ciudades Nuevas (New Towns).

Existen dos agencias de planeación de uso del suelo en Gran Bretaña; una, a nivel de gobierno central, el departamento del medio ambiente; otra, a nivel de gobierno local que comprende a los concejos de los condados y a los concejos de los distritos. El departamento del medio ambiente se creó para coordinar el medio ambiente físico, sin abarcar la distribución de la industria. Los concejos de los condados elaboran el plan estructural para sus áreas, el cual debe ser aprobado por el ministro, después de su examen público, antes de que el plan adquiera status legal. Este plan se refiere más bien a la política escrita en relación con el uso del suelo y generalmente, contiene ilustraciones en diagramas más que un detallado mapa que especifique la distribución de tierra. También contempla la política de control del tráfico y mejoramiento del medio físico. Los concejos de los distritos son responsables de la elaboración del plan local. Estos planes no requieren la aprobación del gobierno central y el concejo del condado es la única autoridad aprobatoria.

El plan local debe conformarse de acuerdo con el plan estructural, y ahí donde hay conflicto, el ministro arbitrará. Estos planes son más detallados y generalmente para áreas más pequeñas. Hay tres tipos de planes locales: los planes districtales, los planes de área de acción y los planes de diversos tópicos.

En 1972 se expide la "Local Government Act" que estableció una nueva estructura de gobierno local, que afectaba todos los servicios de la administración local incluyendo la planeación. Esta nueva estructura intentó combinar los grandes centros urbanos con su "hinterland", mientras al mismo tiempo se trató de preservar el viejo sistema de condados. Cada uno de los nuevos distritos es ahora una autoridad de planeación, por lo que el número de autoridades de planeación ha aumentado.

La Town and Country Act de 1968 elaboró un nuevo proceso de planeación de uso del suelo. Así, el nuevo proceso fue diseñado para dar mayor velocidad en la toma de decisiones. Algunas características de este proceso fueron las siguientes: 1. Enfatiza la necesidad de formular principios generales y objetivos de política global; 2. Insiste en flexibilidad. Esto no quiere decir que el viejo sistema fuera rígido, sino que era flexible tanto en sus fines como en sus medios; 3. Con la finalidad de ser completo acarrea el peligro de ser ambicioso. Más aún, tanto para las actividades del sector público, las autoridades de planeación estructural pueden tener relativamente

poca influencia porque los departamentos gubernamentales y los encargados de la ley son inmunes al control de planeación normal.

Finalmente, desde mediados de 1973, los nuevos condados han requerido elaborar un plan separado de transportes: "The Transport policies and programmes" (TPP). Esto va a perpetuar la división entre transportación y planeación de uso del suelo que el proceso de planeación estructural intentó superar.

Posteriormente se creó un nuevo nivel para la administración regional de la planeación urbana, la cual se ubicaría entre el gobierno central y las autoridades locales de planeación. Así, encontramos tres agencias regionales: a) Regional Economic Planning Councils and Boards (REPC-REPB); b) Joint Regional Planning Teams; c) Regional Standing Conferences of local planning authorities.

La REPC es un cuerpo asesor escogido por el ministro, compuesto por tres elementos: autoridades locales de planeación en la región; los dirigentes de la industria en la región y representantes de sindicatos. Asesora al gobierno central en materia de planeación económica y además, es responsable de elaborar los planes y estudios económicos regionales. Sus anteproyectos de estrategias no tenían base legal, pero han proveído las bases sobre las cuales, posteriormente, los planes pudieron construirse.

The Board (REPB) está compuesto de servidores públicos

y presidido por un director, el cual es responsable de planeación de uso del suelo, gobierno local, generalmente, y transporte y vivienda. Más que planeación económica, enfatiza la planeación de uso del suelo y el transporte. Esto refleja un declinamiento en el interés del gobierno central por la planeación económica y más interés, tanto en la necesidad de integrar los servicios públicos del ambiente a nivel regional y la necesidad de descentralizar del gobierno central determinadas responsabilidades para aprobar los planes estructurales locales.

El JOINT TEAM es un cuerpo temporal; está compuesto de servidores públicos, especialistas en planeación del gobierno local y académicos, son cerca de treinta personas y su tarea es elaborar una estrategia de uso del suelo para cada una de las regiones de planeación económica. Estas estrategias anuncian las líneas guías para la futura inversión del gobierno central y local, corporaciones públicas e industria privada y, además, servirán de marco para las autoridades de planeación estructural.

La Regional Conference es un cuerpo voluntario y varía en su título y en sus actividades. Es parte del gobierno local y su fin principal es actuar como un foro para el cambio de ideas sobre los aspectos de planeación de uso del suelo que trasciendan las fronteras de la autoridad local de planeación. (128)

## b) Estados Unidos de América

En Estados Unidos se han expedido diversas leyes a nivel federal, relativas al urbanismo, de las cuales señalaremos las siguientes:

- La "United States Housing Act" de 1937. Esta ley creó la United States Housing Authority, organismo federal competente para la concesión de créditos y subvenciones mensuales a las autoridades locales de la vivienda (municipales y de condado), con el objeto de fomentar la acción de saneamiento urbano y la construcción de casas baratas. Esta ley se refería por entero a la vivienda.

Con el transcurso del tiempo, la legislación tendió a referirse más a los aspectos del planteamiento comunitario y urbano y últimamente se ha ocupado del planteamiento a los niveles metropolitano y regional.

- La "Housing Act" de 1954. En esta ley se utiliza la expresión "renovación urbana". Desarrolló el concepto de "programa para la mejora de la comunidad", destinados a solucionar los problemas generales de los arrabales y sectores deteriorados de la ciudad, y el cual debería elaborarse como requisito previo a la ayuda federal con vistas a la acción de renovación y construcción de viviendas. La sección 701 de la ley estableció el "programa de ayuda al planteamiento urbano". También se autorizaron las concesiones de fondos para el trabajo de planteamiento en áreas metropolitanas y regionales.

- La "Housing Act" de 1961 amplió las concesiones de fon  
dos para el planeamiento urbano. El título VII responde a la fi  
nalidad de proporcionar fondos a los Estados y a las corporacio  
nes locales para que puedan obtener espacios abiertos de terre  
no, con destino a las actividades recreativas, de conservación  
de la naturaleza u otros fines de preservación histórica y pai  
sajística en áreas urbanas.

- La "Federal-Aid Highway Act" de 1962. En ella se esta  
bleció la necesidad de proceder al planeamiento del transporte  
en toda la extensión del área metropolitana.

- La "Urban Mass Transportation Act" de 1964. Constituye  
una ampliación considerable de las disposiciones de las leyes  
de la vivienda de 1961 y 1962. Se cita aquí como ejemplo del  
carácter fragmentario que tiene la legislación urbanística.

- La "Appalachian Regional Development Act" de 1965.  
Creó la Comisión Regional de los Apalaches. Su finalidad prin-  
cipal fue la de prestar ayuda a esta región, deprimida económi-  
camente; fomentar su desarrollo económico mediante la acción  
conjunta federal y estatal, sobre una base regional. Entre los  
planes elaborados conforme a esta ley se encuentran algunos des  
tinados a la creación de ciudades nuevas y otros encaminados a  
conseguir la fusión de localidades pequeñas con objeto de que  
lleguen a constituir centros urbanos más viables.

- La "Housing and Urban Development Act" de 1965 creó  
con el carácter y rango de Ministerio federal, el Departamento

de la Vivienda y Desarrollo Urbano.

- La "Demonstration. Cities and Metropolitan Development Act" de 1966. El título I de esta ley dispone la concesión de subvenciones a las ciudades de "prueba" (demonstration cities, ulteriormente denominadas "ciudades modelo"), para llevar a cabo la reconstrucción coordinada y general de un área urbana.

Para poder aspirar a dicha ayuda es preciso elaborar un programa encaminado a: 1) Renovar barriadas enteras de arrabal, mediante la puesta en práctica combinada de planes de desarrollo físico y social; 2) Aumentar sustancialmente la oferta de viviendas de tipo medio, de rentas bajas o moderadas; 3) Conseguir progresos considerables en cuanto a la reducción de los inconvenientes que existan en los terrenos social y educativo, sanitario, de subempleo y de paro; 4) Contribuir marcadamente a la creación de una ciudad bien equilibrada.

La ciudad "modelo" deberá hacer constar también: 1) Que los proyectos y actividades que forman parte del programa se han brán de iniciar en plazo razonablemente breve; 2) Que dispone o ha de disponer en fecha próxima de los adecuados recursos locales para llevar a cabo esos proyectos y actividades; 3) Que se hará la más amplia utilización posible de la iniciativa y empresa privada; 4) Que cuenta con un plan para el alojamiento adecuado de las personas desplazadas con motivo de las obras de renovación que se han de emprender; 5) Que el programa está de

acuerdo con el planeamiento omnicompreensivo de las correspondientes áreas urbanas y metropolitana.

El título II de la ley autoriza la concesión de subvenciones suplementarias a los estados y organismos públicos locales que estén llevando a cabo proyectos de desarrollo con ayuda económica federal y que puedan ejercer algún tipo de impacto sobre el crecimiento de las áreas metropolitanas.

- La "Housing Act de 1968" establece, en su Sección 404, que los proyectos de desarrollo de comunidades nuevas pueden aspirar a la ayuda solamente si el Secretario hace constar: 1) Que la nueva comunidad propuesta resulte económicamente viable y ha de contribuir al ordenado desarrollo del área de la que ha de formar parte; 2) Que se cuenta con un plan practicable (y una programación temporal) para la financiación de la adquisición de terrenos y de las costas del desarrollo, que, teniendo en cuenta los fines de la ley y los problemas especiales implicados en la cuestión, represente un riesgo financiero aceptable para el Estado federal; 3) Que se cuenta con un plan de desarrollo interno sensato para la nueva comunidad, elaborado conforme a los requisitos establecidos a nivel estatal y local, capaz de proporcionar un equilibrio adecuado de viviendas destinadas a familias de ingresos bajos y moderados y unas instalaciones satisfactorias, de todo orden, para los futuros residentes, y 4) Que el plan de desarrollo interno es plenamente consecuente con el planeamiento vigente para toda el área en



la que ha de situarse la nueva comunidad.

- La "National Environmental Policy Act" de 1970 creó el Consejo Nacional sobre Política del Medio Ambiente y dio lugar a la creación de la Agencia federal para la Protección Ambiental.

- La "Housing and Urban Development Act" de 1970, título VII, que comprende la Ley sobre el crecimiento urbano y desarrollo de nuevas comunidades, ha venido a definir una nueva política directriz y dispone el incremento de los programas de ayuda y financiación, poniendo al día los atrasos producidos en la asignación de fondos.

Por otra parte, en el sistema federal, propio de los Estados Unidos, el poder y atribuciones del gobierno federal, por más que hayan ido reforzándose en las últimas décadas, siguen siendo limitados, de manera que, en muchos aspectos, son el Estado y la ciudad los que han de decir la última palabra en el terreno de la administración y de la ejecución de las normas.

Por ejemplo, la legislación federal ha tendido hacia el planteamiento de un gobierno metropolitano, tendencia que supone una orientación lógica, en vista de la evolución moderna experimentada por las comunicaciones y el transporte, que ha dado lugar a que los límites político-administrativos de las entidades locales se vean totalmente desbordadas y resulten ya esencialmente anticuados. El gobierno federal carece constitucionalmente de poder

res para imponer de modo efectivo el criterio de planeamiento-desarrollo metropolitano, teniéndose que limitar a proponer una legislación, que, como la promulgada, induzca al cumplimiento de tal fin. Luego, a lo largo y ancho del país, el grado de aceptación de las normas es muy variable. Las zonas suburbanas blancas, por lo general de clase media, se oponen a esta legislación alegando que interfiere la serenidad -o pseudo serenidad- de que disfrutaban, por miedo a la integración racial o económica que podría resultar de la influencia o predominio de la ciudad central principal. El número creciente de las poblaciones minoritarias de las ciudades desconfían también de ella, por la sencilla razón de actualmente ven ya la posibilidad de convertirse en mayoría aplastante dentro de un cierto número de ciudades, entendiéndose de que de imponerse una situación verdaderamente metropolitana, perderían esa posibilidad o control político a nivel urbano.

Se han dado también políticas concretas y acontecimientos particulares. El Plan Regional de Nueva York y sus alrededores fue un esfuerzo verdaderamente ambicioso e influyente, una operación ciudadana de base no gubernamental, que surgió a fines de los años veinte. Financiada por la Fundación Russell Sage, se anticipó en más de veinte años al primer reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de recurrir al planeamiento metropolitano-regional. Su contribución más definitiva al urbanismo fue su difusión de la idea de Clarence Arthur Perry sobre

la unidad vecinal autosuficiente (y la "supermanzana", en el trazado urbano).

- La Junta de Planificación de los recursos. Este organismo funcionó de 1934 a 1943, trabajando en su seno los mejores planificadores de la época, en la elaboración de estudios e informes de sobresaliente calidad. En 1937 publicó el famoso informe "Our cities: Their Role in the National Economy". La junta fue creada por el presidente Roosevelt sin contar con expresa autorización legislativa. No llegó a organizar ninguna presión pública de lobbyng y jamás logró conquistar posición alguna sólida en el Congreso. A la sazón, la planificación por el sector público era un concepto enteramente inaceptable para la opinión norteamericana dominante.

- Las ciudades del cinturón verde. Otra tentativa del New Deal se orientó hacia la creación de las que se llamaron "green-belt towns", en las afueras de Washington, Milwaukee y Cincinnati, tarea encomendada a la "Resettlement Administration", organismo federal.

- "Tennessee Valley Authority". La TVA se constituyó en los primeros días del New Deal, patrocinada por el Senador George Norris y un pequeño grupo de pensadores con imaginación. Autorizada por la legislación de 1933, constituyó uno de los logros realmente importantes de toda la historia de los Estados Unidos o cualquier otro país en el terreno de la planificación del desarrollo. Su creación iba encaminada a conseguir el desa

rrollo de los recursos regionales en un área azotada por la pobreza, a la vez agotada y subdesarrollada: la cuenca del Río Tennessee, de unas 40,000 millas cuadradas de extensión (alrededor de 100,000 kilómetros cuadrados). Entre la labor emprendida se comprenden la creación de centrales de producción de energía eléctrica; obras para la facilitación de la navegación fluvial; conservación de los recursos naturales; introducción de cultivos mejorados y aplicación de fertilizantes; creación de nuevas e importantes industrias atraídas por la amplia oferta de energía eléctrica barata, la construcción de una pequeña ciudad nueva; el fomento de la enseñanza y la revitalización de las perspectivas de sus habitantes, con creación para los mismos de puestos de trabajo cerca de sus puntos de residencia.

En suma, como idea coherente integrada e imaginativa, sigue, fructificando a escala creciente, haciendo gala de una inventiva inagotable. Actualmente comprende entre sus actividades el desarrollo urbano, constituyendo un prototipo de administración en el sentido de gestión de todo un género mejor de vida. Su importancia aquí radica precisamente en que durante su ya larga historia ha puesto en práctica conceptos totales urbano-regionales. El modelo ha ejercido gran influencia en muchos otros países, sin que se haya repetido en los propios Estados Unidos. (129)

c) **Francia**

En Francia, entre 1953 y 1958, hubo importante reformas legislativas favoreciendo la reconstrucción industrial y la construcción de nuevas viviendas. El Decreto de 31 de diciembre de 1958 estableció la distinción entre "planes directores urbanos" y "planes detallados urbanos" y creó los instrumentos legales para la planeación operacional de la ciudad, entre los que destacan las "zonas prioritarias de urbanización" (ZUP), que se refieren a las operaciones de emergencia llamadas a concertar la acción de los poderes públicos de una zona con el fin de hacer frente a los problemas del crecimiento urbano.

De 1962 a 1965 hubo un auge repentino en materia de construcción de vivienda ya que la política gubernamental fue aquella de reemplazar el financiamiento público por inversión privada, otorgando ventajas fiscales sustanciales a compañías privadas. Esto provocó especulación de propiedad, desorganización urbana y carencia de infraestructura social en las áreas suburbanas. Además, la industria tuvo un notable desarrollo, tanto por inversión nacional como internacional, y al estar vinculada la industria a la región, la ciudad tuvo una connotación preponderantemente económica, ya que las autoridades locales, ansiosas de mantener un alto nivel de empleos y de ingresos, se ajustaban a las nuevas demandas de producción, por lo que se hizo necesario para la planeación urbana tomar en consideración el papel de estos nuevos actores económicos.

En 1967 se expidió la "Land Guidelines Act". De acuerdo con esta ley, el documento fundamental de la planeación urbana es el Plan Director de Desarrollo Urbano (SDAU). En este documento, las autoridades públicas proponen las líneas generales de desarrollo de los asentamientos humanos para los próximos treinta años. En contraste con los primeros planes directores urbanos, no establece una regulación jurídica del uso del suelo, sino sólo es un documento que "guía y coordina" los programas de las autoridades públicas. Sólo ellas, entonces, están directamente afectadas por el SDAU y vinculadas a sus provisiones. Por lo que toca a los intereses privados, el SDAU tiene una aplicación práctica en el plan de uso del suelo (POS), el cual dispone las regulaciones para ser aplicadas en el uso del suelo: la limitación en el derecho a construir, notablemente por el establecimiento de una densidad máxima; zonificación; establecimiento de inversiones públicas, etc. Además, se prevén las zonas de desarrollo coordinado (ZAC) para aplicarse ahí donde el POS no lo hace. Con las ZAC, la regulación legal del uso del suelo no se fija con anterioridad, sino que se deja indefinida hasta que el esquema de desarrollo urbano proyectado alcance el nivel de implementación. Si lo va a realizar un particular, esta regulación se especificará en un acuerdo formal entre el particular que va a urbanizar y la autoridad local.

Por tanto, después de 1968, la planeación urbana está caracterizada por un aumento en "operaciones de urbanismo" más

que un señalamiento de normas; es menos un asunto de proponer un proyecto a una comunidad que el hacer compatibles los proyectos de los actores públicos y privados.

Por lo que toca a la organización administrativa, la Secretaría de la Vivienda y la Secretaría de Obras Públicas se unieron, en 1966, para formar una sola, la Secretaría de Equipamiento, responsable de definir una política urbana. Entonces, en la "Land Guidelines Act" se proponía que tanto el SDAU como el POS debían ser diseñados por los servicios de la administración central en consulta con las autoridades locales, pero sucedió que varias de ellas también eran miembros del parlamento y expresaron que aquéllos debían diseñarse de manera conjunta, tanto por las autoridades centrales y las locales. En la práctica, la elaboración conjunta de los proyectos está institucionalizada en comités; los cuales se reúnen periódicamente, es decir, los especialistas en planeación, los representantes locales electos y los servidores públicos. En realidad, los especialistas en planeación están completamente bajo el control de la administración central.

Además de una planeación urbana, propiamente tal, vinculada con la planeación económica, se vio la necesidad de elaborar una política de ordenación del territorio (aménagement du territoire, término más centralista que desarrollo regional).

Para tal efecto se creó un nuevo servicio administrativo, responsable directamente al primer ministro, la Delegación para

la Ordenación del Territorio y Acción Regional (DATAR). Así surgió la idea de que había una jerarquía de ciudades, por lo que la política de desarrollo regional se proponía no sólo una óptima distribución de actividades económicas a través del país sino también asegurar que la jerarquía urbana se estableciera de una manera satisfactoria en cada región. El aspecto más original de la política de DATAR fue la política de locación industrial por negociación directa con grupos privados.

DATAR, junto con la nueva Secretaría de Desarrollo Regional, Vivienda y Obras Públicas, ha creado pequeños grupos de estudio, llamados OREAM, con la misión de establecer un esquema de planeación para el área metropolitana considerada. Estos esquemas trazan las líneas generales de desarrollo en el área metropolitana, en relación con las perspectivas generales de política de desarrollo regional. Es interesante notar que el vínculo jurídico entre los esquemas de área metropolitana y el SDAU de conurbaciones de las cuales se trata, no ha sido nunca especificado. Pero desde que estos esquemas son objeto de aprobación por el Gabinete, ellos son subsecuentemente aceptados como obligatorios por los autores del SDAU.

El Comisariato de Planeación Nacional, por su parte, intervino en la planeación urbana de dos maneras. Por un lado, con la creación de una Comisión de Inversión Urbana durante la preparación del cuarto Plan. Por otro lado, trató de establecer un proceso de planeación de inversión pública, el cual comenzaba



desde las ciudades hacia las regiones. La Comisión de Inversión Urbana tuvo como misión inicial especial calcular el costo de la infraestructura necesaria para el crecimiento de las áreas urbanas, pero estos estudios fueron ineficaces porque carecían de suficiente análisis de las condiciones sociales y económicas del desarrollo urbano.

La Comisión de Ciudades, que reemplazó a la Comisión de Inversión Urbana, funcionó para el 6º Plan y consideró que la planeación urbana debía descentalizarse, es decir, se debía abandonar la idea de que una política urbana puede ser elaborada a nivel nacional en mucho detalle como hasta la fecha. Esta no era meramente la lección aprendida de un cierto número de previas fallas. Esto también reflejó el hecho de que las autoridades públicas, en lo sucesivo, fueron obligadas a comprometerse en una extensión mucho mayor con los actores privados. Finalmente, debe enfatizarse que, tomando en cuenta la prioridad dada a la industrialización por el Sexto Plan, la Comisión de Ciudades puso mayor énfasis en inversión en infraestructura que era necesaria para la industria, tal como transporte y telecomunicaciones, mientras que los planes precedentes acentuaron la necesidad para desarrollar el gasto público destinado directamente en beneficio de los habitantes.

Los intentos de descentralizar el proceso de planeación han querido, en la elaboración de documentos, delinear las perspectivas de desarrollo y decidir el programa de inversión pública para ser implantada durante el período del Plan. A nivel

de conurbación, estos documentos, elaborados por el Comisariato de Planeación, son llamados Programas de Modernización y Equipo. (PME). Ellos deben, por un lado, delinear el esquema general de la evolución demográfica y económica de la aglomeración. Por otro lado, deben determinar la inversión pública a realizarse a través de la duración del plan nacional (cinco años) y las condiciones de financiamiento. Idealmente ellos deben permitir opciones y juicios para hacer el nivel de aglomeración, de conformidad con los objetivos de desarrollo fijados por el Plan Director de Desarrollo Urbano (SDAU); además, deben constituir un instrumento valioso para la elaboración de los programas regional y nacional de inversión pública. (130)

Después de 1982 se han expedido numerosas leyes de descentralización, decretos, reglamentos relativos al urbanismo, etc., todo ello conforma el "Code de L'Urbanisme". En el verano de 1986, se expidieron nuevas leyes en materia de urbanismo, entre ellas, la ley del 17 de julio de 1986 que modifica la duración o la fecha de aplicación de ciertas reglas concernientes al código del Urbanismo; la ley del 19 de agosto de 1986 que contiene diversas medidas y, existe un proyecto de ley, el proyecto Mehaignerie.

La "loi du 17 juillet 1986" difiere la entrada en vigor del derecho de preferencia urbano, lo que conlleva la reforma del régimen de los Z.A.D. (zones d'aménagement différencié); el "taxe departamentale d'espaces verts" (el impuesto departamen-

tal de espacios verdes) continúa en vigor y se aplica a todas las construcciones realizadas sobre todo el territorio del departamento, destinándolo a la adquisición de espacios verdes incorporados al dominio público departamental con el fin de crear equipamientos de esparcimientos y de ocio. También difiere la entrada en vigor del principio de constructibilidad limitada para el 1º de octubre de 1988. La "loi du 19 août 1986" establece una dualidad entre los documentos del urbanismo, de este modo, "les communes" (municipios) tienen en realidad la opción entre cartas comunales (M.A.R.N.U.) y P.O.S. que tienen relación con el principio de constructibilidad limitada.

El proyecto Mehaignerie, en lo relativo al urbanismo operacional, prevé la simplificación del Z.A.C. con la finalidad de acelerar la realización de las zonas de ordenación concertada (Z.A.C.). Para tal fin ha ajustado el procedimiento de aprobación del plan de ordenación de zona (P.A.Z.) sobre aquello previsto para la modificación de un plan de ocupación del suelo (P.O.S.). Si el proyecto del P.A.Z. no atenta a la economía general del POS, entonces puede ser sometido a encuesta pública para su deliberación. (131)

d) Cuba

"Ningún país de América Latina, con la posible excepción de Cuba -afirma Jorge E. Hardoy-, ha orientado coordinadamente las inversiones productivas y el equipamiento social, la cons-

trucción de la infraestructura rural y urbana y la ubicación de los recursos humanos con un criterio espacial de alcances nacional y regionales". (132)

La Ley de Reforma Urbana de Cuba fue sancionada el 14 de octubre de 1960, como parte integrante de la Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959. Consta de 45 artículos y varias disposiciones transitorias que aparecen agrupados en cinco secciones. La primera sección (arts. 1 a 3) contiene una declaración de principios y una división en tres etapas del proceso de reforma urbana.

En una primera etapa, el Estado asegura a cada familia la amortización de la vivienda que habita en un período de 5 a 20 años mediante el pago de una suma equivalente al alquiler. En la segunda etapa, la construcción masiva de viviendas establece su entrega en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no excederán del 10% del ingreso familiar. En la tercera etapa, el Estado asume la construcción de viviendas y su cesión en usufructo gratuito y permanente a cada familia (art. 1). Se proscribe el arrendamiento de inmuebles urbanos y cualquier otro negocio o contrato que implique la cesión del uso total o parcial de un inmueble urbano (art. 2).

Los 26 artículos de la segunda sección modifican el régimen jurídico de la propiedad inmueble urbana.

Los artículos 4, 5 y 6 establecen la nulidad de todos los contratos de arrendamiento urbano existentes y de todos los ne-

gocios jurídicos que impliquen la cesión del uso total o parcial de un inmueble urbano, estableciendo también las excepciones. El organismo responsable de la implementación de la reforma urbana es el Consejo Superior de la Reforma Urbana, al que se agregan temporalmente siete consejos provinciales (arts. 7, 8 y 9). Los artículos 9 y 10 señalan las condiciones que regirán para la compra y la venta de los inmuebles urbanos por sus ocupantes.

Todos los juicios de desalojo de las propiedades urbanas, independientemente del estado de su trámite, quedan archivados (artículos 11 y 12),. La Ley establece la forma de fijación de los precios de compraventa de inmuebles (arts. 13 a 17) y la forma de compensación a los propietarios expropiados (arts. 21 al 28). Queda prohibida la permuta, cesión, venta o traspaso de cualquier inmueble destinado a vivienda sin autorización de los consejos. Es nulo todo contrato que contradiga lo dispuesto por la ley. Las viviendas urbanas son inembargables. (artículo 29).

En la sección tercera se declara la cesación de los pagos en hipoteca, aunque la Ley contempla el caso de pequeños acreedores que tengan en esa forma de préstamo su único medio de vida (artículos 30 al 36).

La sección cuarta se refiere a la indemnización que recibirán los antiguos propietarios de inmuebles urbanos al momento de sancionarse la Ley. El Banco Nacional de Cuba paga las indemnizaciones mediante la creación de un fondo formado por un

impuesto que debe pagar todo nuevo propietario, según un monto ascendente relacionado con el alquiler del inmueble vigente antes de la ley. (art. 37).

La sección quinta (artículos 38 al 45) reglamenta el procedimiento de dilucidación de las cuestiones que surjan entre las partes interesadas y las sanciones a los trasgresores de la Ley. La Ley concluye con cuatro disposiciones transitorias.

La organización político-administrativa de la planificación en Cuba comprende cuatro niveles:

a) Un nivel superior con responsabilidad global, a cargo de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN); b) Un nivel intermedio, formado por ministerios, institutos y otros orga-nismos con responsabilidades sectoriales y de prestación de ser-vicios; c) Un tercer nivel, compuesto por empresas industria-les, agropecuarias y de otro tipo, dependientes de los organiza-mos del segundo nivel; d) Un último nivel, formado por or-ganismos encargados de planes regionales y especiales, que tie-nen a su cargo la coordinación regional de los planes y programas sectoriales elaborados y ejecutados por los niveles segundo y tercero, y son responsables de la promoción del uso adecuado de los recursos en sus áreas de acción.

En la década de los sesentas el gobierno cubano organi-zó un sistema de planificación regional para la integración sistemática de las actividades económicas en su corte sectorial con elementos físico-regionales que le sirven de marco concre-

to. El Instituto Nacional de Planificación Física es el responsable de lo anterior. Y otorga una dimensión territorial a las directivas generales y a los planes sectoriales de JUCEPLAN.

En este sistema, la administración es descentralizada para fines de mayor participación. En un papel de planificación intermedia, las provincias tienen tareas de coordinación y promoción de sectores económicos organizados horizontalmente, por ejemplo, la agricultura. En el nivel siguiente, el país está dividido en regiones (55) que actúan como unidades de coordinación de las unidades estadísticas, administrativas y de ejecución, fundamentalmente en relación con los problemas agrícolas. Sectorialmente, el Instituto de Planificación Física, se organiza a través de una Dirección general que coordina una División de Planeamiento Urbano y otra de Planeamiento Regional, modelo repetido en cada una de las seis provincias. De las oficinas provinciales del Instituto dependen las oficinas regionales. (133)

#### 4. México

##### a) Reformas Constitucionales

El 6 de febrero de 1976 se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 que establecen las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

En el artículo 27 de la Constitución se pueden observar tres tipos de propiedad: 1. la propiedad pública; 2. la propie

dad social y 3. la propiedad privada.

En 1917, cuando la mayoría de la población era rural, la propiedad que acaparó la atención del Constituyente fue la propiedad privada rural, y no así la urbana, ya que en aquella época esta última no constituía un problema tan grave como el problema agrario. Al respecto, el maestro Fix señala que "aunque pueden descubrirse sus inicios en la misma carta fundamental, en sentido estricto han tenido (los asentamientos humanos, es decir, la planeación urbana) un desarrollo posterior en virtud del crecimiento demográfico desorbitado que se advierte a partir de los años cincuenta, así como la excesiva concentración de la población en ciudades y, en forma dramática en la capital de la República". (134)

En nuestro país, la función de control urbanístico no comienza por los gobiernos de las ciudades, como sucedió en los países desarrollados, sino que "las primeras acciones racionalizadoras del desarrollo urbano -nos dice Pérez Abreu- tienen que ser asumidas por el gobierno federal, quien dirige su acción a las principales poblaciones, puertos marítimos, fronterizos y zonas turísticas, donde el crecimiento poblacional de gran volumen trajo como consecuencia un crecimiento anárquico de las áreas ocupadas con amenaza grave para la calidad de vida de los antiguos y los nuevos pobladores. Los recursos técnicos en materia de planeación, de realización de obras y prestación de servicios, aun los básicos municipales, y los recursos presupuestales no



existían en los gobiernos municipales de esas poblaciones y tuvo que proporcionarlos el gobierno federal que era el único que contaba con ellos. La situación descrita corresponde a la creación de las Juntas federales de mejoras materiales". (135)

Para tal efecto se expidió la Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, publicada el 13 de enero de 1948 en el Diario Oficial de la Federación. El artículo 2 de esta Ley dispuso que: "Se establecerán juntas federales de mejoras materiales en aquellos lugares donde se recaude el impuesto adicional a que se refiere el artículo 7 fracción I de esta Ley". (136) El artículo 6 estableció las facultades de las Juntas para ejecutar obras y establecer servicios públicos, nuevas fuentes de trabajo, mejorar las ya existentes y para otorgar, en caso necesario, subsidios a los municipios.

Andrés Serra Rojas nos comenta que las juntas federales de mejoras materiales se situaron, principalmente en puertos y fronteras, para llevar a cabo, en colaboración con los municipios correspondientes, la atención de aquellos servicios públicos necesarios para ofrecer condiciones adecuadas a la entrada del país. En su opinión, los gobiernos de las entidades federativas no se veían afectados en su soberanía local, "porque la Federación no se sustituye a las autoridades locales o municipales, realizando actos de autoridad, sino de gestión favorable de servicios públicos en beneficio de las propias poblaciones". (137) Además, el ritmo del progreso de la Nación "exige la planeación

del desarrollo de puertos y fronteras, sometiéndolos a programas generales coordinados con el resto del país, y a planos reguladores que eviten la anarquía en la construcción de obras innecesarias u ornamentales, y fomenten la construcción de nuevas colonias con nuevos servicios.... las juntas no tienen por objetivo... el de sustituir a los municipios en sus funciones primordiales, porque las obras se relacionan con programas federales de desarrollo". (138)

En los años siguientes, las legislaturas locales expedieron leyes de planeación urbana en los estados, de ahí que antes de 1976 existieran ordenamientos jurídicos tales como, leyes de planificación y urbanización, de fraccionamientos y de cooperación para obras y servicios públicos; reglamentos de construcciones y zonificación, cuyas disposiciones legales regulaban, primordialmente, aspectos de urbanización y de financiamiento de obras y no de planeación del desarrollo urbano. (139)

Ejemplo de lo anterior lo son los siguientes ordenamientos: la VI Ley de Planeamiento para el Estado de Veracruz fue aprobada el 17 de marzo de 1958, siendo ampliada y modificada el 27 de diciembre de 1967. Vino a cambiar parcialmente el sistema creado por la primera ley y se denominó Ley de Planeamiento y Cooperación Municipal de Veracruz; el Estado de San Luis Potosí aprobó en 1968 la constitución de una Junta de Planeamiento y Urbanización; el Estado de Jalisco aprobó el 12 de agosto de 1959 la Ley Estatal de Planeamiento y urbanización (ley estatal de "Fraccionamientos"); en el Estado de Colima se adoptó el 4 de

marzo de 1969 la Ley Estatal de Planificación y urbanización; el Estado de Nuevo León aprobó una Ley de Planeamiento en 1952, que fue revisada en 1968, al aprobarse la Ley de Planeamiento y Urbanización del Estado. (140)

Posteriormente, las circunstancias internacionales hicieron que México concurriera a la Conferencia Internacional sobre Asentamientos Humanos de 1976, en Vancouver, convocada por las Naciones Unidas; "pero mientras a la mayoría de las naciones se les presentaba el problema de considerar los asentamientos humanos dentro de sus programas de desarrollo urbano, México no tenía propiamente una política de desarrollo urbano definida, ni los fundamentos legales, ni las autoridades competentes para mejorarlo. Había antecedentes, claro está, había ya planos reguladores aislados, planes maestros, planes directores: los primitivos "planos reguladores" formulados y aplicados por el gobierno federal a través de las Juntas Federales de Mejoras Materiales; pero no había propiamente una política nacional en materia de desarrollo urbano y entonces hubo que crearla". (141)

Es hasta el 12 de noviembre de 1975 cuando el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales antes señalada. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señala que: "Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mis-

mos. La programación económica y social del sector público, debe rá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le correspon da, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto público de los niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales". (142)

De esta manera, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional es reformado y así otorga facultades al Estado para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de: "lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de eje cutar obras públicas y de planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."

Por otro lado, el artículo 73 constitucional se le agre ga una fracción, la XXIX-C, que faculta al Congreso de la Unión "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del go bierno federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos hu

manos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta Constitución".

En esa época, el maestro Gabino Fraga señaló que: "tales modificaciones que se hacen al régimen federal en que sólo la Constitución debe fijar las facultades de la Federación y las de los Estados, vienen a acentuar el centralismo político ya tan avanzado y a echar por tierra todas las aspiraciones sostenidas en cruentas luchas para el establecimiento del régimen fe  
deral de México". (143)

En la exposición de motivos de dicha iniciativa se con  
si  
deró que "los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitu  
cional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley reglamentaria correspondiente. La Constitución de 1917 no con  
tiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urba  
na, por tanto en los términos del art. 124, se entiende en prin  
cipio como una materia reservada a los Estados; sin embargo, ...  
En los términos de la vigente distribución de competencias del

sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como son las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica y otras materias, así como en lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades de crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básico en la elección que los grupos humanos toman para asentarse. La multiplicidad de elementos y de competencias que incide en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente el federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida". (144)

Para tal efecto, se modificó el artículo 115, al cual se le agregaron dos fracciones: la cuarta y la quinta, que decían: "IV. Los Estados y los Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley fe

deral de la materia".

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

El 3 de febrero de 1983 fue reformado nuevamente el artículo 115 constitucional, cambiando sustancialmente el contenido del mismo, dividiéndolo en diez fracciones, de las cuales la quinta y la sexta hacen referencia al desarrollo urbano municipal; aunque también tienen relación con el tema las fracciones III, IV y X.

La fracción V otorga facultades al municipio en materia de planeación urbana: "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedi-

rán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

La fracción VI se refiere a cuando se presenta el fenómeno de la conurbación de centros urbanos: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

La fracción III enumera los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio; la fracción IV señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, y, entre otros ingresos, "Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

La fracción X establece lo siguiente: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la presta



ción de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

#### b) Ley General de Asentamientos Humanos

El Ejecutivo Federal envió la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos al Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1975. En dicha iniciativa se dijo que: "Los habitantes del país reclaman la posibilidad de vivir en un centro de población digno, y ser beneficiarios del bienestar que se puede derivar de los procesos de urbanización, como un anhelo de justicia social, que dé término al injusto mecanismo que concentra mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos". (145)

Este proyecto de Ley causó polémica y críticas por parte de la iniciativa privada. La situación que imperó en aquella época la describe Federico Torres: "Lo que se iniciara como una serie de críticas aisladas del Proyecto pronto se convirtió en un ataque sistemático y pertinaz, en el que se apeló a tortuosos subterfugios para desacreditar ante el poco informado público el contenido de la Ley. La campaña se orquestó en reuniones de alcance nacional organizadas por la iniciativa privada. Se propagaron falsos rumores en torno al Proyecto, se tildó a la Ley de sovietizante, confiscatoria, anticristiana y quien sabe cuántas cosas más; se financiaron "encuestas" tendientes a crear confusión y pánico entre los propietarios en pequeño de bienes raíces, etcétera". (146)

Esta iniciativa fue aprobada, después de algunos ajustes y aclaraciones, y se publicó el 26 de mayo de 1976 en el Diario Oficial de la Federación. La Ley General de Asentamientos Humanos es una ley federal ordinaria cuyo contenido rebasa su título. Es propiamente una Ley General de Planeación Urbana.<sup>(147)</sup> Esta ley es el ordenamiento con que cuenta el Estado mexicano para intervenir en el desarrollo urbano del país.

La Ley General de Asentamientos Humanos, en su texto original, constaba de 47 artículos agrupados en cuatro capítulos; posteriormente, el 29 de diciembre de 1981 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adiciona con un capítulo V dicha ley, denominado "De la tierra para la vivienda urbana", agregándole doce artículos; finalmente, el 7 de febrero de 1984 apareció publicado, en el Diario Oficial, el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Actualmente esta ley consta de cinco capítulos: I. Disposiciones generales (artículos 1-7); II. De la concurrencia y coordinación de autoridades (arts. 8-17); III. De las conurbaciones (arts. 18-27); IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población (arts. 28-48); y V. De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda (arts. 49-59).

El artículo 1º de esta ley señala que "Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las

entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y la regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

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

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios".

El artículo 2 define lo que esta ley entenderá por asentamiento humano (fracción I) y por centro de población (fracción II); por lo que se refiere a la Administración Pública Federal, remite al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 3 enumera, en once fracciones, las finalidades que se persiguen al ordenar y regular los asentamientos humanos, ya que se busca "mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante:

I. El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional;

V. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

El artículo 4 establece los diversos tipos de planes y

programas a través de los cuales se llevará a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos;

- I. El programa Sectorial de Desarrollo Urbano
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas
- IV. Los planes y programas municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población.

El artículo 5 establece la obligatoriedad de los planes y programas correspondientes ya que tanto las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación proveerán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de dichos planes.

El artículo 6 se refiere a la participación social en la elaboración de los planes y programas.

En materia de política demográfica, esta ley remite, en su artículo 7º, a la Ley general de Población.

El artículo 8 establece que las atribuciones que tiene el Estado en materia de asentamientos humanos serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación; el artículo 9 enumera las obligaciones de dichas autoridades, en lo que respecta a la planeación urbana. Los artículos 10 al 15 se refieren a facultades de la Federación; el art. 16, a las entidades federativas y el 17, a los ayuntamientos.

El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano se encuentra

regulado en los artículos 10, 11 y 14. El artículo 10 establece las bases que debe contener este programa, entre otras: I. Las necesidades de la población; II. El diagnóstico del desarrollo urbano en el país; III. La problemática de los asentamientos humanos; IV. Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas; V. Las metas posibles por alcanzar; VI. Los requerimientos inmobiliarios para satisfacer las necesidades de tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda y las normas de operación a que se refiere el Capítulo V de este ordenamiento; VII. La estrategia general para alcanzarse estas metas.

El artículo 11 señala que el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que regirán la acción pública en esta materia. Su párrafo segundo considera la flexibilidad del programa. El párrafo tercero se refiere a cuando sea necesaria su modificación se realizará de acuerdo a los artículos 4 y 6 de esta ley, aunque en mi opinión no se trata del artículo 4 de esta ley sino del artículo 31 de la Ley de Planeación.

El artículo 14 enumera las facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de desarrollo urbano, de las cuales, las fracciones I, II, III, IV, V, XI se refieren al Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

De lo anterior se desprende que la elaboración del Pro-

grama Sectorial de Desarrollo Urbano estará a cargo de la SEDUE previa consulta con instituciones públicas y privadas, con particulares y con las dependencias de la Administración Pública Federal, y previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto y será sometido a la aprobación del Presidente de la República; se publicará en el Diario Oficial de la Federación (art. 30 Ley de Planeación) y consecuentemente con la Ley de Planeación será obligatorio para la Administración Pública Federal y, conforme al artículo 1º transitorio del decreto que lo aprueba, entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Los programas estatales de desarrollo urbano tienen por objeto definir las líneas generales del desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales (art. 4-II). Además, corresponde a las legislaturas locales expedir la Ley de Desarrollo Urbano respectiva donde se incluirán las normas para: a) La elaboración, revisión y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano dentro del territorio de la entidad; b) Fijar la competencia en favor del Gobernador del Estado para la publicación de los planes o programas de desarrollo urbano; c) la coordinación entre los distintos planes o programas de desarrollo urbano de la entidad, entre otras (art. 16-A)-I-a, b, c.). A los ejecutivos locales corresponde: I. Tomar la participación que les asignen las leyes de sus respectivos Estados en la elaboración, revisión y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano, II. Coordinar el programa estatal con el sectorial de desarrollo urbano. (art. 16-B)

-I, II), entre otras.

En realidad, el programa estatal de desarrollo urbano vendría siendo el programa sectorial de desarrollo urbano de dicha entidad federativa, derivado del plan estatal de desarrollo.

Por lo que se refiere al fenómeno de la conurbación, la ley contempla dos casos, es decir, se puede presentar dentro de los límites de una entidad federativa o en dos o más entidades federativas.

En el primer caso, el fenómeno de la conurbación debe ser reconocido formalmente mediante declaratoria expedida por el Ejecutivo Local quien la mandará publicar en el Periódico Oficial correspondiente. En el segundo caso, la declaratoria compete expedirla al Presidente de la República, quien la mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación (artículo 19).

La planeación de la conurbación se realizará, según corresponda, por los gobiernos de los municipios y de la respectiva entidad federativa, o bien, conjuntamente por los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas involucradas y de la Federación. (artículo 20).

En el primer caso, dicha planeación se llevará a cabo conforme a las leyes locales (art. 27) y en base a los artículos 16-A)-III y B)-IV; y 17-VI de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el segundo caso, la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada corresponde a una comisión, ésta es,



cuando el Ejecutivo Federal haya expedido una Declaratoria de Conurbación, convocará, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes, para constituir, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la declaratoria, una comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona que promueva y vigile su cumplimiento. La comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo y Ecología, en representación del Gobierno Federal (art. 24). La comisión deberá someter dicho programa a la consideración del Presidente de la República. Una vez aprobado por éste, se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales. (arts. 25 y 26).

Los planes y programas municipales tendrán por objeto el desarrollo urbano de los centros de población. Estos planes o programas contendrán la zonificación y las líneas de acción específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Cuando se formulen y aprueben los planes o programas de los centros de población, situados en el territorio de un solo Municipio, éstos se incorporarán al plan o programa municipal de desarrollo urbano correspondiente (art. 4 fracción IV).

Corresponde a los Ayuntamientos formular, aprobar y administrar los planes y programas municipales de desarrollo urba

no y la zonificación aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio municipal correspondiente (art. 17, fracciones I y III), conforme a la Ley de Desarrollo Urbano Estatal respectiva (art. 16-A-I-d), promoviendo la participación de los grupos sociales que menciona el artículo 6 de la LGAH. Posteriormente, los Ayuntamientos enviarán dichos planes o programas y las declaratorias, para su publicación, al gobernador de la entidad (artículos 16-B-VIII y 17-II y III).

Los planes y programas serán publicados en forma abreviada, en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, en un plazo no mayor de veinte días a partir de su aprobación. Los planes o programas y declaratorias entrarán en vigor a partir de su publicación en los periódicos oficiales y deberán ser inscritos dentro de los veinte días siguientes en el Registro Público de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razón de la materia. Los programas de desarrollo urbano estarán a consulta del público en las oficinas de las dependencias que tengan a su cargo la aplicación de los mismos. (artículos 4 fracción IV, párrafo tercero y 44, primer párrafo).

El capítulo IV de la LGAH señala el contenido de los Planes o Programas municipales de desarrollo urbano y las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad urbana. Así lo establece el artículo 28 de esta ley: "Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimien

to de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros se sujetará a las normas contenidas en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos".

"Los planes o programas y declaratorias a que se refiere el párrafo anterior, se regirán por las disposiciones de la presente ley, por las de las leyes estatales de desarrollo urbano y por las de los reglamentos y normas administrativas municipales aplicables".

Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la ley. Las tierras que se encuentran en explotación minera, agrícola o forestal o que sean aptas para este tipo de explotación, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades, de las que sólo podrán retirarse para ser incorporadas al proceso de urbanización de acuerdo con la legislación especial sobre esas materias. (artículo 48).

Quando se trate de la fundación de un centro de población se requerirá que la legislatura de la entidad federativa correspondiente expida un decreto, el cual contendrá las declaratorias procedentes sobre provisiones de tierras y ordenará la formulación del plan o programa de desarrollo urbano respectivo.

(art. 29)

Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población situados en sus respectivas jurisdicciones territoriales y establecerán la zonificación correspondiente. (art.30)

En el artículo 31 se señala lo que se entiende por conservación: es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico; el buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto en los planes o programas de desarrollo urbano; y el buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural, de conformidad con las leyes vigentes.

El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar y renovar las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas, física y funcionalmente, de un centro de población (art. 33).

Las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población estarán sujetas a las leyes locales, las cuales dispondrán normas específicas, entre ellas: la asignación de usos y destinos compatibles; la formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas parciales que señalen las acciones, obras y servicios; la celebración de convenios con las dependencias y entidades públicas y la concertación de acciones con las representaciones de los sectores social y privado; la adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte de la administración pública; la promoción de estímulos; la

prestación de asistencia técnica y asesoría; promover la regularización de la tenencia de la tierra y de las construcciones; el ordenamiento ecológico; el reordenamiento, la renovación o la densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales; la dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas; la acción integrada del estado que articule la regularización de la tenencia del suelo urbano con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad urbana; la celebración de convenios entre autoridades y propietarios, en que se atiendan sus respectivos intereses o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública; la determinación de las áreas de expansión futura en los planes o programas de desarrollo urbano, de dichos centros; la participación de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los programas parciales a través de los cuales se incorporen porciones de la reserva a la expansión urbana y se regule su crecimiento; y la adquisición, por parte del Estado y de los municipios de predios ubicados en las áreas de expansión futura (art. 32, fracciones I a VII; art. 33, fracciones I a VI; art. 34, fracción I a III).

La zonificación de los centros de población ubicados en un municipio se entenderá como: I. la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población, de conformidad con el artículo 2º de esta ley; II. la determinación de los

aprovechamientos predominantes en las distintas zonas dentro de las áreas del centro de población; III. la reglamentación de usos, destinos y reservas a través de las declaratorias correspondientes (artículo 35).

Tanto las determinaciones de áreas y aprovechamientos como las declaratorias de usos, destinos y reservas deberán derivarse de los planes o programas municipales de desarrollo urbano (artículo 35 y 36).

El artículo 37 de esta ley define los cuatro tipos de declaratorias: I. Provisiones.- Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; II. Usos.- Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población; III. Reservas.- Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento; IV. Destinos.- Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

Los contenidos de las declaratorias de usos, destinos y reservas se encuentran señalados en los artículos 38, 39 y 40, respectivamente. Además, deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron. "Son razones de beneficio social el cumplimiento y la ejecución, por parte de los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, de los planes o programas de desarrollo urbano a que se refiere el artículo 4º de esta ley" (art. 42).

Los propietarios de los predios que queden comprendidos en

las declaratorias no pierden el dominio de dichos bienes sino en el caso de la declaratoria de uso, deberán utilizarlo para aquel uso determinado en la declaratoria; y en el caso de las declaratorias de reservas o destinos, deberán utilizarlos "en forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento". Cuando se trata de las declaratorias de destinos, quedarán sin efecto si en un plazo de cinco años a partir de su publicación no son utilizadas esas zonas o predios conforme al destino previsto.

Esta ley otorga un derecho de preferencia a los gobiernos municipales y estatales, en los términos de las leyes locales correspondientes, para adquirir predios comprendidos por las declaratorias de reserva cuando esos predios sean puestos a la venta, o por cualquier acto jurídico en que sean objeto de una transmisión de propiedad, o en caso de remate judicial o administrativo, por lo que tanto los propietarios, notarios, jueces y autoridades administrativas tendrán la obligación de notificar a dichos gobiernos para que ejerzan ese derecho en un plazo no mayor de treinta días (artículo 41).

Por otro lado, la autoridad competente proveerá la expropiación de un predio, por causa de utilidad pública, cuando el cumplimiento de los planes o programas implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados en el artículo 3 de esta ley y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad y lo hará de conformidad con las leyes de la materia

que le fueren aplicables (artículo 43).

El artículo 44, en sus últimos párrafos, establecen las obligaciones tanto de las autoridades administrativas como de los jefes de las oficinas de registro en lo relativo al registro de planes y programas y declaratorias. Además, las autoridades administrativas no expedirán ningún permiso, autorización o licencia que contravenga los planes o programas y declaratorias. Los que se expidan, serán nulos de pleno derecho.

Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las declaratorias correspondientes. Serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno dichos actos, convenios, contratos o derechos que contravengan las correspondientes declaratorias inscritas en el Registro Público de la Propiedad. (artículo 45)

"Los Notarios y los cualesquier otros fedatarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla con lo dispuesto en los artículos 41 y 45 y en las que se inserte el certificado de Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las declaratorias y de los avisos o manifestaciones de que hablan dichos preceptos". (artículo 46)

Los residentes de un área, que resulten directamente afectados por construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles cuando dichas obras



contravengan las leyes, reglamentos, planes, programas de desarrollo urbano aplicables y originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, tienen derecho a exigir la suspensión, demolición o modificación de tales obras. En caso de que se hubieren expedido licencias o autorizaciones contraviniendo las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables, aquéllas serán nulas y los funcionarios responsables serán sancionados conforme a las leyes en la materia. Este derecho de los residentes se ejercerá ante las autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes oírán previamente a los interesados y en su caso, a los afectados y deberán resolver en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente. (artículo 47)

El último capítulo de esta ley se ocupa del sistema nacional de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. La operación administrativa de este sistema estará a cargo de los tres niveles de gobierno. El gobierno federal se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, a través de acuerdos o convenios. (artículo 50 y 51)

Se realizarán estudios, tanto a nivel nacional como estatal y municipal, que determinen los requerimientos de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. (artículo 52). También, formularán sus programas de requerimientos inmobiliarios (art. 53). El gobierno federal realizará

diversas acciones sobre los bienes inmuebles de propiedad federal en su relación con los gobiernos estatales y municipales (artículos 54, 55 y 56). Los últimos artículos señalan ciertas reglas referidas a la vivienda de interés social.

Posteriormente a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de todas las entidades fedrativas expidieron entre 1976 a 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana en México. (148)

Las mencionadas leyes locales regularon sus contenidos normativos en los siguientes apartados: "Disposiciones generales; de las autoridades competentes; de los órganos de planeación urbana; de la planeación urbana; del plan estatal de desarrollo urbano; de los planes municipales; del registro de los planes de desarrollo urbano; de las conurbaciones en el territorio del estado; de la regulación a la propiedad en los centros de población; de la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos; del mejoramiento urbano; de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; de la estructura vial y del sistema de transporte; de la vivienda; de la preservación del patrimonio cultural; de la ejecución de obras; de las medidas de seguridad, de las infracciones y sanciones; y, de los recursos administrativos y de los medios de impugnación".

c) Planes y programas en materia de desarrollo urbano

El 28 de junio de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, con las atribuciones de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar la ejecución del mismo, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos de ese año.

El 19 de mayo de 1978 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano cuyos objetivos fueron los siguientes: I. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; II. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; III. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos; y, IV. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

También este Plan señaló diez zonas prioritarias en razón de su capacidad para absorber población, de su potencial de recursos naturales y de su capacidad para generar empleos: I. Zona conurbada de la desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina. II. Zona costera del golfo e Istmo de Tehuantepec; III. Zona fronteriza de Chihuahua; IV. Zona conurbada de la Laguna;

V. Zona del Bajío; VI. Zona fronteriza de Baja California; VII. Zona costera del sur de Sonora y Norte de Sinaloa, VIII. Zona conurbada de la desembocadura del Río Ameca; IX. Zona conurbada de Manzanillo - Barra de Navidad; X. Zona conurbada de la desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

Dentro del rubro "zonas de ordenamiento y regulación" se contemplaron tres: zona metropolitana de Monterrey, zona metropolitana de Guadalajara y zona conurbada del centro del país.

Además contenía programas de acción concertada con los diversos sectores de la administración pública federal; programas a convenirse con los gobiernos de los estados y programas de apoyo a las prioridades sectoriales.

Posteriormente, con el cambio de gobierno, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, como ya mencionamos, la Ley General de Asentamientos Humanos. Debido a lo anterior, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas desapareció y en su lugar se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala los asuntos que le corresponden a la SEDUE, entre otros: formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; promover el desarrollo de programas de vivienda y de urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución. De esta

manera, y de acuerdo con las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a la SEDUE coordinar la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) señala, en su capítulo 7 sobre política social, que la política de desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas.

Los objetivos específicos, según el Plan Nacional de Desarrollo, son: alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población; fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales; promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

El 25 de septiembre de 1984 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y vivienda 1984-1988. El artículo tercero transitorio de este decreto deroga el Decreto de 19 de mayo de 1978 por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 comprende nueve capítulos con dos subdivisiones cada uno, es decir, una de desarrollo urbano y otra de vivienda. En las líneas siguientes nos referiremos específicamente al sector de desarrollo urbano. El primer capítulo, de diagnóstico, expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, ésto es, los problemas territoriales de excursiva concentración, dispersión y desigualdades regionales; y los problemas al interior de los centros de población.

El capítulo segundo, señala cuatro objetivos generales, relacionados con los del Plan Nacional de Desarrollo: 1. Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; 2. Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población; 3. Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento y, 4. Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes y preservar los valores históricos culturales. De estos objetivos generales se desprenden seis objetivos específicos: suelo, zona federal, patrimonio inmobiliario federal, agua potable y alcantarillado, equipamiento urbano y sitios y monumentos del patrimonio cultural.

El capítulo tercero, de estrategias, establece cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desa-

rollo urbano: una, se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población. La primera se enfrenta a la problemática que presenta el actual patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual. Se orienta a vigorizar un Sistema Urbano Nacional compuesto por 168 centros de población del país que presentan las oportunidades más favorables y los problemas más graves de desarrollo. En especial, centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos. Se establece una jerarquía de ciudades y se propone que estas líneas de acción se relacionen con los programas regionales del Mar de Cortés, Frontera Norte, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, Región Sureste y Zonas Áridas. De esta manera, el Sistema Urbano Nacional se compone de 168 centros de población, de los cuales, tres se consideran como ciudades grandes, 59 como ciudades medias y 106 como centros de apoyo, que en conjunto alojan aproximadamente al 50% de la población nacional. Para tal efecto, se proponen tres políticas principales: a) política de descentralización (control, consolidación e impulso); b) política de prestación de servicios (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales); y c) Política de atención a zonas críticas, (urbanas y rurales).

La segunda línea de acción propone, para el ordenamiento de los centros de población, fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incre

mentar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infra estructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.

Los siguientes capítulos tratan sobre las metas y previ- sión de recursos (cuarto); acciones de gasto público (quinto); criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social (sexto); criterios y acciones de coordinación con las en tidades federativas (séptimo); instrumentos de política (octavo), y proyectos estratégicos (noveno).

Cabe destacar que el programa se propone, en el capítulo octavo, como una de las políticas legislativas fundamentales, con tinuar con la elaboración de un marco jurídico apropiado para la planeación urbana. Este marco se encuentra integrado, básicamente por las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos que analizamos en páginas anteriores y la creación de la Ley Federal de Vivienda. Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria fijan las normas para la constitución de zonas urbanas ejidales que sean compatibles de utilidad pública para expropiar ejidos y comunidades y hacer promovente y beneficiaria única de éstas al Gobier no Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco logía. Las reformas a la Ley General de Bienes Nacionales permiten una operación más ágil a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus adquisiciones y enajenaciones inmobiliarias y determinan procesos más eficientes en



la transmisión de la propiedad que haga el Gobierno Federal a favor de los estados y municipios. Establecen como bienes de dominio privado de la Federación los inmuebles que tengan como finalidad la constitución de reservas territoriales, el desarrollo de fraccionamientos urbanos o la regularización de la tenencia de la tierra.

Las modificaciones a la Ley General de Obras Públicas establecen que en la planeación de las obras públicas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán tomar en consideración los planes y programas de desarrollo de los estados y municipios, y la observancia de las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios.

La Ley Federal de Vivienda tiene como propósito fundamental establecer y regular los instrumentos y apoyos que se orientarán preferentemente, a la producción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana de interés social; a la apertura de fraccionamientos populares y a la producción de vivienda promovida por diversas formas de gestión solidaria.

Por lo que respecta al proyecto estratégico de ciudades medias, previsto en el capítulo noveno, se propone impulsar la concentración de las actividades económicas y de la población en las ciudades medias del país, de tal manera que se constituyan una alternativa real a las grandes ciudades. Este proyecto señala como una de sus metas, para el año 2000, redistribuir 4 millones de habitantes en las ciudades medias que de otra manera

se asentarían en las área metropolitanas. La estrategia que se pretende seguir es la de consolidar a las ciudades medias como centros de desarrollo regional. Dentro de las líneas de acción se prevéén las de coordinación de la Administración Pública Federal, con las autoridades locales y las de concertación con los sectores social y privado. En particular, la SEDUE asignará el 62% de los recursos en agua potable, 92% de equipamiento urbano y 26% de obras en sitios y monumentos del patrimonio histórico cultural, a las ciudades medias.

## CAPITULO II

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) VELAZQUEZ CARMONA, Manuel, "Política de Asentamientos Humanos", Aspectos Jurídicos de la planeación en México, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, p. 254.
- (2) Ibid.
- (3) COROMINAS, Joan, Diccionario crítico etimológico de la Lengua Castellana, Vol. I, 3a. reimp. Madrid, Editorial Gredos. 1976, p. 814.
- (4) UNIKEL, Luis, coord. El desarrollo urbano de México, 2a. edición, México, El Colegio de México, 1978, p. 341.
- (5) UNIKEL, Luis. op. cit. p. 12.
- (6) Ibid.
- (7) Ibid.
- (8) Idem. p. 13; CASTELLS, Manuel, Problemas de Investigación en Sociología Urbana. 1a. edición, trad. Enrique Grillo, México, Siglo Veintiuno, editores, 1986, p. 77.
- (9) DORSELEAR, Jaime y GREGORY, Alfonso. citados por UNIKEL, Luis, op. cit. p. 337.
- (10) UNIKEL, Luis, op. cit. p. 338.
- (11) SJOBERG, Gideon, "El origen y evolución de las ciudades", La ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el hombre. (Selecciones de Scientific American), pról. Kingsley Davis, trad. Luis Antonio Fernández-Galiano Ruiz, Madrid, Hermann Blume ediciones, 1976, p. 17.
- (12) SJOBERG, Gideon, op. cit., pp. 22-23.
- (13) Citado por CASTELLS, Manuel, op. cit., p. 84.
- (14) SJOBERG, Gideon, op. cit., pp. 19-20.
- (15) Idem. p. 22.
- (16) Idem. p. 24.

- (17) GARCIA ENTERRIA, Eduardo y PAREJO Alfonso, Luciano, Lec-  
ciones de Derecho Urbanístico, Tomo I, Madrid, Editorial  
Civitas, S.A. 1979, p. 24.
- (18) CASTELLS, Manuel, op. cit., p. 86.
- (19) GARCIA ENTERRIA, Eduardo, op. cit., p. 24.
- (20) Idem. p. 26.
- (21) Idem. p. 28.
- (22) NATIONAL GEOGRAPHIC, Washignton, D.C., vol. 166, No. 2,  
august, 1984, p. 180.
- (23) Idem. pp. 180-181.
- (24) UNIKEL, Luis, op. cit., p. 124.
- (25) WHITTICK, Arnold, dir., Enciclopedia de la planificación  
urbana, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Institu  
to de Estudios de Administración Local, 1975, p. 1057.
- (26) UNIKEL, Luis, op. cit., p. 118.
- (27) CASTELLS, Manuel, op. cit., pp. 88-89.
- (28) Idem. p. 88.
- (29) GEISSE, Guillermo y CORAGGIO, José Luis, citados por  
UNIKEL, Luis, op. cit., p. 115.
- (30) CASTELLS, Manuel, op. cit., p. 89.
- (31) WHITTICK, Arnold, op. cit., p. 859.
- (32) MULLER, Peter O., "Transformación de los suburbios", Fa-  
cetas, Estados Unidos de Norteamérica, 1987 (1), No. 75,  
pp. 50-51.
- (33) Idem. p. 51.
- (34) CASTELLS, Manuel, op. cit., p. 90.
- (35) GARCIA ENTERRIA, Eduardo, op. cit., p. 31.
- (36) BARDETT, G., citado por SUSTAETA ELUSTIZA, Angel, Propie-  
dad y urbanismo, Madrid, Editorial. Montecorvo, S.A.,  
1978, p. 25.

- (37) LANVERSIN, citado por SUSTAETA ELUSTIZA, Angel, op. cit., p. 25.
- (38) NUÑEZ RUIZ, citado por SUSTAETA ELUSTIZA, Angel, op. cit., p. 29.
- (39) REMY, Jean y VOYE, Liliane, La Ciudad y la urbanización, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, pp. 35-36.
- (40) LEFEBVRE, Henri, El derecho a la ciudad, trad. J. González-Pueyo, 4a. ed., Barcelona, ediciones península, 1978, p. 57.
- (41) REMY, Jean, et al, op. cit., p. 291.
- (42) CASTELLS, Manuel, Problemas... op. cit., p. 9.
- (43) LEFEBVRE, Henri, op. cit., p. 145.
- (44) PEREZ ABREU, J. Juan, "Teoría particular del municipio Mexicano", Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984, pp. 261-262.
- (45) Idem, p. 262.
- (46) Véase: Pensamiento Iberoamericano, España, No. 7, enero-junio, 1985, p. 19.
- (47) ALVAREZ ORDÓÑEZ, Joaquín, "Si tienen futuro las grandes Metrópolis", Constru-noticias, México, Vol. 24, No. 280, mayo, 1987, pp. 7-8.
- (48) FOX, Robert W., "The World's Urban explosion", National Geographic, Washington, D.C. Vol. 166, No. 2, August, 1984, p. 179; Reporte del Banco Mundial 1984, citado por BRENNER, Margaret, "International Family Planning", Houston Journal of International Law, E.U.A., Vol. 8, No. 1, otoño, 1985, p. 156.
- (49) MALTHUS, Thomas R., Ensayo sobre el principio de la población, trad. Teodoro Ortiz, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 12.
- (50) DAVIS, Kingsley, introducción a MALTHUS, Thomas R., Ensayo sobre el principio de la población, op. cit., p. XXXIII.
- (51) HICKS Y HART citados por DOMINGUEZ VARGAS, Sergio, Teoría Económica, 7a. edición, México, editorial Porrúa, 1978, p. 184.

- (52) DAVIS, Kingsley, op. cit., p. XXXIII.
- (53) OVERBECK, J., citado por CABRERA ACEVEDO, Lucio, "Las políticas del ambiente en los problemas urbanos", Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas 1982), México, UNAM, 1984, p. 44.
- (54) CASTELLS, Manuel, Problemas .... op. cit., p. 94.
- (55) COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Conferencia Mundial de Población, México. Fondo de Cultura Económica. 1975, p. 7.
- (56) BRENNER, Margaret, op. cit., p. 155.
- (57) Idem, p. 156.
- (58) "Pretende que México acepte la orientación de la C.B.: E. Wattleton", Excélsior, miércoles 18 de marzo de 1987, p. 1-A.
- (59) LIEBERSON, Jonathan, "El debate de la población", Facetas, E.U.A. No. 76, 1987, p. 43.
- (60) RANGEL COUTO, Hugo, El Derecho Económico, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 183.
- (61) NACIONES UNIDAS "Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver (Canadá), 31 de Mayo-11 de Junio de 1976", Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, México, Editorial Porrúa, S.A. 1977, p. 655.
- (62) COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, op. cit., p. 80.
- (63) FOX, Robert W., op. cit., p. 180.
- (64) TERRA-GALLINAL, Juan Pablo, "Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina", Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, op. cit., p. 235.
- (65) COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, op. cit., p. 80-81.
- (66) YUJNOVSKY, Oscar. "Estado y Política Metropolitana: El caso de Buenos Aires", Pensamiento Iberoamericano, España, No. 7, enero-junio de 1985, p. 96.
- (67) KAPLAN, Marcos. Sociedad, política y planificación en América latina, 2a. ed., México, UNAM, 1985, pp. 63-64.

- (68) Idem., p. 75.
- (69) REMY, Jean, et. al. op. cit., p. 179.
- (70) COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, op. cit., p. 83.
- (71) BERDEJO ARVIZU, Aurora. "En México 'Sabemos a donde vamos' asevera Manuel Bartlett", Excélsior, México, martes 17 de marzo de 1987, p. 1-A y p. 10-A.
- (72) WARD, Henry George, México en 1827 (Selección), trad. Ricardo Haas, Serie: Lecturas Mexicanas No. 73, México, S. E.P., Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 20-21.
- (73) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 185.
- (74) OVALLE FAVELA, José. "La Nueva Legislación sobre desarrollo Urbano", Comercio Exterior, México, Vol. 26, No. 10, octubre 1976, p. 1157.
- (75) MEXICO. CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, México Demográfico; breviario 1980-1981, México, CONAPO, 1982, p. 56.
- (76) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, Diario Oficial, México, martes 25 de septiembre de 1984, p. 11.
- (77) BERDEJO ARVIZU, Aurora, op. cit., p. 10-A.
- (78) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 187.
- (79) MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Antología de la Planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985), Tomo 10, México, SPP-FCE, 1985, p. 180.
- (80) Ibid.
- (81) PINEDA GOMEZ, Fanny, reseña al trabajo de CASTRI, Francisco di, publicado en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XVIII, Núm. 54, septiembre-diciembre 1985, p. 1210.
- (82) Idem. p. 1209.
- (83) GARNIER, Ch., Citado por CASTELLS, Manuel, La cuestión urbana, 10a. edición, trad. Irene C. Olivan, México, Siglo Veintiuno editores, 1985, pp. 221-222.
- (84) CASTELLS, Manuel, La cuestión urbana, op. cit., pp. 223-224.

- (85) PINEDA GOMEZ, Fanny, reseña al trabajo de FIERRO MARTINEZ, Santiago David, publicado en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XVII, Núm. 54, septiembre-diciembre 1985, p. 1212.
- (86) Ibid.
- (87) GUNN, Angus M., Habitat: Asentamientos en la era urbana, Instituto de Estudios de Administración local, S/L, S.A., pp. 225-256.
- (88) Idem., p. 257.
- (89) Idem., p. 258.
- (90) Idem., p. 259.
- (91) RANGEL COUTO, Hugo. op. cit., p. 159.
- (92) "Inició la SEDUE el Plan de Saneamiento del Río Lerma", Excélsior, México, martes 31 de marzo de 1987, p. 25-A.
- (93) "48 mil kilos de desechos sólidos recolectó en el mar la Secretaría de Marina", Excélsior, México, lunes 30 de marzo de 1987, p. 40-A.
- (94) "Trabajos de limpieza en los treinta puertos del país", Excélsior. México, lunes 30 de marzo de 1987, p. 40-A.
- (95) HERNANDEZ, Jacinto N., "Desperdicio de 40% de agua potable en el D.F.", Excélsior, México, martes 17 de marzo de 1987, p. 5-A.
- (96) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 158.
- (97) GUNN, Angus M., op. cit., pp. 252-253.
- (98) Idem, pp. 254-255.
- (99) RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., p. 160.
- (100) "La contaminación ya amenaza a los niños en el Distrito Federal", La Jornada, México, viernes 13 de febrero de 1987, p. 23.
- (101) "23% aumentaron agudos males respiratorios en 6 semanas", La Jornada, México, viernes 13 de febrero de 1987, p. 32.



- (102) HERNANDEZ LOPEZ, Julio, "La Muerte de Aves, advertencia", Excélsior, México, miércoles 18 de febrero de 1987, p. 1B-A.
- (103) Informe Suprema Corte de Justicia 1987, 1a. parte, Pleno, p. 903.
- (104) PALACIOS LUNA, Manuel R., El derecho económico en México 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1986, p. 254.
- (105) MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Antología de la Planeación en México 1917-1985; op. cit., tomo 10, p. 360.
- (106) Idem. p. 506.
- (107) CASTELLS, Manuel, La Cuestión Urbana, op. cit., pp. 225-226.
- (108) GARCIA ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, op. cit., p. 32.
- (109) Idem. p. 35.
- (110) Ibid.
- (111) Idem., p. 36.
- (112) LARES, Teodosio, "Manual de Competencia Administrativa y Judicial Comparada", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año II, número 4, enero-abril 1987, p. 226.
- (113) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano, op. cit., p. 43.
- (114) Idem. p. 44.
- (115) Idem. p. 45.
- (116) CASTELLS, Manuel, Problemas.... op. cit., p. 199.
- (117) Idem. pp. 198-199.
- (118) Citado por QUERIAT, Pierre, Diagnóstico Urbano, México, UNAM, 1986, p. 9.
- (119) Idem. p. 49.
- (120) CASTELLS, Manuel, Problemas..., op. cit., p. 199.

- (121) JOBERT, Bruno, "Urban planning and Political institutions: an essay in comparison", Planning, Politics and Public Policy, reprinted, Great Britain, Cambridge University Press, 1977, p. 378.
- (122) AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México", Estudios de Derecho Económico, tomo V, México, UNAM, 1986, p. 104.
- (123) PEREZ ABREU J., Juan, op. cit., p. 257; agregué, entre paréntesis, "de la planeación urbana".
- (124) KAPLAN, Marcos, Aspectos del Estado en América Latina, 1ª reimpresión, México, UNAM, 1985, p. 154; el paréntesis es mío.
- (125) SUSTAETA ELUSTIZA, Angel, op. cit., p. 222.
- (126) Citado por AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, op. cit., p. 118.
- (127) AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, op. cit., p. 120.
- (128) SHARPE, L. J., "Innovation and change in British land-use planning", Planning, Politics and Public Policy, Reprinted, Great Britain, Cambridge University Press, 1977, pp. 317-327.
- (129) WHITTICK, Arnold, dir., Enciclopedia .... op. cit., pp. 504-517.
- (130) D'ARCY, Francois y JOBERT, Bruno, "Urban Planning in France", Planning, politics and public policy, Reprinted, Great Britain, Cambridge University Press, 1977, pp. 297-306.
- (131) BOUYSSOU, Fernand, "L'état en droit de l'urbanisme", L'actualité juridique-Droit administratif, París, Núm. 11, 1986, pp. 622-624.
- (132) Citado por OVALLE FAVELA, José, op. cit., p. 1160.
- (133) KAPLAN, Marcos, Aspectos ... op. cit., pp. 180-184.
- (134) FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El estado social de derecho y la constitución mexicana", La Constitución. Rectoría del Estado y economía mixta, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 98.

- (135) PEREZ ABREU, J., Juan, op. cit., p. 257.
- (136) El artículo 7 fracción primera de esta ley establece que el patrimonio de ellas se integrará entre otros elementos con el siguiente: I. Con el producto del 2% y 3% adicional que se recaude sobre impuestos de importación y exportación, en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación.
- (137) SERRA ROJAS, Andrés, "La naturaleza jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIII, núm. 51, julio-septiembre 1963, p. 774.
- (138) Ibid.; "Las Juntas son organismos públicos dependientes de la Secretaría de Patrimonio Nacional", idem., p. 783.
- (139) VELAZQUEZ CARMONA, Manuel, op. cit., p. 256.
- (140) ALVAREZ Y LEZAMA, Francisco José, "México", Enciclopedia de la planificación urbana, op. cit., p. 863.
- (141) PEREZ ABREU J., Juan. op. cit., p. 259-260.
- (142) Asentamientos Humanos. (Reforma constitucional; Iniciativa de ley, comparecencia del C. Secretario de la presidencia ante la H. Cámara de diputados), =s.p.i.=, p. 7.
- (143) Citado por AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, op. cit., p. 107.
- (144) Asentamientos Humanos, op. cit., p. 7-9.
- (145) Idem. p. 2.
- (146) TORRES A. Federico. "El debate en torno a la ley general de asentamientos humanos", Comercio Exterior, Vol. 26, núm. 4, abril 1976, p. 416.
- (147) PEREZ ABREU J., Juan. op. cit., pp. 258 y 262.
- (148) VELAZQUEZ CARMONA, Manuel, op. cit., p. 263.

### CAPITULO III

#### UTOPIAS Y REALIDADES

##### A. Distrito Federal (Ciudad de México)

La Ciudad de México es el asentamiento humano más grande de la República mexicana. En 1980 se calculó que la población del Distrito Federal ascendía a casi diez millones de habitantes y para 1984 ya había rebasado esa cifra. En esta región del país se ha presentado el fenómeno de la conurbación por lo que en algunas ocasiones se le denomina la zona conurbada de la Ciudad de México o la zona metropolitana de la Ciudad de México. También se dice que la Ciudad de México es (o pronto se convertirá) la megalópolis más grande del mundo. (1)

Siendo uno de los asentamientos humanos más grandes ¿cuál es su forma de gobierno?, ¿qué instrumentos jurídicos regulan la planeación urbana?.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 43, que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación. El artículo 44 constitucional establece que "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". En este artículo se encuentra implícito que el Distrito Federal es la sede de los Poderes Federales y algún día podría llegar

a ser una entidad federativa.

Su organización política es diferente a la de las entidades federativas. Así, Jorge Madrazo considera que el Distrito Federal "es una fracción federativa que a diferencia de los estados, carece de autonomía política, por lo que está impedida para darse su propia Constitución y crear sus órganos particulares de gobierno... Entre el Distrito Federal y los estados de la Federación existen varias diferencias: La base de la división territorial y de la organización política de los estados es el municipio, en cambio en el Distrito Federal no hay municipio. En las entidades federativas hay una legislatura y un gobernador electos popularmente por la ciudadanía del propio Estado y estos órganos son distintos de los federales, en cambio en el Distrito Federal, la legislatura y el gobernador son a la vez órganos federales, y en consecuencia, electos no solamente en el Distrito Federal sino en toda la República".<sup>(2)</sup>

#### 1. Reforma constitucional

Las bases de la organización política del Distrito Federal se encuentran en la fracción VI del artículo 73 constitucional. El sistema de gobierno del Distrito Federal ha sido objeto de muchas críticas. Debido a ello, el Presidente de la República convocó a la ciudadanía para que expresara su opinión. Los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio y 7 de agosto de 1986 tuvieron lugar seis audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal en el salón Juárez de la

Secretaría de Gobernación. Dichas opiniones fueron publicadas en septiembre de 1986.<sup>(3)</sup> Posteriormente, en 1987, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana publicó un trabajo intitulado "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal" que contiene la iniciativa de decreto que reforma, entre otros artículos, el artículo 73, fracción VI.<sup>(4)</sup>

La reforma constitucional a este artículo aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. Con esta reforma se crea un nuevo órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aunque la forma de gobierno permanece igual.

De esta manera, el artículo 73 constitucional establece que el Congreso tiene facultad: VI. "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes".

En la actualidad esta fracción comprende seis bases:

- 1a. "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".
- 2a. La ley orgánica correspondiente establecerá "los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando en nivel de bienestar, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarro\_

llo económico, social y cultural de la entidad".

3a. Se crea un nuevo órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, es decir, una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional. El párrafo séptimo de esta base tercera señala cuáles son las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que se encuentran delineadas en diez incisos, de las letras A a la J.

4a. Se refiere a la facultad de iniciativa tanto para los miembros de la samblea como para los representantes de los vecinos organizados conforme a la ley correspondiente, respecto a las facultades de la asamblea a que se refiere el inciso A) de la base tercera. También establece el derecho a la iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

5a. Se establece que la función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y

6a. Se señala que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia.

Esta Asamblea de Representantes del Distrito Federal va a tener ingerencia en varias materias relativas al desarrollo urbano, es decir. conforme al inciso A de la base 3a. :

"Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen

gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: ...uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica;... construcciones y edificaciones;..."

Así como,

J) "Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal".

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 44, señala que corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los siguientes asuntos: I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De ahí que existe polémica en torno a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, ya sea que se trate de una entidad federativa o de un departamento administrativo. Podemos decir, en base a la doctrina, que se trata más bien de una entidad federativa (5), sede de los poderes federales, con un gobierno de excepción.

## 2. Ley orgánica

El Distrito Federal ha tenido varias leyes orgánicas:



La ley de 13 de abril de 1917, cuando el Distrito Federal se gobernó bajo el régimen de Municipio Libre, de ahí el artículo 52: "El ayuntamiento de la Ciudad de México se formará de veinticinco concejales y de quince el de cada una de las otras municipalidades del Distrito y de los territorios".

La ley orgánica del Distrito y de los territorios federales de 31 de diciembre de 1928 ya no se rige bajo el régimen municipal sino que : "El territorio del Distrito Federal se divide en Departamento Central y 13 delegaciones " (artículo 2). La fracción XXIV del artículo 24 de esta ley señala que el D.D.F. tendrá a su cargo formar el reglamento relativo a la planificación de urbanización del mismo Distrito, conforme al cual se ejecutarán las obras del Distrito Federal.

La ley orgánica del D.D.F. de 31 de diciembre de 1941 divide, en su artículo 8, para los efectos de esta ley, en Ciudad de México y delegaciones (doce) y corresponde al D.D.F., en materia de servicios públicos, la planificación y zonificación, entre otros (artículo 23).

La ley orgánica de 31 de diciembre de 1970 divide, para efecto de esta ley, al Distrito Federal en dieciséis delegaciones.

La ley orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1978 fue reformada y adicionada por el Congreso de la Unión. Dichas reformas y adiciones aparecen en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 1983. En

virtud de estas reformas se crea la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, conforme al artículo 3 fracción IV, para atender primordialmente las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias.

Es curioso que en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 1985, que abroga al Reglamento Interior de 16 de enero de 1984) se contempla una Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y ya no se menciona a la anterior Secretaría, prevista en la ley orgánica. (6)

De acuerdo a las reformas y adiciones a la ley orgánica, corresponde al D.D.F., en materia de hacienda y conforme a la fracción XIX del artículo 19, diseñar el sistema integral de la planeación para el Distrito Federal, así como la elaboración de programas financieros anuales, de acuerdo a los lineamientos que conforme a su respectiva competencia expidan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Por lo que toca a obras y servicios y conforme al artículo 20 fracción I, le corresponde fijar la política, la estrategia, las líneas de acción y sistemas técnicos a que deban sujetarse la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la Ciudad de México, con la intervención que le concedan las leyes a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, contemplada en el reglamento interior de 1985, le corresponde, conforme al artículo 25 de este ordenamiento, I. proponer y ejecutar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de planificación urbana y protección ecológica, así como realizar los estudios necesarios para la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; II. Integrar el Programa de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del Distrito Federal y vigilar su cumplimiento, entre otras.

### 3. Ley de desarrollo urbano

El Distrito Federal cuenta con una ley en materia de planeación urbana. Esta es la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976. Esta ley contenía cinco capítulos: I. Disposiciones generales; II. De la planeación urbana; III. Régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos; IV. De la preservación del patrimonio cultural; y, V. De las medidas de seguridad y las sanciones. Posteriormente, por el Decreto que reforma y adiciona la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1981 se agrega un capítulo VI, del recurso administrativo.

Esta ley establece en su artículo 4º que "La presente ley es aplicable en el territorio del Distrito Federal demarcado en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito

Federal".

El artículo 5 señala que el Departamento del Distrito Federal 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. Con el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985, se le adiciona un segundo párrafo a este artículo: "Realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas".

El artículo 6 enumera las funciones que el Departamento del Distrito Federal podrá realizar: integrar el Plan Director para el desarrollo urbano; determinar los usos, destinos y reservas de tierras y sus construcciones; participar en la elaboración del plan nacional de desarrollo urbano y los regionales correspondientes; participar en la ordenación de los procesos de conurbación entre el Distrito Federal y otras entidades federativas; participar con los gobiernos estatales vecinos y los ayuntamientos de los mismos en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo urbano de las zonas conurbadas, entre otras.

El objeto de esta ley es similar al de la Ley General de

Asentamientos Humanos, sólo que en relación con el Distrito Federal. También se declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del D. F. (artículos 1 y 2).

El artículo 13 especifica que la planeación del desarrollo urbano corresponde al jefe del Departamento del Distrito Federal, quien podrá delegar esta facultad a una dirección general.

Para la planeación urbana se tendrá un plan director. El artículo 14 se refiere a éste. "El Plan director para el desarrollo urbano, es el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicio".

El plan director contendrá entre otros aspectos, las determinaciones relativas a: los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo cual se clasificará en áreas y zonas, de acuerdo con sus características, aprovechamientos de los predios y condiciones generales.

El plan director se basará en el plan nacional, los programas regionales y metropolitanos, así como en estudios de índole demográfica, económica, geográfica, social, política, etcétera (artículo 16).

Se propone que las demás autoridades se basen en este plan

director para coordinar sus actividades en diversas materias tales como políticas de empleo, de transportes, abasto, etc. (artículo 17).

El plan director se integra por:

I. Un Plan General en que se determinen los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, medio y largo plazo que regirán la ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionados y dependientes del bienestar socioeconómico de la población. A partir del Plan General deberán formularse sus programas operativos, de carácter sectorial, que rijan la actuación pública en materias tales como el equipamiento, la infraestructura, la vialidad urbana, la vivienda y el suelo necesario para ello, que se enlazarán con la programación y presupuestación anual del Departamento.

II. Los Planes Parciales que resulten necesarios, cuyo fin sea el desarrollo de las proposiciones y contenidos del Plan General en zonas particulares del Distrito Federal y que tengan como propósito la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan General.

III. El sistema de información y evaluación que permita el control y seguimiento del Plan General y sus programas operativos, así como los Planes Parciales, y prevea la incorporación de los resultados al proceso de planeación (artículo 18).

Se establece para información y consulta pública el Regis\_

tro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el que deberán inscribirse los Planes General y Parciales, los programas y declaratorias y las resoluciones administrativas que lleguen a dictarse con apoyo a éstos, o que afecten el desarrollo urbano en forma significativa.

La formulación del Plan General estará a cargo de una dirección general que en la actualidad corresponde a la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, y dicho proyecto será sometido a la aprobación del jefe del Departamento del Distrito Federal. Una vez aprobado el Plan General, se publicará en forma abreviada en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y en dos diarios de mayor circulación y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (artículos 21 y 22).

El Plan General deberá ser revisado y evaluado por el Departamento del Distrito Federal, en el plazo que se indique al ser aprobado, siguiendo los requisitos de publicación e inscripción que trata el artículo 22 (artículo 23).

Por lo que se refiere a la elaboración de los planes parciales, podrán ser propuestos por: los delegados del departamento del Distrito Federal; el Consejo Consultivo de la Ciudad de México; las juntas de vecinos; las diversas dependencias del D.D.F.; la Comisión de Planeación Urbana; las secretarías de Estado; los organismos públicos y privados con personalidad jurídica, que tengan interés en el desarrollo urbano; los partidos

políticos nacionales (artículo 24). Los anteproyectos propuestos deberán tomar en cuenta la opinión de: los delegados, cuyas jurisdicciones resulten comprendidas; la Comisión de Operación Económica del Plan Director, cuando deban efectuarse inversiones por parte del D.D.F.; las juntas de vecinos, direcciones generales del D.D.F., secretarías de estado, y organismos públicos directamente relacionados con el anteproyecto; y los colegios de profesionales correspondientes (artículo 25).

El proyecto de Plan Parcial debe ser aprobado por el jefe del D.D.F. y seguir los requisitos de publicación e inscripción (artículo 27). El artículo 28 establece la obligatoriedad de los planes parciales.

El proyecto de Plan Parcial debe contener, según el artículo 26, una memoria descriptiva; la documentación de carácter técnico; el plazo para su iniciación; la fecha de revisión del Plan Parcial; la documentación necesaria para que la Comisión de Operación Económica rinda el dictamen correspondiente; la relación de las áreas afectadas; la relación del área de influencia del Plan Parcial para efectos impositivos y de solitud de modificación o cancelación; la indicación del plazo para que los afectados presenten sus inconformidades.

El artículo 33 establece, como órgano auxiliar directo del jefe del D.D.F., la Comisión de Operación Económica del Plan Director.

La sección primera del capítulo tercero se refiere a los



destinos, usos y reservas del territorio, así, el artículo 44 establece que "La utilización y aprovechamiento de las áreas y predios en el Distrito Federal deberán sujetarse a las determinaciones de usos, destinos y reservas del Plan Director y de las declaratorias consiguientes".

Para efectos de ordenar el desarrollo urbano, el territorio del Distrito Federal se clasifica en áreas de desarrollo urbano y áreas de conservación ecológica (artículo 46).

Dentro de las áreas de desarrollo urbano esta ley contempla tres zonas: urbanizadas, de reserva y de amortiguamiento, que según esta ley son aquellas que por sus características naturales y por las posibilidades de dotarlas de infraestructura y servicios se determinen como factibles de aprovechamiento urbano (artículo 47).

Las áreas de conservación ecológica son aquellas constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación del medio ambiente (artículo 46-I).

El artículo 53 establece que las declaratorias (ya sea que determinen zonas que dentro del área de desarrollo urbano se constituyan como reserva o deban sujetarse a características especiales de desarrollo así como los espacios dedicados a la conservación ) deberán contener cuando menos: la demarcación; las características y condiciones del área; las limitaciones de uso; y, la duración. Dichas declaratorias deberán inscribirse en los dos registros que hemos señalado anteriormente y en los

demás que corresponda.

Las siguientes secciones de este capítulo comprenden diversos aspectos de la planeación urbana, tales como: estructura vial y sistema de transporte; de la fusión, subdivisión, re lotificación y fraccionamiento de terrenos; de la vivienda; del mejoramiento; y, de la infraestructura, equipo y servicios urbanos.

Tanto por lo que se refiere a la estructura vial y de transporte, así como lo relativo a la instalación, construcción y modificación de la infraestructura y del equipamiento urbano se considera que se formularán los Programas Operativos del Plan General en los términos del artículo 18 de esta ley (artículos 58 y 84).

En cuanto a la fusión, subdivisión, re lotificación y fraccionamiento de terrenos se requiere que previamente se obtenga la autorización del Departamento del Distrito Federal (artículo 63).

Por lo que toca a la vivienda, el Departamento del Distrito Federal determinará las zonas en que se permita la construcción de viviendas, la clase de éstas, así como las normas a que deben sujetarse (artículo 74).

Las medidas de seguridad y las sanciones podrán consistir en la suspensión de trabajos y servicios; la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y de las obras y servicios; multas; demolición de las construcciones; desocupación o desalojo de inmuebles, entre

otras (artículos 91 y 92).

En el artículo 95 se establece que los particulares afectados por la aplicación de las disposiciones derivadas de este ordenamiento, podrán interponer el recurso de inconformidad debidamente fundado y motivado ante el superior jerárquico inmediato de la autoridad de la que haya emanado el acto o resolución de que se trate. El término para la interposición será de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique personalmente la resolución o se ejecute el acto.

De la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal derivan diversos reglamentos, entre ellos: Reglamento del Registro del Plan Director para el desarrollo urbano del Distrito Federal (D.O. 10.12.76); Reglamento de Planes Parciales (D.O. 9.12.76); y, Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal (D.O. 23.11.76). Este último reglamento fue reformado y adicionado a través de un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1987.

Ese mismo día se publicó también en el Diario Oficial el nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, expedido por el Presidente de la República, considerando, entre otros aspectos, los sismos de septiembre de 1985 ya "que reviste una especial importancia el otorgamiento de los factores mínimos de bienestar que hagan posible la habitabilidad de nuestra ciudad capital, garantizando la seguridad en el uso de las edificaciones y espacios que la componen", y "la posible instalación

de la Asamblea de Representantes", para lo que en su caso, el Ejecutivo Federal "oportunamente procederá a modificar o derogar las disposiciones del presente Reglamento".

#### 4. Programas de desarrollo urbano

El 16 de julio de 1987 se publicaron diversos ordenamientos en materia de planeación urbana en el Diario Oficial de la Federación:

1. Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987, en los términos y condiciones de los planos, memorias y proyectos anexos, que debidamente autorizados son parte integrante de este acuerdo.

2. Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal.

3. Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de las Delegaciones Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, por virtud de los cuales se modifican los Planes Parciales versión 1982.

4. Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión 1987 de

de los Programas Parciales de Desarrollo de los siguientes poblados localizados en el Area de Conservación Ecológica de las Delegaciones.

Cabe destacar que ya no se refieren al Plan Director, Plan General, planes parciales sino que ahora se les denomina programas; así lo señala el jefe del departamento del Distrito Federal en dichos acuerdos, "a fin de no contravenir" con lo señalado por la Ley de Planeación de que la categoría de Plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Antes de que se publicara la nueva versión del programa general del programa director para el desarrollo urbano del Distrito Federal, se sometió a consulta popular un documento elaborado por el D.D.F. denominado " Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica" del Distrito Federal.

De lo anterior podemos observar que se intenta adecuar y vincular la planeación democrática con la planeación urbana.

## B) Utopías

Grandes pensadores de todos los tiempos han manifestado su utopía, su ciudad ideal o su estado ideal. Desde Platón, el hombre, frente a la realidad social, política y económica que lo rodea, busca otra ideal, más justa, más humana, más vividera. Así, se dan escritos que expresan ora utopías religiosas, ora políticas, ora económicas, ora sociales. <sup>(7)</sup>

El hombre, y por ende la sociedad, busca mejorar su reali\_

dad; además, la historia registra proyectos de comunidades que si bien tuvieron vigencia por un tiempo, fracasaron después. Por lo que toca a las grandes ciudades de nuestros días, se han propuesto diversas soluciones para controlar el crecimiento desorbitado de los asentamientos humanos o, por otro lado, se han elaborado "antiutopías" con respecto a la amenaza nuclear que gravita en nuestra época.

Entre los pensadores exponentes de utopías encontramos a Platón, Aristóteles y Tomás Moro. San Agustín no expuso precisamente una utopía aunque una de sus obras se denomina "La Ciudad de Dios".

#### 1. Platón

Dentro del ideal platónico del Estado se pueden encontrar, en la "República" y en las "Leyes", algunas teorías interesantes del filósofo en torno a la forma externa que debe tener la ciudad ideal. Sus teorías toman elementos de higiene hipocrática y del método de Hipódamo, de este último, tomó, no tanto el sistema del trazado de calles, sino la división de la ciudad y de los ciudadanos en clases.

La primera base para la fundación de la ciudad platónica está en la selección de su emplazamiento correcto, desde el punto de vista de los vientos dominantes, del agua, de los recursos naturales existentes, con la idea de asegurar la salud física y anímica de los ciudadanos. Por razones prácticas y estéticas, el área elegida debería contar con bosques. Las

zonas costeras se rechazan como inadecuadas; se sugería que la ciudad estuviera alejada de ellas, de modo que pudiera evitarse el contacto entre ciudadanos y extranjeros, neutralizando dentro de lo posible las consecuencias psicológicas y morales desfavorables que podrían derivarse del comercio y de las actividades navales.

La población, en relación a cálculos basados en un misticismo matemático, en un estado ideal se elevaría a la cifra de 5040 ciudadanos. La ciudad y sus tierras roturables se dividirían en doce sectores. En un punto elevado situado en el centro de la ciudad-estado se levantaría la acrópolis amurallada, con los templos de los dioses y las casas de los magistrados de más categoría. Las tierras se dividirían en 5040 lotes y cada uno de ellos en dos parcelas, una situada cerca de la ciudad y otra cerca de los límites exteriores del territorio. Los centros administrativos y otros edificios públicos habrían de situarse en la zona que circundaba el ágora. En torno a ésta se levantarían también los santuarios, aunque algunos de ellos podrían construirse en las alturas que bordeasen a la ciudad. Para asegurar la salud y vigilancia de los ciudadanos, se especificaba un tipo de ciudad sin murallas, que había de lograrse mediante la construcción de un sistema de casas uniformes, situadas de manera que cerrasen la ciudad, configurándola como una enorme residencia unitaria. Todo tipo de comercio y transacciones mercantiles se realizaría en el exterior de la ciudad. La

forma estructural de la ciudad-estado permanecería inalterada, sin que pudiera verse afectada por los caprichos o extravagancias de los ciudadanos particulares. (8)

## 2. Aristóteles

Aristóteles, por su parte, en el libro séptimo de su obra la "Política", analiza qué constitución y qué ordenamiento debe estimarse mejor para la ciudad. "Es manifiesto, en primer lugar que la mejor constitución será necesariamente aquella cuyo ordenamiento permita a cualquier individuo el hallarse mejor y llevar la vida más feliz". (9) Señala que es propio del legislador avisado "el considerar cómo la ciudad, el género humano y toda otra comunidad podrán participar de la vida virtuosa y de la felicidad que sea posible para todos ellos" (10). Luego, se refiere a "las condiciones con arreglo a las cuales ha de constituirse la ciudad de nuestros deseos" (11), entre ellas se refiere al número de ciudadanos y a la extensión del territorio.

Por lo que respecta a las funciones de la ciudad, Aristóteles enumera cuáles son: "En primer lugar, tiene que haber alimentos; después oficios; en tercer lugar, armas; después de esto cierta abundancia de recursos de que pueda disponerse tanto para las necesidades domésticas como para los usos militares; en quinto lugar -y es una función primaria- el servicio divino al que llamamos culto; y en sexto lugar en la enumeración, pero de todo lo más necesario, la decisión judicial sobre los intereses y derechos recíprocos". (12)



Otras características que señala con respecto al emplazamiento de la ciudad son "que la ciudad debe estar, en cuanto las circunstancias lo permitan, en comunicación así con la tierra firme como con el mar y con todo territorio. En cuanto a su situación sería de desearse que la fortuna le diese una alta y de difícil acceso, atendiendo a cuatro consideraciones. La primera y esencial, la salud. Entre las otras consideraciones, está la de que tal emplazamiento es favorable para las actividades políticas y militares: Para estas últimas, en cuanto que la ciudad debe ser de salida fácil para sus habitantes y de difícil acceso y cerco para el enemigo... Si, pues, hemos de preocuparnos por la salud de los habitantes, ésta depende de que la ciudad esté bien situada en un sitio sano y con una sana orientación, y en segundo lugar, del uso de aguas sanas, cuyo suministro no debe mirarse como superfluo... En cuanto a la disposición de las casas particulares, se considera más agradable y conveniente para las actividades civiles el trazado regular y en el estilo recientemente inaugurado por Hipódamo<sup>(13)</sup>; pero para la seguridad militar es mejor el arreglo contrario, tal como estaba en los tiempos antiguos, pues hace difícil la salida para los extraños, y difícil para los atacantes encontrar su camino".<sup>(14)</sup> Habrá también edificios asignados al culto divino, así como edificios para los magistrados. También conviene disponer de un lugar para una plaza para los ciudadanos. Cabe destacar lo que Aristóteles dice sobre los ciudadanos y

los agricultores: "Es manifiesto, por tanto, que para poder ser fácilmente guiado por el legislador hacia la virtud deben los ciudadanos ser a la vez de natural inteligente y animoso". (15)

En cuanto a los agricultores, el ideal sería que fuesen esclavos, y no todos de la misma raza o tribu o de espíritu animoso". (16)

"Ahora bien, la ciudad es virtuosa cuando lo son los ciudadanos que participan del gobierno y de acuerdo con nuestro plan todos los ciudadanos participan del gobierno... Ahora bien, los hombres llegan a ser buenos y virtuosos por tres cosas, que son la naturaleza, el hábito y la razón". (17) También habla de la educación de los ciudadanos, "porque los hombres aprenden unas cosas por el hábito y otras por la enseñanza". (18)

### 3. Tomás Moro

Tomás Moro, (1478-1535), quien viviera en la época del descubrimiento de América, inventó una isla a la que denominó "Utopía" (que en griego significa "ningún lugar" o "lugar que está en ninguna parte"). Su obra "Utopía" fue publicada primero en latín, en 1516 y luego en inglés, en 1551. Tuvo como precedente clásico la "República" de Platón y, a su vez, tuvo muchos imitadores. En su libro segundo nos dice que la isla posee "cincuenta y cuatro ciudades magníficas y espaciosas, donde la lengua, costumbres, organización y leyes son idénticas perfectamente. Del mismo modo es semejante también su distribución y aspecto, en cuanto el terreno lo permite. La distancia menor entre ellas es de cuatro mil pasos. Por el contrario, ninguna

se halla tan aislada que no pueda llegarse a la ciudad vecina marchando por todo un día".(19)

"Las avenidas de la ciudad se trazaron de tal manera que facilitan el tránsito y se hallan a cubierto de los vientos. Los edificios se encuentran extremadamente bien cuidados y limpios, formando dos líneas continuas de casas enfrontadas en cada calle. Al fondo de cada casa, a lo largo de la calle, se extienden vastos jardines, cerrados por todos lados por las casas que a los mismos adosan. No hay ninguna mansión que no tenga puerta en la calle y en el jardín una poterna. Las dos hojas de cada puerta ábranse con una simple presión y se cierran solas, entra quien quiere, ya que en absoluto no existe la propiedad, y cada diez años se cambian de casa, previo sorteo que se efectúa".(20)

En lo que se refiere a la población, con el objeto de que "no disminuya ni aumente en forma excesiva, procúrase que cada familia (en cada ciudad hay unas seis mil, excepto las que no residen allí), no tenga menos de diez hijos púberes, ni tampoco más de dieciseis. El número de los impúberes se halla ilimitado. Obtíénese ésto enviando a las rarísimas familias poco numerosas el exceso de las que cuentan con muchos hijos. Cuando la población de una ciudad es demasiado numerosa en total, sirve para resarcir la falta de ello en las que son menos pobladas. Y si la masa de población en toda la isla es excesiva, designanse en cualquier ciudad algunos habitantes para que vayan a fundar en el continente cercano una colonia, a la que dan sus leyes los habitantes de Utopía".(21)

Los bienes, "están repartidos con equidad entre todos, nadie puede ser pobre ni ponerse a mendigar. En el Senado de Amaurota, donde, como antes lo dije, se reúnen todos los años tres ciudadanos de cada ciudad, se trata en primer término de las cosas que abundan en cada lugar y de las que menos abundan. La fecundidad de una provincia suple así la escasez de otra, y ésto de gratuita manera. Los que dan de lo suyo nada aceptan de los que reciben las cosas. No piden nada a la ciudad así favorecida, mientras reciben lo que necesitan de otra a la que no han prestado ningún servicio. Toda la isla forma así como una gran familia". (22)

"Pocas son las leyes que tienen, pero suficientes para sus instituciones. Lo que critican primeramente en los demás pueblos es el número infinito de leyes e interpretaciones, que con todo, jamás son suficientes. Consideran injusto en extremo encadenar a los hombres con tantas leyes, tan numerosas que es imposible leerlas todas, y tan oscuras que muy pocos pueden comprenderlas. Han suprimido así todos los abogados que defienden las causas, y en manera muy sutil disputan sobre las leyes. La experiencia les enseñó que es preferible que cada cual defienda su pleito y exponga al juez lo que habría manifestado a su defensor. En esa forma evitan complicaciones, y es más fácil dilucidar la verdad. Mientras los litigantes hablan, sin todas las argucias que los defensores enseñan, el juez considera los agumentos y ayuda a los hombres de bien contra las calumnias de los artificiosos...

Allí... todos son jurisperitos". (23)

En las últimas páginas de su libro, Moro se pregunta:  
 "¿No es ingrata e inicua la República que se muestra tan generosa con los nobles -que así les llaman-, con los banqueros y otra gente ociosa, con los aduladores y los que proporcionan frívolos placeres, mientras no cuida de los campesinos, carboneros, peones, carreteros y artesanos, sin los que jamás existiría ninguna República?". (24)

"Es así que cuando miro esos Estados que hoy día florecen por todas partes, en ellos no veo -¡Dios me perdone!-, otra cosa que la conspiración de los ricos, que hacen sus negocios al abrigo y en nombre de la República. Imaginan e inventan todos los posibles artificios, tanto para conservar (sin miedo a perderlos), los bienes adquiridos con malas artes, como para abusar de los trabajos y obras de los pobres, adquiridos a vil precio. Y los ricos promulgan los resultados de sus maquinaciones, haciéndolo los ricos en nombre de la sociedad y, por lo tanto, también en el de los pobres, dándoles fuerza de ley en esa forma." (25)

#### 4. San Agustín

"La Ciudad de Dios", de San Agustín (354-430), es un tratado de filosofía de la historia que estudia tanto la ciudad terrena así como la ciudad celestial. Esta última es la comunidad de hombres de fe que peregrina en esta tierra para llegar un día a la paz eterna. En esta obra están unidas la fe del

cristiano y la razón del filósofo. (26) Algunos de los temas relacionados con el hombre y la sociedad los encontramos en el libro decimonono, tales como: del uso de las cosas; de la libertad y la servidumbre; del mando y gobierno de los señores; de la paz y discordia de la ciudad terrena con la ciudad celestial. (Capítulos XIV, XV, XVI y XVII, respectivamente).

Capítulo XIV: "El orden de las leyes divinas y humanas tienen por único objeto el bien de la paz".

"Todo el uso de las cosas temporales en la Ciudad terrena se refiere y ordena al fruto de la paz eterna... Pero como el hombre posee alma racional, todo ésto que tiene en común con las bestias lo sujeta a la paz del alma racional, para que pueda contemplar con el entendimiento, y con esto hacer también alguna cosa, para que tenga una ordenada conformidad en la parte contemplativa y activa, la cual dijimos que era la paz del alma racional. Debe, pues, querer que no le moleste el dolor, ni le perturbe el deseo, ni le deshaga la muerte, para poder conocer alguna cosa útil e importante, y según este conocimiento, componer y arreglar su vida y costumbres". (27)

Capítulo XV: "De la libertad natural y de la servidumbre..."

"...El hombre racional que crió Dios a su imagen y semejanza, no quiso que fuese señor sino de los irracionales; no quiso que fuese señor el hombre del hombre, sino de las bestias solamente. Y así a los primeros hombres santos y justos más los hizo Dios pastores de ganados que reyes de hombres, para darnos a

entender de esta manera qué es lo que exige el orden de las cosas criadas y qué es mérito del pecado... Pero ninguno en aquella naturaleza en que primero crió Dios al hombre es siervo del hombre o del pecado. Y aun la servidumbre penal que introdujo el pecado está trazada y ordenada con tal ley, que manda se conserve el orden natural y prohíbe que se perturbe, porque si no se hubiera traspasado aquella ley no habría que reprimir y refrenar con la servidumbre penal. Por lo que el Apóstol aconseja a los siervos y esclavos que estén obedientes y sujetos a sus señores y los sirvan de corazón con tuena voluntad, para que, si no pudieren hacerlos libres los señores, ellos en algún modo hagan libre su servidumbre, sirviendo, no con temor cauteloso, sino con amor fiel, "hasta que pase esta iniquidad y calamidad y se reforme y se deshaga todo el mando y potestad de los hombres, viniendo a ser Dios todo en todas las cosas". (28)

Capítulo XVI: "De cómo debe ser justo y benigno el mando y gobierno de los señores..."

"Y porque la casa del hombre debe ser principio o una partecita de la ciudad, y todos los principios se refieren a algún fin propio de su género y toda parte a la integridad del todo, cuya parte es, bien claramente se sigue, que la paz de la casa se refiere a la paz de la ciudad, ésto es, que la ordenada concordia entre sí de los cohabitantes en el mandar y obedecer, se debe regular con la ordenada concordia entre sí de los ciudadanos en el mandar y obedecer. De esta manera el padre de fami-

lias ha de tomar de la ley de la ciudad la regla para gobernar su casa, de forma que la acomode a la paz y tranquilidad de la ciudad". (29)

Capítulo XVII: "Por qué la ciudad celestial viene a estar en paz con la ciudad terrena, y por qué en discordia".

"La casa de los hombres que no viven por la fe, procura paz terrena con los bienes y comodidades de la vida temporal; mas la casa de los hombres que viven por la fe, espera los bienes que le han prometido eternos en la vida futura; y de los terrenos y temporales usa como peregrina... Por eso el uso de las cosas necesarias para esta vida mortal es común a fieles o infieles y a una y otra casa, pero el fin del uso le tiene cada uno propio y muy distinto. También la ciudad terrena que no vive por la fe, desea la paz terrena, y en lo que pone la concordia que hay en el mandar y obedecer entre los ciudadanos, es en que observan cierta unión y conformidad de voluntades en los objetos que conciernen a la vida mortal. La ciudad celestial, o por mejor decir, una parte de ella que anda peregrinando en esta mortalidad y vive por la fe, también tiene necesidad de semejante paz; y mientras en la Ciudad terrena pasa como cautiva la vida de su peregrinación, como tiene ya la promesa de la redención y el don espiritual, como prenda no duda sujetarse a las leyes de la Ciudad terrena, con que se administran y gobiernan las cosas que son a propósito y acomodadas para sustentar esta vida mortal. Porque como es común la misma mortalidad en



en las cosas tocantes a ella, guárdase la concordia entre ambas ciudades... Así que también la Ciudad celestial en ésta su peregrinación usa de la paz terrena, y en cuanto puede, salva la piedad y la religión; guarda y desea la trabazón y uniformidad de las voluntades humanas en los objetos que pertenecen a la naturaleza mortal de los hombres, refiriendo y enderezando esta paz terrena a la paz celestial... Esta paz entretanto que anda peregrinando, la tiene por fe, y con esta fe juntamente vive cuando se refiere todas las buenas obras que hace para con Dios o para con el prójimo, a fin de conseguir aquella paz, porque la vida de la Ciudad efectivamente no es solitaria, sino social y política".<sup>(30)</sup>

##### 5. Proyectos de comunidad

Por lo que se refiere a los proyectos de comunidad resultan de interés las comunidades promovidas por Roberto Owen (1771-1858) y por su contemporáneo François Marie Charles Fourier (1772-1837). Owen, reformista social inglés, defendió una teoría general de distribución de la población en comunidades cooperativas agroindustriales de 300 a 2,000 personas, asentadas sobre un territorio de 60 a 80 hectáreas. La gente se alojaría en edificios cuadrangulares, con alcobas privadas que dieran a jardines, y cocinas y comedores comunes. Las iglesias se situarían en el interior de los espacios cuadrados formados por las agrupaciones de viviendas, mientras que los talleres y las fábricas se situarían afuera, aunque en las inmediaciones. Su trazado físico no

ejerció mucha influencia sobre el moderno urbanismo ya que Owen consideraba a las callejas, caminos y calles como destructores de casi todas las comodidades de la vida humana. En realidad se formaron algunas comunidades conforme a sus ideas, como por ejemplo, en New Harmony (Indiana, 1825) y en Orbisten (Lanarkshire, 1825), pero a fin de cuentas fracasaron. Entre sus escritos se encuentran "A new view of Society" (1813) y "Report of the County of Lanark" (1820).<sup>(31)</sup>

El proyecto de comunidad de Fourier consistía en que la sociedad debía dividirse en grupos de 1,600 a 1,800 personas, alojándose en una edificación común o falansterio, circundada por unas tres millas cuadradas de tierras roturables. En cada una de estas unidades funcionaría un régimen de autogobierno, si bien cabía la posibilidad de que se creasen lazos federativos entre ellas. El trabajo lo realizarían los miembros del falansterio sobre una base de rotación en las distintas especialidades, pagándose a cada uno un salario mínimo y dividiéndose la riqueza sobrante en una especie de acciones de valor proporcional a la aportación de trabajo, capital y talento individual. Dichos experimentos sociales se llevaron a cabo en Inglaterra y en Estados Unidos, sin que sobrevivieran mucho tiempo. En "Le nouveau monde industriel, et societaire" (1829) y otros escritos, Fourier expuso su teoría.<sup>(32)</sup>

### C. Regiones y Urbanismo

Debido al crecimiento de las ciudades, la formación de metrópolis o ciudades grandes y el fenómeno de conurbación, se han propuesto diversas soluciones para descongestionarlas. En Inglaterra, a finales del siglo pasado y a principios del presente, se pensó en la creación de "ciudades-jardín" y "nuevas ciudades". En España, se propone la "ciudad lineal".

A estas nuevas técnicas del urbanismo contemporáneo las denomina García de Enterría y Parejo Alfonso "regionalismo urbanístico", es decir, en estas concepciones aparece ya una perspectiva regional que trasciende el ámbito tradicional de la ciudad como reducto delimitado, por tres razones, principales:

1. "la necesidad de situar la ciudad en un contexto geográfico, económico y cultural más amplio, que explica su funcionalismo y sin el cual no puede comprenderse como realidad social";
2. "la necesidad de controlar el crecimiento de manchas urbanas indefinidas y de preservar zonas rurales y naturales intactas en servicio de la propia ciudad";
- y, 3. la dispersión del asentamiento que va ligada al desarrollo de los transportes y que desarticula a las viejas ciudades. Estas razones "abocan a la necesidad de una concepción regional del urbanismo, trascendiendo la esfera limitada de la ciudad". (33)

#### 1. Ciudad-jardín

El inglés Ebenezer Howard escribió "Garden-cities of tomorrow", cuya primera edición es de 1895, donde propone la

creación de la "ciudad-jardín", pretendiendo articular al mundo urbano y al mundo natural o rústico. La fórmula que propone para tal articulación es la de la vivienda unifamiliar. Su concepción es construir ciudades enteras organizadas sobre esas bases. El límite de población sería el de 30,000 habitantes, alcanzado el cual el desarrollo daría lugar a una ciudad nueva separada de la anterior por un "cinturón verde" que la aisle totalmente e impida su disolución en una nebulosa urbana indefinida. Esto daría lugar a un sistema general de crecimiento "en racimo" que articula unidades distintas y separadas.

## 2. Ciudad lineal

El español Arturo Soria y Mata propuso la ciudad lineal en 1882. Su concepción es la de articular la edificación a lo largo de una vía de transporte rápido, ferrocarril o tranvía en aquella época, que en la actualidad equivaldría a las carreteras. Esta cinta urbana se podría prolongar cuanto se quisiera e interpenetrarse mediante una red de ciudades que se cruzan, pero que nunca llega a macizarse.

## 3. Nuevas ciudades

Quizá el primer teórico de un "regionalismo urbanístico" sea Patrick Geddes (1854-1932), escocés y profesor en universidades americanas. Geddes influyó de manera directa en Abercrombie quien, como veremos más adelante, propuso la creación de "nuevas ciudades", y también, indirectamente, en la "Tennessee Valley Authority". Propugnó porque cualquier tipo de planeamiento debía

basarse en un previo y sistemático estudio total del terreno, con datos de primera mano, es decir, la experiencia personal, paseando, hablando con la gente, observando, o sea, ésto no es menos importante que la recopilación de datos geográficos, climáticos, demográficos y económicos. Tuvo un discípulo, Lewis Mumford, americano, quien siguió sus ideas e inició el estudio sistemático de Nueva York y su región, explorando todos sus rincones a pie, al igual que Geddes lo hizo por los valles de Escocia. Mumford, al referirse a su maestro, lo considera como un hombre "estudioso de las ciudades durante toda su vida, Geddes fue el primer hombre cultivado que en el mundo de la lengua inglesa reconoció que la ciudad constituye un órgano esencial en la evolución de la civilización;... Geddes analizó la función de "claustro" (en su forma moderna de laboratorio, estudio, biblioteca) como necesaria para elevar el potencial creador de la ciudad; como anticipó en su defensa de "la universidad militante", la preocupación hoy corriente entre los estudiantes, porque la Universidad juegue un papel importante, responsable y dinámico en el mejoramiento de la vida urbana y regional".<sup>(34)</sup> Geddes comprendió la interdependencia orgánica de ciudad y región como estructura geográfica e histórica básica que yace bajo la compleja interacción de lugar, trabajo, gente y actividades educativas, estéticas y políticas. Estas ideas se aplicaron, paulatinamente, con el movimiento de las "new towns" en Inglaterra, que surge por obra de tres documentos oficiales: el informe de la Comisión

Barlow de 1940, el plan del Gran Londres de 1944 y el Informe de la Comisión Reith de 1946.

La Comisión Real presidida por Barlow fue designada en 1937 para estudiar los problemas de la distribución de la población industrial y los inconvenientes de la concentración urbana, para proponer soluciones adecuadas. Tras tres años de trabajo, la Comisión rindió su informe en 1940. Entre sus recomendaciones surge la política de una planificación nacional, es decir, la Comisión propone una planificación global de todas las zonas urbanas congestionadas y la necesidad de establecer una política de descentralización industrial y de equilibrio regional, destacando el caso particular de Londres como especialmente agudo. Se mencionan expresamente como métodos para esta política el de "ciudades-jardín", (siguiendo las ideas de Howard), ciudades satélites, centros comerciales y desarrollo de pequeñas ciudades existentes.

El Plan del Gran Londres de 1944, realizado por Sir Patrick Abercrombie, desarrolla y aplica estos principios. El plan propone congelar las industrias existentes en el Condado de Londres y en algunos limítrofes, de tal manera que la población del área no sólo no aumente sino que disminuya, describiendo para tal efecto cuatro anillos concéntricos: el primero corresponde a la zona urbanizada cuya densidad se propone rebajar; el segundo, al suburbio residencial con casas unifamiliares y de baja densidad, que conservaría este carácter, prohibiendo su alteración;

el tercero, situado entre los kilómetros 20 a 35 del centro de Londres, sería el anillo verde, afectado a usos agrícolas y recreativos; y finalmente, el cuarto, más exterior se reservará a las nuevas ciudades llamadas a acoger una parte de la población nueva de unos 50,000 habitantes.

Una nueva comisión real, presidida por Lord Reith, se encargó del estudio para el establecimiento, organización y administración de las "nuevas ciudades". La comisión entregó su propuesta en 1946 y ésta sirvió de base para la aprobación de la "New Towns Act" en agosto de 1946. Entre las recomendaciones que propone esta comisión se encuentran las siguientes: 1. Las nuevas ciudades se establecerían a una distancia no inferior a 40 kilómetros de Londres y de 20 en las otras regiones. Esto era con la finalidad de crear centros urbanos independientes tanto económica, social y culturalmente del centro congestionado, para evitar las ciudades dormitorio, con migraciones cotidianas, aunque sí mantendrían algunos contactos con el centro metropolitano en lo relativo a ciertas industrias y servicios; 2. La dimensión de estas ciudades nuevas oscilaría entre 20,000 y 60,000 habitantes para que de esta manera la población se movilizara a pie o en bicicleta, de ahí que la residencia, los lugares de trabajo, los servicios y los medios culturales se encuentren en la propia ciudad, contribuyendo a su propia autonomía. 3. Para proteger el crecimiento ilimitado de estos núcleos se debería establecer un cinturón verde y una zonificación rigurosa, mante\_

niendo así una densidad baja; 4. Se establecería una "Development Corporation" específica para cada nueva ciudad, dotada de grandes poderes, aunque sin excluir totalmente el papel de las entidades locales comunes, así como de medios financieros especialmente energicos. La planificación sería total.<sup>(35)</sup> El resultado de la puesta en práctica de esta política fue la creación de ocho nuevas ciudades, situadas entre los 30 y 50 kilómetros del centro y otras nuevas ciudades en Escocia, Gales y otras áreas metropolitanas.<sup>(36)</sup>

Las ideas de "ciudades-jardín" y "nuevas ciudades" inglesas influyeron en los Estados Unidos. Un ejemplo de estas ciudades nuevas en los Estados Unidos es la de Radburn en Nueva Jersey. Esta ciudad fue obra de un promotor privado, Alexander Bing, quien permitió a Clarence Stein y Henry Wright realizar el proyecto acerca de las nuevas formas de vida para el siglo XX. Este proyecto de ciudad sólo llegó a materializarse en las dos "supermanzanas" construidas antes de la gran depresión económica de 1929, que paralizó la obra. Sin embargo, en el sector que quedó terminado se pueden observar ciertos principios: 1. Separación de la circulación de vehículos y de viandantes; 2. Las vías de tráfico de paso situadas en la periferia de las "supermanzanas" sin atravesarlas; 3. Dotación de cada supermanzana de áreas interiores de parque, con acceso fácil y seguro desde todos los hogares. Se trataba de un núcleo vecinal que originó importantes efectos y consecuencias sociales.<sup>(37)</sup>



En México también podemos encontrar ejemplos de un "regionalismo urbanístico" como en el caso de las comisiones de cuencas hidrológicas y en el de la construcción de Ciudad Sahagún. En el periodo alemanista (1946-1952) se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos y en ésta recayó la responsabilidad de dichas comisiones. El modelo del exitoso experimento del "Tennessee Valley Authority" (TVA) en Estados Unidos, se trató de realizar en las cuencas hidrológicas tanto en el litoral del Golfo de México (Papaloapan, Grijalva y Pánuco) como del Pacífico (Tepalcatepec, Lerma-Chapala-Santiago). Estas comisiones intentaban coordinar el gasto del gobierno por un organismo semi-independiente de carácter regional, y su principal meta era ayudar al descongestionamiento de la mesa central y elevar la producción agrícola. El resultado de estas comisiones ha sido limitado. Se logró, por un lado, poner en condiciones habitables tierras antes inhóspitas, insalubres y sujetas a continuas inundaciones, se generó energía eléctrica y se construyeron presas y distritos de riego; pero, por otro lado, no se cumplieron otras metas, como era la industrialización de las regiones y la creación de nuevas áreas urbanas. (38)

La construcción de Ciudad Sahagún se inició en 1953 debido al programa de parques industriales que tuvo como objetivo promover la descentralización industrial con el fin de disminuir las disparidades entre las regiones. Unikel, Ruiz y Garza consideran que el caso de "Ciudad Sahagún merece mencionarse por

el paralelo que tiene con las Comisiones de Cuencas Hidrológicas. Se trata de la adopción de un modelo de desarrollo urbano de un país desarrollado -el "new town" inglés-, a una de las entidades federativas de menor nivel de desarrollo en México. A 150 kilómetros de la capital, esta ciudad fue diseñada para una población de 60,000 habitantes sin utilizar algún poblado existente. Su estado actual es sólo el de ciudad artificial, por lo que ha sido considerado una decisión no sólo errónea, sino también muy costosa". (39)

#### 4. Desarrollo regional

México, como muchos otros países, ha adoptado dentro de su política de planeación democrática, la planeación regional. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contiene su capítulo, el noveno, dedicado a la política regional. Ahí se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional. Se propone la elaboración de los programas de regiones estratégicas como son: frontera norte, Mar de Cortés, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Sureste. (40) Además, se dedica un apartado especial al Distrito Federal. (41)

Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se plantean distintas líneas de acción para revertir la tendencia concentradora de esta región: intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización; frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo

las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión; consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independiente de la Ciudad de México, en el Occidente del país y en el Golfo de México; restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la Ciudad de México y racionalizar su expansión física. (42)

Para el Distrito Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se propone: crear condiciones para mejorar la calidad de la vida de sus habitantes, mediante una acción más eficaz en los aspectos relativos a la ecología, la salud, la educación, la seguridad pública, la cultura, los servicios públicos y el transporte; proveer de mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto; lograr lo anterior con una mayor participación y organización de la ciudadanía en el planteamiento y en la solución de sus necesidades; fortalecer los mecanismos que aseguren que las políticas ejecutadas en la Ciudad de México sean congruentes y sirvan a los propósitos de una política nacional de desarrollo; promover, desde el interior de la ciudad, la descentralización de la vida nacional, contribuyendo así al logro de un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país, en congruencia con la capacidad ecológica y económica, tanto de la ciudad como del país; fortalecer la capacidad financiera y de gestión de las autoridades administrativas de la Ciudad de México; integrar el desarrollo de la zona metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos. (43)

En materia de desarrollo urbano del Distrito Federal se propone: la reordenación de su crecimiento se abordará con una visión realista e integral; en apego a la necesaria congruencia con los objetivos del desarrollo nacional y con la firme decisión de que el progreso de la zona no se logre a expensas de generar rezagos o desequilibrios en otras regiones del país. (44)

Se parte de una concepción de urbanización ordenada y controlada que exige la regularización del uso del suelo y destino del suelo urbano como condición para evitar la anarquía de los asentamientos humanos, y sentar las bases para una política de vivienda popular, de preservación de las tierras aptas para uso agrícola y forestal que coadyuven al mejoramiento del medio ambiente. (45)

La influencia de la Ciudad de México en el desarrollo económico y social del país es indudable, de ahí que a lo largo del Plan Nacional se refiera varias veces a la Ciudad de México.

Por ejemplo, en el capítulo 5 sobre "estrategia económica y social" se propone descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social y para ello se buscará "modificar la inercia de crecimiento de la Ciudad de México". (46)

También, en el capítulo 6, sobre "Política económica general", se señalan una serie de lineamientos para promover una distribución más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social para la asignación del gasto público con criterios regionales. (47)

Posteriormente, el 27 de octubre de 1983, el Presidente de

la República presentó el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. (También, en esa misma fecha se expidió el decreto que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.) Así, conforme a este programa regional se considera que la zona metropolitana incluye a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo.<sup>(48)</sup> La región centro incluye a los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro.<sup>(49)</sup>

En la presentación de este programa se dice que la "estrategia del Programa se desenvuelve en dos direcciones: reordenar el crecimiento de la ciudad de México en conjunto con su zona metropolitana y, simultáneamente, impulsar el desarrollo rural integral y la fortaleza de las ciudades medias de la Región Centro".<sup>(50)</sup>

"El reordenamiento de la metrópoli exige hacer frente a las prioridades de abastecimiento y consumo racional del agua, control en el uso del suelo, ordenamiento de la vialidad y transporte, control ambiental y protección ecológica, establecimiento de un sistema de información metropolitano para la planeación, mejoramiento de la seguridad ciudadana y saneamiento paulatino pero firme de la situación financiera del Distrito Federal y del Estado de México".<sup>(51)</sup>

"El fortalecimiento de la Región centro lleva a impulsar la desconcentración industrial selectiva, apoyar la realización

de obras de infraestructura y de comunicación interregional, equipamiento urbano, descentralización de los servicios administrativos de educación, salud y desarrollo rural integral y fortalecimiento de los municipios".<sup>(52)</sup>

Cabe señalar que el programa sectorial de la Administración Pública Federal denominado "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988" considera, dentro del sistema Nacional Urbano, a la Ciudad de México como una ciudad grande y la política aplicable de descentralización es la de control, ésta es, "se deberá reducir la proporción del gasto federal que se destina a la zona; acercar progresivamente los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos a sus costos reales favoreciendo en todos los casos a los grupos sociales más postergados; crear las condiciones para que las empresas asuman los costos sociales de contaminación que generen... se requiere atender en forma prioritaria los aspectos relativos a descentralización administrativa y desconcentración industrial..."<sup>(53)</sup> Además, el impulso que se prevé darle a esta ciudad es turístico.<sup>(54)</sup>

La política regional de la Administración Pública Federal se aplica a través de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados con las entidades federativas.

De lo anterior podemos observar un interés cada vez mayor por las regiones que se debe, en parte, a la búsqueda del desarrollo económico, es decir: "se pretende tener en cuenta, a nivel estatal, el desarrollo de los distintos territorios regio-

nales, sus lazos recíprocos e intereses generales, regulando las interdependencias entre producción y servicios, a fin de las condiciones óptimas para el desarrollo de la producción y satisfacción de las necesidades de la población y protección de los recursos y valores ambientales". (55)

¿Qué queremos decir con esto? Que tanto el desarrollo económico así como el desarrollo urbano y el desarrollo regional encuentran vinculados. Esto se explica por lo siguiente: en una primera etapa, los países de menor nivel de ingresos como objetivo primordial el desarrollo económico nacional, una etapa posterior, ... los objetivos del desarrollo económico y social deben prestar atención a los aspectos de carácter nacional. En este período las disparidades entre regiones y la estructura urbana son quizá los temas de mayor importancia", (56) es decir, "es en el nivel regional y urbano la relación entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico adquieren forma concreta". (57)

Unikel, Ruiz y Garza señalan que las políticas de desarrollo sectorial en México, ya se trate del sector agropecuario o del industrial, "han dado por resultado una fuerte concentración industrial y marcadas disparidades en el sector agropecuario entre las regiones del país" y consideran que "Tanto en el sector agropecuario como en el industrial es más importante el crecimiento económico nacional que el desarrollo regional y urbano". (58)

11.25

11.21

11.20

11.25

11.21

11.25

11.20

11.21

11.21

(11. 58)

Por su parte, García de Enterría y Parejo Alfonso estiman que las "nuevas técnicas económicas de desarrollo, que imponen necesariamente un "desarrollo regional" orgánico y no sólo cuantitativo, la han sancionado (a la perspectiva regional), definitivamente como técnica inexcusable en una versión planificadora más profunda, que liga necesariamente la planificación económica con la ordenación del territorio soporte material de la misma". (59)

Por tanto, se dice que "El Urbanismo moderno ha pasado del plan urbano ejecutivo al territorial programático, maduración que ha implicado el salto de la visión urbanística circunscrita a la ciudad, a extensiones mayores de superficie terrestre". (60)

Este es el reto que se presenta al derecho económico en México: vincular la planeación democrática con la planeación urbana y regional, armonizando las relaciones del Estado Federal con las entidades federativas y los criterios económicos con los jurídico-políticos.



## CAPITULO III

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) ALVAREZ, José Rogelio, coord. Imagen de la Gran Capital, Enciclopedia de México, S.A. de C.V. (Almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal), Ciudad de México, 1985; p. 89. M.C. DOWELL, Bart, "México City; an alarming giant", National Geographic, Washington, D.C., vol. 166, No. 2, august 1984, p. 144.
- (2) MADRAZO, Jorge, "Distrito Federal", Diccionario Jurídico Mexicano, tomo III, México, IJ, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pp. 316-317.
- (3) MEXICO, SECRETARIA DE GOBERNACION. Renovación política, Participación Ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, tomo 2, México, 1986.
- (4) Participación Ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987.
- (5) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 6a. ed., México, Editorial Porrúa, 1984, p. 157.
- (6) En el Manual de Organización Institucional del D.D.F., publicado en el D.O. el 26 de marzo de 1986, se señala, en la página 12 de esta publicación, la fecha 24-XII-84 de publicación de una nueva ley orgánica, pero al revisar el D. O. de esa fecha no aparece ninguna ley nueva.
- (7) ALCALA, Manuel, prólogo a MORO, Tomás, Utopía, 3a. edición en español, Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 282, México, Editorial Porrúa, S.A., 1980, p. XXII.
- (8) WHITTICK, Arnold, dir., Enciclopedia de la planificación urbana, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Administración Local, 1975, p. 1011.
- (9) ARISTOTELES, Ética Nicomaquea; Política. Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, 6a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976, pp. 279-280.
- (10) ARISTOTELES, op. cit., p. 281.
- (11) Idem., p. 282.

- (12) Idem., p. 287.
- (13) Véase Hipódamo de Mileto, Idem., p. 184.
- (14) Idem., pp. 289-290.
- (15) Idem., p. 285.
- (16) Idem., p. 289.
- (17) Idem., p. 293.
- (18) Ibid.
- (19) MORO, Tomás, op. cit., pp. 35-36.
- (20) Idem., pp. 38-39.
- (21) Idem., p. 45.
- (22) Idem., p. 49.
- (23) Idem., pp. 63-64.
- (24) Idem., p. 79.
- (25) Ibid.
- (26) DIAZ DE BEYRAL, José Cayetano, prólogo y traducción del latín a AGUSTIN, San, Obispo de Hipona, La Ciudad de Dios, tomo I, (Serie: Biblioteca clásica tomo CLXXII), Madrid, 1922, p. V.
- (27) AGUSTIN, San, op. cit., tomo IV, (Serie Biblioteca Clásica tomo CLXXV), pp. 159-160.
- (28) Idem., pp. 162 y 164.
- (29) Idem., pp. 165-166.
- (30) Idem., pp. 166-169.
- (31) WHITTICK, Arnold, dir., op. cit., pp. 934-935.
- (32) Idem., pp. 613-615.
- (33) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano, Lecciones de derecho urbanístico, tomo I, Madrid, Editorial Civitas, 1979, p. 40.

- (34) WHITTICK, Arnold, dir., op. cit., p. 648.
- (35) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Op. cit., p. 47.
- (36) Idem., p. 48.
- (37) WHITTICK, Arnold, op. cit., pp. 515-516.
- (38) UNIKEL, Luis, RUIZ, Cresciencio y GARZA, Gustavo, El desarrollo urbano de México, 2a. edición, México, El Colegio de México, 1978, p. 310.
- (39) Idem., p. 313.
- (40) MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de la Planeación democrática (1982-1985), tomo 10, México, S.P.P., Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 485.
- (41) México, S.P.P., Op. cit., pp. 500-509.
- (42) Idem., p. 496.
- (43) Idem., pp. 503-504.
- (44) Idem., p. 504.
- (45) Ibid.
- (46) Idem., p. 232.
- (47) Idem., p. 286.
- (48) México, S.P.P., Antología de la Planeación en México, 1917-1985; Planeación regional e institucional (1982-1985), tomo 15, México, S.P.P., F.C.E., 1985, p. 178.
- (49) Idem., p. 182.
- (50) Idem., p. 173.
- (51) Idem., p. 173.
- (52) Ibid.
- (53) Diario Oficial de la Federación. 25 de septiembre de 1984, p. 21.
- (54) Idem., p. 20.

- (55) LARUMBE BIURRUN, Pedro Ma., La Región: aspectos administrativos, Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1973, p. 31.
- (56) UNIKEL, Luis, op. cit. p. 308.
- (57) Ibid.
- (58) Idem., p. 313.
- (59) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, op. cit., p. 41.
- (60) LARUMBE BIURRUN, Pedro, Ma., op. cit., pp. 175-176.

### CONCLUSIONES

1. Los países capitalistas de Occidente, después de la Segunda Guerra Mundial, se propusieron alcanzar un crecimiento económico nacional mediante la planeación democrática.
2. Con las transformaciones inherentes a estas circunstancias se crea una nueva disciplina jurídica, el derecho económico, cuyo objeto de estudio es precisamente la planeación democrática.
3. Es característica de la mayoría de los sistemas políticos capitalistas contemporáneos el predominio del poder ejecutivo ya que es el que cuenta tanto con factores técnicos como socio-políticos para llevar a cabo la planeación.
4. La planeación ya no sólo es un término arquitectónico o económico sino también jurídico-político. Por tanto, entendemos por planeación democrática aquel instrumento con que cuenta el Estado social de derecho para lograr sus fines de desarrollo no sólo económico sino social, al ordenar y programar sus recursos.
5. La planeación democrática en México es llevada a nuestra Carta Magna, estableciéndose así su base constitucional. Su marco jurídico lo encontramos en la Ley de Planeación. Ahí se señalan los tipos de planes que pueden elaborarse: un plan de desarrollo nacional; programas sectoriales; programas institucionales y programas regionales; unos serán sexenales, otros anuales. Además, la planeación se puede realizar a través de las siguientes vertientes: obligatoria, coordinación, concertación o inducción.
6. El crecimiento de la población y la contaminación ambiental son dos de los temas de mayor trascendencia para el urbanismo contemporáneo, de ahí que se busquen diversas respuestas para darles solución a esos problemas. Debido a la complejidad de éstos se requiere de los estudios multidisciplinarios.
7. La planeación urbana es uno de los instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado para regular el desarrollo de las ciudades. Anteriormente se han utilizado diversas técnicas urbanísticas como son la alineación, las ordenanzas municipales de construcción, las leyes sanitarias, la zonificación, etc.

8. La planeación urbana en México tiene su base constitucional en los artículos 27, 73 y 115 y su ley reglamentaria, a nivel federal, es la Ley General de Asentamientos Humanos, en la cual se establece la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en territorio nacional; se fijan las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, se definen los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas, y destinos de áreas y predios. Cabe señalar que no queda clara la diferencia entre los efectos de las declaratorias y de los planes o programas aunque se pretenda que el programa de desarrollo urbano de un centro de población valga como fundamentación y motivación del acto que afecte a la propiedad.
9. La planeación urbana está estrechamente vinculada con la planeación económica de un país, por lo que es necesario que haya coordinación entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación, para evitar con esto la creación de una serie de planes al infinito, ya que conforme a la actual legislación habrá un programa sectorial de desarrollo urbano federal, otro estatal y otro municipal de desarrollo urbano que a su vez derivarán de los planes de desarrollo respectivos y finalmente será el programa del centro de población el que se aplicará concretamente para afectar a la propiedad.
10. El fenómeno característico de nuestra época es el de los grandes asentamientos humanos, es decir, de las metrópolis o de las conurbaciones, que desbordan las divisiones político-administrativas actuales. Por eso ya no se trata sólo de planear una ciudad, sino toda una región y sus alrededores y las repercusiones que ello conlleva.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

## A) LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 6a. edición, México, Editorial Porrúa, 1984.
2. AGUSTIN, San, Obispo de Hipona, La Ciudad de Dios, prólogo y traducción del latín de José Cayetano Díaz de Beyral, tomos I, y IV, Serie: Biblioteca clásica tomos CLXXII y CLXXV, Madrid, 1922.
3. ALVAREZ, José Rogelio, coord. Imagen de la Gran Capital, Enciclopedia de México, S.A. de C.V. (Almacenes para los trabajadores del departamento del Distrito Federal) Ciudad de México, 1985.
4. ALVAREZ Y LEZAMA, Francisco José, "México"; Enciclopedia de la planificación urbana, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
5. ARISTOTELES, Ética Nicomaquea, Política; versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, 6ª. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976.
6. Asentamientos Humanos, (Reforma constitucional; Iniciativa de ley, Comparecencia del C. Secretario de la Presidencia ante la H. Cámara de diputados), =s. p. i.e.
7. AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México", Estudios de Derecho Económico, tomo V, México, UNAM, IIJ, 1986.
8. CABRERA ACEVEDO, Lucio, "Las políticas del ambiente en los problemas urbanos", Comunicaciones mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas, 1982), México, UNAM, 1984.
9. CARPIZO, Jorge, "México, Poder Ejecutivo 1950-1975", Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980.
10. \_\_\_\_\_, El Presidencialismo mexicano, México, Siglo Veintiuno, Editores, S.A., 1978.
11. CASTELLS, Manuel, La Cuestión Urbana, 10ª ed., trad. Irene C. Olivan, México, siglo veintiuno editores, 1985.
12. \_\_\_\_\_, Problemas de Investigación en sociología

urbana, 11ª edición, trad. Enrique Grillo, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986.

13. CECEÑA CERVANTES, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México), México, UNAM, 1982.
14. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Conferencia Mundial de Población, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
15. COROMINAS, Juan, Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana, Vol. I, 3ª reimp., Madrid, Editorial Gredos, 1976.
16. CUADRA, Héctor, "Las vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917", Antología de Estudios de Derecho Económico, Serie Lecturas Universitarias, no. 28, México, UNAM, 1978.
17. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, "Derecho Administrativo", Introducción al derecho mexicano, tomo I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
18. D'ARCY, François y Bruno JOBERT, "Urban planning in France", Planning, politics and public policy, reprinted, Great Britain, Cambridge University Press, 1977.
19. DOMINGUEZ VARGAS, Sergio. Teoría Económica, 7ª. ed., México Editorial Porrúa, 1978.
20. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Estado social de derecho y la constitución mexicana", La constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta, México. Editorial Porrúa, S.A., 1985.
21. FRIGNAL FERNANDEZ VILLAVARDE, Luis. La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español, Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1981.
22. GARCIA ENTERRIA, Eduardo y Luciano PAREJO ALFONSO, Lecciones de derecho urbanístico, tomo I, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1979.
23. GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "Planeación y división de poderes", La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985.
24. GONZALEZ PEREZ, Jesús. Administración Pública y Libertad, México, UNAM, 1971.



25. GUNN, Angus, M., Habitat: Asentamientos en la era urbana. Instituto de estudios de administración local, s./l., s./a.
26. JOBERT, Bruno. "Urban planning and political institutions: an essay in comparison", Planning, politics and public policy, reprinted, Great Britain, Cambridge University Press, 1977.
27. KAPLAN, Marcos. Aspectos del Estado en América Latina, 1ª reimpresión, México, UNAM, 1985.
28. \_\_\_\_\_, "Intervencionismo estatal", Diccionario Jurídico Mexicano, tomo V, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
29. \_\_\_\_\_, Sociedad, política y planificación en América Latina, 2ª ed., México, UNAM, 1985.
30. LARUMBE BIURRUN, Pedro Ma., La región. Aspectos administrativos, Madrid, Editorial Motecorvo, S.A., 1973.
31. LEFEBVRE, Henri, El derecho a la ciudad, pról. Mario Gaviarra, trad. J. González Pueyo, 4ª ed., Barcelona, ediciones Península, 1978.
32. LOZA CANO, María Rosalva, La planeación económica como institución jurídica, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1985.
33. MADRAZO, Jorge, "Distrito Federal", Diccionario Jurídico Mexicano, tomo III, México, UNAM, IJ, 1983.
34. MALTHUS, Thomas R., Ensayo sobre el principio de la población, trad. Teodoro Ortiz, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
35. MEXICO. SECRETARIA DE GOBERNACION. Renovación Política; Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, tomo 2, México, 1986.
36. MEXICO. CONSEJO NACIONAL DE POBLACION. México Demográfico, Breviario 1980-1981, México, CONAPO, 1982.
37. MEXICO, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de la planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985), tomo 10, México, SPP-FCE, 1985.
38. MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de la planeación en México (1917-1985); Planeación regional e institucional (1982-1985), tomo 15, México, SPP-FCE, 1985.

39. MORO, Tomas, Utopía, 3ª edición, en español, colección "Sepan Cuántos...." núm. 282, México, editorial Porrúa, S. A. 1980.
40. OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "Marco constitucional de la planeación", La constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta, México, Editorial Porrúa, S.A, 1985.
41. OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Portée juridique de la planification de developpement economique et social -le cas de la France et du Mexique. Tesis para el doctorado del tercer ciclo, tomo I, Paris, 1983.
42. PALACIOS LUNA, Manuel R., El derecho económico en México, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1986.
43. Participación Ciudadana en el gobierno del Distrito Federal México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
44. PEREZ ABREU, J. Juan. "Teoría particular del municipio mexicano", Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984.
45. POLO, Antonio, "El nuevo derecho de la economía", Antología de estudios del derecho económico, Serie lecturas universitarias núm. 28, México, UNAM, 1978.
46. QUERIAT, Pierre, Diagnóstico Urbano, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1986.
47. RANGEL COUTO, Hugo, El derecho económico, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984.
48. REMY, Jean y Liliane VOYE, La ciudad y la urbanización, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.
49. RUIZ MASSIEU, José Francisco, "La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del derecho administrativo mexicano", La Constitución Mexicana; rectoría del Estado y economía mixta, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985.
50. SHARPE, L. J., "Innovation and change in British land-use planning", Planning, politics and public policy, reprinted, Great Britain, Cambridge University Press, 1977.
51. SILVA-HERZOG FLORES, Jesús, Miguel GONZALEZ AVELAR, León CORTIÑAS PELAEZ, directores, Asentamientos Humanos. Urba-

- nismo y Vivienda: cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX. México, Editorial Porrúa, S.A., 1977.
52. SJOBERG, Gideon, "El origen y evolución de las ciudades", La ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el hombre. (Selecciones de Scientific American) con introducciones de Kingsley Davis, versión española de Luis Antonio Fernández-Galiano Ruiz, Madrid, Hermann Blume Ediciones, 1976.
  53. SUSTAETA ELUSTIZA, Angel, Propiedad y urbanismo (lo urbanístico como límite del derecho de propiedad), Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1978.
  54. TERRA GALLINAL, Juan Pablo, "Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina". Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda; cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX. México, Editorial Porrúa, S.A., 1977.
  55. TINBERGEN, Jan. La planeación del desarrollo, traducción de Javier Márquez, 7ª reimpresión, México, F.C.E., 1982.
  56. UNIKEL, Luis, coord. El desarrollo urbano de México, 2ª edición, México, El Colegio de México, 1978.
  57. VELAZQUEZ CARMONA, Manuel, "Política de Asentamientos Humanos", Aspectos jurídicos de la planeación en México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.
  58. WARD, Henry George, México en 1827 (Selección), trad. Ricardo Haas, Serie: Lecturas Mexicanas, no. 73, México, SEP, Fondo de Cultura Económica, 1981.
  59. WHITTICK, Arnold, dir. Enciclopedia de la planificación urbana, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
  60. ZIPPÉLIUS, Reinhold, Teoría general del Estado, trad. Héctor Fix Fierro, México, UNAM, 1985.

#### B) ARTICULOS DE REVISTAS

1. ALVAREZ ORDOÑEZ, Joaquín, "Si tienen futuro las metrópolis", Constru-noticias, México, vol. 24, núm. 280, mayo 1987.
2. BOUYSSOU, Fernand, "L'état en droit de l'urbanisme", L'actualité juridique - Droit administratif, Paris, núm. 11, 1986.

3. BRENNER, Margaret, "International Family Planning", Huston Journal of International Law, E.U.A. vol. 8, no. 1, otoño, 1965.
4. FOX, Robert W., "The world's urban explosion", National Geographic, Washigton, D.C., vol. 166, No. 2, august, 1984.
5. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL, "El marco para el análisis de la planificación en la región", Revista de Administración Pública, México, nos. 55-56, julio-diciembre 1983.
6. LARES, Teodosio, "Manual de competencia administrativa y judicial comparada", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, año II, núm. 4, enero-abril, 1987.
7. LIEBERSON, Jonathan, "El debate de la población, Facetas, E.U.A., 1987.
8. MCDOWELL, Bart, "México City: an alarming giant", National Geographic, Washinton, D.C., vol. 166, no. 2, august, 1984.
9. MULLER, Peter O. "Transformación de los suburbios", Facetas, E.U.A., no. 75(1), 1987.
10. NAVA NEGRETE, Alfonso, "Contratos privados de la Administración Pública". Revista de la Facultad de Derecho de México, México, tomo XIII, no. 51, julio-septiembre 1963.
11. OVALLE FAVELA, José, "La nueva legislación sobre desarrollo urbano", Comercio Exterior, vol. 26, no. 10, octubre 1976.
12. PINEDA GOMEZ, Fanny, "El derecho económico: ¿Derecho del desarrollo?", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XIX, no. 55, enero-abril, 1986.
13. \_\_\_\_\_, reseña al trabajo de CASTRI, Francisco di, publicado en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Año XVIII, no. 54, septiembre-diciembre, 1985.
14. \_\_\_\_\_, reseña al trabajo de FIERRO MARTINEZ, Santiago David, publicado en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XVIII, no. 54, septiembre-diciembre, 1985.
15. SERRA ROJAS, Andrés, "La naturaleza jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales", Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XIII, no. 51, julio-septiembre 1963.

16. TORRES A., Federico. "El debate en torno a la ley general de asentamientos humanos", Comercio Exterior, vol. 26, no. 4, abril 1976.
17. WITKER, Jorge, "Derecho Económico y Planeación en México", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XVIII, no. 54, septiembre-diciembre 1985.
18. YUJNOVSKY, Oscar. "Estado y política metropolitana: El caso de Buenos Aires", Pensamiento Iberoamericano", España No. 7, enero-junio, 1985.

C) ARTICULOS PERIODISTICOS

1. BERDEJO ARVIZU, Aurora. "En México 'Sabemos a donde vamos' asevera Manuel Bartlett", Excélsior, México, Martes 17 de marzo de 1987.
2. "La contaminación amenaza a los niños en el Distrito Federal", La Jornada, México, viernes 13 de febrero de 1987.
3. "48 mil kilos de desechos sólidos recolectó en el mar la Secretaría de Marina", Excélsior, México, lunes 30 de marzo de 1987.
4. HERNANDEZ, Jacinto N., "Desperdicio de 40% de agua potable en el D.F.", Excélsior, México, martes 17 de marzo de 1987.
5. HERNANDEZ LOPEZ, Julio, "La muerte de aves, advertencia", Excélsior, México, miércoles 18 de febrero de 1987.
6. "Inició la SEDUE el Plan de saneamiento del Río Lerma", Excélsior, México, martes 31 de marzo de 1987.
7. "Pretende que México acepte la orientación de la C.B.; E. Wattleton", Excélsior, miércoles 18 de marzo de 1987.
8. "Trabajos de limpieza en los treinta puertos del país", Excélsior, México, lunes 30 de marzo de 1987.
9. "23% aumentaron algunos males respiratorios en 6 semanas", La Jornada, México, viernes 13 de febrero de 1987.

**D) LEGISLACION**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (Comentada), México, UNAM, 1985.
2. Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
3. Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1963.
4. Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1947.
5. Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.
6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
7. Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.
8. Decreto por el que se adiciona con un capítulo V la Ley General de Asentamientos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981.
9. Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.
10. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.
11. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1983.
12. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985.
13. Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1986.
14. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario oficial de la Federación el 7 de enero de 1976.

15. Decreto que reforma y adiciona la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1981.
16. Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985.
17. Decreto por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1984.
18. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1987.
19. Decreto que reforma y adiciona el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1987.
20. Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O. el 10 de agosto de 1987.
21. Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987, en los términos y condiciones de los planos, memorias y proyectos anexos, que debidamente autorizados son parte integrante de este acuerdo, publicado en el Diario oficial de la Federación el 16 de julio de 1987.
22. Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal, publicada en el Diario oficial de la Federación el 16 de julio de 1987.
23. Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de desarrollo Urbano del Distrito Federal de las Delegaciones Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano

Carranza y Xochimilco, por virtud de los cuales se modifican los Planes parciales versión 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1987.

24. Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión 1987 de los Programas parciales de Desarrollo de los siguientes poblados localizados en el Area de Conservación Ecológica de las Delegaciones, publicado en el Diario oficial de la Federación el 16 de julio de 1987.

**E) OTRA FUENTE**

1. Informe de la Suprema Corte de Justicia, 1ª parte, Pleno, 1987.