

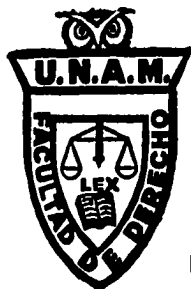


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA URBANIZACION POPULAR" COMO UNA
PROBLEMATICA CONTEMPORANEA EN LA
CIUDAD DE MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
YESSICA CAROLINA CELIS FLORES



ASESOR: LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ

MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

No. L/05/02

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

La pasante de la licenciatura en Derecho **CELIS FLORES YESSICA CAROLINA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“LA URBANIZACION POPULAR” COMO UNA PROBLEMÁTICA CONTEMPORANEA EN LA CIUDAD DE MEXICO, asignándose como asesor de la tesis al LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. GREGORIO ROBLES SANCHEZ, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Le envió un cordial Saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
CD. Universitaria D.F., a 16 de enero de 2002.


**MTR. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.**



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

**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA
P R E S E N T E .**

Fui designado en ese H. Seminario, a su merecido desempeño, para asesorar la elaboración de la tesis profesional intitulada "LA URBANIZACION POPULAR" COMO UNA PROBLEMATICA CONTEMPORANEA EN LA CIUDAD DE MEXICO, a cargo de la pasante de Derecho CELIS FLORES YESSICA CAROLINA.

Dicha alumna, ha concluido la investigación del mismo que en original anexo, el cual ha sido revisado en todas y cada una de sus partes, realizándose en su oportunidad las modificaciones que se requirieron para dar respuesta a las exigencias de su capitulado.

Este trabajo de mérito, está soportado por una amplia bibliografía que cumple con los requisitos que marca el Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado; por lo que, someto a su digna consideración la tesis de referencia para que, de no haber alguna observación de su parte al respecto, tenga a bien autorizar su impresión, para ser presentada en examen profesional.

Sin otro particular, reciba un respetuoso saludo.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 07 de enero de 2002.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.

Dedico este trabajo con mucho cariño a mis padres Victor Hugo Celis Guevara y Edith Flores Orendaín, a quienes eternamente agradezco la enseñanza y el apoyo que han brindado a mi educación, así como la perseverancia que he aprendido de ellos para lograr mis objetivos.

A mis abuelitos de los que he aprendido el constante coraje por la vida, en especial a mi abue Esther quien espera y confía en la meta que hoy cumplo y quien seguro, goza conmigo.

A mi hermano Hugo, que con cariño sé que dará la misma satisfacción a mis padres.

A mi familia, amigas y amigos, con los que he compartido historias y en los que he encontrado ayuda incondicional y gran comprensión.

A Cédric, quien con amor y paciencia espera este momento.

A los presentes en el sínodo, en especial al Lic. Pablo Roberto Almazán Alaníz, por su apreciable dedicación, guía e instrucción.

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN.....	1.
II. CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEORICO CONCEPTUAL.	
1.- SOCIOLOGÍA Y URBANISMO.....	4.
2.- PLANIFICACIÓN Y PLANEACIÓN.....	8.
3.- INDUSTRIALIZACIÓN Y CAMBIO DEMOGRÁFICO.....	14.
4.- EL FENÓMENO URBANO.....	17.
5.- CULTURA URBANA.....	19.
6.- PROBLEMÁTICA URBANA.....	21.
7.- EL CONTROL SOCIAL.....	25.
8.- CAMBIO SOCIAL.....	29.
9.- URBANIZACIÓN POPULAR.....	31.
10.- CIVILIZACIÓN.....	34.
11.- EL ORDENAMIENTO URBANO.....	36.
12.- LA CIUDAD.....	36.
13.- LA COMUNIDAD.....	37.
CONCLUSIÓN Y CONCEPTO PROPIO DE URBANIZACIÓN POPULAR.....	38.
III. CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO HISTÓRICO.	
1.- ANTECEDENTES GENERALES.....	42.
A) ÉPOCA ANTIGUA.....	42.
B) EDAD MEDIA.....	46.
C) RENACIMIENTO.....	50.
D) ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.....	53.

2.- ANTECEDENTES EN MÉXICO.....	58.
A) AZTECAS.....	58.
B) ÉPOCA DE LA COLONIA.....	66.
C) MÉXICO INDEPENDIENTE.....	71.
D) NUESTROS DÍAS.....	77.

IV. CAPÍTULO TERCERO: MARCO JURÍDICO.

1.- ASPECTOS DOCTRINALES.....	84.
2.- ASPECTOS LEGISLATIVOS.....	93.
A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	93.
B) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	102.
C) LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.....	105.
D) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y 2001-2006.....	110.
E) DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.....	117.
F) DERECHO COMPARADO.....	134.

V. CAPÍTULO CUARTO: TRASCENDENCIA SOCIAL.

1.- CAUSAS QUE HAN GENERADO UNA PROBLEMÁTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	150.
A) SOCIALES.....	150.
B) POLÍTICAS.....	157.
C) ECONÓMICAS.....	162.
D) CULTURALES.....	165.
2.- EFECTOS GENERADOS POR LA PROBLEMÁTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	170.

A) SOCIALES.....	170.
B) POLÍTICOS.....	176.
C) ECONÓMICOS.....	181.
VI. CONCLUSIONES.....	185.
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	192.
VIII. LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	197.

I. INTRODUCCIÓN.

El objeto de estudio del presente trabajo es la urbanización popular, fenómeno que en los últimos 30 años ha aumentado considerablemente en la ciudad de México, lo que constituye un problema de vivienda irregular, con precarios servicios públicos. Esta problemática pone de manifiesto la falta de planeación urbana y la insuficiente infraestructura de las instituciones de gobierno encargadas de garantizar el principio constitucional de vivienda digna y decorosa contemplado en el artículo 4º de la Carta Magna.

El problema de la posesión irregular del suelo genera a su vez un sin fin de problemas para la ciudad de México, los cuales van desde los sociales, políticos, económicos, hasta los ambientales.

La respuesta institucional, aunque consta de una basta legislación en materia de asentamientos humanos, es deficiente, de tal manera que la ciudad sufre los perjuicios.

Los objetivos que se proponen alcanzar en el presente trabajo, se encuentran en los cuatro capítulos siguientes respectivamente y son: Conceptualizar la categoría de análisis "urbanización popular" desde la perspectiva del derecho urbano, la sociología y el urbanismo, para dicho propósito se llevó a cabo una investigación documental basada principalmente en autores como Ovilla Mandujano, Ruíz Massieu, Azuela de la Cueva, Nels Anderson y Emilio Duhau, entre otros. Señalar los antecedentes históricos que evidencian la creación y el crecimiento de las ciudades. Nos interesa también, identificar el ordenamiento jurídico en materia de

asentamientos humanos y vivienda con el que cuenta la ciudad de México tanto en el ámbito federal como en el local; y, por último, identificar las características de la urbanización popular en la ciudad de México, la problemática que se desprende de la vivienda irregular, debido a la carencia de ésta, a la centralización económica y política, entre otras.

El tipo de estudio que pretende realizarse es de "explicación del tema", ya que anteriormente estudiosos de dicho fenómeno, lo han cuantificado y cualificado, por lo tanto, es posible pasar al análisis de las causas y consecuencias de la urbanización popular.

En la presente investigación, se da especial atención a los sectores poblacionales más empobrecidos, ya que generalmente son ellos, quienes al encontrarse carentes de ingresos, en condiciones de marginalidad y con falta de oportunidades, recurren a actos como la autoconstrucción irregular, por medio de recursos como la invasión o la compra de fraccionamientos irregulares que carecen de servicios públicos e, inclusive, se encuentran muchas veces en áreas riesgosas como barrancas.

Esta tesis pretende demostrar que la centralización de la vida económica, política y social propia del desarrollo del país, ha contribuido a la migración de grupos de escasos recursos hacia las grandes ciudades, especialmente a la ciudad de México, los cuales ejercen presión a las autoridades administrativas por la demanda de vivienda urbana. Las estructuras institucionales encargadas de la planeación y desarrollo de vivienda urbana se ven rebasadas ante el crecimiento de la urbanización popular en los últimos 30 años, las medidas de regularización de la

tierra se ven afectadas en la resolución de asentamientos irregulares ante la presencia de prácticas corruptas en las instituciones gubernamentales. Estas, a su vez, promueven de manera insuficiente la participación ciudadana en la creación e instrumentación de políticas públicas en materia de desarrollo urbano, entre otras.

II. CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

1. - SOCIOLOGIA Y URBANISMO.

Sociología, es la ciencia social que pretende llegar a las proposiciones más generales sobre las mutuas relaciones de los hombres. Su meta es el conocimiento de aquellos procesos sociales que se desarrollan de forma parecida en los campos más diversos, conocimiento que en lo posible debe tener una validez general y que tiene por objeto obtener medidas preventivas o correctivas para mantener el equilibrio y la estabilidad social, así como atender la problemática social en su conjunto, como lo es, en parte, el crecimiento urbano desarrollado.

Augusto Comte define a la Sociología como aquellas formas de la conciencia que en parte hacen posible la existencia de la sociedad y en parte reciben de ella su carácter de particular.

Su objeto es todo lo que los hombres hacen o dejan de hacer con relación a otros hombres (intencionalidad social).

La Sociología, es una ciencia que con espíritu científico estimativamente neutro, estudia las interacciones e interrelaciones humanas, sus formas puras, sus tipos ideales, sus efectos, sus factores, sus causas y su dinámica. Se divide en dos grandes campos:

- 1) La sociología general, que estudia lo social in genere. Es la ciencia no normativa de los tipos, de los conceptos generales, de las leyes y

regularidades generales, de las formas de la vida social fundamentales y de las instituciones sociales; o sea, la teoría general de lo social.

- 2) Las sociologías especiales, que conocen de lo social en uno u otro de sus múltiples aspectos, como es el caso de la Sociología Urbana, que estudia el comportamiento social en las ciudades.¹

El campo de la Sociología Urbana concierne a la sociedad y a la vida en las ciudades y es precisamente hacia allá a donde dirigiré mi análisis, por lo que enseguida me refiero a diversos conceptos relacionados.

Urbanismo, derivado de *urbain*, latín *urbanus* (de *urbs*, ciudad). Es un conjunto de disposiciones técnicas de orden arquitectónico, higiénico, administrativo o de otra naturaleza, que tienen por fin asegurar el desarrollo armonioso y racional de las aglomeraciones urbanas.²

La situación del urbanismo, antes de su conversión reciente en ordenación territorial global, responsabilidad del Estado en sus diferentes escalones territoriales y cumplida primordialmente a través de la planificación en su forma presente, ofrecía básicamente las siguientes características:

- a) El urbanismo era una materia entregada prácticamente en exclusiva a la administración municipal, por reducir su ámbito a lo urbano.
- b) La administración municipal actuaba urbanísticamente por una doble vía:
 - En ejercicio de la potestad reglamentaria, regulando el ejercicio del *ius aedificandi* a través de ordenaciones abstractas contenidas en ordenanzas. Estas

¹ POVIÑA Allredo, Diccionario de Sociología a través de los sociólogos, 1ª edición, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1976, pp. 274- 275.

² Idem.

incidían sobre el derecho de propiedad privada mediante la técnica de las limitaciones.

-En desarrollo de una actividad administrativa dirigida a la realización de obras públicas de urbanización.

El urbanismo tiene dos facetas propias: la estética, de regulación del uso del suelo y de las construcciones, y la dinámica, de realización de la obra urbanizadora. Sin embargo, ambos aspectos aparecen separados, desarrollándose a distinto nivel.

En el primero, la administración interviene en ejercicio de su potestad reglamentaria; en el segundo, desarrolla simplemente una acción administrativa material encaminada a la satisfacción del interés público urbanístico.

Se atribuye a la función pública como contenido y fin propio una ordenación que engloba ya los dos aspectos, estático de regulación y dinámico de realización, inherentes al urbanismo.

Estos aspectos están unidos en cuanto a la regulación del *ius aedificandi*, del uso del suelo y de la construcción en general y no pueden ser desligados del desarrollo urbanístico que se pretenda llevar a cabo en un determinado territorio.

El urbanismo (según Louis Wirth, *Urbanism as a way of life*) es ya el resultado de una modificación de las formas de comportamiento humano producida por las presiones reales de la forma de vida urbana.³

Por el contrario, el concepto de urbanización, como se verá más adelante, se refiere a procesos de modificación de unas formas de comportamiento que todavía no son urbanas.

³ SCHOECK Helmut, Diccionario de Sociología, 4ª edición, Ed. Herder, Barcelona, 1985, pp. 93-94.

El concepto de urbanismo parte de unos individuos que en gran parte están de acuerdo con su estilo de vida urbana y que son conscientes de las características comunes de sus formas de comportamiento. Por el contrario, en una urbanización las personas respectivas pueden estar completamente pasivas: Inmigrantes que vienen del campo a una región urbana, con todas sus dificultades de adaptación. Aquí es donde se encuentra la semejanza entre aculturación y urbanización.

Ahora bien, la relación que existe entre la Sociología y el Urbanismo es evidente, ya que la Sociología, es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o a su ser efectivo.

El hombre se desarrolla en comunidad, y dentro de ésta se provocan múltiples y variadas relaciones entre los hombres, como el intento de asegurar el desarrollo armonioso y racional de las aglomeraciones urbanas, es aquí donde los conocimientos sociológicos auxilian al urbanismo, desde la tarea legislativa, la estructuración de la sociedad, como por ejemplo, si hablamos de la organización constitucional, la problemática urbana, las directrices económicas, etc., hasta las cuestiones particulares y de detalle pertenecientes a todos los aspectos de la vida social, así como la problemática social, o los hechos de desajuste respecto de los propósitos de la comunidad.

Entonces, la Sociología aporta conocimientos para mejorar tanto las comunidades urbanas como las rurales, y para planear la fundación de nuevas comunidades o vecindades que ofrezcan a sus miembros colaboración mutua en la solución de diferentes problemas como oportunidades educativas, de recreo, de

diversión, viviendas decorosas, servicios higiénicos adecuados y otras facilidades. La Sociología puede auxiliar en gran parte a poner en práctica medidas que afronten los graves problemas suscitados por el enorme y rápido crecimiento de muchas ciudades por la inmigración a ellas de personas de origen rural, y que vienen a los grandes centros urbanos, hallando en estos, serias dificultades de adaptación al tipo de vida. La Sociología auxilia también al urbanismo, a desenvolver medidas que sean conducentes para tratar los problemas sociales de muy variada índole, que se suscitan por las grandes aglomeraciones de población en los centros industriales.

2. - PLANIFICACION Y PLANEACION.

Plan, alteración de plant, del verbo planter, latín plantare. Se usa en la expresión de extensión, mejora y embellecimiento, proyecto que deben confeccionar algunas comunas y con el cual se tiende, por una parte, a mejorar el estado actual de la comuna en lo relativo a higiene, facilidades de circulación y estética; y, por la otra, a preparar su desarrollo racional en el futuro. Comprende:

a) El plan propiamente dicho.

b) El programa, en el cual se determinan las servidumbres higiénicas, arqueológicas y estéticas, los espacios libres a reservar, la altura de las construcciones, las previsiones concernientes al agua potable, el sistema de cloacas y el saneamiento del suelo, es decir, las especificidades del plan.

c) El proyecto de resolución del área en el cual se reglamentan las condiciones de aplicación de las medidas previstas en el plan y en el programa.⁴

J. Egerer dice que el plan ha de entenderse como acción del poder público fijada previsoramente que pretende, gracias a la coordinación de medidas determinadas en función de objetivos, dirigir procesos o realizar una situación, mediante la incidencia en la libertad de decisión de los destinatarios del Plan. Es un acto de organización pero, desde la perspectiva de su realización dinámica, es una regla de conducta y distingue en la planificación formulada por el poder público varios tipos o especies, según su objeto, eficacia, grado de elaboración, extensión del ámbito territorial o material, etc.⁵

Alfonso Parejo afirma que "...el plan, en cuanto forma específica de manifestación de voluntad y de actuación estatal o de poder público, es un fenómeno reciente como un proceso de expansión en la vida social".⁶

Históricamente, el término plan, aplicado a un tipo de acción administrativa, parece tener su origen en la propia ciencia urbanística o quizá en la extensión a la vida civil de la técnica militar de individualización y determinación de medios y objetivos para la realización de una actividad gráficamente representable.

Plan es la expresión gráfica de una determinada realidad física, el plan incorpora ya una significación de ordenación, todavía simplemente gráfica, de todo un conjunto y finalmente se produce una inflexión hacia un sentido más profundo, que incluye elementos significantes de una intencionalidad referida a un complejo de

⁴ CAPITANT Henri, Vocabulario Jurídico, 1ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1986, p.429.

⁵ PAREJO Alfonso Luciano, Derecho Urbanístico Instituciones Básicas, 1ª edición, Ed. Ciudad Argentina, 1986, p. 221.

⁶ PAREJO Alfonso Luciano, Op. cit., pp. 223-224.

acciones ordenadas por una idea rectora y dirigidos a la consecución de unos resultados preestablecidos.

El término planeado, deriva de la palabra planear que ha sido previamente objeto de un plan.⁷

El planeamiento es susceptible de interpretarse en una doble acepción: Por su carácter general municipal, constituye la expresión documental y gráfica de la planeación local, en la que se resumen la estructura territorial, la capacidad, forma y filosofía del desarrollo y los parámetros de la edificación, asignando con precisión las obligaciones de los agentes públicos y privados y compatibilizando los intereses hasta crear un modelo de acción.

Como plan es, asimismo, la expresión documental que clasifica el suelo predeterminando su uso y destino, previendo el desarrollo ciudadano en tiempo y forma y asignando a la administración pública la vigilancia del cumplimiento de sus previsiones. El suelo de la Nación es la base sobre la que se opera el urbanismo.

La acción política debe decidir cómo se estructura ese territorio, cómo se distribuyen los usos y actividades, así como los límites a establecer en el crecimiento de la población y las acciones antrópicas (acciones relativas o pertenecientes a la naturaleza humana).

La característica esencial del planeamiento es la comprensión totalitaria del suelo, considerada en principio como base de toda actuación, para ir descendiendo a su consideración más detallada, y detenerse, en su caso, en las cuestiones culturales y constructivas, arbiando los instrumentos para cada finalidad. Sin embargo, dado

⁷ Enciclopedia Universal Sopena, Tomo 7, Ed. Ramón Sopena, Barcelona, 1971, p. 6788.

que existen unos objetivos, y que reserva el planeamiento general la potestad de señalarlos, establece una jerarquía para que en ningún caso las actuaciones de futuro se aparten de ellos, sino que sirvan para su mejor consecución a medida que detallan el desarrollo del proceso.

Las características del planeamiento residen pues, en que la Administración, al ejercer la correspondiente potestad, no sólo regula el uso del suelo y de la construcción, definiendo positivamente el estatuto del derecho de propiedad, sino prefigura en todos sus aspectos, es decir, diseña el desarrollo urbanístico del territorio planeado, y ambos resultados que componen las vertientes dinámicas y estáticas del urbanismo no son independientes entre sí, sino que se producen articuladamente el uno en función del otro. El planeamiento integra en sí mismo tanto la ordenación propiamente dicha (en el sentido del acto típico de producción normativa), como la ejecución de ésta (en el sentido del acto típico de aplicación de las normas), ya que prefigura de forma absoluta, tanto en su aspecto sustantivo, cuanto en su faceta temporal, el resultado de aquella ejecución.

El planeamiento pasa así a ser la pieza clave en la concepción del derecho de propiedad que consagran las leyes en cuanto que, es a través de él que la ley atribuye positivamente a aquel derecho en preciso contenido, mediante la fijación de sus límites y deberes.

El planeamiento pues, se encuentra en el ordenamiento jurídico ya que lo innova. En efecto, constituye un acto de creación de Derecho conforme se ha razonado y, de otro lado, deroga o sustituye las normas preexistentes.

Los sistemas de planeación del desarrollo urbano, consisten básicamente en normas que establecen los procedimientos a seguir para incorporar el suelo a usos urbanos y para la conservación o transformación de los usos en las áreas ya urbanizadas, y en zonificaciones y planes de usos de suelo que establecen los usos actuales y potenciales.

Planificar (de plan y el latín *facere*, hacer; v. tr. Organizar una producción, una empresa, etc. conforme a un plan determinado), significa prever el futuro, la tarea del planificador es difícil, no se opera con parámetros exactos ni situaciones estables. Cambia la naturaleza, cambia la sociedad y la economía dista de ser cuestión municipal, e incluso estatal, para insertarse en el contexto del mercado internacional; cuyas oscilaciones repercuten de inmediato en el suelo y la edificación, incluso mucho antes de que se detecten en otras áreas.⁸

Planificación, acción y efecto de planificar, en su sentido genérico, es un método que decide, propone y fija metas o fines, determina los medios o los programas con los que se alcanzarán estos fines, y lo hace aplicando unas técnicas analíticas para descubrir la adecuación entre los fines y los medios y las consecuencias de utilizar otros fines y medios.

La planificación urbana (o ciudadana) y la planificación metropolitana aplican este método para determinar las inversiones públicas y otras medidas concernientes al crecimiento y cambio de los municipios y de las áreas metropolitanas.

Asimismo, la ordenación urbanística se encuentra montada sobre la técnica de la planificación, así que, la planificación urbana, también lo hace una vez iniciado el

⁸ Enciclopedia Universal SOPENA, Op. cit., p. 6792.

proceso de urbanización, ya que éste es contrario y revierte contra la explosión demográfica, en su sentido de crecimiento natural, al mismo tiempo la urbanización acelerada, impone modelos de vida modernos, como el que la mujer ejerza sus derechos, la libertad sexual, y el establecimiento de programas de planificación familiar y control natal, éstos, a su vez, son factores que provocan el descenso en la natalidad, y el control del crecimiento demográfico, dando un resultado favorable a las políticas de población y planificación familiar que se imponen.

Cabe aclarar que con frecuencia el término "planificación" es inexactamente limitado para circunscribirlo sólo a cuestiones de natalidad pero, como hemos visto, la planificación debe de aplicarse a todos los sentidos que competen al desarrollo urbano.

Este tipo de políticas son impuestas por el Estado, que tiene la responsabilidad de unir los elementos considerados dentro de un plan de desarrollo urbano, ya que ayudará, asimismo, a la integración familiar y al desarrollo social y económico adecuado a las necesidades de la población en su conjunto, protegiendo y cuidando la salud física y mental del individuo y, en consecuencia, a los grupos constituidos por los mismos, como lo es la familia, escuelas, asociaciones, etc., fomentando la interrelación social, la seguridad económica y la correcta capacitación ciudadana. En resumen, la planificación del desarrollo urbano tenderá, como consecuencia, a superar las formas comunitarias actuales de vida, tanto en el aspecto social como económico. Es claro que para lograr lo anterior, se hace indispensable la participación constante de los individuos integrantes del hábitat, participación que debe lograrse

mediante el proceso educativo y promoción constante, tendientes a la toma de conciencia de la población.

3. - INDUSTRIALIZACIÓN Y CAMBIO DEMOGRÁFICO.

En el proceso de industrialización, podemos distinguir por lo menos tres modalidades de industrialización: La Revolución Industrial "original", que comenzó en el siglo XVIII en Inglaterra y se extendió rápidamente por la Europa Occidental, la Central y América del Norte, de la cual resulta el sistema económico de los países capitalistas desarrollados de hoy; la industrialización de los países de economía planificada centralmente, iniciada en la Unión Soviética con el primer plan quinquenal y que hoy tiene lugar en varios países de Europa Oriental, Asia y América (Cuba); y la industrialización en moldes capitalistas, igualmente reciente, de las excolonias europeas en América Latina, Asia y África.

El proceso de industrialización no consiste solamente en un cambio de técnicas de producción (maquinismo) y en una diversificación mayor de productos, sino también en una profunda alteración de la división social del trabajo. Numerosas actividades manufactureras, que antes se combinaban con actividades agrícolas, son separadas de éstas, pasando a ser realizadas en forma especializada en establecimientos espacialmente aglomerados. La aglomeración espacial de la actividad industrial se debe a la necesidad de utilización de una misma infraestructura de servicios especializados (de energía, agua, desagües, transporte, comunicaciones, etc.) y a las economías exteriores, que derivan de la

complementariedad entre los establecimientos industriales. Para reducir los costos de transporte que circunstancian esas economías exteriores, las empresas que realizan intenso intercambio de mercaderías tienden a localizarse próximas las unas de las otras. Surgen de ahí los corredores industriales, los parques industriales y la ciudad industrial.

Las ciudades que terminaron por industrializarse fueron, generalmente, las que ya tenían relativa expresión urbana por haber sido antes importantes centros comerciales.

Toda esta transferencia de actividades del campo a la ciudad parece ser motivada por una exigencia técnica de la producción industrial: Aglomeración espacial de las actividades que se traduce en su urbanización.

En cuanto a los cambios demográficos en las zonas urbanas (zonas donde existe una mayor industrialización), podemos señalar que se dan principalmente en función del grado de urbanización de la zona, de la naturaleza del incremento demográfico (el incremento vegetativo y los movimientos migratorios), de la composición y distribución territorial de las poblaciones urbanas y de las consecuencias y diferenciación de las relaciones sociales y las actividades económicas en la zona urbana.

Para un país o una región dada, la importancia relativa y el ritmo de desarrollo y de la propagación de las consecuencias sociales, económicas y políticas de la industrialización, son en gran medida función del grado de urbanización alcanzado.

El cambio demográfico permite formular y verificar cierto número de ideas generales relativas a las poblaciones, su volumen, su distribución territorial, su composición, sus cambios y los componentes de los mismos.⁹

El proceso del cambio demográfico se caracteriza por una transformación de altos diferenciales en los niveles de mortalidad y fecundidad y por una transferencia masiva de población de las áreas rurales a las urbanas, hacia un escenario de tasas de crecimiento bajas y una rotación alta de población.¹⁰

Ahora bien, una vez iniciada la industrialización de un sitio urbano, éste tiende a traer población de zonas generalmente próximas, lo que ocasiona un cambio demográfico. El crecimiento demográfico de la ciudad la convierte, a su vez, en un mercado cada vez más importante para bienes y servicios de consumo.

La industrialización, a su vez, hizo surgir una gran variedad de nuevos servicios (de educación, de investigación científica, gubernamentales, de finanzas, contabilidad, etc.) además de hacer crecer enormemente a muchos de los ya existentes. Como los servicios son actividades que deben ser ejecutadas junto a los usuarios, la ciudad terminó por ser el lugar donde se realizaban todas esas actividades. Incluso hubo una transferencia a la ciudad de numerosos servicios que antes se ejecutaban en áreas rurales, produciendo otra vez un cambio demográfico. Además, la educación y el cuidado de la salud son atendidos por miembros de la misma comunidad.

⁹ HAUSER PHILIP M., *La Investigación Social en las Zonas Urbanas*, Traducido por Tomás Molló, 1ª edición, Ed. Labor, España, 1972, pp. 119- 120.

¹⁰ BRAMBILA PAZ Carlos, *Expansión Urbana en México*, 1ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1992, p. 105.

Con la industrialización, estos servicios pasan a ser cumplidos por establecimientos especializados, a partir de una base urbana.

4. - EL FENOMENO URBANO.

Las políticas públicas relacionadas con el tratamiento de la llamada irregularidad, la regulación de los usos de suelo, el control del desarrollo urbano y, en general, el acceso de los sectores populares al suelo, constituyen en México un elemento central tanto en la relación con la satisfacción de las necesidades habitacionales de dichos sectores, como con respecto a la regulación pública del desarrollo urbano. Esta modalidad de producción social que se denomina urbanización popular, constituye un fenómeno generalizado en América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo.

El fenómeno generalizado, sin embargo, es la proliferación de asentamientos populares catalogados como irregulares, aunada a la incapacidad aparente de las autoridades para impedir su surgimiento y a la ausencia, o eficacia muy limitada, de alternativas orientadas a canalizar en forma regulada los procesos de urbanización popular.

Dicha urbanización trae consigo una amplia producción de fenómenos sociales en instituciones tan importantes como la familia.

Sabemos que la socialización del individuo comienza con la familia, y sigue desenvolviéndose bajo la influencia predominante de ella durante muchos años. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que la evolución de la familia está reflejada en

la evolución de la sociedad. En todas las fases de desarrollo de las ciudades la familia ha permanecido bajo la coacción del cambio y ha cambiado, tal es el caso de la pérdida progresiva en la familia de muchas de las funciones hogareñas, ante las demandas ocupacionales de los miembros de ésta. El trabajo productivo económicamente ha desaparecido en gran parte de la familia urbana, aunque permanece en la economía del consumo. Gran parte del trabajo educativo ha sido tomado por la escuela, las actividades de tiempo libre tienden a salir del seno de la familia, la familia que surge ahora es más igualitaria y menos autoritaria, este cambio ha traído otras situaciones de conflicto entre la familia y sus miembros, actuando éstos como individuos.

La familia, se enfrenta a una separación de clases en donde las familias proletarias, ante las tensiones que provocan las malas condiciones de su modo de vida, contribuyen a conductas agresivas o antisociales, como el alcoholismo, la baja productividad en el trabajo, se presentan enfermedades mentales, etc. En cuanto a las familias de clase media baja que no cuentan ni con los ingresos suficientes, ni con las condiciones favorables de esparcimiento e integración familiar, se reduce la comunicación entre sus miembros.

La clase social juega un rol importante dentro de la institución de la familia, a través del acercamiento y la convivencia que permiten sus condiciones de vida. En el caso de la clase alta, la integración familiar también se torna deficiente, debido quizá, a la indiferencia del núcleo familiar hacia las formas de vida comunitaria. Existe indiferencia entre los miembros de la familia. La individualización a la cual se ven sometidos sus miembros es un reflejo de la industrialización, del estrés y de las

ocupaciones de cada individuo, provocando muchas veces, en los jóvenes, la desorientación y el enfrentamiento a problemas graves como la drogadicción, el descuido, el alcoholismo, etc., reflejando así, el individualismo llevado al extremo de aislacionismo total.

Es importante señalar que las relaciones entre familia y comunidad e individuo y familia, resultan tan importantes en el contexto social moderno que se enfatiza la necesidad de la integración familiar como base de la estructura necesaria, para prevenir el desequilibrio emocional del ser humano.

5. - CULTURA URBANA.

La ciudad se puede visualizar como una obra cultural en la cual el espacio urbano lo constituyen los equipamientos colectivos descritos en la declaración de Atenas y que son: Trabajar, habitar, circular y recrearse. Éstos a su vez, son considerados como los servicios que permiten funciones de infraestructura de vivienda, vialidad, transportes fluidos, saneamiento, de equipamientos educativos, hospitalarios, de asistencia social, culturales, deportivos, lúdicos, áreas verdes, etc.

Desde el punto de vista cultural, los equipamientos colectivos deben ser estudiados como estructuras y relaciones simbólicas y no reales.

Cabe señalar que en la ciudad de México, el equipamiento de cultura es de los peores distribuidos de acuerdo con la distribución de la población en el Distrito Federal y sus delegaciones, por lo tanto, existe una escasa accesibilidad a estos valores de uso urbano.

En las ciudades el medio es la propia vida social casi en exclusiva, a diferencia de la percepción rural donde lo social forma parte de un medio más amplio configurado en la naturaleza. La actualidad es lo urbano y el futuro también.

Para conocer la cultura urbana de una determinada ciudad, se parte de la información de la vida cotidiana de los individuos y familias de la vida social y la historia de vida de esos mismos individuos, se configuran esquemas perceptivos por individuo, por familia y por grupos de individuos, hasta llegar a un esquema maestro por ciudad. Se acude a fuentes indirectas y se redacta un apunte, después se recorre la ciudad y se configura un mapa vivencial.¹¹

La cultura urbana en la ciudad, implica la cuestión de deslindar cuáles de las prácticas y los sentidos presentes en la ciudad deberían llevar el calificativo de urbano y cuáles no, por ejemplo, la asistencia al cine, a un concierto en una plaza pública, jugar en un parque o frente a un monitor, etc., todas estas podrían ser llamadas prácticas asociadas a una cultura urbana.

Podemos definir la cultura urbana como una comunidad de vivencias, prácticas y formas de significarlas pertenecientes a una misma matriz, a un mismo rango posible de sentido. Así, la experiencia frente a lo urbano estaría dada no sólo desde la ciudad en sí, sino desde un ámbito de significaciones, presumiblemente comunes que permiten comprenderla e interpretarla.

En el uso cotidiano de la ciudad de México, se podrían distinguir cuatro elementos, claves y comunes como son, la vivienda, su entorno inmediato (barrio o

¹¹ GALINDO CÁCERES Luis Jesús, *Configuración y Cultura en el México Contemporáneo*, MURO Victor Gabriel, *Ciudades Provincianas de México, Historia, Modernización y Cambio Cultural*, 1ª edición, Ed. El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 372- 373.

colonia), el transporte para el traslado hacia la actividad urbana, sea ésta el trabajo, centro de estudios, acceso a comercios y los servicios para recreación. Esta secuencia del uso de la ciudad, se encuentra socialmente diferenciada y significada a partir del lugar sociocultural de quien la realiza.

Un ejemplo con respecto a la vivienda, podría reflejarse en las zonas de habitación popular de la periferia, con uno o dos niveles, coronadas por antenas de televisión, pequeños comercios en calles que se reparten en forma desigual, la mala pavimentación y el drenaje, el recorrido por las áreas habitacionales en la ciudad de México nos mostraría también, las zonas ya consolidadas en las que áreas exclusivamente residenciales, para sectores de ingresos medios y altos, conviven a poca distancia de colonias o barrios más antiguos que experimentan un cambio en los usos de suelo en donde los edificios de vivienda coexisten con casas unifamiliares, oficinas y multitud de comercios de todos tamaños.

6. - PROBLEMÁTICA URBANA.

Respecto de este concepto, se puede pensar que el problema reside no sólo en la excesiva velocidad del crecimiento de la población metropolitana, lo que hace crecer al mismo ritmo la demanda de los servicios urbanos, velocidad que supera a la capacidad de acumular recursos para atenderla, sino en muchos otros aspectos colaterales que influyen en las interrelaciones personales de los miembros del grupo, como lo es la delincuencia, el desempleo, la pobreza, el daño al medio ambiente, la proliferación de barrios marginados, la migración, entre otros; pero en realidad se

supone que la demanda de servicios, en una economía capitalista, es sólo la demanda solvente y, por lo tanto, aumenta en función de la renta y no en función de la población.

Existe una demanda explosiva de servicios urbanos de toda especie, que permanece en gran medida insatisfecha, eso no sucede porque la población crezca demasiado aprisa, sino porque el ingreso urbano se eleva en forma "explosiva" y los mecanismos de mercado, que en general deberían equilibrar demanda y oferta, simplemente fallan en el cumplimiento de su papel. Y fallan porque la oferta pierde elasticidad a corto plazo cuando se agota la capacidad de producción. No es posible atender a una demanda rápidamente creciente de teléfonos, de conexiones a la red de agua y desagües, de habitaciones de vías transitables, etc., ya que están saturadas. De modo que las únicas maneras de reducir los niveles entre demanda y oferta de servicios urbanos serían o detener la expansión de la economía urbana o planificarla a largo plazo.

Además, el crecimiento excesivo de la población de las ciudades (generalmente en los países no desarrollados) se manifiesta en forma de una oferta de fuerza de trabajo que crece con mayor rapidez que la demanda, generando un volumen creciente de desempleo y de subempleo.

Esta problemática se refleja en muchas necesidades de la vida diaria, como lo es la vivienda, que a lo largo del desarrollo urbano, ha sido el tema más investigado socialmente hablando. La Sociología Urbana ha puesto de manifiesto un nuevo significado de la vivienda ya que, además de ser un medio de consumo, es un objeto de propiedad, el cual no implica necesariamente un tipo de apropiación en particular,

pero sí algún tipo de apropiación. Es precisamente la posibilidad de tener distintas formas de acceso a la vivienda lo que hace importante el problema de la propiedad, ya que genera a su vez una separación de clases sociales y los problemas que esto conlleva.

La clase proletaria no tiene otra opción que alojarse generalmente en vecindades deterioradas, con un espacio pequeño para varios habitantes, servicios comunes, antihigiénicos, disfuncionales y totalmente insuficientes, provocando en sus habitantes tensiones que desenvocan en conductas agresivas y antisociales, además de despertar entre ellos un sentido de frustración e inferioridad. Cabe señalar que generalmente es aquí donde parece propiciarse que se cometan delitos sexuales violentos.

Los cinturones de miseria son ocupados generalmente por la población de migrantes rurales que llegan a habitar barrancas, refugios temporales o móviles, que suelen situarse a las afueras de la ciudad, con el tiempo, son envueltos por fraccionamientos y colonias dotadas de todos los cometidos municipales, acabando por convertirse en las denominadas "ciudades perdidas", en donde las condiciones de adecuación de los habitantes a la vida urbana, son más precarias que las de los pobladores tradicionales, originando un desarraigo del individuo a su lugar de origen y la falta de identidad con el medio ambiente; éstos, al concientizar su mísera condición de vida, aumentan su agresividad, frustración y se produce un desequilibrio emocional. Además, parece existir una relación directa de este tipo de barrios, con la aglomeración de delincuentes o las zonas criminógeas.

En cuanto a la clase media, si bien mejora las condiciones de vida, sigue teniendo necesidades, generalmente vive en edificios o viviendas unifamiliares situadas en zonas aledañas y que reúnen características de deterioro, no existe la integración de los grupos familiares que habitan los conjuntos entre sí, por esto el esparcimiento familiar es escaso, y trae como consecuencia la reducción de la comunicación familiar.

La clase media alta es en sí la más relajada, ya que la clase alta, si bien tiene todos los servicios y comodidades de los que carecen las otras clases, propicia la falta de integración familiar, debido a la indiferencia del núcleo familiar hacia las formas de vida comunitarias. El abandono producido en el círculo de la riqueza una vez más hace manifiestos problemas de drogadicción, alcoholismo, etc.

Se puede señalar que el barrio influye en el número, tipo y calidad de los delitos que se cometen y por ello parece tener también importancia su ubicación, que facilita o dificulta el control de las autoridades y la protección que puedan dar contra la delincuencia. De hecho, existen zonas en las ciudades en donde la policía no se atreve a luchar contra las pandillas de delincuentes, que son defendidas por todos los habitantes de la comunidad.

La conducta de las personas tiene mucho que ver con el lugar donde viven y la clase de población que les rodea, pues las influencias extrafamiliares son mayores en medida que avanza la edad, hasta la madurez. Si falta la vida familiar o no es atractiva, las amistades y el barrio, toman mayor importancia, y si éste es agradable y confortable, el individuo, como sucede con el hogar, permanece más tiempo en él;

pero, si es de aspecto pobre, sucio, descuidado y se tienen relaciones molestas, entonces se aleja.

Cuando en el barrio hay centros de vicio, la familia y el individuo se habitúan a ellos, a tal grado que los hijos van a buscar a sus padres y viceversa, a tales centros, como pasa con los centros de negocios, de educación, religiosos y con los clubes.¹²

Es por esto que el núcleo familiar, establecido en condiciones dignas de vida, es al final el factor decisivo del equilibrio emocional de la sociedad.

7. - EL CONTROL SOCIAL.

Con estas palabras se trata de designar en conjunto todas las normas colectivas así como también a las autoridades y los poderes sociales que, a diferentes niveles y de diversas maneras, regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores.

Se llama control social al conjunto de medios, precisamente sociales o con repercusiones sociales, para ordenar y regular el comportamiento humano externo en diversos aspectos. Con relación al Derecho, podemos señalar que se encuentran realidades sociales, tales como las normas jurídicas, autoridades jurídicas, los legisladores, gobierno, funcionarios con mando, policías, ministerios públicos, jueces, carceleros, etc., que funcionan como medios de control social y todos aquellos que tienen por común denominador el querer normar la conducta externa del hombre y regularla efectivamente en gran medida. El control que se ejerce dentro de la esfera

¹² SOLIS QUIROGA Héctor, Sociología Criminal, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1977, pp. 140-143.

júridica tiene la característica de la coercitividad que, en principio, no tolera ninguna rebeldía ni ningún incumplimiento.

J.S. Roucek define la expresión control social como "un término colectivo para aquellos procesos planeados o no, por medio de los cuales los individuos son enseñados, persuadidos o compelidos a adaptarse a los usos y a las valoraciones de los grupos de que forman parte".¹³ Toda forma de control social trata de producir una especie de conformidad, de solidaridad y de continuidad en un grupo.

Existen variados mecanismos de control social, pero nos limitaremos a mencionar solo algunos:

- a) El uso de la violencia material directa, de la fuerza bruta, por ejemplo: matanzas, conquistas, esclavización, encierro.
- b) El empleo de la intimidación y el miedo para asegurar, mediante la amenaza de la fuerza, la realización del propósito deseado, por ejemplo: El ladrón, el conquistador, los nazis, el anterior imperio comunista ruso.
- c) El Derecho, el cual es la forma de intimidación justificada, legítima, porque caracteriza esencialmente a las normas jurídicas la nota de impositividad inexorable, esto es, de poder ser aplicadas mediante la fuerza. Contienen pues, las normas jurídicas, una amenaza de medidas violentas para el caso de su incumplimiento; por ejemplo, el derecho urbano contempla sanciones como multas o clausuras, a aquellas personas que no respeten los ordenamientos referentes al desarrollo urbano, y de esta manera

¹³ ROUCEK Josephs S. and Associates, Social Control, 2ª edición, Ed. Van Nostrand, Nueva York, 1956; citado por RECASÉNS SICHES Luis, Tratado General de Sociología, 10ª edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1970, pp. 225-226.

controla la ordenación del territorio y el interés, a veces egoísta o apasionado, del particular, en defensa de sus facultades al edificar.

- d) También controla, a través del Derecho Ambiental, los ordenamientos a seguir en lo referente al medio ambiente urbano que, al respecto, se puede señalar como un tema que se encuentra íntimamente ligado con los ordenamientos urbanos, al contemplar los problemas ambientales característicos de las zonas metropolitanas, como son: la contaminación, el abastecimiento de agua potable, la eliminación de los desechos, el tratamiento de los residuos industriales y domésticos. Así que, el control de las actividades metropolitanas tiene que ver cada vez más con el medio ambiente y la calidad de vida que el Estado proporciona a sus habitantes.
- e) El empleo de fraudes o engaños para mediante ellos conseguir el sometimiento de otras personas: Estos procedimientos se encuentran en múltiples terrenos, el político, el mercantil y otros.
- f) Por procedimientos educativos, en los cuales se combinan métodos formativos, informativos, enriquecedores, refinadores, etc., de la personalidad.
- g) La distribución del poder económico. La administración o distribución de la riqueza y de la pobreza por quien tenga poder para llevarla, o al menos propiciarla.
- h) La acción del conductor, guía o líder, por una especie de influencia que emana de su persona, y hace que sin coacción o sin intimidación, un gran número de personas lo sigan con entusiasmo (carisma y/o liderazgo).

- i) La acción de la autoridad fundada en ordenamientos considerados como legítimos desde el punto de vista racional.
- j) Por virtud del poder que ejercen las tradiciones, basado en la creencia de la santidad de las formas tradicionales que rigieron desde lejanos tiempos, entre otras.

Las medidas o procesos de control social operan a tres niveles diferentes:

- a) Control ejercido por un grupo sobre la conducta de los miembros de otro grupo, por ejemplo, una oligarquía política sobre la totalidad del pueblo.
- b) Control ejercido de un grupo sobre los miembros integrantes de éste, verbigracia, por medio de los usos y costumbres que operan en un círculo, a través de las autoridades de una asociación; y,
- c) Control ejercido por unos individuos sobre otros individuos, sea por influencia carismática, sea por virtud del prestigio, sea usando la fuerza, etc.

"El control social es una frase utilizada para designar las conductas sociales que influyen en los individuos o grupos para que se conformen con normas establecidas o deseadas".¹⁴ El control social lo ejercen los grupos tanto formales como informales, instituciones u otras agencias.

Cabe señalar que uno de los problemas más importantes en nuestros días, al cual se debe exigir un control, es la protección al medio ambiente. La explosión demográfica mundial tiene un impacto muy serio en él, así que es necesario que exista un control social, que beneficie el equilibrio ecológico. La urbanización o

¹⁴ LUNDEBERG George, N. LARSON Otto, *Sociology*, 1ª edición, Ed. Harper & Brothers, Nueva York, 1954; citado por RECASENS SICHES Luis, *Op. cit.*, pp. 225- 227.

concentración poblacional en un área urbana sin control social, tiene efectos negativos en cuanto al crecimiento natural, la contaminación es muy intensa y requiere de una legislación y una política dirigida a proteger las condiciones dignas y de salud en la vida del hombre. En nuestro caso, la Ciudad de México tiene ordenamientos dedicados a controlar dichas situaciones.

8. - CAMBIO SOCIAL.

El cambio social debe ser registrado en proporciones libres de todo juicio de valor. De ningún aspecto del cambio social puede afirmarse con seguridad que sea irreversible. Solamente se puede admitir una irreversibilidad más o menos probable.

El hombre tiene historia y, por lo tanto, también cambio social. El cambio social es acumulativo y generalmente lleva consigo el trastorno de algún equilibrio; en caso de que sea inducido, el cambio social discurre más bien de forma disarmónica que armónica y ocasiona siempre costo social. Podemos situar aquí el desequilibrio que causa la urbanización popular como fenómeno propio de un cambio social.

El cambio social no abarcará ni afectará nunca de la misma manera y al mismo tiempo a todos los miembros de una población. Siempre habrá algunos que incluso conscientemente sabotearán y frenarán el cambio social. Algunos sociólogos dicen que en la medida de lo posible se debe lanzar a toda la población a un cambio social.¹⁵

¹⁵ POVIÑA Alfredo, Op. cit., p. 58.

El cambio social de cualquier clase que sea (economía, religión, métodos pedagógicos), es introducido o provocado casi siempre por el innovador.

Cuando se transforma la base técnica y material de una sociedad, entonces juntamente con la técnica y con la economía, cambia también la propia forma de vida. Los procesos de adaptación a la nueva situación, materialmente condicionada, no pueden surgir hasta que no se han hecho necesarios.

Entonces, por cambio social se entiende, en primer lugar, una mutación esencial en la mayoría de los esquemas de conducta de los procesos interhumanos (interacciones). Esta mutación en las formas de comportarse entre los hombres, cambios, por tanto, en las acciones y relaciones sociales, tienen cierta importancia para toda la sociedad.

El cambio social afecta a las modificaciones que tienen un mínimo de estabilidad y unas consecuencias para toda la sociedad; no se refiere, por consiguiente, a las modificaciones que proceden de un capricho de la moda o de la forma de comportamiento de una parte muy pequeña de la población y que pueden desaparecer otra vez sin dejar el menor rastro.

El cambio sobrevendrá de evoluciones internas de la cultura, tales como la aparición de inventos, o podrá ser debido a influencias exteriores particulares del grupo o de la sociedad. El cambio social afecta las relaciones sociales e implica ajustes de relaciones entre el grupo y el individuo y también entre los grupos dentro de la comunidad.

9. - URBANIZACIÓN POPULAR.

Como ya se afirmó, la urbanización es un proceso, pero este concepto no dice nada sobre el plazo, la terminalidad o interterminalidad de la urbanización. La urbanización consiste en cambios en las formas de comportamiento, en la vida económica y cultural de las diversas personas o en la imagen del núcleo de población, en el sistema de transportes, en la estructura profesional de la población, etcétera.

Por urbanización se entiende generalmente no tanto la formación de una ciudad, ya que determinados procesos no pueden comenzar hasta que no se ha formado realmente una ciudad. El concepto de urbanización está influido frecuentemente por ideologías, prejuicios y deseos. En algún caso aislado se pueden dar también en las ciudades perdidas de función de forma análoga a como desaparece la población de las aldeas; se puede producir, por tanto, una evolución regresiva, una despoblación. Pero también se puede practicar conscientemente una política económica y de colonización, que traiga como consecuencia una desurbanización, una desconcentración.

Los sociólogos se interesan por la urbanización en cuanto que ésta parece dar lugar a un nuevo tipo de sociedad. Los antropólogos culturales prestan mayor interés a aquellos problemas de la urbanización gracias a los cuales se produce la adaptación del hombre a la vida urbana.

El concepto de urbanización, que no se debe confundir con el cambio demográfico y urbanístico del paisaje, se puede definir con más precisión recurriendo

al concepto de aculturación. Pero dentro de una sociedad étnicamente homogénea no podemos utilizar este término de aculturación más que si empleamos al mismo tiempo el concepto de subcultura, el cual, independientemente de las diferencias culturales que se pueden captar etnográficamente, nos permite reconocer dentro de la cultura general de una sociedad las diferencias que se dan en los esquemas de conducta de las regiones, grupos y estratos sociales. La subcultura de la clase inferior de las ciudades europeas y de los Estados Unidos que tanta semejanza tienen entre sí, no se puede explicar simplemente por el proceso de urbanización.

Según la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, la urbanización fue definida así: " En su sentido más simple y demográfico, la urbanización puede ser definida como el proceso mediante el cual la población tiende a aglomerarse en grupos mayores que el tamaño planeado". ¹⁶ Esta definición refleja la del demógrafo Warren S. Thompson, "Urbanización, es el movimiento de gente desde comunidades interesadas principalmente en la agricultura, o solo en ella, a otras comunidades, mayores por lo general, cuyas actividades están centradas sobre todo en el gobierno, el comercio, la manufactura o en intereses similares". ¹⁷

La tasa de urbanización, como proceso de una dirección, ha sido más rápida en todos los países desde la Revolución Industrial. La urbanización, es algo más que un traslado de gente desde el campo a la ciudad y del trabajo de límite agrícola a los tipos urbanos de trabajo. La urbanización implica cambios básicos en el pensamiento

¹⁶ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente de las Naciones Unidas, Documento E/ CW.11/ URB.2, Cuarto Seminario sobre Urbanización, Bangkok, 1956.

¹⁷ "Urbanization", Encyclopedia of Social Sciences, vol. XV, p. 189; citado por ANDERSON Nels, Sociología de la Comunidad Urbana, una perspectiva mundial, 1ª edición de 1960 en inglés, Tr. SOLER MARTI Vinyes, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 19.

y el proceder de la gente, así como un cambio de los valores sociales. Implica cambios en la actitud hacia el trabajo y significa entrar en una división del trabajo nueva y siempre cambiante. El producto final de la urbanización es el urbanismo, como forma de vida.

Ahora bien, se le llama urbanización popular al acceso de la población en general al suelo, a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda. Es una urbanización que procede en gran parte de los casos a través del fraccionamiento ilegal y la compraventa irregular del suelo, normalmente en los márgenes del área urbana oficialmente reconocida y esto a su vez constituye la condición fundamental del acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado "regular" del suelo.

La urbanización popular es el hábitat producido de modo progresivo a través del mecanismo de "autoconstrucción", generalmente (aunque no siempre) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de vivienda. La urbanización popular, en cuanto tal, se presenta bajo dos grandes modalidades: La primera, en México, se le llama zona suburbana, zona marginada, cinturón de miseria, precarismo o ciudad perdida y supone un tipo de asentamiento que no posee en realidad el carácter progresivo, en el sentido de consolidación y mejoramiento paulatino tanto de la vivienda como del hábitat en su conjunto, se caracteriza por la falta de servicios públicos básicos o su deficiente prestación, como en el caso de obras mínimas de

adecuación (nivelación, acceso, etc.), servicios de agua, drenaje, luz eléctrica, vialidad, etc.; y la segunda, son las colonias populares de México que poseen ese carácter progresivo. La primera modalidad se produce generalmente mediante la invasión y sin mediar ningún elemento de legitimación, salvo la necesidad de un techo, la segunda, ha sido la situación generalizada y también puede tener como origen procesos de invasión.

10. -CIVILIZACIÓN.

Según indica el origen mismo de la palabra (civis, civitas), la civilización es un estado de convivencia humana que, gracias a normas obligatorias impuestas para todos los ciudadanos, ofrece seguridad jurídica, sobre todo en los núcleos de mayor población. Dentro de esta convivencia humana, la actividad individual puede dedicarse durante mucho tiempo a la producción de obras e instituciones de tipo económico, artístico, científico y educativo. La suma de estas aportaciones, sobre todo si están normalizadas y son apropiadas, se extiende más allá de las fronteras étnicas y políticas y recibe el nombre de civilización de una región geográfica o de una época.

Mientras que a la cultura material e ideal de un pueblo primitivo no se le aplica nunca el nombre de civilización, con respecto a la cultura de las naciones industriales modernas no reina una uniformidad sobre el uso de los términos civilización y cultura. Para los autores anglosajones, sobre todo para los americanos, civilización es el conjunto de aquella estructura de producción que ha dado origen a la sociedad

moderna, con todos sus fenómenos y que resulta del comportamiento regular de cada uno de los individuos y de las diversas instituciones, sin que este término tenga ningún significado peyorativo.

La mejor manera de concebir la civilización es en forma de proceso social, cuyos contenidos y formas posteriores, desde el punto de vista histórico, tienen la propiedad, tanto en las difusiones como en las limitaciones, de invadir, modificar y caracterizar histórica y culturalmente los fenómenos anteriores.

Cuanto más avanzado está el hombre en civilización, tanto más independiente va haciéndose de la naturaleza, en la medida en que ha aprendido a dominarla y utilizarla al servicio de sus fines humanos, ya que, al evolucionar las formas de obtención de productos alimenticios de un continente a otro, formas de obtención de energía transmitida desde una estación lejana, desarrollar la higiene, la medicina, etc.; por otro lado, se fabrican en grandes cantidades, como consecuencia de una mayor industrialización y demanda, vehículos que contaminan la atmósfera y productos que vulneran la pureza de ríos, mares y aire, convirtiéndose así en una gran amenaza a nuestro medio ambiente. Esta es la razón, para que algunos pesimistas creen que la civilización es una enfermedad invariablemente fatal, así que es importante que al enfrentarnos a esto, tomemos conciencia de que es de suma importancia cuidar los intereses de la sociedad que siempre serán superiores a los individuales.¹⁸

¹⁸ SILVA HERZOG FLORES J. y otros, *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1977, pp. 38-39.

11. - EL ORDENAMIENTO URBANO.

Es el ejercicio racional del control de los espacios urbanos. El ordenamiento consiste en la disposición de un lugar o un conjunto de lugares en un orden determinado, con miras a uno o varios usos y finalidades expresas. Por una parte, tiene que ver con la orientación que se quiere dar a las ciudades en general y a una en particular; por otra parte, pone en juego la distribución espacial de los elementos urbanos. Es, en esencia, la acción que contribuye a dar forma a la realidad misma de la ciudad, que permite el encuentro entre la forma abstracta y la concreta, entre la idea y el diseño.

El ordenamiento urbano constituye una obra continua, en particular cuando se producen modificaciones importantes en las condiciones de funcionamiento de las ciudades y en las condiciones de vida de sus habitantes. El ordenamiento es un arte de ajuste.

También el ordenamiento urbano es un urbanismo total en la medida en que no es sólo la forma de la ciudad lo que se considera. El ordenamiento de una ciudad se vincula tanto con las decisiones referentes a la implantación de los servicios colectivos como con los grandes trazados de calles y avenidas.

12. - LA CIUDAD.

Es una reunión de hombres que mantienen relaciones diversas. Las ciudades no son sino una forma particular, por lo demás diversificada, de comunidades locales,

que difieren de otras no tanto por la cantidad de sus habitantes y la densidad de su población como por las instituciones que las caracterizan, y que definen, por un lado, ciertas relaciones externas, en especial las que se refieren a los servicios prestados fuera de la comunidad.

Sófocles hace dos mil quinientos años decía: "La ciudad es gente, la ciudad son los hombres, la ciudad es vida". Agustín de Ippona escribió: "La ciudad no consiste en piedras y en ladrillos, sino en ciudadanos".¹⁹

E. Parker afirmó: "La ciudad es algo más que un conjunto de hombres singulares y de servicios sociales como calles, edificios, farolas, líneas de tranvías, teléfonos, etc.; es algo más que una simple constelación de instituciones y servicios administrativos, como tribunales, hospitales, escuelas, policías y funcionarios públicos de todo tipo. La ciudad es más bien un estado de ánimo, un conjunto de hábitos y tradiciones, de actitudes y sentimientos organizados entre sí y mantenidos vivos. La ciudad no es simplemente un mecanismo físico y una construcción artificial: es parte de los procesos vitales de la gente que la compone; es un producto de la naturaleza, y en particular de la naturaleza humana".²⁰

13. - LA COMUNIDAD.

Al respecto, encontramos que Nels Anderson²¹, hace referencia en su libro a algunos autores que definen la comunidad, por ejemplo, según René Koenig, una

¹⁹ BORJA Jordi, CASTELLS Manuel, Las Grandes Ciudades en la década de los noventa, 1ª edición, Ed. Sistema, Madrid, 1990. pp. 511-512.

²⁰ BORJA Jordi, CASTELLS Manuel, Op. cit., p. 512.

²¹ ANDERSON Nels, Op. cit., pp. 44-46.

comunidad "es antes que nada una sociedad global de un tipo que tiene unidad local, con un número indefinido de instituciones, grupos sociales y otros fenómenos internos y, además, una gran variedad de formas de asociación que operan dentro de los mencionados agrupamientos y también los esenciales contactos organizadores del exterior (sociales, económicos, legales, administrativos, etc.)"

Para Parsons, "...una comunidad es la colectividad cuyos miembros participan de una región territorial común como base de operaciones de sus actividades diarias".

La comunidad es un grupo de personas asentado en un lugar en el que participan de una experiencia común y donde los intereses de la gente están localizados.

Mac-Iver establece que: "Cualquier conjunto de gente que vive junta, que se relaciona entre sí, de modo que participa no en éste o aquél interés en particular, sino en toda una serie de intereses suficientemente amplia y completa para incluir sus propias vidas, es una comunidad. Así, se puede llamar comunidad a una tribu, a una aldea, a un establecimiento de avanzada, a una ciudad o a una nación. La marca de una comunidad es que la propia vida puede ser vivida en su totalidad dentro de ella."

CONCLUSIÓN Y CONCEPTO PROPIO DE URBANIZACIÓN POPULAR.

Con el presente capítulo nos hemos propuesto conceptualizar aquellos términos y categorías de análisis referentes a nuestro trabajo, las cuales nos ayudarán a comprender mejor el contenido del mismo.

Dado que el hombre por naturaleza se desarrolla en comunidad y que dentro de ésta se provocan múltiples relaciones entre los hombres que la conforman, con la intención de asegurar el desarrollo armonioso y racional de las relaciones urbanas, los conocimientos proporcionados por la Sociología, ayudan al urbanismo en dicho fin, procurando mejorar la solución de los diferentes problemas sociales generados por la urbanización. Para efecto de dichos fines, también encontramos la ayuda de la planeación, considerada como el proyecto con el cual se procura mejorar el estado de la ciudad y preparar el desarrollo futuro de la misma, sirviendo a la ley como indicador para la atribución del derecho de propiedad mediante la fijación de sus límites en la incorporación del suelo a usos urbanos y su conservación.

Del mismo modo, la planificación urbana auxiliará al Estado en la determinación de medidas para la prevención del futuro de la ciudad, determinando planes y programas con los que se alcanzarán fines comunes para superar las formas de convivencia actuales, es decir, organiza el número de población, de edificaciones y la atención al medio ambiente, procurando cumplir con los servicios urbanos de los cuales el Estado es responsable según nuestra Constitución.

Por otra parte, el proceso de industrialización ha causado gran alteración de la división del trabajo, que además ha tendido a generar migración proveniente de zonas generalmente próximas, ya que se transfieren numerosos servicios del campo a la ciudad, por lo tanto, se genera el crecimiento demográfico de la población metropolitana y propicia el desabasto a la demanda explosiva de trabajo, vivienda y servicios públicos.

Es de esta forma que se origina el surgimiento de fenómenos urbanos como el desempleo, la autoconstrucción en condiciones irregulares de uso de suelo, la separación de clases sociales, la formación de barrios marginados, la pobreza, además de la individualización de los habitantes de la ciudad, el desprendimiento familiar, el estrés, la delincuencia y la drogadicción, que en realidad son las causas del desequilibrio emocional del ser humano causado por la falta de condiciones dignas de vida.

Luego entonces, es necesario que exista un control social, para que mediante el conjunto de medios sociales y jurídicos regulen el comportamiento humano externo y se respeten los ordenamientos referentes al desarrollo urbano.

En el capítulo siguiente se observará cómo el cambio social ha afectado a través del tiempo las relaciones sociales e implicara ajustes relacionados entre el grupo y el individuo. El cambio social lleva consigo el trastorno de algún equilibrio.

En la ciudad que podemos situar como el escenario del presente trabajo, se encuentra la comunidad que participa colectivamente con base en sus actividades diarias y es aquí donde se pretende, gracias al ordenamiento urbano, dar la orientación y el ajuste buscado para mejorar las condiciones de vida humanas. El hombre, gracias al proceso social de la civilización, ofrece seguridad pública, conseguida a través de la suma de las aportaciones auto-normalizadoras. El hombre entre más civilizado se encuentre aprenderá a dominar y a utilizar la naturaleza al servicio de sus fines de manera cuidadosa, para que el mismo medio natural sea renovado.

Finalmente, podemos ver que todos estos conceptos no son independientes entre sí, sino que se producen articuladamente uno en función del otro.

Con respecto a la Urbanización Popular, nuestro propio concepto es el siguiente:

Definimos a la "Urbanización Popular", como una categoría de análisis que define el fenómeno social y urbano generalmente desarrollado en las ciudades que experimentan o han experimentado un crecimiento poblacional no planificado, en donde la ciudad se enfrenta a un proceso de urbanización (entendido éste como un proceso de apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de asiento al hombre), en el cual se recurre a procesos irregulares de ocupación y/o autoconstrucción, es decir, en asentamientos humanos donde no se cuenta con la propiedad privada, en donde su uso de suelo no está planificado para la urbanización y, por lo tanto, no presenta condiciones suficientes para dicho efecto (hablamos de reservas naturales, terrenos inaccesibles, con riesgos en su ubicación, sin adecuada infraestructura para la prestación de servicios públicos, etc.).

Generalmente, la Urbanización Popular se presenta, como su nombre lo indica, en las clases populares de la población, es decir, con los habitantes de menores ingresos económicos que, además de ser los más necesitados, se encuentran en condiciones de marginación.

III. CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO HISTÓRICO.

1. - ANTECEDENTES GENERALES.

A) ÉPOCA ANTIGUA.

La ciudad, como modo de vida, principia en los valles a las orillas de los ríos, como en el caso del Río Nilo, hacia el año 5000 a. C. o de los Ríos Tigris y Eufrates. Ciudades como Heliópolis, Menfis y Babilonia, contribuyeron a la evolución inicial del urbanismo y desarrollaron rasgos esenciales.

Grandes cantidades de personas vivieron en esas ciudades y miles de ellas vivían en aglomeraciones separadas del campo, esto era una nueva experiencia humana y tenían que aprender a vivir con dicha relación. Por lo tanto, se hacía necesario el surgimiento de un orden común para regular al pueblo, además de métodos de comunicación que dieron surgimiento al alfabeto y a la escritura, se inventó el calendario para medir el tiempo, del cual antes el hombre no se preocupaba. Las necesidades del mercado dieron nacimiento al dinero.

Generalmente, la ciudad antigua era, en principio, un centro de autoridad sostenido por la milicia, ésta, determinaba su ubicación. El comercio fue una consideración incidental, pero los intereses militares y comerciales debían tener en cuenta el suministro de alimentos, agua y la conveniencia de los accesos a otros lugares, por tierra o por agua. No había caminos, pero había rutas por las que viajaban los ejércitos y las caravanas. Los suministros se transportaban por barco o

en el lomo de animales u hombres. Esto significaba que la zona de subsistencia era limitada, lo que, a su vez, limitaba el tamaño de las ciudades.

Los historiadores describen como comercio, el intercambio en gran parte, de bienes de lujo, de poco peso, por lo tanto, tal comercio no importaba mucho a la economía de la ciudad.

Estas ciudades según algunos autores,²² dieron surgimiento a la idea de autoridad y de la economía pública que más tarde se darían en Grecia y posteriormente en Roma, en un sistema de administración pública bajo la ley, que aunque no era igualitario, se utilizaba para construir las murallas de la ciudad y sus palacios, organizar la milicia, organizar de manera sistemática el trabajo de la gente de modo que el ejército pudiera ser alimentado y armado y administrar la recaudación de impuestos y tributos.

La poca influencia cultural de las ciudades del Medio Oriente, debido a las grandes barreras naturales, iba más hacia el oeste que hacia el este. En China, ciudades muy antiguas eran edificadas según un plan. En la India, algunas fueron fundadas por mandato de algún rey.

Las ciudades mediterráneas fueron las principales herederas de la experiencia acumulada de las antiguas ciudades del Nilo, Tigris y Eufrates. Fueron estimuladas por el comercio marítimo a lugares lejanos. La banca comenzó a crecer junto con el comercio, los artesanos encontraban nuevos mercados para sus artículos. El avance de la construcción fue bastante grande, ya que los constructores tuvieron acceso a una amplia gama de materiales.

²² ANDERSON Nels, Op. cit., pp. 77-79.

Se hicieron mejoras en el arte de la guerra y la organización de ejércitos y el dominio de otros lugares se volvió el tipo principal de empresa pública. Se abrieron nuevos mercados y se estimuló el comercio. Las ciudades antiguas del mediterráneo, frente a la necesidad, desarrollaron métodos efectivos de organización y manejo de grandes grupos de gente, esto fue una evolución importante para el urbanismo.

Pocos gobernantes de ciudades antiguas se preocuparon por los accesos a sus territorios súbditos. Roma fue la iniciadora de la construcción de caminos (nuevo tipo de obra pública), que facilitaban la ampliación de su autoridad. Estos caminos abrieron paso a la difusión de influencias culturales.

Las ciudades mediterráneas, tuvieron grandes avances estructurales respecto de sus predecesoras. Por su parte, Roma hizo grandes esfuerzos para proporcionarse agua potable y para mantener la ciudad limpia por medio del alcantarillado. A pesar de la grandeza de estos proyectos de construcción, los beneficios del agua y de alcantarillado sólo alcanzaban a los ocupantes de los pisos bajos. Los de los pisos más altos debían usar letrinas públicas y comprar el agua a los vendedores callejeros.

Estas ciudades ya tenían cerca de 5000 años de historia cuando Roma construía cloacas y traía agua fresca, así que, por lo menos el 70 u 80% de la población urbana vivía en la pobreza y entre la suciedad, condición que apenas y ha mejorado después de 30 o más siglos.

Es importante señalar que la ciudad antigua en Grecia y Roma, era la asociación religiosa y política de las tribus, mientras que la urbe era el lugar de reunión, el domicilio y, sobre todo, el santuario de esta asociación. La fundación de

una urbe era un acto religioso, seguido de ritos y decidido por dioses, por lo tanto, era inviolable.

En cuanto al derecho de propiedad, fue fundado por los antiguos sobre principios que no son los presentes, su idea de propiedad privada estaba implicada en la religión misma y estaba protegida por ella. Asimismo, en Roma se fija por medio de ley una separación obligatoria entre las casas para reservar dicho lugar, al dios del "recinto", Hacían también, ceremonias para indicar y asegurar que el suelo era propiedad de sus familias y hecho esto, no había forma de trasladar esa propiedad.

El Derecho Romano contaba con sus Doce Tablas, las cuales permitían la venta de la propiedad, pero siempre bajo formalidades de carácter religioso. La expropiación por motivo de utilidad pública, se desconocía en los antiguos, la confiscación sólo se practicaba en caso de destierro. Además, no se podía embargar una propiedad, en todo caso, el hombre era sometido a servidumbre.²³

Las nuevas ciudades de la Europa Occidental, heredaron la experiencia urbana de las ciudades del Medio Oriente y, subsecuentemente, de Roma. La idea del urbanismo apareció a través del poder militar de los romanos que ocuparon grandes sectores de la Europa Occidental durante cerca de cuatro siglos.

La vida urbana de Europa, durante siglos, cayó en lo que se llamó Edad Oscura, que es definida por Wallbank y Taylor como el decaimiento de la civilización y el retroceso del comercio, ya que durante 500 años, después de las grandes invasiones del siglo V, la civilización europea fue inestable, retrocedía más de lo que avanzaba. Pero el período de la Edad Oscura era de preparación, en el que una

²³ COULANGES Fustel de, La Ciudad Antigua, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1992, pp.39-48.

nueva civilización, aún más fructífera que la vieja, compuesta por elementos germánicos y romanos, fue evolucionando.²⁴

Otros problemas de urbanización que presentaban ciudades antiguas eran, en el caso de Roma, las limitantes de desarrollo, los problemas de contaminación del Tiber y de los acueductos, la gran parte del consumo de agua era dedicado a edificios públicos, así como los peligros de incendios provocados la mayoría de las veces por el mal uso del fuego que servía como iluminación. Cada habitante tenía la responsabilidad de recordar los riesgos que se corrían y se establecía vigilancia especial continua. En esta época se dan de manera continua las muertes masivas, a causa de las enfermedades o pestes que se propagaban fácilmente por la falta de educación y de condiciones de higiene.

Otro aspecto que cabe señalar es que la gente común había de acomodarse donde encontrara habitación, la población se afanaba en lugares de trabajo oscuros y estrechos, mientras que las casas de los más favorecidos, crecían espaciosas.

B) EDAD MEDIA.

Antes de los romanos, los poblados eran escasos y separados. Algunos tomados por el Imperio, crecieron de manera planificada. Al caer, en el siglo V, la vida urbana se vio afectada.

²⁴ WALLBANK y TAYLOR, *Civilization, Past and Present*, Chicago Scott, Foresman, 1950, vol. I, p.11, citado por ANDERSON Nels, *Op. cit.*, p.81.

En la Edad Media, las ciudades en Europa crecían sobre bases más sólidas como la industria y el comercio. Las ciudades seguían amuralladas, porque era necesario defenderse de las autoridades centradas en otras ciudades.²⁵

Con el crecimiento de la población, a medida que las ciudades proporcionaban más trabajo, fue necesario construir casas más altas, para ahorrar espacio, las calles se estrechaban. Los trabajadores que iban a las ciudades debían dejar a sus familias en las aldeas del exterior y cuando la población de las ciudades aumentaba se necesitó la construcción de anillos más amplios de murallas. Tiempo después, con los nuevos métodos de la guerra, las murallas se volvieron inservibles y se destruyeron rápidamente, gran parte de ellas, en los primeros veinticinco años del siglo IX, éste fue un símbolo de la nueva fase a la que entró la comunidad urbana. El espacio que ocupaban las murallas se comenzó a ocupar para construir calles que conducían a caminos y estos a su vez a mercados.

Por otra parte, la anarquía del siglo IX diluyó los lazos feudales y la muralla se volvió más importante, surgieron castillos incontables y los miembros de la realeza construyeron poblaciones, pero en Inglaterra las comunidades agrícolas no estaban preparadas para ese modo de vida.

En el siglo X, el clima político permitió restaurar las rutas comerciales, y esto fue razón para que se establecieran nuevas ciudades. La migración hacia las ciudades inicia, a pesar de los problemas de salud que esto conlleva.

²⁵ PIRENNE Henri, *Historia Económica y Social de la Edad Media*, 9ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 83.

En los siglos X y XI, la estabilidad política y el resurgimiento del comercio iniciaron el progreso de los poblados, en cuanto a la forma urbana, sus variedades eran infinitas, el crecimiento orgánico se hizo presente.

El feudalismo, el comercio, la iglesia y la industria eran factores claves. El imperio romano de oriente prospera, el de occidente es invadido. El orden comercial permanecía orientado hacia la agricultura, generando que la mayoría de la población trabajara en el campo.

La iglesia mantenía la continuidad de la vida urbana, basada en su organización administrativa (diócesis). La unidad económica del imperio permaneció porque el Mediterráneo continuó abierto al comercio, la economía era de consumo.

Durante los siglos XII y XIII la ciudad era la base del gobierno local, de la justicia, la legislación, el ejército y el poder ejecutivo.

La sociedad en esa época era regida por el rey ya que éste era la autoridad, alrededor de éste se encontraba la nobleza y la iglesia, el rey daba sus servicios a cambio de tierras.

Sobresalen las mejoras que se hacen a la agricultura, la sociedad forma agrupaciones voluntarias que a su vez realizan negociaciones colectivas con el rey.

Las industrias de lana, hierro y madera no afectaron ni la localización ni la forma de los poblados, sin embargo, los caminos romanos fueron descuidados y empezaron a causar deterioros en las fuentes de agua.

Las calles eran un mercado, todas sinuosas y angostas, el movimiento era a pie y las sociedades no eran muy grandes en número, así que todo esto propiciaba el conocimiento más profundo entre los habitantes de las ciudades.

Aunque la mayoría de las ciudades eran militares y administrativas, sin comercio y sin estatus urbano, constituyeron núcleos atractivos alrededor de los cuales muchas ciudades se desarrollaron, protegidas y mantenidas por la población. El crecimiento fue lento y se dio una acumulación de asentamientos, había muchos bosques despejados para cultivar y se dio una uniformidad en distribución sobre el territorio.

En la Edad Media, los gobernantes con frecuencia hacían construcciones egoístas, es decir, cada rey trataba de impresionar a los demás.

En cuanto a los habitantes, estos eran responsables por su casa y colectivamente por la plaza y por la iglesia. El espacio que tenían entre las casas lo usaban para protegerse del fuego y desalojar el drenaje abierto.

Existían 5 categorías de poblados medievales según sus orígenes:

- Los de crecimiento orgánico, de origen romano que tuvieron status urbano o que fueron abandonados y luego restablecidos.
- Los burgos, fundados como bases militares fortificadas y que adquirieron carácter comercial.
- Poblaciones que crecieron orgánicamente de villas.
- Poblaciones planeadas.
- Poblados bastidas (terrenos ofrecidos principalmente en Francia, para la construcción de una casa y campo adyacente, eran establecidas por autoridades reales para extender dominio, protección militar y producción agrícola).

Los problemas a que da lugar la ciudad medieval superan la capacidad de las técnicas expuestas. El predominio de los valores colectivos que la ciudad representa, la concentración de usos y la densificación de actividades, conducen a la necesidad de impedir abusos constructivos, conseguir el respeto de los espacios públicos, arbitrar las intrincadas relaciones de vecindad y disciplinar la vida urbana municipal que surge en esta época, como libertad ante el régimen señorial, dotado, consecuentemente, de propia capacidad normativa; capacidad o autonomía que se perpetua, con limitaciones en la época del Estado moderno y absoluto. Las propias normas municipales, llamadas ordenanzas, constituyen el primer cuerpo normativo urbanístico, comprendiendo disposiciones sobre las relaciones entre los espacios públicos y privados (volados sobre las vías públicas, apertura de huecos en fachadas, altura, distancia, vertidos, etc.), la seguridad y la higiene en las construcciones, y el uso de las mismas.

Las ordenanzas locales, en la ciudad, sancionan el interés colectivo sobre el individual, la técnica que pone es la de limitar el derecho de propiedad ya que las normas municipales comprimen la inicial libertad de uso y transformación del propietario del suelo.

C) RENACIMIENTO.

La época del Renacimiento, en los siglos XV a XVIII, se inició por causas sociales y tradición histórica, eran ciudades poderosas, con pensamientos prácticos y

sin interés por lo trascendente, la imprenta goza de mucha importancia en esta época.

Se da un marcado crecimiento de la población y del tamaño de las ciudades europeas. La importancia de las ciudades se daba por su origen militar y por su interés político.

La época del barroco se aplicó a la realización de operaciones urbanas conforme a las pautas estéticas del perspectivismo, incluso al levantamiento de ciudades enteras llamadas ciudades principescas.

Los aspectos que eran clave en la ciudad eran, la estructura económica, social, física, legal, ubicación y vitalidad política. La condición esencial era el comercio, que a su vez tenía que ver con la ubicación del poblado en caminos importantes.

Las fábricas y las máquinas de vapor, comenzaron a desplazar a las máquinas movidas por viento o agua. Se dieron los inicios de la Revolución Industrial, que en Inglaterra empezó después de 1750 y en Alemania después de 1850.

Para entender mejor estas etapas, Anderson,²⁶ hace referencia a la división de tres periodos en relación a las implicaciones sociales de las máquinas: El eotécnico, un período muy largo que va desde el siglo X hasta el año de 1750, en el cual se dieron descubrimientos e invenciones de importancia, como los tipos móviles, la imprenta, el papel, la brújula magnética, los anteojos, el cañón, el molino de agua y el torno de hilar; el segundo periodo es llamado paleotécnico y se extiende desde 1750 a 1832, en este periodo los talleres de artesanía fueron volviéndose fábricas, se inventaron máquinas y se reorganizó la ocupación productiva, las ciudades

²⁶ ANDERSON Nels, Op. cit., pp.83- 84.

comenzaron a atraer multitudes de nuevos trabajadores; y, el último periodo es el neotécnico y es el desarrollo real de la ciudad moderna.

También hace referencia a que una de las condiciones previas para el urbanismo industrial en Occidente fue, el aumento de las transacciones comerciales, y de las transacciones más seguras contra la interferencia arbitraria del rey o de los miembros de la aristocracia terrateniente. Este proceso empezó en la temprana Edad Media, con la separación de uno y otro departamento gubernamental que correspondía a la casa real; y terminó con el establecimiento de un servicio civil y otro judicial profesionales durante los siglos XVIII y XIX.

En América, la mayoría de las ciudades surgieron sin una planificación previa y sólo con intentos esporádicos de regular su crecimiento. A mediados del siglo XIX el abastecimiento de agua, alcantarillado y demás servicios municipales no pudieron adaptarse al ritmo del rápido incremento de la población y las poblaciones quedaron atestadas y congestionadas con grandes suburbios, en los que las epidemias, el crimen y la corrupción política eran habituales.²⁷

En cuanto a la vivienda, a finales del siglo XIX en los Estados Europeos, se empezaron a decretar las primeras medidas para atacar los problemas relacionados al respecto, la primera regulación apareció después de 1890 y se trató de una serie de iniciativas legislativas de carácter higiénico referente a los fraccionamientos y a la construcción de viviendas, las cuales incluían la incorporación de servicios de agua potable, drenaje sanitario en las ciudades importantes, normas sobre el número

²⁷ PAREJO Alfonso Luciano, *Op. cit.*, p. 8.

máximo de habitantes por vivienda, altura mínima de las habitaciones, los metros cuadrados de ventanas que debían de tener, etcétera.

D) ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

La urbanización en el mundo moderno tiene sus antecedentes en la Revolución Industrial. Davis nos recuerda que en 1800 sólo el 2.4% de la población mundial vivía en ciudades de 20 mil o más habitantes y que en 1900 las ciudades de esta clase contenían el 9.2% del total y en 1950 el 20.9% de la población mundial vivía en tales ciudades.²⁸

Este movimiento se aceleró gracias a la industrialización, asimismo, trajo consecuencias naturales de contaminación y congestión.

Los distritos financieros, los mercados y generalmente la sede de gobierno permanece en el centro, hacia afuera encontramos tiendas departamentales y distritos de entretenimiento, más al exterior hoteles, oficinas, universidades, después, un cinturón de tierra industrial, finalmente, encontramos asentamientos irregulares antes de llegar a los suburbios.

Las ciudades, tan diferentes de las formas compactas de construcciones bajas y transportes a caballo, evolucionaron sin ninguna clase de discusión teórica acerca de la forma apropiada de la ciudad moderna.

Mientras la ciudad preindustrial había sido contenida por murallas y crecido a lo largo de siglos, la ciudad moderna cambió rápidamente en respuesta al mercado

²⁸ DAVIS Kingsley, *The origin and Growth of urbanism in the world*, *American Journal of Sociology*, vol.60, núm. 5, marzo de 1955, p. 433. citado por ANDERSON Nels, *Op. Cit.*, p. 243.

de bienes raíces. La invención del acero, de elevadores, la iluminación y clima artificiales han hecho posible gozar de nuevas comodidades, que evidentemente son alcanzables en medida del nivel económico que se posea.

El marco de servicios de una ciudad internacionalmente contempla: La residencia, la recreación, el trabajo y el transporte.

La Revolución Industrial para Mumford,²⁹ es sin duda el origen de la urbanización actual, ésta y el triunfo de la ideología liberal- burguesa determinan una ciudad, cuyos elementos son la factoría y el slum, es decir, el crecimiento desproporcionado y disfuncional de la ciudad, como consecuencia de la masiva concentración de mano de obra y las fábricas (o factorías, como las llama Mumford) que contaminan el medio ambiente.

La primera respuesta a esto surge en Inglaterra, pionera de la Revolución Industrial, y se concentra en la higiene pública: Servicios de alcantarillado, suministro de agua potable, diseño urbano y viviendas. Esta perspectiva de técnicas de ordenación general se mantiene hasta nuestros días.

La Revolución Industrial desencadena el crecimiento de las ciudades, motivado por necesidades residenciales y hace surgir el ensanche de las ciudades, considerado como fenómeno expansivo, determinante del desarrollo de las ciudades por adición, los barrios surgidos en el primer industrialismo se reflejan carentes de medidas higiénico- sanitarias y de las inadecuadas para las exigencias funcionales de la nueva ciudad, como los transportes, por ejemplo, tal vez éste podría ser el inicio de la urbanización popular.

²⁹ PAREJO ALFONSO Luciano, Op. cit., p. 8.

La organización espacial de la vida social en las ciudades, es expresión de la organización política, cultural y económica de un país, es claro que esta organización espacial tiene una traducción jurídica, en cuanto que, es necesario tener una ordenación del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y las construcciones que conforman una ciudad. Entonces, está claro que, el urbanismo no es, como fenómeno jurídico, una novedad de la época contemporánea ya que el Derecho siempre ha regulado las realidades correspondientes, como contemporánea se puede estimar que es la perspectiva, la extensión, la complejidad y los problemas sociológicos que se dan en las grandes ciudades del mundo, con respecto a las características de la realidad a la que nos enfrentamos día a día.

La historia del urbanismo ha sido así, en gran medida, la historia de la ciudad y de la sociedad urbana, así que, el nacimiento, el desarrollo y la progresiva complejidad de los problemas suscitados en la urbe, han ido a la par de la consolidación y el crecimiento de las ciudades.

En la época actual, dado que las ciudades son comunidades de vida en las que se da lugar a una vida doméstica (la vivienda) y la vida civil (áreas laborales, recreativas o de esparcimiento), la técnica urbanística de ordenación sigue siendo la alineación, es decir, el trazado y la fijación de las líneas divisorias del espacio edificable y no edificable, privado y público o colectivo, con la finalidad de definir calles, plazas, patios, zonas comerciales, etc., todo lo que una sociedad necesita para hacer más sana su convivencia. Además, se hace posible entonces, la representación de la ciudad.

Se puede decir que la Revolución Industrial trajo el progreso económico a las sociedades, así, la urbanización conlleva el progreso social.

Desde el origen mismo de las ciudades, éstas supusieron un avance objetivo hacia formas de organización social más democráticas y basadas en el imperio de la ley. La ciudad ha posibilitado una acumulación de capital y una concentración demográfica que ha hecho factible un incremento de la creatividad social y se ha puesto en la ciudad el origen de la democracia, ya desde la polis griega.

El proceso de urbanización dejó de ser hace mucho tiempo un mero proceso cuantitativo, de mera acumulación demográfica en torno a una acumulación de recursos, para pasar a ser un proceso de carácter cualitativo. Si los sociólogos han hablado de la urbanización como modo de vida, es porque ya no puede verse en términos de acumulación exclusivamente, sino en cuanto extensión de estilos culturales, de modos de vida y de interacción social. La urbanización es un proceso indisoluble de la revolución industrial y el capitalismo.

En la ciudad de la época contemporánea triunfa el intercambio de mercancías, el dinero, la economía monetaria y el individualismo, la comunidad se disuelve, es reemplazada por la exterioridad recíproca de los individuos y el libre contrato de trabajo.

La industrialización produce la urbanización, en una primera fase, negativamente (estallido de la ciudad tradicional, de su morfología, de su realidad práctica- sensible). Después de esto, aparece la verdadera tarea. La sociedad urbana comienza sobre las ruinas de la ciudad antigua. A lo largo de estos cambios, la relación entre industrialización y urbanización se transforma. La ciudad se refuerza de

los medios de producción y dispositivos de explotación del trabajo social por los que detectan la información, la cultura, los mismos poderes de decisión. Información, cultura, poder de decisión, son en suma los elementos claves en el proceso de urbanización, en el proceso general de civilización.

Los procesos de civilización en la época actual, posiblemente estén en las comunicaciones, como corresponde a la sociedad de la información que ha sustituido a la sociedad industrial. En el mundo contemporáneo, la infraestructura de comunicaciones y las autopistas, provocan profundos cambios socioeconómicos en muchas áreas rurales, así como lo hizo el ferrocarril. Las redes telemáticas están haciendo el resto, pues una sociedad basada en la información, representa ventajas al tener una organización mucho más flexible y descentralizada de la producción y del trabajo, se reducen los costos fijos y hay un mejor aprovechamiento de personal, así como mejoras en los servicios.

Se puede concluir que, las sociedades humanas nunca dejarán de evolucionar, el cambio es la constante que diferencia, justamente, a las sociedades humanas de las animales.

Finalmente, con respecto a la problemática que presentan las ciudades modernas actualmente, podemos resumir que frente a la creciente globalización de la economía internacional que manifiesta cambios importantes en las estructuras sociales, económicas y políticas mundiales, los países que conforman la Unión Europea, destacan que los tres problemas importantes a los que hacen frente en materia de vivienda, son: La división del mercado de la vivienda, con zonas despobladas donde la oferta supera la demanda y otras en las que ocurre justo lo

contrario; el segundo es el envejecimiento de la población, que obliga a un planteamiento distinto de las casas y ciudades; y el tercero, la existencia de personas que no poseen una vivienda adecuada.

Cabe señalar que a principios del siglo XX, mundialmente aparecieron una serie de medidas de carácter financiero y jurídico, encaminadas a permitir a los empleados y trabajadores alojarse en mejores condiciones, gracias a subvenciones de las tasas de interés para el acceso a la vivienda o a la construcción de alojamientos en renta por parte de las autoridades.

2. - ANTECEDENTES EN MÉXICO.

A) AZTECAS.

Los mexicas eran, pescadores y cazadores. Tenían por costumbre encender cada 52 años (duración de un ciclo en su calendario), un fuego nuevo.

En realidad, desde su salida de Tula, hasta su llegada a Chapultepec, los mexicas sólo permanecían, en calidad de "paracaidistas", unos años en cada lugar por donde pasaban, pues todas las tierras estaban ocupadas y nadie les quería como vecinos, por ser muy pendencieros, practicar formas crueles de sacrificios humanos, y tener la costumbre de robarse a las mujeres casadas. En Chapultepec, sitio estratégico de fácil defensa, se sintieron al fin seguros y desde allí comenzaron a merodear por los lugares próximos, haciéndose, como siempre, odiosos a sus vecinos. Tras establecerse en Mexicalcingo, los culhuacanes los arrojaron a los

carrizales que había a orillas del lago, en donde encontraron refugio en un islote abandonado.

En aquel islote fue donde, según la historia, vieron la señal expuesta por Huitzilopochtli: El águila devorando una serpiente sobre un nopal y empezaron a edificar Tenochtitlan en 1345. Doce años después, otro grupo mexica se estableció en un islote contiguo, fundando Tlatelolco en 1357. Tenochcas y tlatelolcas quedaron sometidos al señor de Azcapotzalco, pagando en los primeros años tributos muy onerosos.³⁰

Los aztecas, tuvieron que continuar luchando contra varios señoríos que habían formado parte de aquel imperio, y por eso les fue preciso llevar a cabo numerosas conquistas. En el año de 1450, comenzó una terrible hambre, provocada quizá por prolongadas sequías y cierta probable inexperiencia en las técnicas agrícolas, que los orilló a adoptar medidas desesperadas como la introducción de los sacrificios humanos en gran escala. Muchos mexicas se vendían como esclavos a mercaderes totonacos por sólo 20 mazorcas.

Los sacerdotes estimaban que tan terrible crisis se debía a que la tierra desfallecía porque le faltaba vigor para producir frutos y que el sol tampoco era capaz de infundirle vida, decidieron que ambos no estaban debidamente fortalecidos con la especie de vino generoso que era la sangre humana y que, en consecuencia, había que derramar ésta con mayor profusión multiplicando el número de víctimas.

Como si se hubiese acertado con la solución verdadera, en 1455 hubo frecuentes lluvias y cosechas abundantes. Los mexicas se sintieron más fuertes que

³⁰ LEÓN PORTILLA Miguel, Los Antiguos Mexicanos a través de sus Crónicas y Cantáres, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1997, pp. 40- 42.

nunca y se arrojaron impetuosos sobre las tierras más fértiles, como si quisieran asegurar la obtención de tributos y evitar otra crisis como la sufrida.

El oro, jades, turquesas y ricas plumas, principalmente de la provincia de Tuxtepec (encrucijada comercial a donde llegaban desde el sureste productos quizá hasta entonces casi desconocidos por los mexicas, como el cacao) eran la clase de tributos que ofrecían los pueblos avasallados.

A las provincias asoladas se llevaron colonias mexicas que reforzaron el predominio de la lengua nahua y extendieron los dominios de su imperio hasta la desembocadura del Balsas.

Su imperio abarcó casi todo Veracruz, Puebla, Hidalgo, México, Morelos, gran parte de Guerrero, Oaxaca y las costas de Chiapas. Todo este territorio, más el reino tarasco, constituyó el núcleo de lo que fue la Nueva España y es hoy la República Mexicana. Dentro de aquél estaban enclavados, como señoríos independientes, Tlaxcala, Meztitlán, Yopltzingo y Tututepec.

A la salida de Aztlán o Aztallán, como lo cita Gutierre Tibón,³¹ el grupo mexica era una simple tribu gobernada por sus sacerdotes y jefes militares, pero después de instalado en Tenochtitlan, a partir de Itzcóatl, se produjo un cambio, al surgir dentro de la tribu diferencias económicas que trajeron aparejadas las sociales (división en nobles y plebeyos). La transmisión del poder no se hizo ya por sucesión de padres a hijos, sino por elección, que hacía un consejo de nobles entre los miembros de la familia real, dando preferencia a la línea colateral, si había hermanos del soberano,

³¹ TIBÓN GUTIERRE, Historia del nombre y de la fundación de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1997, p.356.

en defecto de éstos eran escogidos los hijos. La organización política era monárquica.

El tamaño de la ciudad y la densidad de su población exigen una organización compleja, netamente estatal. Era imposible gobernar a ese número de habitantes y a vastos territorios con las técnicas habituales en una sociedad tribal.³²

La sociedad azteca estaba constituida fundamentalmente por dos estratos principales: El de los plebeyos (macehuallin), que vivían en barrios y el de los nobles (pipiltin). Debajo de los macehuales se encontraban los mayeques y los trabajadores asalariados. Había, además, niveles sociales intermedios, a los que pertenecían los comerciantes y algunos artesanos, como los que trabajaban la pluma y los orfebres y lapidarios, que tenían tierras en común para labrarlas. Los barrios teotihuacanos eran urbanos más que rurales.

Cabe señalar que en la tercera etapa de la organización política, el rey Izcóatl inicia una reforma política y social, en la cual celebra un pacto con Texcoco y Tacuba y establece un principio en el cual los pipiltin podían recibir tierras propias, pudiendo pasar dichas tierras, mortis causa, a sus descendientes, en cambio los macehuallin, sólo podían recibir en usufructo parcelas de los calpullis, bajo la obligación de cultivarlas debidamente.³³

Entre los mexicas, la unidad social más pequeña era la familia. Un conjunto de familias formaba un calpulli, y éste era una especie de clan (llamado "barrio" por los

³² COSIO VILLEGAS, *Historia mínima de México*, Ed. El Colegio de México, 1ª edición, México, 1973, p.32.

³³ MARGADANT S. Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Ed. Estinge, 9ª edición, México, 1990, pp. 22-23.

españoles) que tenía como base la descendencia por la línea del padre y la residencia de la familia en la comunidad a que pertenecía el marido.

El calpulli tenía no sólo importancia familiar sino militar, política y religiosa: Las tierras del pueblo estaban repartidas en tantas partes como calpullis, los hombres del calpulli combatían juntos conducidos por sus propios jefes, las autoridades se elegían dentro del calpulli, entre los miembros más destacados; cada calpulli tenía su deidad particular, su templo, sus ceremonias especiales, su telpochcalli para jóvenes, etc.³⁴

El nivel social inferior era el de los esclavos. Se entraba en la esclavitud por venta que el individuo hacía de sus servicios o de los servicios de quienes dependían familiarmente de él; por condena que imponían los jueces; y por guerra, los que caían prisioneros. De la esclavitud contraída por contrato se salía devolviendo la cantidad recibida como precio. La condición de esclavos entre los mexicas era muy diferente de la que tenían aquéllos en el viejo mundo, aquí tal condición no se transmitía a sus hijos. Las tierras bajo el dominio de la nación mexica estaban divididas en dos grandes sectores; el de las reservadas al pueblo y el de las reservadas a la nobleza.

La propiedad de las tierras correspondientes al pueblo era atribuida a éste en su conjunto, es decir, a la comunidad. Siendo la base de la organización social mexica como ya se mencionó, el calpulli o "barrio", la tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como calpullis había y dentro de cada uno de ellos se subdividía en tres: Uno, la asignada para el aprovechamiento por los miembros del calpulli, que era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo;

³⁴ KEEN Benjamín, *La imagen azteca en el pensamiento occidental*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1984. Traducido por UTRILLA Juan José, pp. 31-32.

dos, la señalada para cubrir los gastos públicos; y tres, la que se dedicaba a usos comunes.

Las tierras asignadas a la nobleza comprendían: 1) Las llamadas generalmente patrimoniales, por estar adscritas a la familia (estirpe); su poseedor era el jefe de ella; y 2) las que cabría denominar "funcionales", por estar adscritas a un cargo público. En estas dos clases de tierras los nobles tenían, o siervos (mayeques), o cultivadores libres (renteros).

Como los lagos dejaban poco terreno utilizable para la agricultura, la necesidad de intensificarla indujo a los mexicas a crear las chinampas (balsas que sostenían hortalizas), que servían también como medios de transporte. En tierra firme tenían milpas o sementeras que colocaban en terrenos ganados por lo general al bosque, por medio de terrazas solían aprovechar también los terrenos en declive. Hicieron asimismo obras de riego y llegaron incluso a construir presas, como la de Coatepec, por ejemplo. Su único instrumento de labranza fue el bastón plantador (coa).

El principal conjunto arquitectónico que tuvo Tenochtitlan fue el recinto del Templo Mayor, cuadrado de aproximadamente medio kilómetro por lado, que contenía numerosos edificios y templos, pequeños jardines, estanques y un manantial. Los templos tenían una plataforma, muros en talud interrumpidos por terrazas, escalinatas amplias y empinadas flanqueadas por alfardas, algunas de las cuales empezaban con enormes cabezas de serpiente con las fauces abiertas. En la parte superior se encontraba el pequeño recinto del templo cuyo techo estaba almenado. Al final de la escalinata estaba la piedra de los sacrificios donde eran extendidas las víctimas para ser inmoladas por los sacerdotes.

La distribución de casi todos los edificios prehispánicos se hacía alrededor de patios cuadrados o rectangulares rodeados de banquetas y de vestíbulos que daban acceso a las habitaciones. Los que pertenecían a los personajes más importantes eran de dos pisos.

Los aztecas creían que las fuerzas de la naturaleza podían ser benéficas o maléficas y que su bienestar estaba supeditado al dominio que logaran tener sobre ellas. Por eso su religión estuvo tan estrechamente ligada a dicha creencia.

Por ser entonces el Valle de México una región esencialmente lacustre ofrecía grandes posibilidades para la pesca y para la caza de aves. Sin embargo, la caza era principalmente una actividad ceremonial y un deporte de nobles entre los aztecas.

La agricultura era la base de la vida económica azteca y el maíz la planta alimenticia por excelencia, cuyo grano preparaban en diversas formas: tortillas, tamales, atoles, etc.³⁵

Traían grano de otros lugares para completar el abastecimiento de Tenochtitlán. El lago de Tetzaco les proporcionaba la sal.

La capital tenochca era un centro productor muy importante donde se fabricaban, entre otras cosas, tejidos, mosaicos de pluma, orfebrería de oro y plata, artículos que los pochtecas se encargaban de comerciar hasta regiones tan alejadas como Chiapas y Guatemala. La función de estos comerciantes era no sólo económica, sino política y militar; en ocasiones hacían por sí mismos la guerra o servían al rey, disfrazados, para fines políticos, principalmente el espionaje. Vivían en barrios especiales y poseían deidades, jefes y tribunales propios.

³⁵ COSIO VILLEGAS Daniel como coordinador de otros, Historia General de México, T.1., Ed. El Colegio de México, 3ª edición, México, 1981, p. 179.

La organización de los mercados interiores (tianguis) era digna de llamar la atención. Los había cada cinco días en los pueblos pequeños, pero a diario en ciudades como Tenochtitlan, Tetzaco, Tacuba y Tlatelolco. Aunque predominaba el trueque, ciertas mercaderías como el cacao, las joyas, las mantas, etc., eran admitidas como pago en las compras, realizando así la función de la moneda.

En cuanto a las obras públicas, éstas representaban un ramo importante de la producción, eran organizadas por los mayordomos del señor mediante el trabajo y el tributo de los macehuales. De este modo se construían palacios y templos en los centros urbanos y en la zona lacustre de la cuenca de México, las calzadas, canales y acueductos. Cada macehual, aportaba las materias primas de su oficio como madera y piedra.³⁶

Finalmente, la regulación de la tenencia de la tierra entre los aztecas, se refería a que la propiedad raíz pertenecía al derecho público, ya que era la base del poder público y sólo dentro de un círculo limitado había una forma de tenencia que se parecía a la propiedad privada actual. Unas tierras pertenecían al rey y otras a los nobles. Como anteriormente se mencionó, los calpullis tenían tierras en común, repartidas entre parcelas para ser cultivadas por las familias, su uso se transmitía sucesoriamente, tales familias conservaban el derecho al uso de sus parcelas, mientras que no abandonaran su cultivo por más de dos años. Pero si la familia emigraba, no había necesidad de esperar ese plazo.

Además, el calpulli contaba con terrenos de uso comunal y otros terrenos cuyo producto debía sostener el culto religioso. En otros casos, se pagaban gastos de la

³⁶ COSIO VILLEGAS Daniel, *Historia General de México*, Op. Cit., 1981, p. 227.

justicia, el aparato militar, las escuelas. Los frutos de los tecpantlalli fueron usados para el sostenimiento del palacio y en los territorios que estaban sometidos a los aztecas, los terrenos se trabajaban en común para el pago del tributo o para el sostenimiento de los embajadores aztecas.³⁷

B) ÉPOCA DE LA COLONIA.

En esta época se combinan la alineación de la ciudad y la representación de la ciudad, es decir, se hizo un planeamiento previo de la ciudad y su construcción conforme a ese modelo, concebido con anterioridad. Así que, desde la época de la acción colonizadora española, se produce la planificación anticipada en base a las normas codificadas en las Leyes de Indias.

El primer período de la colonización española, comprende sucesos como: La fundación de la ciudad, su forma y diseño y el reparto de solares entre los conquistadores. En la segunda etapa de este período se exponen las características más notables de la ciudad, una vez que ésta consigue su consolidación entre los siglos XVII y XVIII.

A la llegada de los españoles, México- Tenochtitlán era una isla, los españoles, con hábitos, costumbres y técnicas muy diferentes, tenían muchas dificultades para adaptarse al carácter lacustre de la ciudad, así que emprendieron la sistemática desecación del lago. Sin embargo, todavía por mucho tiempo después de su llegada seguían existiendo algunos canales que la cruzaban y que servían para el transporte

³⁷ MARGADANT S. Guillermo F., Op. cit., p. 24.

de los productos del campo que la abastecían.³⁸ La migración de los poblados a las ciudades y de una región campesina a otra, parece haber sido común en la época prehispánica, pero alcanzó nuevas dimensiones en el siglo XVI.³⁹

Alcanza hacia finales del siglo XVIII su máximo tamaño. Con 150 mil habitantes, era una de las más grandes del Continente Americano. Conserva su diseño original: Sus calles trazadas en forma de tablero de ajedrez o damero, con un centro delimitado con una plaza, rodeada ésta por los edificios donde se asentaron las principales instituciones que gobernaban a la ciudad y al conjunto del territorio novohispano; el patio virreinal, la catedral, el cabildo y el parián. A la distancia, la ciudad era una urbe baja y bien trazada, sobresaliendo por su tamaño y forma las cúpulas y campanarios de sus numerosas iglesias y conventos.

La ciudad de México, además de constituirse en el más importante centro de la vida política, social y económica de la Nueva España, fue un núcleo fundamental de transmisión y creación cultural. Paulatinamente, a lo largo del periodo colonial, se promueven muy diversas actividades artísticas, tales como la arquitectura, la escultura y la pintura; asimismo, la poesía, el teatro y las actividades científicas, como la geografía y cartografía, adquieren un fuerte impulso.

En la segunda mitad del siglo XVIII, la ciudad sufrió el impacto de las ideas reformadoras de la Ilustración. La ciudad de México fue pieza clave de estos intentos modernizadores. Se propusieron entonces nuevas disposiciones que promovían la

³⁸ GIBSON Charles, *Los Aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, Ed. Siglo Veintiuno, 11ª edición, México, 1991, p. 377, traducido por CAMPOS Julietta.

³⁹ CALNEK, *Internal Structure of Tenochtitlan*, p. 291, LOCKHART, pp. 102-103.; citado por: TAYLOR William, *Embraguez, homicidio y rebellón en las poblaciones coloniales mexicanas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1987, p.33.

limpieza, el empedrado y la iluminación de sus calles más céntricas, además de impulsar la reorganización de la vigilancia y la introducción de un nuevo estilo arquitectónico, el neoclásico, que hará que cambien las fachadas y edificios de estilo barroco.⁴⁰

Los españoles tenían diferentes conductas sobre los indígenas que dominaban, de tal manera que, mientras mayor era el grado cultural, aumentaba el coeficiente de prosperidad para las colonias españolas. México y Perú tenían la población indígena de cultura más avanzada, por lo que llegaron a ser los dos virreinos más importantes en el período colonial.

La reina Isabel de Castilla, desde el primer momento en que supo que había indígenas en las tierras recién descubiertas, se convirtió en su protectora, obligando a Colón a regresar a los indígenas que le había llevado a los reyes. Sin embargo, tuvo que aceptar el régimen de la encomienda, en donde el encomendero tenía derecho de exigir un trabajo moderado a los indígenas a cambio de un buen trato y educación cristiana, causando esto abusos exagerados de los encomenderos.

La Nueva España en el siglo XVIII somete a su dominio la provincia de Texas y Tamaulipas, dando como resultado la duplicación de su territorio y logrando un país de casi cuatro millones de kilómetros cuadrados.

Un sesenta por ciento de la población siguió siendo india. Para finales de siglo, México se convierte en un país de grandes riquezas, pero de enorme pobreza, aún cuando la exportación de los productos textiles ya igualaba al resto del orbe.⁴¹

⁴⁰ COSIO VILLEGAS Daniel, Historia Mínima de México, Op. Cit., p. 77.

⁴¹ COSIO VILLEGAS Daniel, Historia Mínima de México, Op. Cit., pp.77-79.

El órgano central del gobierno deja de ser el conocido como "Consejo de Indias" y comienza la "Secretaría de Despacho de Indias". En 1786, se divide el país en intendencias, base de la futura división en estados.

Con todo el crecimiento territorial, la prosperidad económica, el reajuste político y las nuevas costumbres, solo afectaron de manera positiva a la mínima parte de la población, a los españoles y sus descendientes, fuera de ellos, los demás empeoraron o se quedaron como estaban, adscritos a haciendas, esclavizados, sin fortunas y sin letras.

Ya para el año de 1792, los criollos humanistas, junto con mestizos y jesuitas, proponían acabar con el sistema de tutela para los indios, el hacer a todos iguales ante la Ley y el repartir entre sus codueños las tierras de las comunidades indígenas.

En materia de tierras y de derecho, Emilio Rabasa ⁴² escribió que, los españoles encontraron a los indígenas bajo el sistema de propiedad común, aunque con traslado hacia ciertas formas de propiedad privada. Según Floris Margadant, ⁴³ a la conquista, dejaban las tierras que tenían en posesión los indígenas (principio que señalaba que ningún indígena podía ser despojado de su tierra, ni siquiera para embargar a causa de delito, figura que en la actualidad encontramos en nuestra Constitución), ya que era menester para la supervivencia y también era una prenda de paz. Así que los monarcas españoles dieron leyes que aseguraron a los pueblos en su propiedad y confirmaron el disfrute en común, conforme a las costumbres tradicionales. Aún así la Corona española dispuso de las tierras según su voluntad y

⁴² RABASA Emilio, La Evolución Histórica de México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 4ª edición, México 1986, pp. 284-285.

⁴³ MARGADANT S. Guillermo F., Op. cit., p.23.

otorgó a sus capitanes grandes extensiones en propiedad, respetando las otorgadas a los Indígenas, a quienes se les restituía las que se les habían tomado.

A título de "composición" (pago de multa convenida entre las partes, para obtener la propiedad de la tierra cuya tenencia era indebida), la Corona extendió títulos de propiedad a quien poseyera tierras y las hubiera mantenido durante cierto número de años y construyera una casa (semejante a lo que actualmente conocemos por prescripción), a los que comprendían dentro de una propiedad constituida en mayor extensión de la que el título amparaba y en otros casos en que el derecho de propiedad podía ser discutido contra el poseedor. Aún así había muchos terrenos baldíos y a finales de la época virreinal se da la política de liberalizar la entrega de la propiedad de dichos terrenos a los particulares.⁴⁴

Estas regulaciones que se encontraban en las Leyes de Indias son antecedente del actual problema de regularización de tierras en las áreas de urbanización popular.

El derecho indiano era expedido por autoridades españolas y tenía como fuentes, la legislación (cédulas reales, provisiones, instrucciones, ordenanzas, reglamentos, etc.) dentro de ésta se encontraban las Leyes de Indias que en sus libros IV y IX se referían a los descubrimientos de nuevas zonas, el establecimiento de centros de población y normas sobre la inmigración a las Indias, respectivamente. La Ordenanza Real para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, era una especie de código administrativo con matices de Constitución. Dentro de ésta se establece el aspecto de las calles, las

⁴⁴ MARGADANT S. Guillermo F., Op. cit., pp. 85-86.

alhóndigas y la moneda. Otras fuentes del derecho indiano eran la doctrina, la costumbre y la jurisprudencia.

La mayoría de los nuevos centros destinados para la población española surgieron por iniciativa privada, aunque siempre tenía que ser aprobada por la Corona. Los nuevos centros podían ser de tres categorías: Ciudad, villa o lugar. Para el arreglo físico y administrativo de estos centros de población se encuentran las Ordenanzas de 1573 de Felipe II, que más tarde se incorporarían a las leyes de Indias. En los barrios españoles de tales ciudades los indios no podían vivir, con excepción de artesanos con tienda propia y los criados de los españoles.

Para concluir al respecto, es posible que tradiciones de la fase precortesiana hayan logrado transmitirse a la fase colonial e incluso a la moderna legislación.

Evidentemente, México en esta época era presa de una diferencia de clases étnicas, que generaba desigualdades en el régimen de servicios a los habitantes.

C) MÉXICO INDEPENDIENTE.

En el Congreso que se reunió en Cádiz en 1811, con diecisiete diputados de México, todos criollos menos uno, se exigió igualdad jurídica de españoles e hispanoamericanos, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, libertad de imprenta y declaración de que la "soberanía reside originalmente en el pueblo".

Algunas de las exigencias lograron triunfar y se incorporaron a la Constitución de Cádiz de 1812, expedida por aquel Congreso, pero ésta duró muy poco y fue mal

aplicada. Morelos les pide a los congresistas, las declaraciones de que México es libre e independiente de España, la religión católica, la única y verdadera, que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo y que las leyes moderen la opulencia y la indigencia y alejen la ignorancia, la rapiña, y el hurto. Los congresistas aprueban el Acta de Independencia.

La Constitución de Apatzingán, inspirada en la francesa de 1793 y la española de 1812, jamás estuvo en vigor.⁴⁵ Entonces, en 1820, una revolución de signo liberal obligó a Fernando VII a restablecer la Constitución de Cádiz.

Con la independencia se da la desaparición formal de un régimen social y jurídico establecido por diferencias étnicas. La lucha de los liberales en contra de la iglesia tuvo consecuencias directas y notables para la ciudad. La iglesia, hasta la desamortización de sus bienes a mediados del siglo XIX, fue propietaria de cerca de la mitad del suelo urbano; de este modo, monopolizaba virtualmente el mercado de tierras.

Con el triunfo liberal, las vastas propiedades urbanas de la iglesia pasaron a manos privadas y públicas. Entonces la vida urbana sufrió cambios significativos que se manifestaron tanto en su expansión como en su estructura interna. Se destruyeron conventos, se vendieron terrenos eclesiásticos, se abrieron calles y avenidas, el uso de edificios con fines religiosos se cambió por bibliotecas y colegios y se empezaron a construir cementerios fuera de la jurisdicción territorial de la iglesia. Tal fue el caso del panteón de los Hombres Ilustres en San Fernando, y de los panteones inglés, francés y americano.

⁴⁵ COSÍO VILLEGAS Daniel, *Historia Mínima de México*, Op. cit., p. 93.

Con la separación entre el poder religioso y el civil, se sometió a la sociedad a un proceso laico. Así, desaparecieron del paisaje urbano muchas de las referencias cotidianas de sus habitantes, como las imágenes religiosas en los nichos de las casonas. En cambio, el uso de signos nacionales abundaron en la ciudad, especialmente el escudo nacional. Paralelamente, emergieron nuevos hábitos ciudadanos, promovidos por la élite en su afán de diferenciación respecto al pasado y a su interés por imitar modas especialmente europeas. El teatro se consolidó como el lugar de reunión por excelencia de la aristocracia, construyéndose los teatros Iturbide y Nacional. Se abrieron varios cafés como el cazador, el de las escalerillas, las rejas de balvanera y el de la escuela de minería, y se fomentaron los paseos, entre ellos, el de la alameda, bucareli, la viga y de las cadenas frente a catedral. Sin embargo, en contraste con estas nuevas costumbres, subsistieron viejas tradiciones que compitieron con ellas: Las peleas de gallos y las corridas de toros continuaron siendo muy populares, para llevar a cabo estas últimas se construyeron importantes plazas.

A finales del siglo XIX la situación de la vivienda pasaba prácticamente desapercibida en el mundo político y social de México, pero surgen normas referentes al drenaje sanitario y a la recolección de basura domiciliaria, drenaje pluvial, etc.

Así que, en la última mitad del siglo XIX y principios del XX la ciudad experimenta su primer gran crecimiento. De un salto duplicó su población y alcanzó cerca del medio millón de habitantes. Esto se debió al mejoramiento de las condiciones de salubridad, la disminución de las defunciones por epidemias y al aumento de los flujos migratorios, por la expulsión de población rural, además de que se proporcionaron las condiciones necesarias para la atracción de capitales

extranjeros y se facilitó también la emigración a la República de comerciantes que no tardaron en controlar las actividades mercantiles de las grandes ciudades.⁴⁶

Se dio así una creciente demanda de vivienda, lo que provocó que la ciudad desbordara su antigua traza. El área urbana que a mediados del siglo XIX ocupaba 8.5 km² se quintuplicó y cubrió en 1910 una superficie de 40.5 km².

La ciudad de México, con la creación de nuevas colonias, se extendió y absorbió parte de los municipios aledaños como Azcapotzalco, Tacuba y Tacubaya.

El imperio de Maximiliano dejó su impronta en la traza urbana: La calzada de Reforma. A finales del siglo XIX y principios del XX se ubicaron sobre este eje los nuevos y lujosos fraccionamientos de la elite porfiriana, rompiendo por primera vez la regularidad de la traza antigua de la ciudad. Sin embargo, ésta conservó su centro como núcleo político, símbolo del poder centralizado. Se erigieron en las calles próximas a él nuevos y suntuosos edificios gubernamentales que expresaban la consolidación de la administración pública, como el de correos y comunicaciones.

Ésta fue una época de gran expansión de la ciudad y se desarrolló con diferentes ritmos y direcciones, creciendo hacia el norte, sur y poniente, con excepción del oriente. Por primera vez se estableció una diferenciación social del uso del suelo habitacional similar a la que conocemos actualmente: Hacia el norte y el poniente, se crean nuevos fraccionamientos o colonias que carecían de servicios, absorbían mayor población y eran habitados por los de más bajos ingresos, la más significativa de ellas fue la Guerrero. Al surponiente, en cambio, se asentaron los grupos de altos ingresos, en colonias como la Juárez y la Roma.

⁴⁶ FERRER MUÑOZ Manuel, coord., Los pueblos indios y el parteaguas de la Independencia de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª edición, México, 1999, p. 67.

La arquitectura cambió sustancialmente, el diseño se guió por el eclecticismo, una mezcla de estilos que da lugar al neogótico, neorrenacimiento y otros; además, la técnica de la construcción se renovó incorporando la utilización de materiales como el hierro y el concreto.⁴⁷

Paralelamente a la expansión urbana, se establecieron nuevos métodos de transporte. El recorrer a pie la ciudad fue gradualmente desplazado, primero por el tranvía arrastrado por tracción animal, posteriormente, por trenes urbanos movidos por electricidad y finalmente por el automóvil. Con estas innovaciones en el transporte, los recorridos en la ciudad como a las localidades aledañas alcanzaron mayores distancias.

La especialización del uso del suelo en el centro de la ciudad se consolidó, desplazando a los habitantes, y de manera más definitiva a las actividades productivas. El comercio en gran escala se arraigó en el centro y se construyeron edificios de varios pisos para albergar a grandes almacenes que introducen nuevos sistemas de ventas: El Puerto de Liverpool, el Puerto de Veracruz, el Centro Mercantil, el Palacio de Hierro. Asimismo se fundaron agencias de negocios, relacionadas estrechamente con la venta de productos extranjeros, que sumadas al establecimiento de bancos y despachos, definieron al centro como un área orientada claramente hacia los servicios de intermediación.

Con el fin de proporcionar entretenimientos, se construyeron jardines públicos para pasear y comer en sus exclusivos restaurantes: Los Tívolis del Eliseo y el Petit Versailles; surgió el Jockey Club y se hicieron famosos los bailes de Palacio.

⁴⁷ SOLAR Elisa coord., ZAVALA M. Editor, Información del Museo de la ciudad de México, Artes e Historia, México, 2001.

Nacieron nuevos paseos como el de Reforma, y abundaron los cafés de moda: El Colón, la Concordia, el Globo. Chapultepec se convirtió en uno de los paseos preferidos por los capitalinos, entonces rediseñado a la manera del bosque de Bolonia y dotado de un lago artificial. La afición por el teatro se conservó y acrecentó, comenzándose a construir el actual Palacio de Bellas Artes. Lo anterior nos da muestra de que el urbanismo ya había tomaba una gran fuerza para la planeación y la regulación de la gran ciudad.

Cabe señalar que en 1910, en los dos millones de kilómetros cuadrados de extensión territorial en toda la República, había 71 mil localidades donde moraban 15 millones de habitantes. Diez años después, la población se redujo a 14 millones que vivían en 61 mil localidades, ello indica que el periodo revolucionario, costó 10 mil localidades arrasadas, incendiadas o abandonadas, un millón de compatriotas y otro millón de personas que naturalmente debieron nacer.⁴⁸

En lo referente al régimen de propiedad, la transformación de la Colonia en nación independiente no alteró las condiciones de propiedad. El Estado conservaba el dominio de las tierras y reconocía los derechos y las obligaciones que tenía.

Cuando se constituyó el gobierno federal, los Estados estaban autorizados para enajenar las tierras de dominio público y expedir los títulos correspondientes, sin embargo, con el sistema centralista, el gobierno reasumió el dominio y sólo él autorizaba ventas y concesiones. Con la Constitución de 1857 se restituyó el sistema federal actual y se le da a la Federación el dominio exclusivo sobre las tierras que no estuvieran amparadas por un título legal. Además, como anteriormente se mencionó,

⁴⁸ SILVA-HERZOG Flores, J., Op. cit., pp.23-24.

con la revolución reformista de 1858, se declaró la independencia del Estado y la Iglesia, las grandes propiedades de esta última, pasaron a individuos particulares mediante la compra que hicieron de éstas al gobierno de la nación.

Finalmente, el gobierno de Juárez expidió en 1863 una ley que regulaba la enajenación de terrenos baldíos o pertenecientes a la nación, dicha ley presidió la formación de la propiedad territorial en el país durante más de treinta años.⁴⁹

D) NUESTROS DÍAS.

Hacia fines de la segunda guerra mundial, en todo el mundo se consolidó un modelo de desarrollo centrado en el principio de crecimiento económico, la acumulación de capital y el lucro y México no fue la excepción. Demostrando una voracidad sin límites, este modelo de desarrollo hace caso omiso del bienestar de los seres humanos, creando una creciente e ilimitada concentración de riqueza y diseminación de la pobreza. Para alcanzar este crecimiento sin límites, empresas y gobiernos han consumido las reservas naturales del planeta, destruyendo el patrimonio ambiental y generando países y ciudadanos de primera, segunda y tercera categorías.

Este crecimiento económico, basado fundamentalmente en la expansión industrial y el consumo, provoca la expulsión de la población del campo y un intenso proceso de urbanización, el surgimiento de grandes metrópolis y todos los graves problemas que resultan del empobrecimiento y la destrucción ambiental.

⁴⁹ RABASA Emilio, Op. cit., pp. 285-286.

El orbe está redimensionado como centro de las actividades humanas y como foco de procesos políticos y económicos. La ciudad se vuelve centro de gestión y de acumulación de capital, núcleo de comando de una gran red que integra lo urbano y lo rural. Esta dimensión territorial manifiesta una creciente integración entre problemas rurales, urbanos y del medio ambiente.

Hoy, de 8 millones 591,309 personas concentradas en el Distrito Federal, sólo 2 millones 103,752 tienen una vivienda, de éstas, según fuente del INEGI ⁵⁰ la disponibilidad de servicios básicos de agua entubada, drenaje, energía eléctrica, es de 95.7%, el resto, vive en estado crítico de contaminación de agua, de aire, de suelo, sin perspectiva alguna de poder satisfacer sus necesidades más elementales de alimentación, vivienda, suministro de agua, servicios sanitarios, recolección de residuos y destino final de la basura urbana, transportes públicos, etc.

El empobrecimiento y la degradación ambiental se están agudizando, como consecuencia de las políticas neoliberales de las instituciones financieras multilaterales y del gobierno, que está apartándose de su obligación de invertir en infraestructura y en políticas sociales. Esto constituye una negación de los derechos de la ciudadanía sin antecedentes en la historia moderna. El resultado es que las mujeres son obligadas a asumir más cargas en sus funciones de producción de hábitat y en las organizaciones populares.

La producción del espacio urbano, instalaciones y servicios cívicos está siendo realizada a través de la privatización del sector público, sometiéndola así a los

⁵⁰ FUENTE: INEGI Tabulados Básicos, Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001.

intereses de los monopolios y del gran capital, sin consideración alguna por los intereses ciudadanos de mejorar la calidad de vida.

Frente a los dictados del mercado libre, la cobertura de servicios como la salud, la educación y la vivienda, promueve la exclusión de las personas empobrecidas que no tienen acceso a éstos. El resultado es una cantidad creciente de personas sin techo, sobre todo niños y adolescentes, tugurios y casas refugio; zonas urbanas sin servicios, transporte público precario, falta de agua potable y saneamiento inadecuado. Todo esto ha conducido a la destrucción de la identidad popular, de los valores culturales y de las estructuras familiares, y a un mayor número de hogares a cargo de mujeres.

Esta realidad también se ha manifestado en violencia urbana, asesinatos y opresión de un sin número de niños, mujeres y personas sin techo, sin mencionar a líderes de movimientos sociales que luchan por la democracia y el mejoramiento de los niveles de vida.

Conforme a la urbanización, tema del presente trabajo, en la ciudad de México, aparece la difusión del modelo de urbanización popular como alternativa habitacional para los sectores populares, vinculada a la declinación de la modalidad de la vivienda barata de alquiler como principal alternativa habitacional para dichos sectores.

En la década de 1930, en la que el fenómeno de urbanización era todavía incipiente, no comenzaba aún la declinación de la vivienda en renta como alternativa habitacional predominante, el periodo de 1940 a 1960 constituyó una etapa de expansión; el periodo de 1960 a 1980, uno de consolidación; y, el periodo de 1980 a 2000, una nueva etapa de expansión.

A partir de los años cuarenta, los procesos de urbanización popular comenzaron a ocupar en la ciudad de México un papel destacado, tanto en la producción habitacional como en el crecimiento del área urbanizada, de tal modo que, de acuerdo con estimaciones disponibles, para 1970 las colonias populares habían llegado a proporcionar el 44.6 % de todas las viviendas existentes y a albergar a una población no menor del 50 % de la población total.⁵¹

Las formas predominantes de acceso inicial al suelo son las correspondientes a la modalidad de fraccionamiento irregular o a través de invasiones. Estas tendencias se consolidan desde los años setenta ya que, existía una escasez de tierras destinadas a cumplir las funciones de vivienda urbanizada y las tierras se encontraban bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal.

Hasta comienzos de los años setenta se da el predominio de los fraccionamientos, como ya vimos, clandestinos, en suelos que surgieron como resultado de la desecación del lago de Texcoco, o bien, que perdieron su valor agrícola para transformarse en periferias desoladas y de escaso atractivo para uso habitacional de las clases media y alta, es el caso de los pedregales de origen volcánico, laderas y lomeríos deforestados de escasa aptitud para usos urbanos, junto con un avance lento de la urbanización irregular de antiguos poblados que progresivamente van quedando conurbados, como es el caso de la delegación Álvaro Obregón, que tiene la ocupación y venta de predios situados en cañadas, barrancas y áreas federales.

⁵¹ DUHAU Emilio, *Hábitat Popular y Política Urbana*, 1ª edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 188.

Desde mediados de los años setenta, el gobierno tendió a bloquear en el Distrito Federal las operaciones de fraccionamientos irregulares en tierras de propiedad privada y las invasiones organizadas. Esta circunstancia, junto con la saturación de tierras y el relativo control férreo ejercido sobre la gran área del sur de la capital, definida como área de conservación ecológica, tendió a dejar como frontera de la urbanización popular las áreas no disputadas por la promoción inmobiliaria formal.

Sin embargo, las principales reservas del suelo que otorgan todavía una gran viabilidad a la comunidad de los procesos de urbanización popular, se encuentran actualmente en los municipios conurbados y, sobre todo, en los recientemente conurbados, comprenden áreas situadas al nororiente y oriente de la metrópolis.

En los 12 municipios definidos como conurbados en 1970, poco más de 11,000 hectáreas destinadas a uso habitacional fueron urbanizadas de modo irregular entre 1960 y 1982.

Durante los años ochenta, a pesar de que el crecimiento de la población desciende, los procesos de expansión periférica en los municipios conurbados siguen expandiéndose y forman colonias populares. Esta expansión es resultado simultáneo del traslado de población desde las jurisdicciones centrales y algunas aldeñas a las mismas, hacia la periferia, la generación de demanda adicional de vivienda derivada de los cambios de las edades de la población y los inmigrantes a la zona metropolitana.

Las tendencias que tipifican este proceso son: La expulsión de la población de las áreas centrales y el traslado de las mismas a periferias cercanas y lejanas, cuya

población ha seguido creciendo en forma sostenida. A su vez, estas tendencias se explican por una rápida transformación de usos de suelo en las áreas centrales, favorecidas por las políticas urbanas desarrolladas en el Distrito Federal durante los últimos años; la incapacidad de los programas de vivienda de interés social para satisfacer la demanda de vivienda de los sectores populares, incapacidad que se deriva de su forma lógica de operación, como de las trabas crecientes para desarrollar programas de vivienda social, tanto en el Distrito Federal, como en los municipios conurbados y el encarecimiento relativo de la oferta habitacional en el mercado regular de vivienda de bajo costo.⁵²

En México, los mecanismos mediante los cuales el Estado procura hacer alcanzable la vivienda en propiedad a todos los estratos sociales, son generados por instituciones como el FOVI, el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVIMI o el FONHAPO. Desgraciadamente, como se acaba de mencionar, los esfuerzos en favor de la vivienda no se han dado con un buen nivel. Así, por ejemplo, algunos de los mecanismos de fomento estatal han sido utilizados para fines políticos, sin garantía de su eficiencia económica, además, muchos niveles de la administración pública se han corrompido con respecto a la generación de vivienda, el sistema financiero en su conjunto no ha contemplado la vivienda como una área de oportunidad y, finalmente, la población misma ha adoptado una actitud en contra del desarrollo de vivienda formal.

En cuanto a la regulación actual de la urbanización popular y su problemática, podemos señalar que es basta, ya que contamos con una serie de preceptos

⁵² DUHAU Emilio, Op. cit., pp. 190-191.

constitucionales, códigos, leyes, reglamentos, planes, programas, etc., que nos dan fundamento, regulación y coercibilidad para dicha regulación. En el próximo capítulo, esto se analizará más detenidamente.

IV. CAPÍTULO TERCERO: MARCO JURÍDICO.

1. - ASPECTOS DOCTRINALES.

Antes de mencionar algunos aspectos doctrinales que se derivan específicamente de la urbanización popular, citaré algunos autores que han hecho doctrina en lo que al Derecho Urbano se refiere, ya que es la rama del Derecho que sirve de base para el presente trabajo. El brasileño José Alfonso Da Silva, considera que la actividad urbanística es una función del poder público que se realiza por medio de procedimientos y normas que importan para transformar la realidad urbana, conformándola al interés de la colectividad. Invade por eso ampliamente a la propiedad privada urbana, al punto que la doctrina la tiene como un tema de Derecho Urbanístico.⁵³

El mexicano Fernando Flores Trejo, por su parte, afirma que, el Derecho Urbanístico es una rama jurídica que tiene por objeto establecer los lineamientos fundamentales de la adecuada ordenación y planificación de las ciudades. Al Derecho Urbano lo define como una realidad social, expresada a través de normas de comportamiento que exigen una sistematización, que tiene sus propias reglas de inferencia y que comprende muchos aspectos como establecer lineamientos de ordenación y planeación de las ciudades.⁵⁴

⁵³ DA SILVA José Alfonso, *Materia Jurídico-urbanística de propiedad urbana*, p.73, citado por OVILLA MANDUJANO Manuel, *Derecho Urbano*, Ed. Quijano Pérez, 2ª edición, México, 1986, p.4.

⁵⁴ FLORES TREJO Fernando, *Derecho Urbanístico y Registro*, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXX, septiembre- diciembre, número 117, México, 1981, p.829.

Según Manuel Ovilla, lo urbano, como objeto de una disciplina teórica- jurídica, es una categoría de análisis que nos permite enfrentar la descripción, la sistematización, la jerarquización y la crítica de los problemas de las ciudades en toda su magnitud social, histórica, económica, política e ideológica. Para Manuel Castells, lo urbano designa una forma particular de ocupación del espacio por una población, o sea, la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría, como correlato previsible, una diferenciación funcional y social cada vez mayor.⁵⁵

Francisco Ruíz Massieu dice que la explosión de los derechos especializados ha puesto en entre dicho a la sistemática jurídica tradicional y el derecho urbano es un agrupamiento de soluciones normativas a los problemas de las ciudades, que se encuentran dispersas en las disciplinas jurídicas. Caracteriza al Derecho Urbano como un derecho dinámico, porque su contenido exige cambios normativos permanentes con motivo de las transformaciones. Dice que el contenido de este Derecho es de naturaleza económica, se refiere al uso, disfrute y disposición de la riqueza de los elementos urbanos que inciden en el desarrollo de las ciudades y en la calidad de la vida urbana. El Derecho Urbano es normativamente mixto porque sus disposiciones pertenecen tanto al derecho público como al derecho privado y al social. Su fuente principal es la actividad reglamentaria y administrativa del Ejecutivo, es un derecho de propiedad, porque su principal problemática es la reglamentación del uso, disfrute y disposición de los bienes corpóreos susceptibles de apropiación, en este derecho se sobreponen propiedades públicas, privadas y sociales. Es flexible, ya que atribuye a la autoridad amplia facultad para resolver las cuestiones urbanas

⁵⁵ CASTELLS Manuel, La Cuestión Urbana, 4ª edición, Ed. Siglo XXI, España, 1977, p. 16.

conforme a la coyuntura y a los dictados de la técnica. Es de previsión, porque las decisiones de las autoridades se deben de apegar al instrumento básico de previsión que constituyen los planes de desarrollo urbano y, en parte, de los programas de desarrollo económico, social y regional. Es técnico, esto es, su principal instrumento es una técnica jurídica, se trata además de un derecho de intervención, su objeto es la regulación de la injerencia estatal en la vida urbana y la ordenación de la actividad de los agentes económicos en la ciudad. Es un derecho relativamente nuevo, disperso, de jurisdicción mixta y concurrente, ya que tiene materia para los tres niveles del poder público en cuanto a crear, aplicar e interpretar normas y los valores que busca son múltiples y de distinta naturaleza; políticos, económicos, sociales y administrativos.⁵⁶

Para Ramón Parada, el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación, son, por tanto, objeto de su regulación, potestades públicas como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación o modificación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras en general), para la posterior erección de núcleos habitados y que es el objeto central esencial del Derecho Urbanístico. Este

⁵⁶ RUÍZ MASSIEU Francisco, *Derecho Urbanístico, Introducción al Derecho Mexicano*, 1ª edición, México, 1982, pp. 15-20.

derecho surge, sin duda, para controlar y vigilar los procesos de urbanización y construcción que anteriormente no parecían peligrosos de colisionar el interés general.⁵⁷

Antonio Carceller define al Derecho Urbano como un conjunto de normas jurídicas que por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.⁵⁸

La naturaleza del Derecho Urbanístico es, básicamente, la del Derecho Administrativo, como una pertenencia de su parte especial, lo que no obsta para que haya de exponerse y deba comprenderse en relación con las instituciones del derecho civil y, en particular, del derecho de propiedad privada.⁵⁹

Los principios generales en los que el ordenamiento urbanístico tiene su fundamento y en los que ha de integrarse o interpretarse son, aparte de los de legalidad e igualdad, los del respeto del derecho a la propiedad privada y de la delimitación del contenido de este derecho a través de su función social; a los que puede añadirse, según algunos, el de subsidiariedad.⁶⁰

Ahondando más en el tema del presente trabajo, algunos teóricos reconocidos en el estudio de la urbanización popular señalan que el uso de suelo, visto

⁵⁷ PARADA Ramón, *Derecho Urbanístico*, Ed. Marcial Pons, 1ª edición, Madrid, 1999, pp.2-3.

⁵⁸ CARCELLER FERNÁNDEZ Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Ed. Tecnos, 3ª edición, Madrid, 1997, p.17.

⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO Luciano, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª edición, Madrid, 1981, p.30.

⁶⁰ GONZALEZ PÉREZ Jesús, *Principios Generales del Derecho Urbanístico*, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLVII, 1981, núm. 4, citado por CARCELLER FERNÁNDEZ, *Op. cit.*, p. 18.

como problema social, radica en las condiciones y mecanismos de apropiación del territorio urbano y, sobre todo, en la protección, el reconocimiento o la represión, por parte del Estado, de esos mecanismos y condiciones. La irregularidad de la tenencia del suelo es, por definición, un problema jurídico.

En cuanto al problema de propiedad privada del espacio habitacional de los sectores populares urbanos, no se tiene que negar la importancia de la organización social de los pobladores urbanos para admitir que la vivienda es el espacio privado por excelencia y que la protección institucional de carácter privado de ese espacio, no es otra cosa que un régimen de propiedad.

Según la coordinación de los trabajos de teóricos que hizo Antonio Azuela, con respecto de la propiedad de la vivienda en los barrios, algunos elementos que deben incorporarse a una concepción de la propiedad de vivienda en los barrios populares de los países subdesarrollados son los siguientes:

- 1) El régimen de la propiedad es una construcción histórica y no el desarrollo de un derecho natural. Con frecuencia es evocado erróneamente el derecho a la vivienda, como parte de los derechos humanos, con un sesgo marcadamente jusnaturalista. Al respecto, no estamos de acuerdo, ya que consideramos que el hombre por naturaleza tiene el derecho y la necesidad de un espacio territorial propio, que le proporcione seguridad y condiciones de vida satisfactorias.
- 2) Es necesario separar el análisis de la propiedad privada de la vivienda, de la discusión sobre la propiedad de los medios de producción y reconocer el carácter de espacio privado que tiene la vivienda.

- 3) La propiedad privada es, como toda institución jurídica, ambivalente. Adquirir una vivienda significa poder gozar de un bien y al mismo tiempo la capacidad de excluir a otros del mismo bien. En una situación de mercado, la propiedad está asociada con el consumo y al mismo tiempo con la posibilidad de acumular. Es importante recordar que también existe una gran diferencia entre quienes no tienen nada. La formación de la propiedad en los asentamientos populares es precisamente el camino que recorren para disfrutar un espacio privado quienes, de entrada, no tenían nada.
- 4) La propiedad no puede ser vista en forma estática, ya que en realidad es parte de un proceso en el que las relaciones sociales se transforman a través del tiempo, en el caso del espacio urbano es particularmente importante, la propiedad en los asentamientos populares sólo puede ser comprendida como parte del proceso de urbanización.
- 5) Esa capacidad de excluir a otros, que es la propiedad privada, se expresa a través de una gran diversidad de fórmulas normativas. En realidad, existe dentro de los órdenes jurídicos estatales más de una forma jurídica para garantizar la propiedad privada. Al margen del orden jurídico del Estado surgen órdenes normativos que garantizan y con mayor eficacia, ese poder de exclusión. Al respecto, pensamos que es importante distinguir la propiedad de la apropiación, en donde no se cuenta con un título que ampare el derecho de propiedad, por lo tanto, creemos que de ninguna manera podría ser más eficaz para efectos legales, ni tampoco para efectos de tiempo.

Los Estados de la Federación cuentan en la actualidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, una legislación referente al crecimiento y desarrollo urbano. Además, la ciudad de México cuenta con la Ley de Desarrollo Urbano. A nivel federal y local se han elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, los diferentes planes estatales de desarrollo urbano, planes urbanos municipales y de otros tipos como los que se refieren a la conurbación.

- 6) La vivienda en el medio urbano no existe independientemente del espacio público. La propiedad de la vivienda es parte de un orden más amplio; el orden urbano. Es evidente que el espacio público y el espacio privado son los componentes fundamentales de todo territorio urbanizado. Diferenciar y articular ambos tipos de espacios es el problema más distintivo del orden urbano.

En cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra, es sólo un momento en el proceso de construcción del orden urbano. Antes de que esto suceda, lo que prevalece es una situación de irregularidad, que es una manifestación de la ruptura de un orden.

Las formas de acceso al suelo más recurrentes en los barrios de la periferia urbana, constituyen rupturas con dos tipos de órdenes: El que tiene por objeto proteger los derechos del propietario original de la tierra y el que tiene por objeto regular el proceso de urbanización. Tales mecanismos pueden ser de dos tipos: Las invasiones, en las que los pobladores ocupan la tierra sin o en contra de la voluntad de sus propietarios, y la otra son los fraccionamientos clandestinos, en los cuales el

propietario de la tierra organiza la urbanización al vender lotes a los pobladores. Estas formas de ocupación de la tierra representan transgresiones de muy diversa naturaleza. En el primer caso, lo que se transgrede es el derecho de los propietarios originales; en el segundo, se transgrede una legislación de carácter administrativo a través de la cual el Estado ha fijado determinadas condiciones para reconocer la legalidad de un nuevo espacio urbano, en muchos casos se transgreden ambos órdenes.

Según Antonio Azuela, en cuanto a las formas de legitimación, desde el punto de vista de la Sociología del Derecho, pretende mostrar la presencia del orden jurídico estatal en los procesos comunmente llamados irregulares:

En ciertos lugares, los modos predominantes de apropiación de la tierra en la formación de los barrios periféricos dan lugar al surgimiento de pautas de conducta que adquieren tal grado de formalización y de aceptación por parte de la comunidad directamente involucrada, que se puede hablar de un orden normativo (al cual nosotros llamamos costumbre); según Azuela, sustituye al orden jurídico estatal. Sabemos que si bien es cierto que los pobladores reconocen autoridad en sujetos que carecen de ella, y estos sujetos emiten resoluciones, sobre todo en torno a conflictos por la posesión de la tierra o la vivienda, en nuestro derecho la costumbre no está por encima de la ley, así que el derecho interviene con programas de regularización de tierras, de vivienda de interés social, etc., aunque éste no siempre sea suficiente.

Por otra parte, en la mayoría de los casos, el orden jurídico estatal no es suplantado íntegramente por las relaciones sociales predominantes a nivel del barrio.

Lo interesante es que dicho orden, no está totalmente ausente. Aunque muchas de las prácticas sociales contravienen una u otra norma jurídica, siempre encontramos categorías jurídicas en el discurso mediante el cual los actores legitiman sus relaciones de propiedad, es decir, sus respectivas posiciones de propietario, inquilino, poseedor, etc. Esto nos hace pensar que los pobladores que siguen a dichos líderes, en su mayor parte actúan de buena fe, ya que desconocen el incumplimiento del orden jurídico y creen estar haciendo uso legítimo de un derecho invocado por estos líderes, situación que más tarde genera un problema de insuficiencia de infraestructura y prestación de servicios.

Para los actores sociales participantes en el proceso de urbanización, el orden jurídico estatal es irrelevante; es un problema real. Las formas de legitimación del control territorial, es decir, el modo en que ese control es representado normativamente en el discurso de los actores sociales, combina dos elementos, por una parte, expresa las prácticas sociales a través de las cuales se ejerce un poder real que es contrario a alguna norma jurídica, pero, al mismo tiempo, incorpora nociones y hasta normas provenientes del orden jurídico estatal.

Las formas de legitimación existen en todos los barrios populares con problemas jurídicos. Es decir, a pesar de la diversidad de situaciones jurídicas que pueden presentarse en un barrio, siempre encontraremos culturalmente que hay formas de legitimación de control territorial. Las formas de legitimación, pueden ser de carácter político, burocrático o comunitario.⁶¹

⁶¹ AZUELA DE LA CUEVA Antonio y otros, *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, Ed. UNAM, 1ª edición, México, 1993, pp. 3-14.

2. - ASPECTOS LEGISLATIVOS:

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Nuestra Constitución, tiene los fundamentos que pretenden consolidar al Estado como promotor y coordinador de las acciones necesarias para que las familias disfruten de vivienda digna y ésta respalde el desarrollo económico y social, protegiendo el ambiente y los ecosistemas.

En materia de desarrollo social, el principal desafío consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población, dado que su persistencia no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura.

De aquí que, entre los objetivos fundamentales del Gobierno de la República, se encuentren el de avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social, considerando, entre otros aspectos, la ampliación y mejoramiento de la vivienda.

Así que, como fundamentos constitucionales que tenemos como base para la problemática jurídica que representa la urbanización popular, encontramos los artículos 4º, 26º, 27º, 73º, 115º y 122º.

El artículo 4º, en su párrafo cuarto, contempla el llamado derecho a la vivienda, en los siguientes términos: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa", así que, "la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Ante esta declaración en el texto Constitucional así como la hecha en las Constituciones de otros países, se establece una discrepancia entre varios autores al reflexionar si se trata de una garantía constitucional o meramente de un objetivo de política gubernamental. Por lo tanto, no es aceptada para muchos autores la tendencia de proclamar como derecho aquello que no se puede garantizar.⁶²

El hecho es que, el párrafo invocado, hace referencia a la propiedad común, entendida ésta como el derecho a no ser excluido (de vivienda). Esto es, que el texto Constitucional no se refiere sólo a la protección y regulación estatal de lo que se tiene (propiedad privada, artículo 27 Constitucional), como se verá más adelante, sino al apoyo estatal para tener acceso a lo que no se tiene.

Cabe señalar que un aspecto fundamental en el proceso de urbanización y la formación de colonias populares es que, la diversidad de regímenes de propiedad de vivienda en México, tiene entre sus causas la sectorización del sistema político, es decir, que la consecuencia de ésta, es que el derecho a la vivienda se ejerce de un modo muy diferenciado, es decir, la continua intervención de los partidos políticos beneficia directamente a sus participantes.

Dentro de este artículo, a pesar del rápido crecimiento demográfico, la Constitución también confiere el pleno derecho a cada persona de manera

⁶² AZUELA DE LA CUEVA Antonio, La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho, Ed. El Colegio de México, 1ª edición, México, 1989, p.131.

responsable e informada, a la planificación familiar, así como al sano desarrollo familiar.

Con el fin de determinar los objetivos de la planeación nacional que más adelante veremos, el Estado, por medio del Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 26 Constitucional, 9, 13, 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 4, 9, 16, 21, 22, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, organiza los fines del Proyecto Nacional democráticamente, ya que recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas sectoriales de desarrollo, los programas de la administración pública federal se sujetan a dicho plan. El Plan Nacional de Desarrollo vigente (2001- 2006), se decretó el 29 de mayo del presente año.

En cuanto a la planeación urbana, la encontramos fundamentada en los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, además en la Ley General de Asentamientos Humanos, que es reglamentaria de dichos artículos y que más adelante analizaremos y en la Ley de Planeación.

El Artículo 27 introdujo los sustentos jurídicos necesarios para ordenar y dirigir los asentamientos humanos hacia su modernización. Dispone que la propiedad de las tierras dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. El régimen que establece este párrafo, es que toda forma de propiedad privada es una derivación de la propiedad originaria que tiene el Estado. Para efectos de este trabajo, se entiende como propiedad privada el derecho de excluir a otros (del mismo derecho).

Agrega dicho precepto Constitucional, en su párrafo tercero, que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Al respecto, hay dos cuestiones relacionadas a la formación de las colonias populares, por un lado, éstas surgen regularmente al margen del régimen legal de planeación y, por otro lado, se origina la llamada tenencia irregular del suelo. En esta situación, los habitantes de una colonia popular ejercen la posesión pero no la propiedad. El punto es que se afirma por una serie de autores que la regularización de la tenencia de la tierra para esos habitantes, mejora en gran medida la calidad de vida y de vivienda de las clases más empobrecidas.⁶³

En este proceso de regularización, el Estado, con relación a su capacidad de imponer las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social, forma parte en el sentido de que generalmente el control de las tierras es obtenido por una o varias personas investidas de un derecho para hacerlo e invocan conceptos jurídicos, generando con esta forma de posesión de tierras (ya sea por fraccionamiento o invasión) una problemática en el cumplimiento de servicios de urbanización para los pobladores, que en muchos casos deberían de haber sido cumplidos por los urbanizadores, generando entonces la intervención lenta del

⁶³ AZUELA DE LA CUEVA Antonio, La Ciudad, la Propiedad Privada y el de Derecho, Op. cit., p. 82.

Estado para proporcionarlos y reconocer la propiedad legítima de dichos habitantes mediante las formas de legitimación que sustentan.

El Estado, a través de las medidas necesarias, ordena los asentamientos humanos y establece adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Con lo anterior, se ve reflejado que al derecho de propiedad privada, es impuesta una forma de acción gubernamental que es la planeación urbana.

El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. La fracción VI del mismo precepto, señala que los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos bajo indemnización a la cosa expropiada. Por su parte, la fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Es importante comentar que, en materia de suelo, el ciclo invasión-regularización ha superado las posibilidades de planificación y creación de nuevas reservas territoriales. Paralelamente, en ciertos casos no se aprovechan los predios urbanos baldíos que cuentan con todo el equipamiento necesario para asegurar su vocación habitacional. Debe identificarse y asegurarse una cantidad suficiente de

suelo accesible para uso habitacional en cada comunidad, así como intensificar la regularización de la tenencia de la tierra.

Dentro del artículo 73 Constitucional, se encuentran las facultades que tiene el Congreso con respecto a los asentamientos humanos.

Al respecto, señala que tiene la facultad de fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos, lo cual sirve de base para una forma de ocupación de terrenos en la urbanización popular como es la invasión y el fraccionamiento de terrenos.

Otra facultad del Congreso es la de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el ya mencionado párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

A través de esta fracción (XXIX-C), se puede observar que además de establecer un sistema de facultades del Congreso en materia de asentamientos humanos, se reconocen los tres niveles de gobierno que poseen atribuciones que afectan al desarrollo urbano, además de la necesidad de que el ejercicio de tales atribuciones se sujete a un orden, a fin de lograr un máximo de congruencia en el conjunto de acciones que implica la planeación del espacio urbano y regional. Esta confluencia de las atribuciones de los distintos órganos sobre un mismo objeto hace necesaria una serie de mecanismos que permitan dar coherencia a las acciones de dichos órganos y es ahí donde los planes ocupan un lugar muy importante, ya que definen las modalidades de la acción pública en un territorio determinado.

Las fracciones XXIX D y XXIX E, contemplan expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. Es también una base Constitucional que faculta y responsabiliza al Congreso para legislar a fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que tienen el derecho a la prestación de servicios públicos que son totalmente necesarios para tener un nivel de vida satisfactorio. Desgraciadamente algunos autores coinciden en que el ámbito legislativo, por lo menos en lo que concierne a la tenencia de la vivienda pública, tiene más origen en la esfera de la administración pública que en la legislativa, propiciando las decisiones de la práctica burocrática que, como sabemos, en nuestro país son un tanto deficientes.⁶⁴

En cuanto al artículo 115 Constitucional, establece, en su fracción III, que los municipios tendrán a su cargo las funciones administrativas y la prestación de servicios públicos que deberán regular para su territorio, evidentemente, sin dejar de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De igual manera, en su fracción V, señala que los municipios 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; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la

⁶⁴ AZUELA DE LA CUEVA Antonio, *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, Op. cit., p. 133.

tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Cabe recordar que este artículo es base importante de la reglamentación en la materia, así pues, lo es para la Ley General de Asentamientos Humanos, las leyes orgánicas municipales, las de desarrollo urbano, las propias Constituciones de los Estados y, sobre todo, su contenido es muy importante para la regularización del proceso de urbanización popular, ya que éste implica una constante transformación de la tierra y la legitimación de esa ocupación que se presenta en las periferias de nuestra ciudad que son áreas conurbadas con los municipios estatales colindantes con el Distrito Federal.

También hace referencia a que frente a la conurbación que puede existir entre dos centros urbanos, que a lo largo de este trabajo se ha señalado como un fenómeno que surge al escasear el territorio de la ciudad de México frente a la demanda explosiva de áreas de urbanización para la vivienda, faculta a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios, para planear y regular conjuntamente su desarrollo.

Casi para finalizar con los fundamentos Constitucionales, el artículo 122 señala, en su base primera, fracción V, inciso J, que, con respecto al Distrito Federal (escenario del presente trabajo), la Asamblea Legislativa tiene las facultades de legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda;

construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones, obra pública; y sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; y, regular la prestación y la concesión de los servicios públicos.

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

Luego entonces, dicho precepto nos muestra la regulación a la que se atiene la planeación urbana, exclusivamente dentro de la Ciudad de México.

Finalmente, cabe señalar que, dentro de la fracción XII del artículo 123, la Constitución contempla que toda empresa estará obligada, según las leyes reglamentarias, a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cumpliendo con esta obligación, mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Considero que esta situación es un tanto cuanto utópica, ya que en la realidad si bien existen fondos de ayuda para la vivienda, no siempre son suficientes para cumplir con la creciente demanda de población en la Ciudad de México y la falta de terrenos urbanizables, además es conveniente recordar que la mayor parte de población que genera la urbanización popular son personas que emigran del campo a la ciudad, por lo tanto, no cuentan, en la mayoría de los casos, con un trabajo que cumpla con todas las prestaciones exigidas por la ley.

B) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La plaza central en materia de planeación urbana en México se dio con base en los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, al aprobarse la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, a partir de entonces se conformó un marco normativo que racionalizaba (cuando menos en teoría), los usos de suelo, el crecimiento urbano, el mercado de tierra y la protección ecológica. Este marco de planeación fue rebasado por la serie de irregularidades que se suscitaron y propició la aparición de asentamientos humanos fuera de los límites de crecimiento, desarrollos que ocurrieron con densidades menores de las planeadas en terrenos no aptos, que absorbieron los espacios comunes.⁶⁵

⁶⁵ NIETO ENRÍQUEZ Alejandro, Justicia y libertad en el proceso de asentamientos humanos, AZUELA DE LA CUEVA Antonio y otros, La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina, El artículo 27 y el desarrollo urbano, Ed. Territorios LV Legislatura, 1ª edición, México, 1994, pp.100 y 101.

El 21 de julio de 1993, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos que abrogó la de 1976 y que es la vigente. La actual ley fue adicionada por decreto publicado el 5 de agosto de 1994.

Constituye un importante marco de referencia de la acción gubernamental sobre los procesos de urbanización y está estructurada por 9 capítulos, denominados: Disposiciones generales, de la concurrencia y de la coordinación de autoridades, de la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, de las conurbaciones, de las regulaciones a la propiedad en los centros de población, de las reservas territoriales, de la participación social, del fomento al desarrollo urbano, y del control del desarrollo urbano, respectivamente, además de 4 artículos transitorios.

Esta ley presenta numerosos aspectos cuyo análisis es bastante complejo, por lo que nos limitaremos aquí a señalar aquellos que tienen mayor repercusión sobre el desarrollo de la urbanización popular. Entre ellos se destacan:

1. El establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano.
2. El establecimiento de Planes Directores de Desarrollo Urbano en las principales ciudades del país.
3. El establecimiento de un sistema que permitiera la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el desarrollo de las ciudades.

La LGAH, es un ordenamiento jurídico de orden público e interés social, donde tienen concurrencia la Federación, los estados y los municipios, para ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como el de fijar las

normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; el definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas, de conformidad con el artículo 27 Constitucional; considerando que nuestro país demanda un gran esfuerzo de planeación y previsión técnica, que amplíe los márgenes de seguridad de la población en materia de desarrollo urbano y vivienda, que tienda a resolver las necesidades de ordenamiento y crecimiento de los centros de población, dar impulso prioritario a las ciudades medias y dotarlas de una infraestructura básica y servicios, utilizando para ello la tierra disponible.

Con base en lo anterior, se puede señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos tiene entre sus objetivos el control del crecimiento macrocefálico de las áreas conurbadas de las zonas metropolitanas, situación que se ha presentado, como ya lo hemos visto, por el crecimiento de la población generalmente empobrecida, que proviene en gran parte de la migración campo-ciudad y que genera fraccionadores enriquecidos con un complejo proceso fraudulento de compra-venta, invasiones y una creciente especulación inmobiliaria, así como el gran problema de la regularización de tenencia de tierras, que aunque la ley la contempla, en realidad es un proceso lento y viciado debido a los trámites administrativos de la propiedad urbana.

Esta ley contempla, entre sus puntos más importantes para nuestro tema, el control y la racionalización del uso del suelo, implicando fundamentalmente una más agresiva política contra los invasores urbanos. En este aspecto, la LGAH se torna un

instrumento para proteger la propiedad privada de la tierra y al mismo tiempo para facilitar su uso por los organismos estatales.

Para finalizar con el análisis de esta ley se puede decir que ésta, constituye la expresión de normas jurídicas y de ideas acerca de los problemas urbanos, así como de la regulación que ésta le da con el propósito de garantizar la función social, pero en realidad funciona como fundamento y límite de lo que los planes pueden disponer acerca de la propiedad del suelo, ya que es ahí, en los planes de desarrollo urbano, donde la función social se puede encontrar.

C) LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta ley que es de orden público e interés social, fue decretada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y publicada el 29 de enero de 1996 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, asimismo, fue reformada por decreto el 23 de febrero de 1999. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, abrogó la ley que llevaba el mismo nombre pero que había sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976.

Está integrada por 9 títulos nombrados de la siguiente manera: Disposiciones generales, de los órganos competentes, de la planeación del desarrollo, del ordenamiento territorial, de la ejecución de los programas, de la participación social y la participación privada, de los estímulos y los servicios, de las licencias, certificaciones y medidas de seguridad, de las sanciones y procedimientos, además

de 7 artículos transitorios y un apéndice, compuesto por otros 7 artículos transitorios del decreto publicado en 1999.

En el presente trabajo, de igual forma que se hizo con la Ley General de Asentamientos Humanos, se tratará de exponer la normatividad más relevante de acuerdo a la urbanización popular.

Cabe señalar que son de aplicación supletoria a las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Asentamientos Humanos, el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley Federal de Vivienda, las leyes de Protección Civil y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Para empezar, este ordenamiento tiene por objetivos fijar las normas básicas de planeación, ordenación y regularización del territorio del Distrito Federal, con el fin de mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural, así como regular los servicios públicos, la regulación del mercado inmobiliario, el acceso equitativo a la vivienda, servicios y equipamiento, propiciar el arraigo de la población central de la ciudad de México, la disminución del proceso de migración hacia municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas, así como el de evitar los asentamientos humanos en áreas de riesgo o conservación.

La problemática que trae directamente la urbanización popular, es la autoconstrucción de asentamientos que la mayoría de veces son irregulares, esto sucede por la falta de efectividad en el cumplimiento de la legislación y por la escasa planeación que a lo largo de años no tenía mucho apoyo, así que con la presente ley, considero que se ha dado una regulación a muchas causas generadoras de la problemática que representan los asentamientos irregulares, como el enriquecimiento

de defraudadores que se aprovechan de la necesidad de vivienda insatisfecha, el crecimiento desproporcionado, no planeado e insalubre, para la ciudad y la corrupción burocrática con fines de adquirir la regularización de tierras que no estaban contempladas para usos urbanos, entre otras.

Otro objetivo de la presente ley es la organización de la participación democrática de los diversos grupos sociales y de la población con el fin de que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y para dicho fin faculta a un Consejo Asesor de Desarrollo Urbano.

Dentro de las acciones para las que está facultada la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), se encuentran relacionadas con el fenómeno de la urbanización popular y sus consecuencias, las de determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación. Por medio de los programas de desarrollo, señalar la ubicación de las zonas, áreas y predios destinadas a la vivienda y la urbanización popular.

Confiere atribuciones a las autoridades del Distrito Federal, por ejemplo, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para aplicar las modalidades y restricciones al dominio de la propiedad, participar en la zona conurbada y metropolitana y expedir reglamentos de construcciones. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, además de las que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tendrá las atribuciones de (artículo 11) realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, su revisión y emisión, por conducto del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de zonificación, transferencia de potencial de desarrollo y del uso de suelo por derechos

adquiridos. Los delegados del Distrito Federal tienen la atribución de expedir las licencias de uso de suelo.

La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal (artículo 16).

Es evidente que el Programa General vigente del cual habla la LDUDF (artículo 17), será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000, publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1995), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000, publicado en el Diario Oficial del 27 de marzo de 1996) y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (publicado en la Gaceta Oficial del 11 de julio de 1997), todos estos programas se encuentran vigentes (en espera de la publicación de los planes y programas 2001-2006), de acuerdo con el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LDUDF, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de febrero de 1999.

El Programa General contiene la estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población del Distrito Federal, delimita áreas de actuación y determina objetivos y políticas específicos. Las áreas de actuación en el suelo urbano las clasifica como áreas con potencial de desarrollo, áreas con potencial de mejoramiento, áreas con potencial de reciclamiento y áreas de integración metropolitana. El Programa

General, determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal y las bases para expedir los programas delegacionales y parciales.

También contendrá la clasificación del ordenamiento del territorio, y las normas de ordenación, clasificará el suelo y determinará los usos permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las diversas zonas, dichas zonas podrán ser para suelo urbano, suelo de conservación y poblados rurales.

Además, la LDUDF, contempla las normas de ordenación establecidas en los programas y el reglamento de esta Ley (este último, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1997), del cual comentaremos más adelante, y se refieren a: Restricciones y especificaciones para los aprovechamientos urbanos en suelo urbano y suelo de conservación, zonificación, usos del suelo, tablas de usos del suelo, destinos y reservas del suelo y uso del espacio urbano, impacto urbano, zonas y usos riesgosos, equipamiento y servicios urbanos.

Señala que todas las construcciones e instalaciones que se realicen en el suelo urbano, deberán sujetarse a la Ley y demás disposiciones específicas para poderles otorgar licencia, además, estarán sujetas a que se dictamine la factibilidad de la prestación de servicios públicos (artículo 57).

Cabe señalar que cada entidad federativa de la República y el Distrito Federal definen las obligaciones que el propietario de la tierra debe cumplir para vender los lotes habitacionales a partir de un predio. Dichas obligaciones consisten, en lo fundamental, en la introducción de equipamiento urbano y redes de infraestructura, es decir, agua potable, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, espacios verdes, sitios

para mercados, escuelas, etc.(artículo 49). Esto es lo que se considera un mínimo de bienestar, sin estas exigencias, que se consideran como la función social, el propietario no puede vender, y no se otorgan las licencias. Además, con estas medidas se busca, también, evitar que el gobierno se vea obligado a introducir la infraestructura y los servicios, mientras que el propietario solo se beneficia.

Es por esto que la aplicación de esta legislación implica la intervención de las autoridades para asegurar que la urbanización se produzca conforme a las leyes y los planes en vigor, el medio más importante entonces de intervención es la licencia respectiva que se debe de obtener para poder vender los lotes, ya que quien desarrolle un fraccionamiento sin haber obtenido la licencia correspondiente se hace acreedor a sanciones de diversa índole, y no podrán entregar a los compradores de sus lotes los títulos de propiedad debidamente inscritos en el registro público correspondiente, dando lugar a que una colonia se considere como irregular.⁶⁶

Finalmente, la ley contempla que la administración pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado en el desarrollo urbano, como en los proyectos, en la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular; en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.

D) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995- 2000 y 2001- 2006.

En el sexenio del presidente Zedillo rigió el Plan de 1995 - 2000, que fue

⁶⁶ AZUELA DE LA CUEVA Antonio, La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho, Op. cit., pp. 89-90.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995. Contiene cinco capítulos muy concretos. Para efectos del presente trabajo sólo referiremos el cuarto, que contempla la política de desarrollo social. De este capítulo destacaremos las políticas en materia urbana y regional.

Dicho plan señala, al igual que las anteriores legislaciones que se han venido analizando, que se busca el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos. Hace también un breve repaso de los avances en materia de educación, salud, vivienda, empleo. Sin embargo, señalaba que el problema social de mayor urgencia era la pobreza extrema, tomando en cuenta que cerca de catorce millones de mexicanos no podían satisfacer sus necesidades más elementales.

Por lo que se refiere al desafío demográfico, indica que la población de México en 1990, que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residían en las cuatro principales áreas metropolitanas. Al respecto refirió que en las décadas de los 80 y 90, se ha dado un proceso de redistribución de la población, debido a fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa relocalización de los procesos productivos. Por tanto, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, mientras que las ciudades de tamaño intermedio han tenido un intenso crecimiento, así como ha habido una multiplicación de las ciudades pequeñas.

El objetivo de la política de desarrollo social, está referido a inducir la planificación y la organización del crecimiento de ciudades. propiciar la igualdad de

oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales que les otorga la Constitución, entre ellos podemos recordar el derecho a la vivienda digna y el derecho de propiedad; asimismo, contempla elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y disminuir la pobreza y la exclusión social, que genera la marginación de la población y ésta a su vez problemas sociales como la falta de educación, desempleo, frustración, delincuencia, drogadicción, etc., además de estar de acuerdo con las normas y principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Como estrategias y líneas de acción que contempló el Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran las de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos, armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con la formación de 100 ciudades medias que ofrecen oportunidades de reservas territoriales destinadas a viviendas, el reordenamiento territorial, promover el desarrollo equilibrado de las regiones, privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo e impulsar a la participación ciudadana en acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios.

En cuanto a este último punto, es importante señalar que la industria de la construcción y los funcionarios gubernamentales, entre otros, se han beneficiado con los autoconstructores de viviendas, a causa de los empleos que se generan, reduciendo la falta de demanda de incrementos salariales, además del beneficio que representa para funcionarios gubernamentales el recibir ingresos por permitir

prácticas ilegales y otorgar licencias de construcción a quienes no cumplen con los requisitos legales.

Desde hace muchos años, el desarrollo urbano se enfrenta al reto de la expansión de las ciudades, actualmente, a pesar de la gran concentración de población en las cuatro grandes zonas metropolitanas, ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, existe una tendencia de redistribución de la población.

Una de las áreas susceptibles de desarrollo regional que contempló el Plan Nacional son las microregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, publicado el 30 de mayo del año 2001 en el Diario Oficial de la Federación y que regirá en el sexenio del actual presidente Vicente Fox, cabe señalar que, como parte del marco de investigación que realiza, supone que México para el año 2025, su población habrá alcanzado por lo menos la cifra de 126 millones de habitantes, se puede ver entonces que aunque la tasa de natalidad ha venido disminuyendo desde los años setenta, el ritmo de crecimiento de la población es todavía significativo. Esto determina que en los próximos años las demandas sociales de la población, además de ser diferentes a las actuales, se incrementarán en aspectos tan inherentes al ser humano como lo es la vivienda, para lo cual es evidente que el Estado debe de organizarse.

Por otra parte, reconoce que la pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en zonas urbanas. La pobreza, derivada de la constante

marginación o como consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades. Entre sus manifestaciones más graves observa viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transportes y comunicaciones insuficientes.

Además, en relación con la vivienda, señala que la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda, al mismo tiempo que existe una deficiencia jurídica con respecto a aquellos derechohabientes que ya poseen una vivienda pero carecen de patrimonio como fuente de ahorro e inversión.

En el campo, la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral. Esta situación se agrava porque, a pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.

Entre los objetivos y las estrategias que contempla este Plan para mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los mexicanos, se encuentran las de formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo, perfeccionar los marcos jurídicos y programas gubernamentales, transformando el papel de la administración pública

federal para subrayar su función promotora del desarrollo y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados, diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza, promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales, municipales y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.

Instrumentar lineamientos en acuerdo con autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. Señala también que se aumentarán los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda digna, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Asimismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en materia de vivienda.

Paralelamente, mediante acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno, se apoyará a los agentes y sujetos del sector rural susceptibles de aportar tierras al desarrollo urbano nacional, con el fin de que sean los principales beneficiados de las enajenaciones correspondientes.

Por otra parte, contempla el cuidado del medio ambiente y señala que el crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas, han traído consigo un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa

sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos y de la atmósfera.

Por lo tanto, entre las estrategias que propone para su ordenación, se encuentran las de: Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional, de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo y crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores de la población.

Finalmente, los planes nacionales de desarrollo enunciados señalan los programas que, en cumplimiento con la disposición del artículo 22 de la Ley de Planeación, se elaborarán, entre ellos: Programa de Desarrollo Urbano, Programa de Vivienda, Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.

Al respecto, se puede considerar que hay un gran avance en el marco jurídico del desarrollo urbano. Las principales ciudades del país que presentan alternativas para la población y la inversión, además de contar con las legislaciones que hemos ya analizado en los incisos anteriores del presente trabajo, cuentan con planes de desarrollo urbano vigentes y otras ordenaciones que señalaremos más adelante. Además, se encuentra la legislación rural, es decir, la Ley Agraria, en gran medida importante para el desarrollo urbano, ya que los centros urbanos recibirán la migración rural y a su vez más del 50 por ciento de las áreas que se necesitan para el

crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal. Así que es importante la congruencia y el apoyo que tengan entre sí a fin de tener un control y un ordenamiento en las áreas periféricas y conurbadas de la ciudad de México.

E) DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

Código Civil para el Distrito Federal.

Este Código tiene como antecedente el que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fechas 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto de 1928, entrando en vigor el 1º de octubre de 1932 (para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal) y se estructura de la siguiente manera: Disposiciones preliminares, 4 Libros que tratan de las Personas, de los Bienes, de las Sucesiones y de las Obligaciones, respectivamente, y 9 artículos transitorios. Sus últimas reformas al día de hoy, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del año 2000.

Las disposiciones del presente código rigen en el Distrito Federal en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal (artículo 1).

Este código es complementario de la materia, en razón de que la dinámica del proceso de urbanización implica una transformación de las relaciones sociales y jurídicas en torno a la ocupación de la tierra y a la legitimación de esa ocupación. Por ello, es preciso contemplar el proceso a través del cual se constituyen y se transforman las relaciones sociales y jurídicas de la propiedad.

En su Título Cuarto contempla a la propiedad y dentro de éste, el capítulo primero, artículo 830, señala la definición de la propiedad civil como aquella en la que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes", cabe señalar que consideramos como propiedad civil, la que se deriva de la existencia de la propiedad originaria de la nación señalada en la Constitución, en sus diversas modalidades. Dicha definición funciona, sobre todo, como marco de referencia de este principio general.

Asimismo el Código Civil mencionado, reconoce, en sus artículos 831 y 832, limitantes a las autoridades del Estado para actuar contra la propiedad civil, por ejemplo, la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Además, declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

Respecto al patrimonio de familia, el presente Código Civil contempla en su Título Duodécimo, Capítulo Unico, que "son objeto del patrimonio de la familia: La casa habitación del patrimonio de la familia y en algunos casos una parcela cultivable". Con este punto de vista, en el Código Civil, además de señalarse varios tipos de patrimonio, el patrimonio familiar se convierte en un instrumento de política habitacional.

Código Penal para el Distrito Federal.

Tiene como antecedente el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931 y en vigor a partir del 17 de septiembre del mismo año (para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República, en materia de fuero federal). Se estructura de veinticuatro títulos, que hacen 429 artículos y tres artículos transitorios. Su última reforma se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de noviembre del año 2000.

El Código Penal funciona también como una disposición complementaria con respecto a la urbanización popular, en el sentido de disponer dentro de su Título vigésimo segundo, los delitos en contra de las personas en su patrimonio y entre estos, su capítulo III señala el fraude, en los artículos 386 a 389 bis, contemplando que: "Comete el delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar y transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aún en el caso de falta de pago total o parcial."

En relación con nuestro trabajo, tiene relevancia el significado de que se incurre en responsabilidad penal no sólo cuando se vende tierra ajena, sino también cuando se vende la propia sin cumplir los requisitos mínimos de urbanización que fijan las leyes administrativas. Además, en este tipo de fraccionamientos, no sólo se

falta a la obligación de urbanizar, sino también infringen los derechos de los propietarios, cuando una persona se hace pasar por propietario sin serlo, fracciona y vende los lotes a personas que carecen de este conocimiento, caso común en personas de escasos recursos que generalmente recurren a la autoconstrucción con materiales de baja calidad y en lugares no urbanizados.

Ley de Planeación.

El 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación y entró en vigor un día después. Fue decretada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, consta de 44 artículos, divididos en siete capítulos, relativos a: Disposiciones generales, Sistema Nacional de Planeación Democrática, participación social en la planeación, plan y programas, coordinación, concertación e inducción, y responsabilidades respectivamente, además de 5 artículos transitorios.

Esta ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo Federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establece la Constitución.

Su artículo 4 señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia.

Esta ley vigente señala en su artículo 14, que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se encargará, junto con la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, al respecto encontramos que el legislador no ha hecho modificaciones al texto de dicha ley en razón de que el 21 de febrero de 1992, mediante decreto desaparece la SPP como tal y se fusiona con la SHCP, además, el 24 de febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la SHCP en donde integra unidades administrativas de la SPP y de la SHCP, además de señalar en su artículo 6º la facultad conferida a la SHCP para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, la Ley de Planeación señala que la Secretaría de Desarrollo Social tiene la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (artículos 15).

Señala también que el Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados (artículo 22).

En realidad, un análisis comparativo de la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos demuestra que no existen contradicciones sustanciales entre ambas.

Ley Federal de Vivienda.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Fue decretada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y consta de 65 artículos, divididos en 8 capítulos, que tratan de las disposiciones generales, de la programación de las acciones públicas de vivienda, del suelo para la vivienda, de las normas y tecnología para la vivienda, del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda, de las sociedades cooperativas de vivienda, de la coordinación con los estados y municipios, y concertación con los sectores social y privado, respectivamente, además de 3 artículos transitorios.

Está fundamentada en el artículo 4º de la Constitución, en su párrafo quinto, al establecer una garantía social a favor de la familia, con el objeto de que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para lograr el objetivo Constitucional ya comentado.

Considera como uno de los instrumentos para alcanzar dicho objetivo la programación de las acciones públicas en materia de vivienda. En sus artículos 2 y 6, otorga a la SEDESOL las atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, se establecen los lineamientos generales de la misma, tales como la orientación del papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, privado y social en apoyo a la vivienda, la promoción de las condiciones para que las familias rurales y urbanas, en especial las de mayores carencias, disfruten de una vivienda digna, con servicios adecuados,

calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia y, por último, el fortalecimiento del papel de la vivienda como un factor fundamental para el respaldo del desarrollo económico duradero, dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico, y como uno de los índices fundamentales de bienestar familiar.

Ley de Vivienda del Distrito Federal.

Se decretó el 2 marzo del 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se estructura de 76 artículos, divididos en 10 capítulos, correspondientes a: Disposiciones generales, de las autoridades y de los organismos responsables, de la política y de la programación de la vivienda, del financiamiento, del crédito y de los beneficiarios, de los estímulos a la vivienda, de la producción social de vivienda, de las instancias de participación, de la participación y las responsabilidades, de las medidas de seguridad, sanciones y recursos, respectivamente, y 6 artículos transitorios.

Sus disposiciones, al igual que las legislaciones anteriores, son de orden público e Interés social y tiene por objeto: Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del gobierno del Distrito Federal, en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la zona metropolitana de la ciudad de México; definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad; regular las acciones de los sectores público, privado y social, dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa; establecer los criterios de protección y promoción para la

población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo; establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional y propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades (artículo 1).

Como su nombre lo indica, será aplicable en el Distrito Federal y el área metropolitana de la ciudad de México, siendo supletorias, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y demás ordenamientos legales relacionados con la materia de vivienda, vigentes en el Distrito Federal.

Cabe señalar que da la siguiente definición de "vivienda digna y decorosa", (artículo 3): "El lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas". Como se puede apreciar, en dicha definición se encierran múltiples aspectos sociales problemáticos que generan un desorden psicológico, cultural, económico, social y jurídico.

Las autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones legales de vivienda, son: El jefe de gobierno del Distrito Federal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Ley Ambiental del Distrito Federal.

El 13 de enero del año 2000, es publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y un mes después, entró en vigor, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se estructura con 226 artículos, divididos en siete títulos, que son: De disposiciones generales, de las autoridades ambientales, de la política de desarrollo sustentable, de la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de recursos naturales, de la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental, de los prestadores de servicios ambientales, de las medidas de control, seguridad y sanciones, respectivamente, además de 9 artículos transitorios.

Ésta, tiene su base en el artículo 27 Constitucional y se complementa con los artículos 25 y 26 del mismo ordenamiento, se coordina obviamente con el artículo 115 Constitucional, gran apartado constitucional en materia de Ordenamiento Ecológico.

Tiene por objeto prevenir y controlar la contaminación atmosférica, del agua y del suelo, así como proteger y conservar los recursos naturales. Se puede señalar que sirve como base para la creación de políticas ambientales destinadas a contrarrestar los efectos provocados por la contaminación que causa el aglomeramiento de población y su mala planificación.

Esta ley es de orden público e interés social (artículo 1) y entre sus objetivos afectan a la urbanización popular, el de regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquéllas cuya administración se asuma por convenio con la Federación, estados o municipios. Se aplicará en la protección y conservación del suelo destinado a la

conservación competencia del Distrito Federal y en la evaluación y autorización del impacto ambiental y riesgo de obras y actividades.

La urbanización irregular que se produce en las áreas periféricas y conurbadas de la ciudad de México, ha venido causando serios problemas en la conservación y regeneración de los recursos naturales, por ejemplo, los asentamientos irregulares que se ubican en barrancas (depresiones geográficas que por sus condiciones topográficas y geológicas se presentan como hendiduras y sirven de refugio de vida silvestre, de cauce de los escurrimientos naturales de ríos, riachuelos y precipitaciones pluviales y que constituyen zonas importantes del ciclo hidrológico y biogeoquímico, artículo 5), lo cual causa severos trastornos al medio ambiente, que no permiten que se cumpla con el adecuado ciclo de regeneración de la naturaleza, por lo tanto, dicho ordenamiento ambiental es de gran importancia en nuestro estudio.

Según su artículo 6, son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal: El jefe de gobierno del Distrito Federal; el titular de la Secretaría del Medio Ambiente; los jefes delegacionales del Distrito Federal; y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

La novedad en esta ley es la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, como organismo encargado de proteger, defender y restaurar el medio ambiente y el desarrollo urbano, así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos, con el fin de procurar el cumplimiento de dichos fines (artículo 11).

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Este ordenamiento tiene como fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de junio de 1997.

Se estructura con cinco Títulos que son, respectivamente, los siguientes: Disposiciones generales, de los programas, del ordenamiento territorial, de la ejecución de los programas y del Consejo Asesor del Desarrollo Urbano, de las certificaciones y licencias. En total, se compone de 56 artículos y 6 artículos transitorios.

El presente reglamento tiene como objeto contemplar las normas de ordenación establecidas en la LDUDF, señala el contenido de los Programas, sus procedimientos, registro y ejecución, señala restricciones y especificaciones para el aprovechamiento del suelo urbano y de conservación. Contempla las certificaciones y licencias y su expedición.

La autoridad encargada en la expedición del presente reglamento es el jefe de gobierno del Distrito Federal, según lo establecido por el artículo 10 de la LDUDF. Asimismo, las autoridades responsables encargadas de hacer cumplir sus disposiciones serán la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano.

Dentro de este reglamento podemos citar con relevancia a nuestro tema que su artículo 20 señala las delimitaciones de las zonas marcadas por los programas delegacionales y parciales, dentro de los cuales se incluyen los límites del territorio del Distrito Federal, los linderos de la zona federal, en los ríos, arroyos, canales,

lagos, etc., los linderos de las barrancas, que para nosotros representan zonas de alto riesgo en construcciones Irregulares.

Señala también, en sus artículos 45 al 54, las formalidades de la expedición de licencias de relotificación, de la de conjunto y la de condominio y su expedición en las delegaciones del Distrito Federal o por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Este Programa se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de marzo de 1996 y corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya que su contenido se sujeta a las previsiones de dicho Plan, como lo establece el artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Cabe señalar que tanto el Programa Nacional de Desarrollo Urbano como el Programa de Vivienda, que se señalará más adelante, son parte del Sistema Nacional de Planeación que como ya se mencionó, tiene su marco jurídico en la Constitución Política, que atribuye al Estado la organización del Sistema de Planeación, según sus artículos 25, 26, 27, 115, 116, 120 y 124. Asimismo, la Ley de Planeación estableció las bases de su operación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, en forma general, es un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales, los organismos del sector privado, las organizaciones del sector social y los grupos y

organizaciones de la sociedad civil, para efectuar y poner en marcha acciones de desarrollo en beneficio de la sociedad.

Las etapas del proceso de planeación son, la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales y especiales, para su posterior ejecución y retroalimentación a la nueva formulación. Los planes y programas, son acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal acordadas con gobiernos estatales y municipales, convenidas con organizaciones del sector social y privado.

Así pues, deseamos hacer mera mención del Programa Nacional de Desarrollo Urbano que consideramos importante en nuestro estudio ya que comprende el diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias, el patrón de distribución de la población, la estructura de sistemas urbanos y rurales en el país, las estrategias aplicables al ordenamiento de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población; las políticas generales, los lineamientos y estrategias a seguir y las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país.

Sus dos objetivos principales son, el promover una mejor distribución de la población y de las actividades económicas sobre el territorio nacional, e inducir el crecimiento ordenado de cada ciudad dentro de un marco de estricto respeto a la autonomía de los municipios y a la soberanía de los estados involucrados.

Está compuesto por los programas de: 100 ciudades, de Consolidación de las zonas metropolitanas, de Ordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano y de Impulso a la participación social en el desarrollo urbano.

Se considera a dichos programas, Instrumentos de planeación normativos de mediano plazo y tendrán siempre una coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Programa de Vivienda.

Como acabamos de señalar, dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación establece la obligación para las dependencias de la Administración Pública Federal de elaborar los programas de mediano plazo, asegurando la congruencia de los mismos con el Plan Nacional de Desarrollo. En tal sentido, compete a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), elaborar el Programa de Vivienda.

Se publicó el 3 de junio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y se basa en las demandas y propuestas señaladas en los Foros de Consulta Popular llevados a cabo para su elaboración. A través del Programa, el Gobierno Federal asume el compromiso fundamental de instrumentar una política de desarrollo social cuyo objetivo primordial es elevar los niveles de bienestar de la población y coadyuvar a la configuración de ciudades y centros de población que proporcionen oportunidades para todos, y que se traduzcan en más vivienda, de mejor calidad y al alcance de las familias mexicanas, especialmente las de menores ingresos.

Comprende los siguientes apartados: Política general de vivienda, lineamientos generales de la política de vivienda, líneas estratégicas para la promoción de vivienda, fortalecimiento institucional de los organismos promotores, mejoramiento y

ampliación de los servicios de financiamiento, desregulación y desgravación, suelo para vivienda, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana y fomento tecnológico.

Los aspectos prioritarios de dicho Programa que interesan a nuestro tema de manera directa son: El ánimo de fortalecer a los organismos promotores de la vivienda, manteniendo su vocación social; mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento a la vivienda; desregular y desgravar a la vivienda; superar la escasez y combatir la carestía del suelo para vivienda y fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, así como la comercialización adecuada de materiales e insumos para la construcción.

El Programa de Vivienda, tal y como lo establece el propio Plan Nacional de Desarrollo, articulará las decisiones concretas y la asignación de los recursos requeridos para realizar las acciones que signifiquen el alcance de las metas de la administración y, sobre estas bases, asegurar el cumplimiento de los objetivos marcados por el Plan.

Cabe señalar que los instrumentos de control de la planeación son, los informes trimestrales de la situación económica, de gabinete, de la Comisión gasto-financiamiento y de auditorías. Por su parte, los instrumentos de evaluación del control de la planeación son, los informes de gobierno, de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, cuenta pública y labores de informes de cada sector o entidad.

Según resultados de SEDESOL,⁶⁷ los organismos encargados de proporcionar vivienda otorgaron un total de 475 mil 34 créditos en sus diversas modalidades, es decir, 85.5% en adquisición de viviendas y 14.5% en mejoramiento de vivienda y otras líneas de crédito. La inversión alcanzó 56 mil 271 millones 700 mil pesos, con lo que estiman generaron más de 2 millones 203 mil empleos, todo esto a través de organismos como INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, FONHAPO, VIVAH y otros que incluyen a; la Banca, PEMEX, CFE, FOVIMI- ISSFAM y los organismos municipales de vivienda.

Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de noviembre de 1974, pero fue reformado por decreto publicado el 26 de febrero de 1999. Abroga el Acuerdo Presidencial del 7 de agosto de 1973, por el que se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Se estructura de cuatro Considerandos que hacen referencia al problema que es objeto de nuestro estudio, es decir, los asentamientos irregulares en grupos de población urbana, las políticas destinadas a regular la tenencia de la tierra y de las intenciones de la Comisión, tales como favorecer el crecimiento racional y

⁶⁷ Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Resultados del Programa de Vivienda 1995- 2000, México, 2000.

homogéneo de las zonas urbanas y el mejoramiento de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados. Consta de 13 artículos y 5 artículos transitorios.

Su objeto es la reestructuración de dicha Comisión que tiene por objetivos: Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal, promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene conforme a la legislación aplicable, promover y, en su caso, coordinar programas con las dependencias y entidades paraestatales y federales, a efecto de satisfacer los requerimientos del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para el desarrollo urbano, entre otras.

Es un decreto de orden público, que tiene como órgano de gobierno al Consejo de Administración y está integrado por: El Secretario de Desarrollo Social, el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, sendos representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de la Reforma Agraria, del INFONAVIT, del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.

Podemos darnos cuenta que los ordenamientos con los que contamos son bastos, y contemplan en realidad la formación de las ciudades, su planificación, su

ordenamiento y sus fenómenos, ya que se adaptan a la urbanización popular, sin embargo, si bien existen todos estos ordenamientos, la calidad de vida de los sectores populares sigue siendo muy mala, quizá esto se deba a que existen fallas en su aplicación, las cuales necesitan de un mayor estudio, tales podrían ser la corrupción, la segregación física de los asentamientos populares, con respecto a los asentamientos ocupados por grupos de mayores ingresos (factor de marginación), la aceptación de servicios incompletos proporcionados a los de menores ingresos con promesas de mejoramiento que tardan mucho en ser cumplidas, en el mejor de los casos, etc.

F) DERECHO COMPARADO.

Antes de comenzar este estudio, quisiera hacer la aclaración que se ha encontrado información que resulta insuficiente para la comparación del derecho entre varios países con respecto del fenómeno de la urbanización popular a nivel mundial, por lo tanto, se citarán sólo los casos específicos de dos países latinoamericanos y un país europeo.

A lo largo de este trabajo, se ha podido observar que en el ámbito mundial el desarrollo y la falta de planificación de las grandes ciudades, degenera más tarde en una serie de problemas, destacando de entre ellos la sobreexplotación de las mismas. Este fenómeno ha ocasionado la creciente demanda de viviendas dignas y la escasez de las mismas agravando la situación y propiciando fenómenos que conllevan a una problemática más profunda, como lo es la urbanización popular.

Es por eso que analizaremos, de manera general, los principios de derecho bajo los cuales se rigen y se enfrentan al fenómeno algunos países. Cabe señalar que la problemática de la urbanización popular es más frecuente en los países subdesarrollados que en los desarrollados ya que, generalmente estos últimos, tienen una evolución de ciudad occidental más larga y se encuentran en otra etapa de desarrollo.

En el caso de Colombia, éste tiene un atraso social en cuanto a los problemas planteados por el acelerado proceso de urbanización, apenas en 1990 incluyó en su legislación un estatuto de regulación del suelo urbano de corte intervencionista.⁶⁸ Asimismo, el 6 de julio de 1991, fue aprobada por su Asamblea Nacional Constituyente la Nueva Constitución de la República de Colombia (publicada en la Gaceta Constitucional No. 114 del 7 de julio de 1991), la cual derogó íntegramente a la anterior que había regido desde 1886.

La Constitución vigente en Colombia, respecto a la urbanización, contiene avances sustanciales, por ejemplo, para la finalidad social del Estado y de los servicios públicos contempla todo el capítulo 5 del Título XIII, para su regulación, en el cual consagra que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que corresponde a él, la regulación, el control y la vigilancia de éstos. El objetivo fundamental de su actuación es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Contempla que para dicho fin el gasto público social tendrá prioridad en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales y que se podrán conseguir subsidios para que las personas de menores

⁶⁸ FERNÁNDEZ V. Juan Manuel, Derecho y Urbanización en Colombia, AZUELA Antonio y otros, La Urbanización Popular y el orden jurídico en América Latina, Op. cit., p.31.

ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (artículo 356 en adelante).

En su Constitución, se mantiene el tradicional tratamiento de garantizar la propiedad privada, como función social (artículos 58 y 333). En nuestra Constitución, como ya se señaló, la propiedad privada la contempla de igual manera el artículo 27.

El Estado colombiano intervendrá por mandato de ley en la explotación y regulación del uso de suelo y en la utilización y producción de servicios públicos y privados, también para promover la productividad, competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334), es decir, que de manera especial intervendrá para asegurar a todas las personas, en especial las de menores ingresos, para que puedan adquirir bienes y servicios básicos.

Protege la propiedad y habla de las formas de expropiación de sus tierras que se darían sólo por causas de utilidad pública e interés social, mediante sentencia judicial e indemnización previa (artículo 58), por su parte, el artículo 27 Constitucional, fracción VI y el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 836, faculta también a las autoridades de los estados, Distrito Federal y municipios, para ocupar la propiedad particular mediante indemnización y con fines de bien común. Corisagra también su Constitución, el derecho a todos los colombianos a una vivienda digna y confiere al Estado la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiamiento a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas (artículo 51). Nuestra legislación también contempla en su Constitución el derecho a la vivienda digna y decorosa para todos los habitantes del país (artículo 4).

Asimismo, promueve la Constitución de Colombia, en su artículo 313, a los Consejos, que son cuerpos colegiados de elección popular y de carácter local, a establecer la reglamentación de los usos de suelo y los límites, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda, mientras tanto, la Constitución mexicana, en su artículo 73, faculta al Congreso para los mismos fines.

Entonces, podemos concluir que la ideología jurídica del estado colombiano en materia de suelo urbano, corresponde a la de un Estado social de derecho, que reconoce la propiedad y la iniciativa privada y que interviene para garantizar el derecho a todos sus habitantes de los beneficios de la urbanización, regulando la utilización del suelo urbano, buscando el bienestar de sus ciudadanos mediante el bienestar general, y confiriendo en gran medida acciones a las autoridades locales para la regulación de la urbanización, así como para la prestación de servicios públicos.

Colombia cuenta también con una Ley de Reforma Urbana o también conocida como ley 9ª de 1989, expedida por el Consejo de su República en su Diario Oficial año CXXV, No. 38650, del 11 de enero de 1989, y sus objetivos concuerdan con los señalamientos de su Constitución, contemplando la planificación, la ordenación, la protección y la organización en materia urbana. Establece la necesidad de planes nacionales, regionales y municipales, de ordenamiento de los usos de suelo y el desarrollo de los procesos de urbanización, lo que en México equivale a las disposiciones señaladas en el artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos, al conformar el Sistema Nacional de Planeación.

Sanciona rigurosamente el fraude urbano que se comete contra personas de escasos recursos aprovechándose de su necesidad de tierras y viviendas⁶⁹, en el caso de México, es el Código Penal, en sus artículos 386 a 389 bis, el que contempla el delito de fraude.

Defiende el espacio público para uso de los ciudadanos, agiliza los procedimientos de adquisición del suelo urbano y racionaliza su costo.

Confiere, en sus artículos 1 y 2, la responsabilidad a los municipios para adoptar planes de desarrollo que contendrán: Un plan y un reglamento de usos de suelo, un plan vial, de servicios públicos y de obras públicas, un programa de inversiones que contendrá principalmente los servicios públicos como, agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección de basura, vías y transportes, vivienda, empleo, educación, salud, seguridad pública, etc., las reservas de tierras destinadas a la urbanización, la asignación para el desarrollo de terrenos no urbanizados y la protección de reservas destinadas a la protección del medio ambiente y de la ecología.

Esta ley de Reforma Urbana, en su artículo 44, define lo que se entiende por vivienda de interés social y, al igual que México, en su Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 7, fracción XLIX, relaciona el concepto con el costo de la vivienda y los salarios mínimos. Cabe señalar que en México son 15 salarios mínimos anuales el precio máximo de venta, mientras que en Colombia se refiere a la cantidad menor de 100 a 135 salarios mínimos mensuales, dependiendo del número de habitantes de la población.

⁶⁹ FERNÁNDEZ V. Juan Manuel, Op. cit., pp.31-38.

En cuanto a la prescripción adquisitiva extraordinaria del dominio, señala que se dará después de una posesión pacífica e ininterrumpida por 5 años, en forma tal que pueda lograrse la regularización de los títulos de tenencia y regularización urbanística de los asentamientos ubicados en las zonas subnormales de las ciudades, mientras que en México, el Código Civil señala la prescripción, en su Título Séptimo, artículo 1152, el cual contempla que la prescripción podrá llevarse a cabo en 5 y 10 años, dependiendo de la buena o mala fe con que se haya hecho posesión del bien.

Es preciso resaltar que consagra la obligación a sus municipios de establecer en los planes de desarrollo, la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y la reubicación de los asentamientos humanos con riesgos eminentes para la salud y seguridad de sus habitantes, la regularización y la legislación de asentamientos ilegales o subnormales y el cubrimiento de servicios públicos.

Al respecto, podemos señalar que esta disposición es equiparable con la que señala nuestra Ley General de Asentamientos Humanos, en su Capítulo Tercero, artículos 11 al 19, aunque cabe señalar que México faculta a los tres niveles de gobierno para la creación de planes y programas, mientras que la Ley de Reforma Urbana hace un gran énfasis en la facultad de los municipios para la aplicación y la ejecución de esta ley, haciendo omisión de la intervención de los niveles centrales y regionales del aparato estatal- regional en el ordenamiento territorial de Colombia.

El capítulo V de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989), en sus artículos 44 al 62, se dedica exclusivamente a la legislación de títulos para vivienda de interés

social. Los objetivos de este capítulo son, además de propiciar la regularización de asentamientos humanos de vivienda, establecer mecanismos de titulación y evitar ocupaciones de dichos asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo.

Una disposición que nos llama la atención, es la que señalan los artículos 53 y 54 de dicha ley, en la cual se consagra la posibilidad de expropiación sin indemnización por razones de equidad, en los casos de urbanizaciones piratas, estableciéndose un sistema de presunciones legales con relación a la participación de los propietarios de los terrenos sobre los cuales se desarrollan dichas urbanizaciones; además, la facultad de ordenar estas expropiaciones radica exclusivamente en las entidades territoriales locales. En México, el artículo 27 Constitucional, en su párrafo segundo, señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Podemos concluir que los ordenamientos legales, tanto en México como en Colombia, que regulan el ordenamiento urbano, tienen gran similitud en sus intereses de orden social, bienestar público y en su organización, además, ambos países presentan el problema de la urbanización popular, fenómeno que, como ya se mencionó, se presenta principalmente en los países subdesarrollados de América Latina.

Por lo que respecta a la urbanización en el Derecho de Ecuador, podemos citar que tiene las bases jurídicas en su Constitución Política, aprobada el 5 de junio de 1998 por la Asamblea Nacional Constituyente y publicada en el Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.

Al igual que la Constitución colombiana y la mexicana, la Constitución de Ecuador, en el artículo 23, numerales 6, 7 y 20, reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano ecológicamente, en donde se disponga de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad que aseguren la salud, la alimentación, nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, trabajo, educación, empleo, recreación, vivienda, vestido, etc.; asimismo, el artículo 30 de la misma, establece que la propiedad, en cualquiera de sus formas, constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la organización de su economía mientras cumpla su función social. Esta deberá traducirse en una elevación y redistribución del ingreso que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo (para nosotros artículo 27) en cualquiera de sus formas mientras cumpla una función social. También, su artículo 33, considera que para fines de orden social las instituciones del Estado podrán expropiar mediante indemnización.

Podemos señalar que estas disposiciones se asemejan a los derechos que reconoce nuestra Constitución en su artículo 4º, en relación con el 26º y 27º, respectivamente y, en definitiva, se observa que el interés del Estado en los dos casos es reconocer el derecho a la vivienda digna y decorosa con el objeto de alcanzar un bienestar social que se traduzca a través de la propiedad, en beneficios generales y equitativos de riqueza.

Señala Torres Galarza ⁷⁰ que en la legislación ecuatoriana no existe correspondencia entre lo que señala el texto constitucional, con relación a la función social de la propiedad, y las normas secundarias, generando incongruencia y

⁷⁰ TORRES GALARZA Ramón, El Ejercicio del Derecho al suelo en Ecuador, AZUELA Antonio y otros, La Urbanización Popular y el orden jurídico en América Latina, Op. cit., pp. 59- 60.

contradicción en su aplicación. Nos da como ejemplo el Código Civil (R.O./ Sup. 104 del 20 de noviembre de 1970) que define el derecho de dominio (o también llamado de propiedad, artículo 618) y lo concibe como el derecho de uso, goce y disposición, pero, al momento de presentarse casos concretos, el principio señalado no es completamente útil ya que las normas más desarrolladas que materializan los principios civilistas, acaban prevaleciendo sobre aquéllas que teóricamente deberían ser superiores y la función social de la propiedad se convierte en una idea para que el Estado funcione como intermediario en la solución de problemas entre propietarios y no propietarios, usando como instrumento la función social de la propiedad. Además, señala que el problema se agudiza al tratarse de la tierra urbana y no existir disposiciones de carácter secundario equivalentes a lo que es su Ley de Reforma Agraria para el campo, que permitan la aplicación y el cumplimiento efectivo del principio Constitucional señalado con anterioridad dentro de los límites de la ciudad.

Al respecto, consideramos que los ordenamientos jurídicos se caracterizan por encontrarse dentro de un orden jerárquico, donde la Constitución con su carácter de ordenamiento primario, funciona como fundamento de los ordenamientos secundarios que se desprenden de ésta, por lo tanto es necesario que exista coherencia entre ambos para no generar contradicciones de la ley o lagunas de ésta que propicien malas interpretaciones de lo que el legislador quiere decir.

Además, la Constitución de Ecuador, crea y faculta al Consejo Nacional de Desarrollo, el cual fija políticas generales, económicas y sociales del Estado, y elabora los correspondientes planes de desarrollo; asimismo, está encargado de fijar la política del país para la solución de los problemas nacionales de acuerdo a los

principios de respeto a la soberanía del Estado y la autodeterminación de los pueblos (artículo 89 Constitucional).

La Constitución de Ecuador, en su artículo 32 (equiparable al artículo 115 fracción V, con relación al párrafo tercero del artículo 27, de nuestra Constitución), otorga a las municipalidades la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de las ciudades, de conformidad con la ley, a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, menciona que el Estado estimulará los programas de vivienda de interés social. Fundada en esta norma constitucional ecuatoriana, la Ley de Régimen Municipal (R.O. No. 129 del 27 de julio del año 2000), asigna a los municipios atribuciones y competencias relacionadas con el uso del suelo y la planificación urbana.

Las políticas sobre el uso del suelo urbano son ejecutadas a través de ordenanzas municipales, planes reguladores y resoluciones administrativas que tienen por finalidad, establecer las normas que regularán el uso y acceso al suelo dentro de los límites urbanos.

En Quito, la capital de Ecuador, se presenta una realidad semejante a la de la ciudad de México, con relación al crecimiento acelerado, expansivo y sin control de la periferia y de los distritos metropolitanos (zonas conurbadas), la ocupación ilegal y espontánea de áreas de protección ecológica y de zonas sujetas a riesgos naturales, y los efectos secundarios producidos por esta situación, tales como el déficit de abastecimiento de los servicios básicos. Ante esta realidad, la ciudad de México, en sus ordenamientos emanados de la Constitución, resaltando de entre ellos la Ley General de Asentamientos Humanos, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito

Federal; y Quito, con su Ley del Régimen Municipal antes mencionada y el Reglamento Urbano de Quito (R.O. No. 23 del 7 de junio del 2000), contemplan objetivos semejantes, tales como: La regulación de procesos y tendencias actuales de expansión y consolidación, así como la normatividad correspondiente para las zonas de expansión futuras, la actualización del límite urbano, según los procesos de desarrollo social y actuación del suelo, entre otras.

Un punto que vale la pena mencionar es que el Reglamento Urbano de Quito, sienta las bases para iniciar el proceso de descentralización de la gestión municipal, estableciendo un sistema coordinado y jerárquico de sectorización de la ciudad. Dichas bases, la legislación mexicana las tiene contempladas en su artículo 73 Constitucional, fracción XXIX-C, al establecer la concurrencia en materia de asentamientos humanos de los tres niveles de gobierno, el Federal, los estatales y los municipales, es decir, confiere autonomía a cada uno de ellos para gestionar en materia urbana, aunque siempre en mutua coordinación, como lo señalan los artículos 115 Constitucional, fracciones V, VI y 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos, al contemplar de manera conjunta y coordinada la regulación de los municipios conurbados, con apego a la ley.

Cabe señalar que los instrumentos normativos que pretenden regular el uso y distribución del suelo en la capital de Ecuador, se complementan con la formulación del Código de Arquitectura y Urbanismo, que define las normas mínimas y recomendables de diseño y construcción para pretender garantizar la funcionalidad,

seguridad, estabilidad e higiene de los espacios urbanos y edificaciones que deben ser ejecutados en Quito.⁷¹

Podemos señalar al respecto, que si bien la regulación ecuatoriana en materia de asentamientos humanos y vivienda se asemeja a la nuestra, considero que México tiene un mayor adelanto, el cual se ve manifestado en la amplia regulación no sólo para su capital, sino a nivel federal también, objetivo que actualmente no se ha logrado con satisfacción en Ecuador.

Finalmente, analizaremos los ordenamientos con que cuenta España en materia de asentamientos humanos y vivienda. La Constitución española, decretada el 27 de diciembre de 1978 y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 28 de agosto de 1992, señala en su artículo 33 el derecho a la propiedad privada, y le da el mismo sentido de las Constituciones anteriormente señaladas, incluyendo la de México, es decir, determina la función social de la propiedad privada.

Por otra parte, el artículo 47 de la Constitución española consagra el derecho de todos sus habitantes, de disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Asimismo, obliga positivamente a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, es decir, regular la utilización del uso de suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, legitimando la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (legitima la existencia de un sistema de planeamiento, ejecución y financiamiento de la actividad urbanística).

En su artículo 45, reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y ordena a los poderes públicos proteger la utilización racional de todos los

⁷¹ TORRES GALARZA Ramón, Op. cit., p. 63.

recursos naturales y, por tanto, del suelo, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la necesaria solidaridad colectiva. En estos objetivos se basa la ordenación urbanística del territorio. Como ya lo hemos mencionado, en nuestra Constitución, el artículo 27 es la base para la protección y regulación del medio ambiente, en coordinación con lo establecido en los artículos 115, 25 y 26, que mencionan la base de la planeación del desarrollo.

La Administración General del Estado español tiene encomendadas por el artículo 149 Constitucional, las competencias para la regulación de la normativa básica que permita la existencia de las condiciones necesarias para el acceso a la vivienda, concretamente, la coordinación de las políticas de vivienda pasa por la planificación general de la actividad económica y la ordenación del sistema crediticio que se establece para todo el Estado. En México, tanto a nivel federal como local, contamos con la Ley de Vivienda. La ley federal, en su capítulo VI lo dedica a la regulación del otorgamiento de créditos y asignación de vivienda y establece, en sus artículos 45 y 46, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las autoridades financieras y las crediticias, expedirán las reglas de la operación y otorgamiento de los créditos para la obtención y mejoramiento de vivienda, dando preferencia a las personas de más bajos ingresos y a las que sean sostén de su familia.

La Constitución española, en su artículo 148, asigna a las comunidades autónomas las competencias exclusivas en materia de vivienda.

En cumplimiento de los citados preceptos, la Administración, tanto autonómica como estatal, ejecuta una serie de medidas que se han ido plasmando en planes de vivienda, así como en los convenios entre sus administraciones.

Un ejemplo de esto en España es la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/1992, del 26 de junio de 1992 y publicada en el Boletín Oficial del Estado del 30 de junio de 1992, la cual contempla, en su Título III, de Planeamiento Urbanístico del Territorio, artículos 65 al 176, las clases de instrumentos de planeación, entre los que señala, el Plan Nacional de Ordenación, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (los cuales afectarán a la totalidad o parte del territorio de una comunidad autónoma), la ordenación urbanística de los municipios que se realizará a través de los planes generales municipales y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento; los planes generales municipales se desarrollarán, según los casos, en planes parciales, planes especiales, programas de actuación urbanística y estudios de detalle.

En México, este ordenamiento equivaldría a la Ley de Planeación y más concretamente al Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículo 11 LGAH), que contempla programas sectoriales como lo es, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (artículos 12- 14 LGAH).

Por otra parte, el artículo 137 de la Constitución española establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Además, agrega que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por su parte, la Constitución

mexicana también confiere autonomía a los estados y los municipios en sus respectivas jurisdicciones con respecto de la Federación.

Finalmente, los artículos 15 al 18 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del 26 de junio de 1992, contemplan el destino, las prohibiciones y autorizaciones del régimen del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Entre las prohibiciones del suelo no urbanizable, se encuentran las siguientes: En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos, en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines. En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre el régimen de los asentamientos rurales.

Podemos concluir que España tiene un amplio sistema de ordenamiento en cuanto a leyes y planes se refiere, sin embargo, al igual que México, Ecuador y Colombia, todos contemplan desde sus Constituciones, los principios de función social que tienen los Estados con respecto a la propiedad y, por ende, a la vivienda, asimismo, contemplan el interés social que se busca para sus ciudadanos.

Cabe resaltar la importancia que dan al derecho a la vivienda digna y decorosa, al grado de llevarla como principio Constitucional, así como el interés que dichos países tienen con respecto de la protección del medio ambiente en las ciudades.

Por último, podemos señalar que las cuestiones alrededor de las cuales gira el derecho urbano, sobre todo en Latinoamérica, son la formación de nuevos pueblos y el acceso al derecho de la vivienda, es claro señalar que se han incorporado nuevas problemáticas que lo hacen más complejo, tal como la urbanización popular. El Derecho Urbano en Latinoamérica se orienta actualmente hacia la regulación de las tierras, el acceso al derecho a la vivienda, los procesos de titulación de lotes, la provisión de servicios, la planificación urbana, el medio ambiente, el control urbano y la descentralización de la gestión local metropolitana. En general, como es el caso de México y de muchos otros países, se ocupa de todas aquellas dimensiones que tocan las condiciones de vida urbana de la población. Otro elemento de constitución del Derecho Urbano está marcado por las luchas y reivindicaciones populares, por las prácticas de relación entre autoridades locales y organizaciones populares, la creciente significación de la negociación política como estrategia de resolución de conflictos, etc.

V. CAPÍTULO CUARTO: TRASCENDENCIA SOCIAL.

1. - CAUSAS QUE HAN GENERADO UNA PROBLEMÁTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO:

A lo largo de este trabajo, hemos visto que la ciudad nace de la modernidad, los procesos de industrialización generan corrientes migratorias del campo a la urbe que rápidamente exceden las capacidades de gestión y los recursos existentes. La ciudad crece a cada momento y con ella la magnitud y complejidad de sus problemas, estos, a nivel mundial, tienen en gran medida las mismas causas, aunque existe una diferencia en los efectos que ocasionan, dependiendo del contexto social, económico y político del país.

A) SOCIALES.

La Ciudad de México presenta un sin número de problemas que se han venido agudizando y que amenazan con rebasar la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones. Problemas tales como vivienda, contaminación, migración, transporte, drenaje, abasto, inseguridad, corrupción, basura, ambulante, entre otros, han llegado a situaciones límite.

Evidentemente, el crecimiento explosivo de la población, en buena parte, ha sido la causa generadora de los problemas que hoy padecemos, pero no exclusivamente.

Pensar en que todas las dificultades de la ciudad se deben al "fenómeno natural" de que crecemos y nos multiplicamos, es ocultar parte de la explicación del problema, ya que para ello han contribuido otros factores, como la carencia de una planeación sistemática y el centralismo ancestral de las actividades políticas y económicas del país en esta parte del territorio nacional.

El proceso de migración y urbanización que ha experimentado México en las últimas décadas, ha contribuido a la concentración de población, tan sólo en el año 2000 la población urbana era de 72 759 822 habitantes, es decir, las dos terceras partes de la población nacional. En el caso del Distrito Federal, en el mismo año, la población urbana ascendía a 8 584 919 de 8 605 239 total. Este fenómeno se manifestó en una expansión territorial del espacio periférico construido en la ciudad, en el que se ubicó el mayor número de viviendas con baja calidad en su construcción. Por otra parte, persiste una gran dispersión de la población nacional en 196 mil 328 localidades con menos de 2,500 habitantes, y en el Distrito Federal se localizan 449 localidades de las mismas características cuyas viviendas también presentan condiciones de precariedad en su construcción.⁷²

Cabe señalar que, a partir de los años cincuenta, la región en su conjunto experimentó el proceso conocido como "transición demográfica": En un número importante de ciudades a nivel mundial, la mortalidad comenzó a descender rápidamente, mientras que la caída de la fecundidad no se manifestó hasta mediados de la década de los años setenta. La tardanza en el ajuste entre ambas variables y

⁷² Fuente: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda, Cifras al 14 de febrero, 2000.

los problemas de desnutrición infantil condujeron al supuesto de que la población crecía sin control y generaba un desabasto de servicios públicos.

El problema de la pobreza seguía creciendo, así que se hicieron observaciones en el sentido de que podía disminuirse este problema, reduciendo la fertilidad, a través de una política amplia de difusión de los métodos de control de la natalidad entre la población femenina.

Además, todo lo anterior colaboró en la generación de uno de los más graves problemas que enfrenta la ciudad y tiene dimensiones casi catastróficas: la contaminación.

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en adelante ZMCM, los transportes aportan la mayor contaminación de monóxido de carbono, hidrocarburo y óxido de nitrógeno, 50% de las emisiones globales de dichos contaminantes provienen de la gasolina y el diesel. En dicha zona se encuentra el parque vehicular más grande en todo el país, tan sólo entre automóviles, camiones de pasajeros, de carga y motocicletas, suman un total de 4 millones 86 mil 840, de los cuales 3 372 089 son del Distrito Federal y 714, 751 de los municipios conurbados.⁷³ Esta concentración de vehículos, causa el mayor riesgo en términos de degradación ambiental. Las delegaciones y municipios Gustavo A. Madero, Naucalpan y Ecatepec, tienen el mayor número de vehículos registrados.

En cuanto a la actividad industrial, en el Distrito Federal ha disminuido, pero la de los municipios conurbados registra un creciente ritmo de implantación de establecimientos industriales. Actualmente, en la ZMCM existen 13 491 industrias, de

⁷³ Fuente: INEGI, elaborado con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2000, datos al 31 de diciembre.

las cuales 7 475 se encuentran en el Distrito Federal y 6 016 en los municipios conurbados. Dichas industrias son potencialmente contaminantes.⁷⁴

Como vemos, los automotores y las industrias contaminan el aire que respiramos pero la corrupción administrativa, en todos los niveles, ha contribuido enormemente en ello. En la ciudad se rebasan prácticamente todos los días las normas mínimas de calidad del aire.

En cuanto a la basura, la situación es también bastante severa, ya que en la Ciudad de México se generan grandes cantidades de residuos sólidos municipales (conocidos como basura), que incluyen desechos domiciliarios, los generados por los comercios y pequeñas industrias, así como los producidos en mercados y jardines públicos, todos estos ascienden a 4 millones de toneladas anuales, es decir, 11 mil toneladas diarias, de las cuales las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón y Coyoacán producen más del 50%. En complemento, 28 municipios conurbados del Estado de México generan 6 mil 500 toneladas diarias.

Por si fuera poco, la Ciudad de México produce también 6 millones de toneladas anuales de residuos peligrosos, que pueden ser corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, inflamables o biológico- infecciosos. Para su recolección se imparten programas para el manejo de estos.

Para la recolección de basura, manejo y disposición de los residuos, el gobierno posee 13 estaciones de transferencia, 3 plantas de selección y aprovechamiento de residuos sólidos, 2 sitios de disposición final y el parque vehicular de recolectores domiciliarios. Se puede señalar que el 68.1% de las viviendas, depositan la basura en un camión, 3.7% en un contenedor público, 2.3% la

⁷⁴ Fuente: INEGI, Censo Económico 1999, Enumeración Integral, Resultados oportunos, México, 1999.

queama o entierra, 4.2% la tira en la calle, lote baldío, barranca, grieta o cuerpo de agua, hábitos que constituyen una preocupación, por los efectos adversos que provoca a la salud, a la atmósfera y al subsuelo. En el Distrito Federal el 93.3% tiene servicio de recolección domiciliaria.⁷⁵

Por lo que a la vivienda se refiere, de los 97 millones 483 mil 412 habitantes que conformaban la población total del país a fines del año 2000, con 21 millones 948 mil 60 viviendas, la ZMCM cuenta con una población de 17 millones 786 mil 983 y 4 millones 221 mil 494 habitaciones con 17 millones 728 mil 577 ocupantes. Por lo tanto, podemos ver que aún sigue existiendo un déficit de vivienda bastante considerable de cantidad y de calidad, y la demanda va en aumento para una población que crece al 1.8% a nivel nacional y 1.6% para la ZMCM.⁷⁶

El agua es otro problema. Según la Comisión Nacional del Agua,⁷⁷ se consumen 65 metros cúbicos por segundo, tan sólo en el Distrito Federal el déficit acumulado es de 3 metros cúbicos por segundo, pero se pronostica que en un futuro próximo, será necesario traer agua de cuencas hidrológicas cada vez más lejanas, como la de Temascaltepec, dado que los recursos propios son insuficientes; evidentemente, esto generará un alza en el costo de dicho servicio. Aparte de ello, hay que considerar los problemas que se derivan de la sobreexplotación de los mantos acuíferos del Valle de México, como son los hundimientos y las inundaciones.

Al problema de la escasez de agua contribuye la urbanización popular, por lo siguiente: La zona urbana del territorio del Distrito Federal es de 42% y el suelo de

⁷⁵ Fuente: INEGI y GDF, Anuario Estadístico del Distrito Federal, México, 1999.

⁷⁶ Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

⁷⁷ Fuente: Comisión Nacional del Agua, Situación del Subsector del Agua Potable en la ZMCM.

conservación de 58%, es esta zona, que incluye bosques, áreas agropecuarias y pastizales, la que está siendo ocupada por la progresiva urbanización. En este suelo de conservación se efectúa la mayor parte de recarga de los acuíferos que abastecen en un 60% a la Ciudad de México, el 40% restante proviene de las cuencas de los ríos Lerma y Cutzamala, pero próximamente el abastecimiento del Lerma se reorientará hacia el Valle de Toluca y es posible que el de Cutzamala se dirija a satisfacer al Estado de México. Así pues, ya que la urbanización realizada en estas áreas ha deteriorado las condiciones necesarias de conservación del ecosistema, el agua de lluvia para el consumo y abasto de la población no es captada y se disminuye la capacidad de recarga de los acuíferos, provocando el déficit señalado y amenazando con el crecimiento próximo del mismo. Cabe señalar que, en el Distrito Federal, 190 mil habitantes que se asientan en áreas irregulares reciben 10 millones de litros de agua en forma gratuita a través de camiones- cisterna y, además, de las 100 cuencas hidrológicas del país, 50 están sobreexplotadas, por lo tanto, extensas regiones tienen problemas de abasto de agua.⁷⁸ Según el INEGI,⁷⁹ la disponibilidad nacional del agua es de 79.3% en viviendas que cuentan con dicho servicio diariamente, ya sea todo el día o a determinadas horas, el 11.2% lo recibe cada tercer día, el 3.8% dos veces a la semana y el 2.8% eventualmente.

Dentro de otro aspecto de la ciudad, existen ideas insistentes en torno al desmoronamiento de lo social y de la vida pública, el florecimiento del individualismo y el retorno a la vida privada, el predominio de lógicas de aceleración de tiempos

⁷⁸ MENÉNDEZ GARZA, Fernando, Los Retos del Agua en el Distrito Federal, Publicación de Ecológica Consultores, México, 4 de diciembre del 2000, pp. 1-2.

⁷⁹ XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

históricos, la proliferación de espacios de anonimato, el triunfo de la comunicación a distancia y los trazados electrónicos como nuevos vínculos con el mundo.

Los estudios clásicos del modo de vida urbano insistían ya, a principios de siglo, en la incapacidad del habitante de la ciudad para mostrar disposición a ser abordado.

Por otra parte, en la Ciudad de México existen un sin número de familias marginadas que en busca de alimento y de una mejor forma de vivir, salieron del campo dejando atrás sus costumbres, su espacio, sus tierras, etc., generalmente este tipo de familias tiene un bajo nivel de escolaridad, lo que ocasiona que no puedan encontrar un trabajo relevante para el sistema, son víctimas de la explotación, de esta manera, generan una frustración y depresión que se transforma en una conducta agresiva que desemboca en adicciones de toda índole, delincuencia, etc.

Finalmente, dentro de este inciso, considero importante señalar como una causa de la problemática urbana, el insuficiente dimensionamiento que se le ha brindado al estudio de la urbanización popular actual, ya que es importante reconocer que el fenómeno que se presenta hoy es diferente al que se conocía en los años setenta.

Actualmente, la desindustrialización de los centros se manifiesta también en la reorientación de varios procesos terciarios hacia dichos centros, con una capacidad poco reconocida para transformar y eventualmente apoyar su recuperación y, por qué

no, ocupar dichos espacios tradicionales céntricos por grupos sociales de nivel medio.⁸⁰

B) POLÍTICAS.

Como ya hemos visto, el crecimiento demográfico ha venido generando problemas cada vez más complejos, no sólo estrictamente urbanos, sino sociales, políticos, económicos y ambientales.

Esta reflexión nos obliga a plantearnos el crecimiento sin control que nuestras autoridades han permitido en la Ciudad de México (a pesar de contar con el suficiente ordenamiento jurídico al respecto), sin abordar los problemas en su conjunto, aplicando políticas a veces tardías, o medidas que lejos de atenuar el problema lo llegan a complicar, o bien otorgando servicios a pequeños grupos y tratando de convencer a la población de que por fin se ha encontrado la solución definitiva, aunque en el fondo sean campañas electorales y se trate de mejorar la imagen de los que en gran medida han contribuido al desarrollo de la problemática.

En la Ciudad, las autoridades han realizado planes urbanos que han resultado inoperantes en la práctica, y la democracia para elegir a los gobernantes y la forma de gobernar del Distrito Federal no ha coadyuvado a las soluciones de esta problemática.

⁸⁰ HIERNAUX NICOLAS Daniel, Nuevas dimensiones de las problemáticas urbanas y regionales, Ciudades, Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana, Número 49, México, enero-marzo de 2001, p.10.

La complejidad de todo ello constituye un freno al crecimiento y en cualquier momento puede sobrevenir el colapso. Se debe considerar que estamos en una ciudad en etapa de emergencia.

Por otra parte, la población de la Ciudad de México es aún muy pobre, pues el 75% de sus habitantes vive en muy mala situación económica. Al respecto, se agrega que el 55% de la población nacional activa recibe un ingreso inferior al de dos salarios mínimos mensuales (del 1º de enero del 2001 a la fecha, el salario mínimo nacional es de 40.35 pesos), 47.5% vive en condiciones de hacinamiento, 27.8% de la población mayor de 15 años no ha terminado la primaria (factor que le resta oportunidades de empleos mejor remunerados), casi 15% tiene piso de tierra en su vivienda y cerca de 12% no cuenta con agua entubada ni con drenaje.

Ahora bien, en la Ciudad de México no es extraño observar que se destinen recursos insuficientes para la ejecución de programas "prioritarios" como: seguridad pública, promoción de justicia, ecología, producción agropecuaria, salud, seguridad social, atención preventivo- curativa, ampliación de planteles educativos, vivienda, transporte, agua, drenaje, tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos y, en contraste, se destinan recursos bastante suficientes para crear o instalar programas, como por ejemplo, el lujoso corredor de Santa Fe, la creación del nuevo aeropuerto en Texcoco, entre otros, que, desde nuestro punto de vista, no son prioritarios y benefician directamente sólo a unos cuantos, generalmente los más favorecidos, además de ayudar a incrementar la mancha urbana.

Hasta aquí hemos bosquejado algunas de las graves dificultades que agobian a la Ciudad de México, la capital más antigua de América.

La complejidad y diversidad de esa problemática impacta directamente a las organizaciones que tienen que enfrentarla y al proceso de toma de decisiones, por lo que ciertamente se requiere diseñar nuevas formas y políticas de gobierno para la ciudad, que busquen realmente resolver esa problemática y sean cumplidas.

Ahora bien, en cuanto al tratamiento estatal de los procesos de urbanización en la Ciudad de México, encontramos que en los años cuarenta se dio la formación de colonias proletarias y el rasgo predominante del Estado fue el desarrollo de mecanismos que apuntaban a incorporar al orden político a los colonos demandantes de tierra y servicios, a través de formas corporativas de organización y representación. Esta política implicó de hecho un amplio soporte gubernamental y diversos grados de convivencia entre las autoridades estatales y municipales y las actividades de los fraccionadores.

Desde fines de los años setenta el Distrito Federal fue convertido en referente del control del proceso de urbanización. La institucionalización de los planes de desarrollo urbano era convergente con una política de control acrecentado sobre los procesos de provisión del suelo para los sectores populares. Finalmente esta política resultó la inducción de condiciones diferentes para el desarrollo de un mercado irregular de suelo de bajo costo.

En el Distrito Federal no se desarrollaron programas de reservas territoriales, debido a que la política oficial ha consistido en la imposición de límites taxativos al crecimiento del área urbanizada, definiéndose como alternativa la redensificación de áreas que manifiestan una disminución considerable del uso habitacional.

La política de regularización masiva de la propiedad de las colonias populares aplicada desde los años ochenta, ha operado como la señal más clara, consistente y persistente, respecto de la tesitura gubernamental en relación con los procesos de urbanización popular, introduciendo de este modo un elemento de gran certidumbre en la incorporación irregular de suelo al área urbanizada para el uso habitacional popular.⁸¹

Otro componente central de los programas de regularización masiva de la propiedad del suelo en colonias populares, que fue parte de la política social institucionalizada, se llevó a cabo a través del Programa Nacional de Solidaridad, en el sexenio de Salinas. Este tipo de programas de regularización, más que depender de la aplicación de recursos financieros, requerían de la movilización de un conjunto de recursos y procedimientos administrativos y jurídicos.

La regularización de la propiedad, evidentemente, es una forma que requiere de la intervención estatal en las colonias populares, la cual depende más que financieramente, del grado de prioridad política y social que se le asigne desde las altas esferas gubernamentales. De cualquier forma, para que se otorguen títulos de propiedad a los colonos, se requiere operar a través de las normas jurídicas que regulan el derecho a la propiedad.

En un artículo de la revista de análisis "Ciudades"⁸², Roberto Contreras, de Proyectos y Construcciones en México, considera que la intervención del sector público es necesaria en la incorporación del suelo de propiedad pública a usos

⁸¹ DUHAU Emilio, Op. cit., pp. 277-278.

⁸² JIMÉNEZ HUERTA Edith, Incorporación de suelo a usos urbanos, Ciudades, Revista Trimestral de la Red de Investigación Urbana, Número 47, México, julio- septiembre de 2000, p. 62.

urbanos y que debe participar en el desarrollo del suelo como negocio, pero nunca tratando de dirigir el proceso, sino proporcionando los terrenos y después facilitando, a través de la normatividad, el proyecto, el cual se plantea por etapas: La primera, se forma con un fideicomiso, para poder dar inicio al proyecto, se pone como garantía la tierra y se tramita el crédito con Banobras. Para las etapas siguientes, se plantea recuperar la inversión inicial y financiación de las etapas posteriores, es decir, las inversiones iniciales incrementan los precios del suelo y con las ganancias que estos incrementos generan se pagan las inversiones siguientes, de esta forma se han llevado a cabo varios proyectos como el de Tres Ríos, en Culiacán, Hermosillo y Campeche y, según el autor, las ganancias obtenidas por el proyecto fueron suficientes para reubicar a los habitantes de los asentamientos irregulares en estas áreas sin costo para ellos, además de tener un restante para financiar obras de infraestructura en las ciudades sin erogar dinero extra.

Considero que a pesar de ser una idea controvertida, por partir del punto de que el desarrollo del suelo es un negocio con potencial de dejar ganancias para todos, si la falta de corrupción y el beneficio en primer lugar de los intereses básicos de la población se manifestaran, podría ser un proyecto efectivo de aplicación en más localidades. Después de todo, es necesario creer en la transparencia del manejo de fondos de nuestras autoridades.

C) ECONÓMICAS.

A los problemas tradicionales de vivienda, abastecimiento de agua, drenaje, basura, etc., se ha venido a agregar el derivado de la crisis económica que se ha hecho permanente a partir de los años setenta. También, por el continuo crecimiento de la población, que de acuerdo a estimaciones basadas en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000 del INEGI, el área metropolitana de la Ciudad de México tiene actualmente un incremento anual de 1.64%, equivalente a 284 mil 591 habitantes.

Efectivamente, la sociedad mexicana ha vivido dos décadas de programas, reformas y pactos que, al fin de cuentas, no han logrado estabilizar la economía y sí han tenido un costo social elevado, tal como el incremento de las desigualdades sociales y regionales, la pobreza, la marginalidad, el subempleo y el empleo informal, estos últimos, se han constituido en la forma normal de participar en la economía para los mexicanos.

La reestructuración del capitalismo, con su fase de crisis prolongada y su correspondiente política neoliberal, ha cambiado las condiciones, la ciudad ya no es el lugar donde se encuentra tan fácilmente empleo y posibilidad de mejorar el nivel de vida de la población migrante, sino al contrario, a partir del quinquenio 1980 a 1985, la Ciudad de México experimentó, por primera vez desde 1930, una reducción absoluta de sus empresas industriales de 38.4 a 33.1%, el personal ocupado en las industrias decrece.

Las perspectivas no han sido muy favorables para los habitantes. En el mejor de los casos, la reactivación económica no absorbe más que a sectores muy preparados. Sin embargo, la recuperación de altas tasas de crecimiento está lejos de lograrse, todo parece indicar que la situación económica y social de la población urbana será cada vez más insostenible.

La política económica de los últimos sexenios ha contribuido también con los problemas de la ciudad de manera notable, al lanzar al desempleo a miles de mexicanos, muchos de los cuales han acabado de vendedores ambulantes y, en el peor de los casos, como delincuentes.

Según datos del INEGI,⁸³ la tasa de desempleo abierto en la ciudad de México entre enero y noviembre del 2000, fue del 2.24%, la población ocupada en el mismo año de 97.76% y de dicha población económicamente activa se distribuyó por sectores de la siguiente manera: 35.9% en el sector industrial, el 29.5% en el comercio, el 20.6% en comunicaciones, el 6.3% en transportes y el 7.7% en otras actividades.

Además de todo, el crecimiento de la economía mexicana ha excluido a sectores, grupos sociales y empresas que no fueron apoyadas, no ha habido un desarrollo regional equilibrado y se ha permitido una degradación constante de los recursos naturales, entre otros. Esta incertidumbre en el entorno macroeconómico dificultó la planeación de empresas y contrajo la creación de empleos, elevó la inflación y deprimió los salarios. Todo esto representó una grave alteración del patrimonio, sobre todo el de los más empobrecidos.

⁸³ Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano, cifras al mes de noviembre del 2000.

En las extensiones periféricas, generalmente habitan los grupos más empobrecidos, dado que las oportunidades de acceso al suelo les han sido diferenciadas en el mercado metropolitano. En estas zonas de la ciudad, la consecución de la infraestructura básica y vial, así como de los servicios y equipamientos urbanos, no va precedida de cualquier planificación, sino de largos periodos de luchas y reivindicaciones por los que tienen que pasar los movimientos populares urbanos.⁸⁴

Después de las últimas crisis, el país enfrenta retrasos en infraestructura, ineficacia en la prestación de servicios públicos y un severo déficit en calidad y cantidad de viviendas.

En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB), el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señala que en el año 2000 ascendió a 574 mil 445.1 millones de dólares.

Con respecto a la ZMCM, la concentración de actividades por unidades político- administrativas se refleja en el Distrito Federal en cinco delegaciones; Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Benito Juárez y Gustavo A. Madero.

La estructura económica sectorial del Distrito Federal mostraba en 1998 que la aportación mayor venía de los servicios comunales, sociales y personales y ascendió al 30.8%, le siguieron la división del comercio, restaurantes y hoteles, con 21.7%, la industria manufacturera, con 19.4%, y la gran industria de servicios financieros, seguros y actividades inmobiliarias, de alquiler, con 14.4%.

La gran industria, privilegiada por la política económica neoliberal, se mantiene, moderniza y vuelca a la comercialización de artículos de importación, pero

⁸⁴ SALAZAR CRUZ Clara, *Espacio y Vida Cotidiana en la Ciudad de México*, 1ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1999, p.43.

varios miles de micro, pequeñas y medianas empresas quiebran a causa de la reducción de la demanda interna, la competencia desigual en el "libre" mercado, la dificultad para cambiar tecnológicamente, las altas tasas de interés, la usura de la banca, y la falta de apoyo estatal. Al mismo tiempo, las cadenas productivas se desarticularon. La construcción, muy dependiente de los ciclos económicos globales, que se orientó hacia el sector moderno (oficinas, turismo y comercio de lujo) y la vivienda para la población de altos ingresos, tiene un carácter abiertamente especulativo y muestra signos de sobreoferta y saturación del mercado.

La severa afectación de la actividad agropecuaria y forestal tradicional de la periferia metropolitana, atrasada y de baja rentabilidad, facilita la urbanización rápida y la destrucción de reservas naturales indispensables para el equilibrio ecológico.

El desarrollo económico se asocia con altos niveles de urbanización en un proceso de innovación y cambio continuos. Crecimiento económico y desarrollo significan, hoy en día, desarrollo urbano. Por lógica, si el país ha de aspirar a un desarrollo sustentable, tendrá que asegurarse de contar con ciudades sustentables.

D) CULTURALES.

Al hablar de las causas culturales que han originado una problemática en la ciudad de México, es necesario evocar aquellos rasgos que definan y diferencien nuestra ciudad de las tantas otras en el mundo.

Al respecto, un rasgo característico es sin duda el tamaño de su población y su escala territorial. La migración de población del interior del país hacia la ciudad de

México y la tasa de crecimiento natural (cada vez en menor proporción), constituyen fenómenos que más allá de remitirnos sólo a procesos demográficos, de centralización de actividades productivas y acceso a servicios, nos remiten a una conformación sociocultural de referentes diversos, es decir, converge la sobrevivencia y la mutación de lo local en lo metropolitano, de lo moderno con lo tradicional, podríamos llamarlo, "lo popular urbano", que, según Miguel Angel Aguilar,⁸⁵ es una de las vertientes de estudio más productivas sobre los procesos culturales en la ciudad. Algunos procesos relevantes en la conformación y significación de la ciudad son: La centralización de la vida económica, política y cultural del país en torno a la ciudad de México, que aunque actualmente se intenta redistribuir con el apoyo a las ciudades medias, la importancia de la ciudad de México como capital del país sigue siendo atractiva a la concentración. Otro proceso relevante podría ser la definición del proyecto urbano de modernización que gracias a la industrialización, como vía de impulso económico, demanda la modernidad en la construcción de teatros, museos, vías de comunicación, etc.

Por otra parte, paralela a la concentración industrial, los sectores populares reivindican sus habitaciones en las áreas periféricas de la ciudad.

Asimismo, la ciudad de México ha sido durante muchos años el centro de atracción para la migración campo-ciudad, que busca una mayor oportunidad de empleo y condiciones mejores de vida, si bien los habitantes del campo o de pequeñas ciudades cercanas tienen derecho a la gran ciudad, en donde exista un

⁸⁵ BASSOLS Mario Coordinador, Campo y Ciudad en una era de transición, problemas, tendencias y desafíos, Aguilar Miguel Angel, La ciudad de México como experiencia urbana: rasgos y tendencias, 1ª edición, Ed. UAM-I, México, 1994, pp.202-203.

acceso igualitario a los satisfactores urbanos, la ciudad de México aún no ha cumplido dichas expectativas.

El crecimiento de la población y del área urbana, como ya hemos visto, da origen a fenómenos que permiten crear un espacio habitable sobre terrenos que no contienen las condiciones adecuadas de urbanización, tal como sucede en la urbanización popular en zonas periféricas y conurbadas, y la incorporación de sus habitantes a formas de relación con instancias gubernamentales, a fin de negociar estos asentamientos irregulares para que se equipen con servicios públicos que generalmente son insuficientes.

En cuanto a los sectores de ingresos medios, estos generan propuestas de promotores inmobiliarios para acceder a condominios o unidades habitacionales, en donde más tarde generan una nueva oferta de servicios, tales como salones de belleza, gran cantidad de tiendas de abarrotes, consultorios dentales, veterinarias, etc., todos aquellos negocios que cubran las necesidades cotidianas de la población de dichas habitaciones.

Cabe señalar que los equipamientos culturales de la ciudad de México, se encuentran mal distribuidos e insuficientes para el fomento de la cultura, especialmente en áreas de menores recursos, es decir, el equipamiento cultural se concentra en 3 zonas, las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán. El Bosque de Chapultepec, el Centro Histórico y la zona sur, que incluye Ciudad Universitaria, Coyoacán, San Ángel, tiene el equipamiento cultural de alto nivel (museos, teatros, salas de conciertos para música clásica, etc.). Esta distribución propicia su acceso y uso por sectores socialmente diferenciados.

Es posible encontrar en las delegaciones periféricas y municipios conurbados la menor oferta de equipamiento cultural, ni siquiera podemos encontrar una variedad de salas cinematográficas, un ejemplo de esto es la delegación de Iztapalapa que, siendo la más poblada, cuenta con no más de 5 salas de cine.

Sin embargo, el gran número de cines se encuentran en los centros o conjuntos comerciales, manifestando el desplazamiento del uso del espacio público para fines de paseo visual por acceso a centros comerciales y una configuración del ocio para ciertos sectores sociales, en donde el centro comercial representa una oferta variada de actividades a realizar, con condiciones de seguridad y homogeneidad social, que, otra vez, son incosteables para las personas de menores ingresos, limitándolas de la posibilidad de asistir.

A partir del sismo que sufrió la ciudad en el año de 1985, se concentraron esfuerzos civiles y gubernamentales en tareas de reconstrucción, y se ha puesto en marcha un programa que promueve la cultura en el centro de la ciudad con acciones de restauración de edificios del patrimonio histórico, la apertura de nuevos museos y la realización de festivales en la plaza mayor. Sin embargo, el centro de la ciudad sufre aún de grandes deterioros de vivienda popular, ambulante, contaminación, embotellamiento o caos vial, etc.

La ciudad de México ha sufrido de inequidad, improvisación y autoritarismo. Aún le afectan las crisis económicas y la contaminación ambiental. La ciudad registra los efectos de la descoordinación de políticas y programas, problemas de duplicación, paralelismo y contradicción en las acciones gubernamentales.

El desempleo ha crecido y ha hecho una ciudad menos sustentable. Aunque a menor ritmo, la expansión de la ciudad sigue creciendo, a partir de los impulsos combinados de la especulación inmobiliaria y las necesidades de supervivencia de los sectores empobrecidos. La población de la ciudad de México crece de manera desigual, es decir, en el Distrito Federal lentamente y en los municipios conurbados y áreas periféricas rápidamente.

Sin embargo, la población que trabaja en el Distrito Federal sin residir en él, es muy amplia y ocasiona impactos en la infraestructura y los servicios públicos ciudadanos.

La intensidad del proceso de expulsión de población del Distrito Federal registrado en los últimos años, ha generado presiones en los municipios metropolitanos del Estado de México, principalmente a través de asentamientos irregulares.

En la ciudad parece ser que la posibilidad de responder al derecho constitucional de vivienda digna depende del nivel de ingresos de la población. En el caso de que los ingresos y los costos de suelo y de materiales de construcción sigan sin tener un equilibrio, las dos terceras partes de la demanda de vivienda optarán por la vivienda irregular en las zonas periféricas, en gran parte sobre los municipios conurbados del Estado de México.⁸⁶

Finalmente, como aspecto cultural, podemos señalar que en relación con la urbanización popular y la regularización de tierras, los movimientos urbanos

⁸⁶ Eibenschutz Hartman Roberto, La nueva política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno de la ciudad de México, BERISTAIN Javier coordinador, Los Retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI, 1ª edición, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1999, pp.103, 112, 117.

populares son organizaciones políticas de clase, que entablan acciones reivindicatorias concretas (invasiones, regulación de tierras, etc.). Están compuestas por clases de trabajadores, que no poseen medios de producción, sólo su capacidad de trabajo, en un medio capitalista, luchan por sobrevivir. Este orden social adquiere cuerpo y personalidad frente al Estado, que es con quien sostiene sus principales relaciones.⁸⁷

2.- EFECTOS GENERADOS POR LA PROBLEMÁTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO:

A) SOCIALES.

Hoy, la Ciudad de México está en crisis, se habla del desmoronamiento de lo social, del individualismo, de la reducción de espacios públicos y menor socialización. A nivel particular, se habla de pobreza, de inseguridad, de contaminación y deterioro del medio ambiente, de autoritarismo y falta de democracia.

La mancha urbana provoca el perjuicio y destrucción de bosques, tierras de cultivo y áreas de recarga de acuíferos, además de que extiende el marco espacial de actividades urbanas en usos del suelo especializado que sólo puede ser accesible en vehículos privados. Esta suburbanización obliga a mayores desplazamientos, incrementa las demandas de movilización de kilómetros recorridos y de combustibles:

⁸⁷ GALINDO Jesús, Movimiento Social y Cultura Política, 1ª edición, Ed. Universidad de Colima, México, 1987, pp.14-16.

populares son organizaciones políticas de clase, que entablan acciones reivindicatorias concretas (invasiones, regulación de tierras, etc.). Están compuestas por clases de trabajadores, que no poseen medios de producción, sólo su capacidad de trabajo, en un medio capitalista, luchan por sobrevivir. Este orden social adquiere cuerpo y personalidad frente al Estado, que es con quien sostiene sus principales relaciones.⁸⁷

2.- EFECTOS GENERADOS POR LA PROBLEMÁTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO:

A) SOCIALES.

Hoy, la Ciudad de México está en crisis, se habla del desmoronamiento de lo social, del individualismo, de la reducción de espacios públicos y menor socialización. A nivel particular, se habla de pobreza, de inseguridad, de contaminación y deterioro del medio ambiente, de autoritarismo y falta de democracia.

La mancha urbana provoca el perjuicio y destrucción de bosques, tierras de cultivo y áreas de recarga de acuíferos, además de que extiende el marco espacial de actividades urbanas en usos del suelo especializado que sólo puede ser accesible en vehículos privados. Esta suburbanización obliga a mayores desplazamientos, incrementa las demandas de movilización de kilómetros recorridos y de combustibles:

⁸⁷ GALINDO Jesús, Movimiento Social y Cultura Política, 1ª edición, Ed. Universidad de Colima, México, 1987, pp.14-16.

La calidad del aire se degrada con ello, así como la eficiencia económica y, por tanto, la competitividad global de la ciudad.

La Ciudad de México es también el eje de integración metropolitana, el sistema que le da conectividad a los procesos urbanos, especialmente al transporte.

Hasta el año 2000, casi 18 millones de personas habitábamos esta ciudad, consumíamos 65 metros cúbicos por segundo de agua y generábamos diariamente más de 11 mil toneladas diarias de basura. En el Distrito Federal vive casi el 10% de los mexicanos, incluyendo a niños en la miseria que duermen en las calles. La Ciudad de México, tiene un gran déficit de viviendas, al que anualmente se agregan otras tantas por deterioro, 6.6% de la población no cuenta con energía eléctrica, 12.5% carece de agua potable y 23.6% no tiene drenaje.⁸⁸

Por si esto fuera poco, sin considerar los delitos no denunciados el año pasado, se registraron en México 1 millón 338 mil 473 ilícitos. Tan sólo en el Distrito Federal, entre enero y junio del año 2000, fueron 905 delitos al día por cada 100 mil habitantes.

En el presente año, los primeros seis meses, el promedio diario de denuncias, según cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue de 939. El secuestro se registra como el único ilícito que aumentó con la cifra de 1 cada 24 horas, en promedio, 141 casos en el año 2000 y hasta junio del presente año se tenían ya, 60 casos.⁸⁹

De igual forma, encontramos otro efecto de la desbordada urbanización:

⁸⁸ Fuente INEGI, XII Censo General de la Población y Vivienda, 2000.

⁸⁹ MONGE Raúl, La delincuencia, en aumento, Proceso, Semanario de Información y Análisis, Número 1296, 2 de septiembre del 2001.

Entre 1980 y 1990 se otorgaron en la ciudad, un millón 743 mil créditos institucionales para la construcción o adquisición de vivienda nueva terminada o progresiva, mientras que en el mismo período, el inventario habitacional creció en términos absolutos 4 millones 55 mil viviendas. Esto quiere decir que, el 57 % de las viviendas se construyeron con recursos propios, créditos particulares o a través de la autoconstrucción, esta última, como hemos visto, aunque no siempre, es una práctica a la que acuden las familias de no asalariados o de bajos ingresos, que no pueden ser sujetos de crédito de algún esquema acorde a su capacidad de pago y realizan dicha práctica con materiales de muy baja calidad y en zonas riesgosas no propicias para el uso habitacional.

Actualmente, la oferta de créditos para vivienda sigue sin alcanzar a cubrir la demanda que continúa creciente.

La especulación inmobiliaria, combinada con la concentración del mercado, de una parte, y de otra, el descontrol de precios y las tasas crecientes de desempleo y subempleo, son factores que impiden el acceso social al suelo y a la vivienda; igual efecto ocasiona una distribución desigual del ingreso que, como ya hemos visto, tiende a profundizarse; la ineficiencia de los esquemas de financiamiento, imposibilitan, también, atender adecuadamente la demanda de vivienda popular. Además, se carece del cumplimiento de una planeación integral y sustentable que asegure ofertas suficientes y adecuadas de tierra y vivienda; en consecuencia, la falta de reservas territoriales y un mercado inadecuado a las características del poblamiento, propician las invasiones y el uso de terrenos inapropiados, dificultando el funcionamiento de la estructura urbana y elevando los costos de la urbanización en

materia de infraestructura, servicios públicos y equipamientos, es decir, impiden el desenvolvimiento adecuado de los procesos habitacionales.

Al mismo tiempo, los reglamentos y las prácticas públicas inapropiadas por el desconocimiento de la problemática, tales como, el bloqueo, la corrupción, la falta de claridad en las áreas de competencia, los efectos negativos de una política de regularización de la tenencia de la tierra que alienta y avala la irregularización de los procesos habitacionales; y, el comportamiento demográfico y sociocultural de la ciudad, hacen inviables las soluciones convencionales de uso del suelo y tipo de viviendas, así como de la pérdida de viviendas en las áreas centrales e intermedias de la ciudad, del despoblamiento generalizado y de la subutilización de la infraestructura existente, reduciendo así, cuantitativa y cualitativamente, las funciones habitacionales de la ciudad.

El mercado de la vivienda en renta se caracteriza por su declive, mala regulación y hacinamiento: El tamaño de la ciudad y las nuevas modalidades de la migración crean incertidumbre y propician el reagrupamiento de núcleos familiares en condiciones irregulares: La indefinición de la propiedad y de usos permitidos en zonas ejidales, así como la falta de su difusión, crea incertidumbre sobre los derechos de la misma. Los impactos regionales de la globalización acentúan la inequidad social y la competencia entre usos del suelo en perjuicio de la vivienda, la vivienda media y de interés social ofrece baja rentabilidad a los constructores, por eso buscan otros mercados y se desprofesionalizan estas modalidades.

Se carece de una cultura y tecnologías apropiadas que potencien la autoconstrucción de vivienda media y popular. Los conjuntos habitacionales, en

general, y los condominios, en particular, generan niveles altos de conflictividad social.

El resultado del proceso inducido por la industrialización se manifiesta en un significativo papel de primacía urbana, además de generar la acentuación de flujos migratorios, como ya lo hemos analizado, para la Ciudad de México y muchas otras ciudades, en virtud del colapso agrícola.

En cuanto a la delincuencia, resulta notable el dato anteriormente señalado de que diariamente en el Distrito Federal se cometen 905 delitos promedio al día por cada 100 mil habitantes, sin contar con los que por miedo o desconfianza en las autoridades no se denuncian. Tan sólo el año pasado, se registraron 1474 delincuentes sentenciados en el fuero federal, entre éstos los que sobresalen son, de narcotráfico, con 529 sentencias, robo con 66 y homicidio con 8, entre otros.⁹⁰

Por lo que respecta al ambulante, cabe señalar que se trata de un problema muy complejo, ya que involucra una intrincada red de intereses políticos y económicos, en donde el gobierno ha jugado un papel decisivo, pues lo ha tolerado, ya que representa una válvula de escape para las presiones sociales y políticas derivadas del desempleo; además de que a las distintas organizaciones de ambulantes se les ha amarrado a la estructura y prácticas de partidos políticos.

Por otra parte, la masificación rompió con la tradición, con la estructura social que daba seguridad a los habitantes de la Ciudad de México como una sociedad enorme, se rompen los lazos de amistad, de relación familiar, de permanencia social, se da la competencia sin límites, la inseguridad hace que se viva en constante

⁹⁰ Fuente: INEGI, Dirección General de Estadísticas y Sociales, México, 2000.

aislamiento y sin verdadera comunicación. Los medios de comunicación enajenan a las masas al proponerles identidades de otras sociedades, ajenas a nuestra realidad.

La modernidad nos hizo transitar de la dominación de los estatus atribuidos a la de los estatus adquiridos, voluntarios. La ciudad se concibe como un espacio donde la estructuración de los grupos se da con base en nuevos criterios, más relacionados con la edad, la estética o el estilo de consumo, por mencionar algunos.

Otros efectos que se pueden señalar como problemas urbanos son, la ingobernabilidad, el autoritarismo, etc. En realidad, cabe señalar que lo expresado indica que el estudio del ámbito urbano regresa con fuerza para todas las ciencias sociales y los estudios culturales.

Cabe señalar que el crecimiento del área metropolitana no ha podido ser detenido ni por los obstáculos físico-geográficos, tales como cañadas, cerros, zonas que se inundan durante el periodo de lluvias, zonas de minas de arena, basureros, etc., ni por otras restricciones, como el tipo de uso del suelo, tierras dedicadas a la agricultura, granjas, ejidos, establos y zonas lecheras, zonas industriales, incluso con empresas altamente contaminantes, cuya localización original estaba fuera del área urbana.

La existencia de límites marcados en los planos reguladores ha sido sólo formal, pues la realidad es que la llamada mancha urbana o urbanización descontrolada, no sólo ha pasado sobre los obstáculos anteriormente enunciados, sino que ha invadido y destruido zonas no permitidas para usos urbanos y que formaban parte de la reserva ecológica de la ciudad, como pueden ser, entre otros, la serranía del Ajusco, la Magdalena Contreras, el Desierto de los Leones, etcétera.

B) POLÍTICOS.

En México, la política desarrollista resultó un fracaso, la descomposición del sector agrícola y el proceso de industrialización fueron acompañados por una enorme migración hacia la ciudad, que propició la incapacidad de generar y extender los servicios básicos suficientes que requerían los nuevos habitantes. Los barrios marginales surgieron rápidamente, habitados por personas que muy pronto empezaron a percibir que el sueño del desarrollo no iba con ellos. En gran parte, el descuido del sector agrícola se tradujo en una caída de la producción de alimentos, viéndose obligados a importarlos, como ya se hacía con la maquinaria y otros insumos para el sector industrial; la falta de inversión en el sector agrícola fue generando una progresiva pérdida de competitividad en el mercado internacional. Todo ello llevó a un progresivo desequilibrio de la balanza de pagos: Se gastaba en comprar fuera mucho más de lo que se ganaba vendiendo en el exterior.

Las políticas de desarrollo se centraron en las familias y se partía del presupuesto normativo de que la maternidad era el rol primordial de las mujeres para generar una población abundante, porque suponían contar con un amplio ejército de mano de obra. Así, con la modernización venía también la agudización de los roles asignados según sexo.

En cuanto a la superficie urbanizada del D.F., es de 63 400 hectáreas y la de la Zona Metropolitana del Valle de México de 184 000 hectáreas, con índices de ocupación y densidad inmobiliaria y poblacional diversos, marcados por la dispersión y discontinuidad. Aunque ocurren procesos interiores de reutilización, reconstrucción

y densificación inmobiliaria, prosigue la tendencia al crecimiento periférico o sobre los ejes carreteros. Se observa un alto grado de fragmentación y segregación territorial y social, resultante de los patrones históricos de configuración urbana, las políticas estatales y la debilidad de la planeación, acentuadas por el neoliberalismo de los últimos dos decenios.

Otros efectos políticos de la problemática urbana que existen en la Ciudad de México, son los resultados de malas políticas de desarrollo, entre estos, se encuentran los relativos a los tipos de transporte, los congestionamientos y la contaminación, que si bien fueron detectados oportunamente por autoridades y especialistas, se tomaron medidas que en su momento dieron resultados positivos y que con el tiempo se diluyeron con el aumento de población, de vehículos y distancias; el caso de los ejes viales que hoy en día son insuficientes.

Otra política que ha sido un fracaso es el programa "Hoy No Circula", planteado originalmente con carácter temporal y, por causas desconocidas, implantado con carácter permanente, al coincidir con una transitoria recuperación económica y con la liberalización de los créditos bancarios por parte del gobierno, el número de vehículos incrementados rebasaron por mucho los existentes al inicio de la medida, complicándose cada vez más la circulación, aumentando el consumo de gasolina casi al doble y, por lo tanto, incrementando aún más el volumen de emisiones contaminantes.

La constante denuncia de grupos ecologistas y la emergencia ambiental por el aumento y permanencia de los índices de contaminación motivó la puesta en operación del doble Hoy No Circula, afortunadamente la medida fue suspendida por

protestas de la población, pues se ha creado conciencia de que un incremento masivo de vehículos sólo favorece a las empresas productoras y contribuye a agravar el tránsito y la contaminación. Las autoridades no han abordado correctamente la raíz del problema, ya que si se tiene identificado que la mayor proporción contaminante corresponde a vehículos, no se ha observado que se tome ninguna medida realmente correctiva, quizá debido a que al tomar resoluciones que benefician el interés general pudieran afectarse intereses de particulares.

Con todo esto ha surgido el problema de las enfermedades derivadas de la contaminación del ambiente por plomo, ozono, monóxido de carbono, etc., que se manifiestan en la salud de los habitantes de la Ciudad y que se convierte en problema de salud pública. También la alteración de la salud mental por problemas urbanos: Ruidos, tiempos de traslado, esperas, incomodidades, generan estrés y neurosis urbana y se traducen en alteraciones emocionales y del comportamiento social.

Por otra parte, respecto a las políticas de urbanización popular que se adoptaron al finalizar los sesentas, la problemática de los asentamientos populares se presentaba mucho más compleja y conflictiva que anteriormente, debido a que los mecanismos de control y las formas de comercialización irregular del suelo de bajo costo ya habían sido desbordadas y se manifestaron de diversas formas, como los abusos cometidos por los fraccionadores y una multiplicidad de situaciones conflictivas, así como la aparición de organizaciones de colonos independientes, que impulsaron la toma masiva de tierras, así que introdujeron un desafío al orden jurídico estatal, en el sentido de que hasta ese momento no existía una regulación de

asentamientos humanos que contemplara los problemas de la creciente urbanización, y que fuera capaz de regularlos sino hasta 1973.

Ante esto, la cuestión de las colonias populares y la irregularidad fue asumida desde el Estado como un problema y la política de la regularización, fue incorporada a la agenda oficial de la política urbana. Hasta entonces, este problema se había configurado como una política social no declarada.

Se crearon los grandes fondos solidarios de la vivienda, organismos para la realización de vivienda mínima, la conformación de reservas territoriales, y la atención de contingencias derivadas de desastres naturales y se construyeron las bases para la institucionalización de la regularización de la propiedad en las colonias formadas en tierras bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal.

Sin embargo, el efecto inducido por los planes y por las formas de aplicación de los instrumentos de regulación en las industrias inmobiliarias (privadas y públicas), fracasó junto con el programa gubernamental, destinado a generar una oferta legal del suelo de bajo costo de acuerdo a la definición tomada en cada jurisdicción político-administrativa de áreas urbanas, áreas urbanizables y áreas no urbanizables (ya que lo que para una entidad podía ser área urbanizable, para la otra podía no serlo), como por la aplicación rutinaria y masiva de programas de regularización de la propiedad del suelo.⁹¹

Por lo anterior, podemos decir que el espacio urbano de la ZMCM, es el resultado de las políticas urbanas que aplica la autoridad en turno, y no del deseo de la ciudadanía.

⁹¹ DUHAU Emilio, Op. cit., p. 276.

Finalmente, cabe señalar que la primera urbanización popular periférica en la Ciudad de México fue el municipio de ciudad Nezahualcóyotl, señalado como marginal. No obstante, los fraccionadores coludidos a menudo con las autoridades locales hacían malos manejos en la administración, hasta que a principios de los años setenta, surge ya con fuerza un movimiento de colonos en contra de los fraccionadores clandestinos y de la política municipal y a favor de la regulación de la tierra. A pesar de intentar desintegrar dicho movimiento a causa de la política que manejaba, obtuvo más fuerza y coincidió con el surgimiento de otros movimientos, aún desvinculados entre sí y a menudo, vinculados con los partidos políticos de oposición de ese entonces.

Más tarde, la urbanización popular se dio en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y finalmente Cuautitlán. En dichas áreas periféricas no se constataban beneficios para la mayoría de los habitantes y grandes porciones de suelo permanecían sin regularizarse, además de incrementarse el deterioro ambiental y poner en riesgo la salud de sus habitantes a causa de las instalaciones industriales peligrosas que se encontraban al lado de estas colonias. Ante dicha situación en las condiciones habitacionales, se dieron numerosas movilizaciones sociales, organizaciones de solicitantes de vivienda, toma de tierras urbanas y luchas por la regularización de la tenencia de la tierra, etc.⁸²

⁸² BASSOLS RICARDEZ Mario, La Urbanización Popular en la Periferia Metropolitana, Expansión de la Mancha Urbana, democracia y desarrollo urbano en la ZMCM, Tomo 1, 1ª edición, Ed Antártica, México, 1990, pp 50- 51.

C) ECONÓMICOS.

El contexto en el cual es abordado actualmente el análisis de los problemas urbano-regionales, pasa irremediamente por el contexto de la globalización a nivel mundial, refiriéndose a todos los procesos contemporáneos que se han abierto a una nueva relación con la dimensión internacional en diferentes formas y grados. En la actualidad, la concepción de la industrialización, como motor y fundamento del desarrollo de los países, ahora es relevante si se concibe a partir de sus ligas y posibilidades con la circulación internacional.⁹³

En el caso de México, la crisis económica, la política neoliberal y la reestructuración de los sectores productivos, han generado la expansión del llamado sector informal o economía subterránea, sus causas pueden ser, entre otras, la búsqueda de más bajos costos de producción, el desempleo por el cierre de empresas o reajuste de personal, el refugio en un subempleo, la imposibilidad de acceder a algún tipo de ocupación aún marginal, la evasión de impuestos y contrabando.

A lo largo de la década de los años ochenta observamos como gran cantidad de personas, muchas de ellas de clase media, profesionales y técnicos desempleados, o bien con necesidad de complementar ingresos, irrumpían en negocios callejeros, tianguis o en puestos de fayuca, a veces hasta con mercancía robada. Vimos también surgir un gran número de vendedores que en cada esquina o cruce de la ciudad ofrecían mercaderías de importación que los mayoristas les

⁹³ RAMÍREZ Blanca, ¿Y todavía existimos? ¿confrontando a la globalización?, Ciudades, Op. cit., pp.3-4.

distribuyen. Las calles fueron invadidas por gran cantidad de niños y jóvenes limpiaparabrisas, mimos, acróbatas, etc., cuyas familias, si es que las tienen, ya no pueden mantenerlos. Asimismo, es probable que la mayor parte de ellos no tengan un empleo remunerado por las características de su preparación.

En el territorio metropolitano se asientan las sedes de las 500 mayores empresas del país, las grandes empresas, quienes han sido atraídas por la compleja aglomeración de consumidores, infraestructura y servicios, actividades industriales, comerciales y financieras, centros universitarios y de investigación y medios de transporte y comunicaciones, que constituye una poderosa ventaja competitiva comparativa para su inserción exitosa en el mercado regional.

La economía metropolitana perdió viabilidad. Asimismo, se estima que para el año 2010, según cifras de CONAPO ⁹⁴, la población del Distrito Federal podría llegar a 9 millones 55 mil 411 personas, mientras que a nivel nacional se estima que será de 111 millones 891 mil 992 habitantes, situación que obligará a responder a mayores demandas de infraestructura y servicios, vivienda, abasto, educación, salud, recreación, cultura y, sobre todo, empleo e ingresos. Lograrlo implicaría, entre otras cosas, tener una economía metropolitana estructuralmente sana, con crecimiento sostenido y equidad distributiva, para que sus beneficios lleguen a toda la población.

Por otra parte, la desindustrialización modificó la estructura económica urbana, que tiende a especializarse en actividades terciarias, de finanzas, comercio, turismo y servicios superiores, en detrimento de la heterogeneidad que le ha permitido resistir mejor que otras ciudades los embates de las crisis aparentemente. Algunos analistas

⁹⁴ Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población.

califican como positivo este proceso de terclarización de la economía metropolitana, que muestra su modernización; se trata de una confusión. El comercio ha sufrido una contracción importante y se polariza entre una franja de élite formada por centros comerciales, supermercados, y una popular con gran participación de comercio callejero, tianguis y otras formas semejantes. El mayor crecimiento sectorial ocurre en los servicios sociales y personales, con cerca de un tercio de la actividad económica urbana y oculta gran parte del trabajo doméstico, informal e ilegal.

Al tiempo que la economía metropolitana pierde competitividad en los mercados nacional e internacional, se polariza entre un reducido sector moderno abierto, elitizado, que genera poco empleo bien remunerado y estable; y otro popular, atrasado, que produce mucho empleo pero inestable y muy mal pagado. Como muestra de ello, un alto porcentaje del personal ocupado se encuentra en el sector informal. El salario local, que se encuentra siguiendo al nacional, ha perdido cerca de un 70 por ciento de su capacidad de compra, contrayendo el mercado interno y polarizándolo aún más en su esfera alta, restringida y de alto consumo.

El proceso de desarrollo económico del país debe ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación, además de asegurar el desarrollo incluyente que debe traducirse en una disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos, en mejorar ingresos y, por consiguiente, mejorar la calidad de vida, en pocas palabras, es necesario democratizar la economía.

En el Plan Nacional de Desarrollo Económico 2001-2006, se establece que se buscará que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los

Estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a los ciudadanos en estas áreas. Y también señala procurar la seguridad física de las personas, impidiéndoles asentarse en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales, a lo cual se comenta que sería ya un gran avance en el ordenamiento territorial y en el mejoramiento de condiciones de vivienda.

Por otra parte, los programas federales de combate a la pobreza extrema, como Pronasol y Progresá, sustituyeron la garantía pública de los derechos humanos y sociales universales, son asistencialistas e insuficientes, no atacan sus causas estructurales, sino sus manifestaciones fenomenológicas, y han sido manejados como instrumentos políticos y de desvío de recursos públicos.

En resumen, la Ciudad de México está problematizada por falta de vivienda digna, derecho contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, ante esto, la población no beneficiada de dicho derecho recurre a formas de ocupación de asentamientos irregulares principalmente en la periferia de la ciudad y en las áreas conurbadas. Dado que estos asentamientos no tienen previa planeación, se convierten en una problemática que va más allá de la habitación, es decir, propician una deficiente dotación de servicios públicos, daños al medio ambiente, a su conservación y, a la economía de la ciudad.

VI. CONCLUSIONES.

A lo largo del presente trabajo, se han observado algunas de las múltiples problemáticas que genera una gran urbe como la nuestra, sin embargo, nos hemos situado en la urbanización popular, que sin duda no se limite al área afectada por el proceso constructivo, sino que sus impactos tienen un radio de acción mucho más amplio. Resulta evidente, saber que el bienestar social de la población, va a la par del desarrollo urbano.

Por los resultados obtenidos en el presente trabajo podemos concluir que:

- 1.- La Ciudad de México y su área metropolitana en expansión y crecimiento no han podido sujetarse correctamente a la planeación urbana fundamentada en los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, sino que, en gran medida, la regularización y urbanización de muchos asentamientos se ha efectuado a posteriori, es decir, cuando ya grandes masas de población se establecieron en zonas poco propicias para dotarlas de infraestructura, es hasta entonces, que las autoridades actúan, ya sea por presión de los habitantes o por fines de control y manipulación partidaria, otorgando algunos servicios que distan de ser los recomendables por la planeación urbana.
- 2.- Con el crecimiento sin control, los estándares de vida se van reduciendo y los problemas urbanos empiezan a atentar contra toda la población.

- 3.- La insuficiente autonomía de la vida social, económica y política propia del desarrollo del país en las entidades federativas y los municipios (contemplada en el Título V Constitucional), no alcanza a promover de manera eficiente actividades económicas que produzcan un mayor número de empleos para sus habitantes y que generen un mejor nivel de vida en la población, esto se reflejaría, entre otras cosas, en la posibilidad de adquirir una vivienda digna, y en el desinterés de los habitantes del campo a emigrar hacia las grandes ciudades, como la de México, en busca de dichas oportunidades, las cuales las instituciones administrativas no han satisfecho adecuadamente.

- 4.- Encontramos viciados los procedimientos de regulación de tierra en los asentamientos irregulares, en razón de que los ordenamientos jurídicos en materia urbana prohíben construcciones en zonas no urbanizables y aún así este fenómeno se da, además se entiende que es usado por instituciones y/o personas para conseguir sus propios beneficios, ya sean económicos o políticos.

- 5.- La participación ciudadana contemplada en la legislación jurídica en materia urbana y, en los planes y programas de desarrollo con respecto a la creación e instrumentación de políticas públicas en dicha materia, no se encuentra reflejada satisfactoriamente, en razón de la falta de publicidad y

conocimiento que las instituciones encargadas difunden a los habitantes de la ciudad.

CONCLUSIONES PROPOSITIVAS.

Enseguida se proponen algunas soluciones que si bien no todas son innovadoras, ya que han sido expuestas anteriormente, cada autor le ha dado su propio sentido de acuerdo a su entorno, por lo tanto, considero que frente a la evolución del fenómeno y de los cambios sociales, políticos y económicos propios del tiempo, es necesario reorientar y actualizar:

- 1.- Es necesario controlar efectivamente el crecimiento urbanístico de las ciudades, planificarlas a largo plazo, entre otras cosas, con la creación de reservas destinadas a la urbanización, con el fin de prever y satisfacer las necesidades de suelo futuro, de desarrollo de programas de vivienda nueva y, al mismo tiempo, promover el desarrollo de ciudades medias, mediante políticas de descentralización económica y política, como es el caso del Distrito Federal, dotando a los municipios y Estados de mayor autonomía en su planificación, pero siempre en coordinación con los demás municipios, estados y el Distrito Federal. Además de promover a la población nacional, el establecimiento y la dignificación de su identidad estatal y ofrecerles mejores oportunidades en sus poblaciones para disminuir la migración campo-ciudad.

- 2.- Dado que los objetivos de la legislación actual, así como de los planes y programas en materia urbana están claramente formulados, es necesario promover la congruencia entre el interés de dichos ordenamientos y las medidas implementadas para lograrlos.

- 3.- Es necesario una aplicación más enérgica de los planes de desarrollo urbano contemplados en los artículos 27, 73, 115 Constitucionales y en la Ley de Planeación, así como el establecimiento de un régimen de sanciones más estrictas para prevenir su violación.

- 4.- Las autoridades competentes señaladas en el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberán intervenir y aplicar rigurosamente dicha ley a los funcionarios que obstaculicen, se contrapongan o retarden la aplicación de la legislación correspondiente o los planes y programas de desarrollo urbano.

- 5.- Considerar en la Ley General de Asentamientos Humanos, el apoyo a la investigación urbana realizada por instituciones nacionales reconocidas, en particular, las universidades e institutos de investigación, con el fin de realizar análisis e intercambio de experiencias fructíferas, con representantes extranjeros.

- 6.- Fortalecer los programas de autoconstrucción asistida y mejoramiento de las zonas urbanas y rurales en apoyo a la población de menores ingresos, con capacitación, asistencia técnica y territorial de parte del Estado y de las instituciones de educación superior y colegios de profesionales de la construcción.
- 7.- Promover el incremento del número de créditos para el mejoramiento, ampliación, rehabilitación e introducción de servicios básicos en la vivienda urbana y rural.
- 8.- Perfeccionar los mecanismos de incorporación y utilización de las reservas urbanas para que beneficien efectivamente a la población mayoritaria de escasos recursos solicitantes de vivienda, y evitar con ello la ocupación irregular de la tierra y la expansión innecesaria y caótica de las urbes.
- 9.- Se propone una reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos que incremente, asegure y dé una mayor información de la participación democrática de la población en la planeación de las ciudades para que deje de ser meramente formal, y fomente la educación urbana y territorial, sin dejar de tomar en cuenta la educación ambiental entre los ciudadanos y políticos, a fin de obtener una consulta amplia, abierta y analítica. Es importante en este punto señalar la importancia que tienen en la participación de la población, los movimientos urbanos sociales, ya que

generalmente son autores de nuevas formas de organización y proposición de estrategias colectivas basadas en la solidaridad y el trabajo común.

- 10.- Difundir por parte de las instituciones públicas y privadas una mayor información veraz y continua de los problemas y riesgos ambientales que causa la urbanización descontrolada, para tratar de concientizar a la ciudadanía de dichos problemas.
- 11.- Se propone la creación de un programa a nivel de municipios conurbados de la ciudad de México principalmente, en el cual se marquen muy específica y claramente los límites de las áreas que son urbanizables y, por consiguiente, de las que no lo son, es decir, crear señalamientos físicos evidentes, publicitarios, ineludibles y de fácil comprensión en los cuales se indiquen las áreas de conservación para usos agrícolas o naturales. Esta propuesta está basada en un programa que se puso en marcha en el año 1982 llamado "Pinte su Raya", el cual fue exitoso, en parte por el apoyo de los vecinos.
- 12.- Promover el financiamiento a la vivienda en el centro de la ciudad con esquemas que permitan su adquisición y mejoramiento en la transformación de vecindades en viviendas dignas, con el fin de reutilizar los espacios que están dotados de infraestructura y que han sufrido un desdoblamiento, además de mejorar la imagen de la ciudad.

- 13.- Promover e impulsar programas de lotes con servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y, en general, programas diversificados que faciliten el acceso a la vivienda a familias de diversos niveles socioeconómicos, especialmente las de más bajos ingresos.

- 14.- Facilitar la utilización de recursos provenientes del presupuesto público para la creación de empleo, microempresas, cooperativas y otras formas de generación de empleo y mejoramiento de ingresos, con el fin de elevar la productividad, mantener una economía dinámica e ingresos crecientes que permitan mejorar los niveles de vida de la población y el rompimiento de desigualdades y marginación social.

- 15.- Para enfrentar la actual situación, no son necesarios cambios estructurales en las condiciones actuales de la legislación, sino en el efectivo cumplimiento de la legislación vigente, luego de una clara conciencia de la problemática a la que nos estamos enfrentando y un compromiso de todos los habitantes de la ciudad para lograr el bienestar común.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

1. ANDERSON Nels, Sociología de la Comunidad Urbana, una perspectiva mundial, 1ª edición de 1960 en inglés, Tr. SOLER MARTI Vinyes, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
2. AZUELA DE LA CUEVA Antonio, La ciudad, la propiedad privada y el derecho, 1ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1989.
3. AZUELA DE LA CUEVA Antonio y otros, El artículo 27 y el desarrollo urbano, 1ª edición, Ed. Territorios, LV Legislatura, México, 1994.
4. AZUELA DE LA CUEVA Antonio y otros, La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina, 1ª edición, Ed. UNAM, México, 1993.
5. BASSOLS RICARDEZ Mario, La Urbanización Popular en la Periferia Metropolitana, Expansión de la Mancha Urbana, democracia y desarrollo urbano en la ZMCM, Tomo 1, 1ª edición, Ed Antártica, México, 1990.
6. BORJA Jordi, CASTELLS Manuel, Las Grandes Ciudades en la década de los noventa, 1ª edición, Ed. Sistema, Madrid, 1990.
7. BRAMBILA PAZ Carlos, Expansión Urbana en México, 1ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1992.
8. CARCELLER FERNÁNDEZ Antonio, Introducción al Derecho Urbanístico, 3ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 1997.
9. CASTELLS Manuel, La Cuestión Urbana, 4ª edición, Ed. Siglo XXI, España, 1977.

10. COSIO VILLEGAS Daniel como coordinador de otros, Historia General de México, Tomo 1, 3ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1981.
11. COSIO VILLEGAS, Historia Mínima de México, 1ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1973.
12. COULANGES Fustel de, La Ciudad Antigua, 8ª edición, Ed. Porrúa, México, 1992.
13. DUHAU Emilio, Hábitat Popular y Política Urbana, 1ª edición, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1998.
14. FERRER MUÑOZ Manuel, coord., Los pueblos indios y el parteaguas de la Independencia de México, 1ª edición, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.
15. GALINDO CÁCERES Luis Jesús, Ciudades Provincianas de México, Historia, Modernización y Cambio Cultural, 1ª edición, Ed. El Colegio de Michoacán, México, 1998.
16. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO Luciano, Lecciones de Derecho Urbanístico, Ed. Ciudad Argentina, 2ª edición, Madrid, 1981.
17. GIBSON Charles, Los Aztecas bajo el dominio español (1519-1810), traducido por CAMPOS Julietta, 11ª edición, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1991.
18. HAUSER PHILIP M., La Investigación Social en las Zonas Urbanas, Tr. Tomás Molló, 1ª edición, Ed. Labor, España, 1972.

19. KEEN, Benjamín, La imagen azteca en el pensamiento occidental, Traducido por UTRILLA Juan José, 1ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
20. LEÓN PORTILLA Miguel, Los Antiguos Mexicanos a través de sus Crónicas y Cantáres, 1ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
21. MARGADANT S. Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 9ª edición, Ed. Esfinge, México, 1990.
22. OVILLA MANDUJANO Manuel, Derecho Urbano, 2ª edición, Ed. Quijano Pérez, México, 1986.
23. PARADA Ramón, Derecho Urbanístico, 1ª edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.
24. PAREJO Alfonso Luciano, Derecho Urbanístico Instituciones Básicas, 1ª edición, Ed. Ciudad Argentina, Argentina, 1986.
25. PIRENNE Henri, Historia Económica y Social de la Edad Media, 9ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
26. RABASA Emilio, La Evolución Histórica de México, 4ª edición, Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1986.
27. RUÍZ MASSIEU Francisco, Derecho Urbanístico, Introducción al Derecho Mexicano, 1ª edición, Ed. UNAM, México, 1982.
28. SALAZAR CRUZ Clara, Espacio y Vida Cotidiana en la Ciudad de México, 1ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1999.

29. SILVA HERZOG FLORES J. y otros, Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1977.
30. SOLIS QUIROGA Héctor, Sociología Criminal, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1977.
31. TAYLOR William, Embriaguez, homicidio y rebelión en las poblaciones coloniales mexicanas, 1ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
32. TIBÓN GUTIERRE, Historia del nombre y de la fundación de México, 3ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1. CAPITANT Henri, Vocabulario Jurídico, 1ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1986.
2. Enciclopedia Universal Sopena, Tomo 7, 1ª edición, Ed. Ramón Sopena, Barcelona, 1971.
3. GARCÍA PELAYO Ramón, Diccionario Enciclopédico, 10ª edición, Ed. Larousse, México, 1999.
4. OLIMPIA Andrés, Diccionario Manual del Español, Volumen I, 1ª edición, Madrid, 1999.
5. POVIÑA Alfredo, Diccionario de Sociología a través de los sociólogos, 1ª edición, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1976.

6. SCHOECK Helmut, Diccionario de Sociología, 4ª edición, Ed. Herder, Barcelona, 1985.

HEMEROGRAFÍA

1. FLORES TREJO Fernando, Derecho Urbanístico y Registro, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXX, septiembre- diciembre, número 117, México 1981.
2. HIERNAUX NICOLAS Daniel, "Nuevas Dimensiones de las Problemáticas Urbanas y Regionales", Ciudades, Revista Trimestral de la Red de Investigación Urbana, Número 49, México, enero-marzo de 2001.
3. JIMÉNEZ HUERTA Edith, "Incorporación de suelo a usos urbanos", Ciudades, Revista Trimestral de la Red de Investigación Urbana, Número 47, México, julio- septiembre de 2000.
4. MENÉNDEZ GARZA Fernando, "Los retos del agua en el Distrito Federal", Publicación de Ecológica Consultores, México, 4 de diciembre del 2000.
5. MONGE Raúl, "La delincuencia, en aumento", Proceso, Semanario de Información y Análisis, Número 1296, México, 2 de septiembre del 2001.

FUENTES ESTADÍSTICAS.

1. Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población.

2. Fuente: INEGI, Censo Económico 1999, Enumeración Integral, Resultados oportunos, México, 1999.
3. Fuente: INEGI y GDF, Anuario Estadístico del Distrito Federal, México, 1999.
4. Fuente: INEGI, Dirección General de Estadísticas y Sociales, México, 2000.
5. Fuente: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda, Cifras al 14 de febrero, 2000.
6. Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano, cifras al mes de noviembre del 2000.
7. Fuente: INEGI, elaborado con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2000, datos al 31 de diciembre.
8. Fuente: INEGI Tabulados Básicos, Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001.
9. Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Resultados del Programa de Vivienda 1995- 2000, México, 2000.
10. Fuente: Situación del Subsector del Agua Potable en la ZMCM.

VIII. LEGISLACIÓN.

LEGISLACIÓN NACIONAL.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 138ª edición, Ed. Porrúa, México, Octubre 2001, Publicada en el Diario

Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27, se adiciona el artículo 73 con la fracción XXIX- C y el artículo 115 con las fracciones IV y V de la Constitución publicadas en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976. Decreto por el que se reforman las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución publicado en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983. Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1983. Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución publicado en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999. Última reforma publicada el 14 de agosto del 2001.

2. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Agosto 1999, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, Adicionada por decreto el 5 de agosto de 1994 (última edición publicada).
3. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Agosto 1999, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del mismo año, reformada por decreto publicado el 23 de febrero de 1999 (última edición publicada).
4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001- 2006, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.
6. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, 1ª edición, Ed. Luciana, México, Noviembre 2000, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto de 1928 y entró en vigor el 1º de octubre de 1932; reformado el 21 de julio de 1993, 23 de septiembre de 1993, 6 y 10 de enero de 1994, 24 de mayo de 1996 y 24 de diciembre de 1996 (última edición publicada).
7. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, Enero 2001, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.
8. LEY DE PLANEACIÓN, 1ª edición, Ed. Delma, México, 2001, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
9. LEY FEDERAL DE VIVIENDA, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Agosto 1999, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984, reformada el 7 de febrero de 1985 (última edición publicada).
10. LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de marzo del año 2000, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de septiembre del 2000 (documento publicado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, actualizado a diciembre 2001).

11. LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL, 1ª edición, Ed. Luciana, México, Enero 2001, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del año 2000.
12. REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Agosto 1999, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de junio de 1997 y en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio del mismo año (última edición publicada).
13. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA SECTORIAL DENOMINADO: PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1995- 2000, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1996.
14. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 1995-2000, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1996.
15. DECRETO POR EL QUE SE REESTRUCTURA LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA- CORETT, COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, DE CARÁCTER TÉCNICO Y SOCIAL, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, AMPLIANDO SUS ATRIBUCIONES Y REDEFINIENDO SUS OBJETIVOS, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Agosto 1999, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974 y reformado por decreto publicado el 3 de abril de 1979 y el 26 de febrero de 1999 (última edición publicada).

LEGISLACIÓN EXTRANJERA.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Promulgada en la Gaceta Constitucional No. 114 del 7 de julio de 1991, Reformada en 1997. Deroga a la de 1886 (documento consultado en el sitio oficial en Internet de la Presidencia de la República de Colombia. actualizado a noviembre 2001).
2. LEY 9ª DE 1989 LEY DE REFORMA URBANA (COLOMBIA), Diario Oficial año CXXV, No 38650 del 11 de enero de 1989 (documento consultado del sitio oficial en Internet del Senado de la República de Colombia, actualizado a noviembre 2001).
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Aprobada el 5 de junio de 1998 por Decreto Legislativo, Publicada en el Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998, Deroga a la de 1971 (documento consultado del sitio oficial en Internet de la Asamblea Nacional Constituyente, actualizado a noviembre 2001).
4. CÓDIGO CIVIL (ECUADOR), Codificación No. 000, Publicada en el Registro Oficial Sup. 104 del 20 de noviembre de 1970, Última reforma publicada en el Registro Oficial No. 315 del 16 de agosto de 1982 (documento consultado del sitio oficial en Internet de la Asamblea Nacional Constituyente, actualizado a noviembre 2001).
5. LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL (ECUADOR), Registro Oficial No. 129 del 27 de julio del año 2000 (documento consultado del sitio oficial en Internet de la Asamblea Nacional Constituyente, actualizado a noviembre 2001).

6. REGLAMENTO URBANO DE QUITO. Año I- Quito, R.O. No. 93 del 27 de junio del año 2000 (documento consultado del sitio en Internet de la Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas, actualizado a octubre 2001).

7. CONSTITUCION DEL ESTADO ESPAÑOL, Publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) del 28 de diciembre de 1978, Reforma del 27 de agosto de 1992 publicada en el BOE el 28 de agosto del mismo año (documento consultado en el sitio oficial en Internet del Congreso de los Diputados, actualizado al 2001).

8. LEY DEL RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, Aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/1992 del 26 de junio de 1992, Publicada en el Boletín Oficial del Estado del 30 de junio de 1992, Deroga el Real Decreto 1346/ 1976 de 9 de abril por el que se aprobó la Ley del mismo nombre (documento consultado en el sitio oficial en Internet del Congreso de los Diputados, actualizado al 2001).