

Fortalezas y debilidades del cometido urbanístico del Poder Público

Filiberto García*

SILVA HERZOG FLORES, Jesús; GONZÁLEZ AVELAR, Miguel y CORTINAS PELÁEZ, León (Directores). **Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda** (cometidos del Poder público en la segunda mitad del Siglo XX), con **Prólogo** por Jesús SILVA HERZOG FLORES, la. ed., ciudad de México, Infonavit/Porrúa, 1977, (reimpresión 1991), 788 pp.

I

1. Se trata de una obra colectiva, compuesta de dos grandes partes: la *Primera parte* la conforma un capítulo de estudios teórico-doctrinales sobre la tríada temática asentamientos humanos, urbanismo y vivienda: es notable la existencia de diferentes tópicos y matices con que es tratada por expertos, especialistas, estudiosos e investigadores de esta polivalente problemática y ello por sí mismo enriquece a la obra.

Son disímiles las aportaciones doctrinales y los participantes tratan el tema con variados enfoques: algunos muy superficialmente y, otros tocan fondo. Así es que, el capítulo de estudios teórico-doctrinales bien puede ser subdividido en dos secciones: del epígrafe 1 a 14, se encuentran las aportaciones de autores que de alguna manera tienen cierta experiencia sobre la tríada de materias que por razones del desempeño de alguna actividad administrativa ejecutaron políticas de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda; en cambio, del epígrafe 15 al 21, es la parte científica y analítica de aquella problemática polivalente por reunir renombrados expertos, investigadores, tratadistas y profesores en distintas disciplinas pero donde sobresalen las aportaciones de juristas latinoamericanos y europeos.

II

2. La *Segunda parte* de la obra la conforma un capítulo de "Apéndices documentales", a cargo del director profesor León Cortinas Peláez, en donde se compendian las preocupaciones del derecho positivo mexicano y de la Organización de las Naciones Unidas, derivadas de la Conferencia General del *Habitat* en Vancouver (1976).

3. La parte doctrinal de la obra está conformada con las siguientes aportaciones:

1. *Prólogo*, por Jesús Silva Herzog Flores.
2. *Perspectivas históricas de la vivienda en México*, por José E. Iturriaga.
3. *La vivienda en la política de bienestar social*, por Griselda Álvarez Ponce de León.
4. *La vivienda y la célula familiar*, por Guadalupe Rivera Marín.
5. *La educación y la investigación latinoamericana en materia de vivienda y urbanismo*, por Gregorio Valner Onjas.
6. *Desempleo y vivienda*, por Víctor Ramírez Izquierdo.
7. *Empleo y vivienda*, por Gerard K. Boon.
8. *Programa financiero de la vivienda*, por Jesús Rodríguez Gómez.
9. *La arquitectura de interés social y método para la evaluación de los proyectos de urbanización*, por Jesús Cacho Álvarez.
10. *Política de vivienda en Japón*, por Gustavo Romero Kolbeck.
11. *La vivienda en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas: pasado, presente y perspectivas*, por Enrique González Salazar.

♦Licenciado en Derecho (UNAM); integrante del Taller de Derecho Público y Profesor ayudante de Derecho Administrativo, Económico y Financiero en la UNAM (ENEP-Acatlán).

Se trata de una obra colectiva, compuesta de dos grandes partes: la *Primera parte* la conforma un capítulo de estudios teórico-doctrinales sobre la tríada temática asentamientos humanos, urbanismo y vivienda: es notable la existencia de diferentes tópicos y matices con que es tratada por expertos, especialistas, estudiosos e investigadores de esta polivalente problemática y ello por sí mismo enriquece a la obra.

13. *El derecho habitacional de los trabajadores: perspectivas de la nueva legislación constitucional mexicana*, por Miguel González Avelar.
14. *Programación de la vivienda*, por Miguel de la Madrid Hurtado.
15. *Antigua y nueva legislación sobre vivienda*, por Francisco Breña Garduño.
16. *Ampliación de la comprensión del problema de la vivienda en los países del Tercer Mundo*, por S. Angel y S.N. Benjamín.
17. *Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina*, por Juan Pablo Terra Gallinal.
18. *Políticas de urbanización y políticas de la tierra urbana: la situación en Cuba, México, Haití, Jamaica y República Dominicana*, por Jorge Enrique Hardoy.
19. *De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda*, por León Cortinas Peláez.
20. *Perspectivas recientes del nuevo derecho comparado europeo occidental en materia de urbanismo y vivienda para los trabajadores*, por Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Eduardo García de Enterría.
21. *Limitaciones a la propiedad y expropiaciones urbanísticas*, por Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner.
22. *Conclusiones generales acerca de los asentamientos humanos, urbanismo y vivienda como cometido polivalente del Poder Público en la segunda mitad del Siglo XX*, por Miguel González Avelar y León Cortinas Peláez.

III

4. Respecto de la ausencia de estudios acerca de la problemática polivalente de los asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, en nuestro ambiente nacional mexicano, sucede algo parecido que con el tema del fomento-estímulos (Cfr. en García, Filiberto, *Aspectos jurídicos de la intervención del Poder Público a través del fomento, en la economía*, tesis Profesional, con mención honorífica, UNAM ENEP Acatlán, 1988, 433 pp.), que siendo un pro-

blema cotidiano y propio de nuestra época y con acento especial en nuestro medio nacional mexicano, la doctrina no se preocupe por tratar dicho tema. De ello nos cuenta el profesor Jesús Silva Herzog Flores, en su Prólogo que, con preocupación, manifiesta de que "Es notoria la ausencia de estudios interdisciplinarios sobre la problemática urbana, a pesar de la impresionante aceleración del proceso de urbanización en las últimas décadas en México como en el res-

to del mundo. Es paradójico que en un país como los Estados Unidos Mexicanos, cuya población urbana crece a más del 6% anual, con una expansión muy desigual en los núcleos urbanos y con una profunda preocupación social, subsista tan notoria escasez de análisis integrales sobre los muy diversos y complejos aspectos de la tríada asentamientos humanos, urbanismo y vivienda" (p. 14). Y, agrega: "tenemos plena confianza y optimismo en que se estimulará el estudio profundo de estas cuestiones en los próximos años" (p. 14).

5. Los deseos optimistas del profesor Silva Herzog Flores no han sido del todo satisfechos, pues con excepción de la coordinada por Serrano Migallón y Cortinas Peláez, *Desarrollo urbano y derecho*, Ciudad de México: UNAM/ENEP Acatlán y ed. Plaza y Valdés, 1988, 520 pp.; desconocemos otras similar y de su género que haya tratado a esta tríada de temas con la multiplicidad de enfoques multidisciplinarios como la obra que comentamos. Con la salvedad también de la revista *Vivienda*, fundada a fines de 1975, de publicación cuatrimestral por parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en la que participan diversos investigadores, expertos, profesores y especialistas en diversas disciplinas en torno del desarrollo urbano y la vivienda; y que, al final de cada número, publica una certera gama de recensiones, en su mayoría a cargo desgraciadamente (hasta 1991) del profesor León Cortinas Peláez y exhibe una anónima y amplia bibliografía sobre desarrollo urbano y vivienda, notándose en ésta la ausencia de obras de autores mexicanos y aún más de juristas mexicanos.

IV

6. *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, podemos considerarla como una obra pionera en su género y que junto con la contribución de Andrés Alarcón Segovia ("Perspectivas socioeconómicas del derecho urbanístico en la segunda mitad del si-

glo XX", inserto en el *Libro en homenaje al doctor Eloy Lares Martínez*, la. ed., t.I, Caracas: UCV-FCJS/IDP, 1984, pp. 281-346; constituye en buena medida los cimientos y pilares del derecho urbanístico mexicano y que, esperamos, las futuras generaciones habrán de explotar esta área de la ciencia jurídica casi "virgen" en la actualidad, pero siempre empezando por poner orden en casa.

Esto viene a colación respecto de la aportación del doctor León Cortinas Peláez acerca "De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda" (& 18, pp. 300-328); pensamos nosotros que dicha "posibilidad" es posible, es factible y viable sobre todo si se toman en cuenta los elementos de juicio expuestos por el autor de manera prolija en su aportación, pero queremos subrayar la necesidad primordial de ensayar dicha "posibilidad" en nuestro medio nacional mexicano y cuando esto se convierta en realidad, extender entonces su proyección al ámbito latinoamericano que, de paso, serviría como un elemento más de integración de nuestra América.

V

7. Muchos subtemas que conforman el contenido, tienen una gran movilidad como es obvio, han cambiado en uno u otro rumbo durante casi veinte años de aparecida esta obra, que podemos considerar *clásica* en esta disciplina, causado ese cambio por capricho de los gobernantes y otras voces por fenómenos naturales.

Mencionemos algunos de ellos: la devaluación de agosto de 1976 (de 12.50 pesos un dólar) y sus incontables devaluaciones y deslizamientos desde entonces hasta nuestros días (mayo de 1995); la caída de los precios del petróleo y, como tenía que suceder en un país monoexportador, el consecuente derrumbamiento de las finanzas públicas; el país entra en un periodo de crisis económica, política y social y la tecnocracia administrativa demuestra su ineficacia para sanear las finanzas; la inflación casi incontrolable que absorbe el minisalario; la siempre eterna deuda externa que absorbe las tres quintas partes de nuestros ingresos; la ciega sumisión de nuestra tecnocracia a los dictados de nuestros acreedores externos e internos; la reducción del gasto público que conlleva recesión y desempleo; la nacionalización primero (1982-90) y luego, la desnacionalización (1990-95) de la banca comercial y del crédito; la acumulación en pocas manos del capital especulativo, a través de las casas de bolsa y de cambio; el exacerbado neoliberalismo

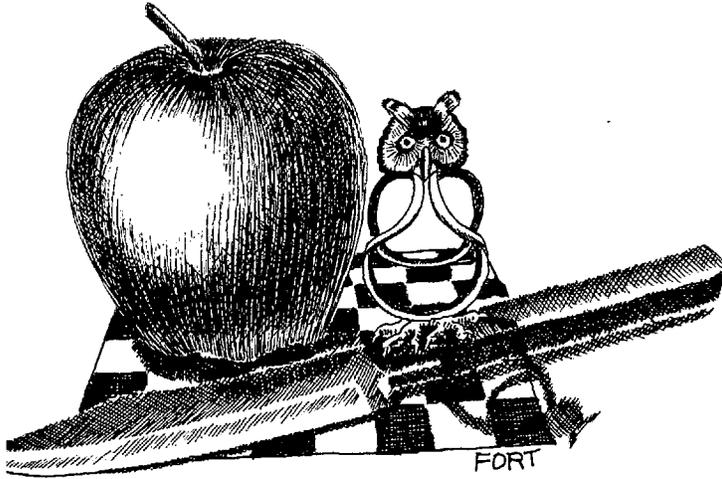
económico a través de la privatización de entidades paraestatales incluso estratégicas; los terremotos de 19 y 20 de septiembre de 1985; la construcción de casas para damnificados de los sismos, previa expropiación de predios urbanos; la desaparición de la SAHOP y creación, en su lugar sucesivamente de la SEDUE, la SEDESOL y ahora la SEMAR-NAP, creación y proliferación de grupos de ecologistas para combatir la contaminación ambiental del Distrito Federal y su periferia; las reformas siempre insatisfactorias normativamente y bastante ineficaces extranormativamente (Cfr. Las Declaraciones 1994-95 de la flamante secretaria maestra Julia Carabias) de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y normas concordantes, etcétera.

La problemática de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda es polivalente y por tal característica, su temática es abundante y variada, por lo que es difícil globalizar en conceptos generales ese rico contenido.

VI

8. La problemática de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda es polivalente y por tal característica, su temática es abundante y variada, por lo que es difícil globalizar en conceptos generales ese rico contenido. Empero, los autores que participan en la obra coinciden en algunos fenómenos y elementos constantes; y, con base en esa incidencia doctrinal podemos formar los siguientes bloques subtemáticos:

- I. La problemática urbana en los países de economía capitalista dependiente: causas (A), consecuencias (B) y soluciones (C).
- II. El suelo urbano: acaparamiento y especulación, regulación y control de la tierra y plusvalía.
- III. El papel del poder público: cometido polivalente e intervención activa.
- IV. La planificación urbanística: coordinación de centro y periferia, así como la educación y participación ciudadana.



Desarrollaremos estos puntos:

VII

9. *La Problemática urbana.* En los países latinoamericanos, la estructura espacial existente, heredada desde la época colonial (pp. 260 y 386), se ha caracterizado por ser capitalista, neoliberal y dependiente (pp. 313, 385-386) y ello, en sí, dificulta cualquier intento de regulación, reordenación y control del espacio urbano y esto, a la vez, trae como consecuencia inmediata y directa, que impere un desordenado crecimiento poblacional en las grandes urbes.

10. A) Las causas de ese desordenado crecimiento urbano son diversas y variadas, entre las que se señalan:

- Pésimos cometidos del poder público, tanto en las ciudades como en el campo (pp. 235-236, 239, 253,312,314,386).
- Ausencia de planificación de asentamientos humanos (pp. 244-247, 300, 312, 352-370, 377-380, 396-401);
- Inexistencia o inadecuación de las políticas sobre los asentamientos humanos (pp. 252, 362);
- Falta de conciencia del poder público acerca de la magnitud del problema (pp. 247, 300, 337-339, 386).
- Ausencia de planes municipales ambiciosos (p. 300) y de una coordinación entre centro y periferia (245-248, 396).
- La paupérrima vida en el campo provoca emigración de campesinos a las grandes urbes (pp. 241, 260,312, 379-380).
- La tierra urbana en manos de acaparadores y especuladores (pp. 227,247-248, 272, 362-363).
- En vez de intervenir el poder público, en la regulación y control del suelo urbano, sólo se limita a dictar normas generales y a autorizar el fraccionamiento y urbanización que sólo beneficia a los especuladores (pp. 248, 261, 307,314, 334-339,352,388). La reforma agraria inadecuada (227, 247-148, 253), que causa desorden en los asentamientos rurales (240-241,312), tanto jurídico como productivo;
- Estructura agraria ausente (p. 312) y dependiente (p. 247, 386), por lo que los planes y programas tienen prohibido tocar el asunto de las tierras (pp. 227,247-251,302,384-385).
- La mala distribución del ingreso (pp. 236-237), la heterogeneidad social (p. 236) y la marginalidad (pp. 237-238), provocan invasión de tierras (pp. 222, 226) y la formación de tugurios de precaristas (pp. 220, 237, 252, 381-382); y, todo ello, dificulta la ejecución de medidas tendentes a nivelar los asentamientos humanos y la urbanización en Latinoamérica (pp. 236-240).
- Importación de esquemas extranjeros, inapropiados para el ambiente sociocultural e idiosincrático de Latinoamérica, (pp. 70, 79, 213, 236, 240), aunque sí debe tomársele en cuenta para realizar estudios comparativos (p. 385).

- Los problemas de los asentamientos humanos y de la vivienda son superficialmente culturales y de subdesarrollo (pp. 242, 252, 314, 380), pero también resultado de problemas socioeconómicos y de lucha de clases (pp. 302, 380), o sea que el problema es estructural (pp. 235, 300, 339, 386).
- El problema es por lo demás de educación y de comprensión sobre la problemática de los asentamientos humanos y de la vivienda (pp. 229, 254, 320, 380).

VIII

11. B) Aquellas causas de la problemática urbana son resumidas por Miguel González Avelar y León Cortinas Peláez (en sus "Conclusiones", pp. 385-387 y 396-401), en la siguiente forma:

- a) La acelerada urbanización de las últimas cuatro décadas no ha sido articulada con una planeada industrialización, pues más que nada es consecuencia de las relaciones económicas que vinculan a los países latinoamericanos con los países industrializados;
- b) La primacía de los principales centros urbanos de cada país (concentración urbana) tiende a acentuarse cada vez más, contrastando con la mala explotación de los recursos primarios;
- c) La desorganizada urbanización y la escasez de servicios no ha influido, sino al contrario, en el crecimiento natural de la población urbana;
- d) La desbordante urbanización es consecuencia de la desorganización administrativa y de la irracional insuficiencia de los escasos servicios de que sufren los nuevos *urbanistas*;
- e) En los países de economía periférica y dependiente, la atención al medio urbano ha sido insuficiente o escasa e inoportuna, y/o se consienten arcaicos sistemas de explotación de los recursos naturales del campo, sostenidos por latifundistas y terratenientes que mantienen a los campesinos en estado de dependencia vitalicia, viéndose obligados éstos a emigrar a las ciudades;
 - i) La existencia de una administración enana, ineficaz y tímida ante los grandes problemas y retos que plantean los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda;
- g) El constante déficit de vivienda, servicios y equipamientos comunitarios crece constantemente y ningún país latinoamericano ha construido las habitaciones necesarias para absorber la creciente expansión demográfica;
- h) Gran parte de los nuevos *urbanitas* sólo lo son por su ubicación geográfica, pues cultural y sociológicamente siguen rigiéndose por pautas rurales; ello, también, provoca un choque de culturas y, como consecuencia, hay inadaptación al nuevo

medio rural de donde el nuevo urbanita se porta agresivo y hasta delinque;

- i) Las desigualdades del desarrollo capitalista dependiente se reflejan en las grandes disparidades estructurales de nuestras ciudades, ahondada aún más en tiempos de crisis económica como la que desde 1982-94... abrumba al país mexicano, donde el estrato medio de la sociedad tiende a extinguirse;
- j) Por tanto, el crecimiento urbano desmesurado es propiciado por la concentración del avance tecnológico, por los focos unilaterales de industrialización y por la falta de una adecuada planificación que regule y controle dicho crecimiento (Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, pp. 553-555).

IX

12. C) En cuanto a *las consecuencias y efectos* del desordenado crecimiento urbano, la gran mayoría de los autores que participan en la obra coinciden en señalar los siguientes:

- Desnivelación cultural entre *urbanitas* e inmigrantes, causada por la dificultad de proporcionar a éstos últimas opciones de formación personal en su propio lugar de origen y ello es reflejo, a la vez, de la ilusoria dinámica generada por la "superioridad" de la industria sobre las actividades agropecuarias (p. 377). Aquí habría de hablar también de la inadaptación y del choque de culturas, así como del regionalismo y de los complejos y frustraciones que desembocan en mutuas agresiones de unos y otros (cfr. en la revista *Proceso*, sobre todo en los artículos de José Emilio Pacheco, "Inventario" en número 511 de 18 de agosto de 1986; de Enrique Selmo en "Historias" en número 506 de 14 de julio de 1986; y el caso de "La muerte de un niño que exhibe el fenómeno del odio hacia los chilangos en Sonora" en el número 568 de 21 de septiembre de 1987).
- Desigualdades propias del sistema pero con raíces históricas, como la relación de "el amo y el esclavo" que se establece entre la codicia y la avaricia de la iniciativa privada, que construye grandes y suntuosas mansiones que contrastan enormemente con las casas populares de las "barriadas" (p. 378).
- El dualismo de ciudad rica con ciudad pobre que constituyen grandes diferencias de zonas o regiones ricas y pobres (p. 238) y que provoca una polarización de la población al crearse "islas de modernidad" (pp. 312, 378, 386) o "proyectos de demostración" (pp. 240, 378-380, 384) de los ricos y poderosos.
- Caótica y anárquica concentración urbana (pp. 301, 309, 312), aparejadas de deficientes, insuficientes o escasos servicios públicos (pp. 235, 312, 314, 386) desorden en los asentamientos humanos (pp. 240-241, 312), pésima red de comunicaciones y de

tes (pp. 236, 239, 253, 312, 314), congestión del tráfico vehicular, contaminación del agua y del medio ambiente (pp. 239, 319-320); todo ello trae como consecuencia, a su vez, la proliferación de los hacinamientos insalubres, la pérdida de muchas horas-hombre en el traslado del hogar al centro de trabajo, la proliferación de subculturas agresivas por la incomunicación de la familia (p. 380), etcétera.

- El acaparamiento y la especulación del suelo urbano por parte de la iniciativa privada y con base en la ley de mercado, es el peor de los males que aquejan a las grandes y pequeñas urbes en los países de economía capitalista y dependiente como es el caso concreto de los Estados Unidos Mexicanos. Ante este real hecho, la Administración pública se porta consentidora y permisiva con los especuladores y, cuando se decide a actuar, su intervención es tardía e insuficiente (pp. 238-239, 247, 337-339, 386), pues la misma sobrepoblación la desborda o la paraliza.
- No es la falta de tierra sino su acaparamiento lo que provoca la carestía del suelo urbano (p. 309); entonces, el acaparamiento y especulación del suelo urbano no se encuentra ni regulado ni controlado por el poder público (pp. 227, 247-248, 272, 300, 302, 337-339, 362-365, 386), lo que propicia la expulsión de la población pobre hacia las orillas y cerros (pp. 248, 320, 337-338, 362), o la invasión de ejidos (pp. 388-389) y sus consecuentes desalojos, o la proliferación de barrios marginales (pp. 236-237, 252-263) o "cantegriles", también llamados centros de precaristas (pp. 237-238), "ciudades perdidas" o "barriadas".

Las ciudades, en consecuencia, carecen de personalidad propia: sus habitantes son gentes indefinidas, volubles, hipócritas, interesados, individualistas, politizados, incivilizados, tecnificados y deshumanizados, lo que parecía provocar en un "movimiento de la gente contra la gente".

- La ausente, pésima e insuficiente estructura agraria (pp. 247, 312, 386) propicia invasión de tierras fértiles, agotamiento del agua, la tala forestal, el abandono o venta de tierras de los campesinos pobres a los grandes latifundistas y terratenientes, quienes convierten (mucho antes de las reformas privatizadoras de 1992) a sus originarios dueños en peones. Por todo esto, la gente del campo huye a las ciudades en busca de mejores oportunidades, es decir, como consecuencia de la miseria de la vida rural por el retraso tecnológico y cultural en el campo y la ausencia de

servicios públicos en éste (pp. 240-241, 377), la gente del campo emigra a las urbes (pp. 241, 260, 312, 379-380), lo que aumenta el de por sí inhumano déficit de vivienda (p. 236) y de servicios (pp. 312-414).

- En síntesis, la nula intervención del poder público para reordenar y regular el suelo urbano y, consecuentemente, el fraccionamiento y urbanización (pp. 247-251) manejados por los particulares conforme a las leyes de mercado y a sus particulares intereses (pp. 248, 261, 307, 352), trae como consecuencia directa e indirecta, la especulación y el acaparamiento y éstos, a su vez, el lucro, caos, arbitrariedad, desorden, anarquía, dispersión, extensión anárquica, trazado irracional, dilapidación de recursos naturales y de la ecología (pp. 247-248, 319-320, 337-338). La pura libertad destructiva de toda igualdad y fraternidad constituye el punto medular de todos los problemas que aquejan a las urbes latinoamericanas.

h) Las grandes urbes, concentran el mayor ejército de desempleados y por esto, en ellas abundan los índices de delincuencia (drogadicción, asaltos, robos, criminalidad, violaciones, etcétera).

Las ciudades, en consecuencia, carecen de personalidad propia: sus habitantes son gentes indefinidas, volubles, hipócritas, interesados, individualistas, politizados, incivilizados, tecnificados y deshumanizados, lo que parecía provocar en un "movimiento de la gente contra la gente" (p. 379). En pocas palabras, en las ciudades latinoamericanas predomina una gran heterogeneidad social (p. 236) y una drástica marginación (p. 237-238), desconocidos en el insolvente medio rural.

X

13. C) Quedan así planteados los principales problemas y sus causas y efectos de la problemática urbana. La obra señala diferentes formas de *solución* pero, en las que más insiste, son las siguientes:

14.a) Una planificación consecuente de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda. La planificación debe ser articulada y coordinada, a) Debe buscarse una adecuada articulación entre planes regionales, sectoriales y específicos, con el plan nacional de desarrollo y de esta manera buscar un enfoque unificado del sistema de planificación respecto del urbanismo, la vivienda y los asentamientos humanos; b) la planificación debe coordinarse a las distintas entidades territoriales (municipios) y dotarlas, a la vez, de capacidades técnicas, operativas, económicas, financieras y administrativas (pp. 242-246; 320-327; 326-347; 353-370; 376-401), respecto de la tríada de materias que nos ocupa.

15. b) Articulación, armonización, cooperación y coordinación de los distintos órganos e instituciones, tanto centralizados como descentralizados -en el caso mexicano sería de la SEMARNAP, respecto del INFONAVIT, FOVISSSTE, AURIS, etc.- en materia de medio ambiente los asentamientos humanos, el urbanismo, la vivienda, los recursos naturales y la ecología (pp. 246-247). Ello implica que deben establecerse políticas globalizadoras y niveladoras (pp. 251-252).

16. c) La intervención del poder público y la asunción valiente de sus cometidos polivalentes, constituye la "piedra filosofal" de la problemática, sobre todo en lo referente al suelo urbano; en ello coinciden, de manera directa o indirecta, las 21 aportaciones doctrinales de este volumen pionero y motivador. Sobre este particular, los enfoques son diversos:

17. aa) Respecto de la libertad individual, se dice que la justicia no sólo puede ser distributiva, porque la libertad tampoco puede ser sólo la resultante del abstencionismo de los poderes públicos; por el contrario, el nuevo concepto de libertad se identifica con la creciente expansión del aparato prestacional del poder público al servicio de las mayorías (Miguel González Avelar y León Cortinas Peláez, pp. 385, 399-401): se demanda el control público de la tenencia, uso, precio y destino de la tierra urbana y suburbana.

18. bb) Así que el control del poder público sobre la demanda, uso y tenencia del suelo urbano, constituye la base fundamental de cualquier intento de solución socialmente factible y administrativamente agradable y sano. A falta de financiamientos públicos, se impone entonces la necesidad de implementar un sistemático control del poder público en todo lo referente al suelo urbano (p. 385).

19. ce) En el ámbito español, denunciando las antecelas de la privatización a ultranza (hoy temida para 1996), los maestros Hernández Rodríguez y Eduardo García de Enterría, apuntan que la Administración reconoce su incapacidad para hacer frente por sí misma al proceso de urbanización de la sociedad española y, consciente de ello y poco dispuesta a operar sobre las causas de su incapacidad y a poner remedio a los problemas estructurales de base, está decidida a entregarse en manos de la iniciativa privada (p. 338).

20. dd) El poder público debe crear grandes reservas de terreno para hacer frente a la especulación y para concertar los asentamientos humanos, pues los profesores Martín Mateo y Sosa Wagner, estiman que, para que un control del suelo pueda obviar los inconvenientes de la sujeción al sistema de precios

"En todos los países urbanizados y, especialmente en los países de rápido proceso de urbanización el control público de la demanda, uso y tenencia del suelo urbano constituye la base fundamental de cualquier intento de solución de los múltiples problemas de sus ciudades que sea socialmente justo, económica, factible y ambientalmente agradable y sano "

de mercado, es imprescindible la creación paulatina de grandes reservas de terrenos públicos, principalmente en manos de municipalidades y gestionados a través de institutos especializados. En caso de que el municipio no esté a la altura de sus responsabilidades, el propio Estado central debería de abordar estos cometidos polivalentes" (p. 365).

[21.ee](#)) León Cortinas Peláez entiende que "La Administración pública deberá asumir, en gestión directa, un cometido polivalente que no sólo va de la ordenación del territorio a la vivienda, sino que comprenda una mayor y muy interpenetrada acción de facultades educacionales, tributarias, dominicales y de transporte, entre otras" (p. 314 y 322-327). Esto, en coherencia con la aportación de Cortinas, centrando el concepto del derecho administrativo en el de los cometidos del poder público (Cfr. Cortinas Peláez, Dirección, *Introducción al derecho administrativo*, ciudad de México: Porrúa Hnos., 2a. ed., 1994, 361, esp. pp. 86-87). Jorge Enrique Hardoy, por su parte manifiesta: "En todos los países urbanizados y, especialmente en los países de rápido proceso de urbanización el control público de la demanda, uso y tenencia del suelo urbano constituye la base fundamental de cualquier intento de solución de los múltiples problemas de sus ciudades que sea socialmente justo, económica, factible y ambientalmente agradable y sano" (p. 258); y, más adelante, respecto de la recuperación del terreno perdido, dicho autor manifiesta que "parece paradójico de que para iniciar una solución de base a la situación urbana que viven los Estados Unidos Mexicanos, Haití y la República Dominicana, deban recuperar algo que alguna vez poseyeron, como era un importante patrimonio nacional en tierras urbanas. La dilapidación de las propiedades públicas es la expresión de la estructura social y de los intereses en juego, ya que las plusvalías creadas por la urbanización, propiciada por impuestos y controles inadecuados, favorecen a especuladores y a las familias tradicionalmente ricas y poderosas sin que el Estado recupere por lo menos, las inver-

siones de infraestructura que ha realizado". Crear el "patrimonio nacional", en México entre otros países latinoamericanos, significa recuperar, para beneficio de la sociedad en general, un recurso, como lo es la tierra, que alguna vez poseyó el propio poder público" (p. 302). Este criterio ha sido asumido posteriormente por la doctrina ibérica y latinoamericana dominante, encabezada por agudos estudios de CORTINAS, tales como "Hacia un patrimonio nacional del suelo urbano (Una apoyatura del cometido social de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda)", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A) / Departamento de Derecho, núm. 19, septiembre-diciembre, 1991, pp. 80-98; y, del propio CORTINAS PELÁEZ, "Derechos humanos y urbanismo (De una axiología constitucional vulnerada)", Madrid: *revista de Derecho Urbanístico*, año XXVII, N 131, enero-febrero, 1993, pp. 23-60.

23 .aa) Asentamientos humanos planificados, guiados, dirigidos, controlados por parte del poder público y ya no espontáneos y menos dejar que sean los particulares especuladores los que impongan sus intereses singulares ante una situación social y de interés general, a través de fraccionamientos y urbanizaciones anárquicas (pp. 248, 261, 307, 452). Lo anterior lleva a considerar de que sea directamente el poder público quien debe asumir y dirigir el cometido polivalente del urbanismo (pp. 248, 302, 312-314, 335-339, 385); en otras palabras, el problema de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda debe ser considerado como un cometido prioritario y, por tanto, el Estado asumir la rectoría (pp. 243, 302, 314).

24.hh) El poder público debe captar la plusvalía de los predios urbanos para su correspondiente gravamen fiscal (pp. 320-325, 364-366, 389-390).

25.ii) Una reforma agraria incisiva, fraternal y equitativa (pp. 227,240-248, 312).

26.jj) Expropiación del suelo urbano pagadero (pp. 222, 227, 249, 324, 360-367) desarrollo urbanístico (p. 370), con pago diferido o precio de castigo (pp. 249, 324), como una especie de sanción (pp. 335-337) y, aún más extremista, sin compensación inmediata (p. 302); o, de plano, llevar a cabo una nacionalización del suelo sin compensación (pp. 334, 366-367); y, en el caso de México, procede una expropiación revolucionaria de los ejidos (pp. 366-367 y 387-389), pues en la "Nación está la propiedad directa y originaria" (pp. 388-389).

27.kk) Por la falta de recursos públicos para la financiación de viviendas populares, el poder público debe aprovechar el potencial y la energía de los habitantes de las urbes (pp. 220, 254), motivar a la

población (p. 253) y canalizar los esfuerzos y el ahorro (p. 254).

28.11) En síntesis: se requiere abrir fuentes de empleo en la provincia; descentralizar enérgicamente a la industria; fomentar la creación de sociedades cooperativas de producción y de consumo entre los campesinos; ampliar y robustecer cometidos y facultades a los municipios para que éstos se hagan cargo de la rectoría de la tríada de materias; crear un sistema de planificación realista, articulada y coordinada, que las autoridades federales del centro establezcan dependencias descentralizadas interesadas en la tríada de materias en toda la República; terminar con el latifundismo rural y urbano; más y mejor atención al campo con una estructuración agraria adecuada, etcétera.

XI

29. *El suelo urbano*. El segundo bloque de materias es el concerniente a la posesión, uso, destino, regulación y control del suelo urbano.

El asunto de la tierra es el punto medular, sensible y delicado del urbanismo y, por lo mismo, las diversas contribuciones, tan magistralmente coordinadas, coinciden en lo siguiente:

30. A) El acaparamiento y especulación es el peor de los males que sufren las grandes ciudades, por eso se afirma que el problema no es de falta de tierras (p. 309) sino de acaparamiento, monopolización, especulación y lucro (pp. 239, 319, 362) del suelo urbano, y también de la tierra rural por los latifundistas y terratenientes.

31 .B) La tenencia de la tierra debe ser decidida primeramente cuando se discuta sobre los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda (p. 302), esto sostiene Hardoy, y agrega: "Ningún aspecto de una ciudad refleja mejor a una sociedad y su cultura que el sistema de tenencia de la tierra y el uso que se hace de ella. Estoy convencido -sentencia dicho autor- de que, sin un control público de las tierras urbanas, es imposible ordenar el crecimiento de una ciudad" (p. 302).

32.C) Por eso se impone la urgente necesidad de que la tenencia, uso y destino de la tierra urbana sea regulada (pp. 249, 302, 336, 362, 385-386) con una legislación y normas realistas y acordes a los problemas que esa materia implica (pp. 226, 249, 271). Esta regulación, tenencia y uso del suelo urbano debe partir desde una potenciación administrativa para que dicha administración tenga voluntad, sensibilidad, responsabilidad y fuerza ju-

rídica para poder encarar ese delicado problema; ello implica, desde luego, que el poder público tiene el deber y la obligación de tomar su papel rector de los asentamientos urbanos, el urbanismo y la vivienda y que dicho cometido polivalente lo cumpla con la mayor responsabilidad y delicadeza del caso, si es que de verdad se quiere poner remedio a la anárquica y caótica situación actual del urbanismo (pp. 247-251).

33. D) Para que la rectoría estatal tenga posibilidades de éxito, se hace necesario que el poder público haga uso de los instrumentos que el derecho le brinda y en uso de esas amplias potestades, empiece por expropiar la tierra urbana (pp. 222-227, 249, 324, 361-367); expropiación que puede hacerse efectiva a través de cualquiera de sus diferentes modalidades, o sea, con pago diferido (pp. 248-249, 324), con precio de castigo como se hace en España (p. 324) o expropiación-sanción (pp. 335-337), pagando con bonos de desarrollo urbanístico como sugieren MARTÍN MATEO y SOSA WAGNER (p. 370), por medio de la "expropiación revolucionaria" como sugieren GONZÁLEZ AVELAR y CORTINAS PELÁEZ (pp. 366-367, 387) o, inclusive, sin compensación inmediata (p. 302), como recomienda HARDOY.

34. E) Tanto HARDOY como GONZÁLEZ AVELAR y CORTINAS PELÁEZ hacen el certero señalamiento de que originariamente la propiedad del suelo, por mandamiento constitucional -véase el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos-, corresponde al poder público, pero que éste ha transmitido el dominio de las tierras a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Pero resulta que dicha "transmisión" se llevó al extremo de privatizar la casi totalidad del suelo nacional, hasta quedarse el poder público despojado de su propiedad derivada sobre el suelo. Por eso, los autores mencionados recomiendan la pronta recuperación del patrimonio nacional, o sea, rescatar el suelo de los dilapidadores (p. 302) y formar o crear el patrimonio nacional del suelo urbano (pp. 302, 335-338, 365, 388-389); en pocas palabras, debe implementarse una política valiente para crear reservas del suelo urbano (pp. 314, 322-324, 336-337, 345-346, 365).

35. F) Sinceramente los ejidos urbanos deben desaparecer a través de la "expropiación revolucionaria" (pp. 366-367, 387) y con ellos formar grandes reservas de suelo urbano, y, de esta manera, evitar que de hecho sigan desapareciendo por el abandono o "venta" de los ejidatarios, para que luego entren los especuladores y obtengan de esas tierras lucro indebido; además de que, desde hace mucho tiem-

po, los ejidos urbanos han sido devorados por el monstruo urbano (pp. 388-389), formándose asentamientos irregulares y anárquicos.

36. G) En síntesis, es imperioso que el poder público asuma la rectoría, la dirección, la regulación y control del suelo urbano y cumpla potencialmente su cometido polivalente como se ha hecho en Inglaterra e Italia, tal como nos lo muestran Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (& 19, pp. 330-347).

37. H) Cualquier tipo de planificación de la tríada de materias, estaría irremediamente destinada al fracaso si no parte de la regulación y control de la propiedad, del uso, de la tenencia y del destino del suelo urbano, como atinadamente lo señalan los profesores Ramón MARTÍN MATEO y Francisco SOSA WAGNER (& 20, pp. 349-371) y Miguel GONZÁLEZ AVELAR y León CORTINAS PELÁEZ (en sus "Conclusiones", & 21, pp. 373-401), en lo cual coinciden la gran mayoría de los participantes en esta conceptualmente espléndida y tan bien documentada obra colectiva.

XII

38. *La rectoría e intervención del Poder Público*, el material temático que conforma este tercer bloque ha sido ya ampliamente expuesto en los numerales anteriores. Nos limitamos solamente a estos señalamientos:

39. a) La intervención del poder público es necesaria, indispensable y urgente, para poner orden al problema polivalente que nos ocupa. El poder público debe intervenir con energía y con amplias facultades para regular la tenencia de la tierra y dirigir los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda. Pero esa intervención no debe ser parcelaria sino sistemática y potenciada.

40. b) La administración pública deberá asumir, en gestión directa, un cometido polivalente que no sólo va de la ordenación del territorio a la vivienda, sino que comprenda una muy interpenetrada acción de facultades educacionales, tributarias, dominicales y de transporte (pp. 314, 322-327).

41. c) En todos los países urbanizados y especialmente en los países de rápido proceso de urbanización, el control público de la demanda, uso y tenencia del suelo urbano constituye la base fundamental de cualquier intento de solución que sea socialmente justo, económicamente factible y ambientalmente agradable, dicen Jorge Enrique HARDOY (p. 258) y GONZÁLEZ AVELAR y CORTINAS PELÁEZ, en sus "Conclusiones" (pp. 384-385).

43. d) Los autores citados en el punto inmediato anterior manifiestan que "Los países urbanísticamente inestables son los que tienen globalmente un elevado potencial para continuar urbanizándose rápidamente, si persiste la actual actitud abstencionista (*laissez faire*) del poder público (pp. 302, 386).

44. e) Los municipios, en México, solamente poseen lotes pequeños y aislados ya que "vendieron" (privatizaron) la mayor parte de sus propiedades a particulares especuladores, y dicho procedimiento debilitó su patrimonio, en detrimento al patrimonio que el derecho constitucional les otorgaba; ello explica que en la actualidad el Municipio tenga una escasa o nula influencia en la regularización del mercado de las tierras (p. 388).

45. f) La plusvalía aumenta la riqueza de los especuladores y nunca es adecuadamente captada y justamente gravada por el poder público: no ha existido una política sistemática de recuperación pública de las plusvalías que generan las tierras urbanas y los terrenos de mayor valor real que son propiedad de la iniciativa privada (p. 389). "En resumen, en los Estados Unidos Mexicanos, la plusvalía creciente de la propiedad urbana y la especulación (contraria a la función social, preceptuada para todas las modalidades de este derecho, por el artículo 27 constitucional) generaron una alta tasa de formación y acumulación de capital, que no ha sido ni es redistribuida en beneficio de la mayoría de la población. La fiscalidad del suelo urbano ha sido durante décadas un aliciente para esta dislocación de las bases democráticas y sociales de nuestro Estado de Derecho" (p. 390).

46. g) Se critica una notable falta de conciencia del poder público acerca de la magnitud del problema urbanístico (p. 247, 300, 337-339, 386, 396); de una incapacidad de la administración pública para hacer frente por sí al problema de la urbanización (pp. 247, 337-339, 386); de que ante el grave problema del urbanismo se nota un grave abstencionismo del poder público (pp. 378, 386); que el poder público se limita solamente a dictar normas generales y a autorizar fraccionamientos y urbanización a los particulares (pp. 248, 314, 334-339, 388); que la Reforma Agraria implementada por el poder público es desarticulada, débil, incongruente, etc. (pp. 227, 247-248, 253); que el fisco carece de un adecuado catastro o de plano éste es anticuado e ineficaz, para recuperar la plusvalía que generan las propiedades de los especuladores (pp. 320-325, 364-366, 389-390); que cuando el poder público implementa planes y programas, en éstos prefiere no tocar el verdadero problema de los asentamientos humanos que es lo tocante a la tierra; que se da

una gran debilidad del aparato gubernamental para atacar el mal desde sus raíces, para proponer y ejecutar grandes remedios a los grandes males de la tenencia de la tierra; que el poder público debe aceptar que los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda constituyen uno de sus más delicados cometidos; que se requiere una verdadera rectoría estatal en los asentamientos humanos y en la vivienda (pp. 243, 302, 314, 320); en fin, se critica a la administración de enana, ineficaz, tímida o tardía e insuficiente ante el desbordamiento poblacional (pp. 238-239, 386), el cual, como es de todos conocido, tiene en la fundamental esta postura del Vaticano un cómplice rígido y de dudosa caridad evangélica (como se viera en la conferencia mundial de población de El Cairo, en 1994, y en las que la precedieron).

XIII

46. *La planificación de los asentamientos y el urbanismo.* Por último, vamos a señalar brevemente aquí lo referente a la planificación de la tríada de materias que nos ocupa, y aunque ya han sido mencionadas en los apartados precedentes, las reiteraremos aquí, en su más sintética expresión, a saber:

- Existe una ausencia de la más elemental planificación de los asentamientos humanos y el urbanismo, afirma León Cortinas Peláez (p. 312); dicho autor agrega más adelante (p. 326) que la centralización urbana y económica frustra de plano la planificación de los asentamientos humanos, y desvirtúa el dirigismo de la planificación -entendiendo al plan como la fuente duradera de las modalidades de la propiedad del suelo urbano-; por eso se tiende a integrar el presupuesto con la planificación (p. 327).
- La planificación tiene tanta importancia en la regulación y control del suelo que en los países de Europa occidental, según nos narran los profesores europeos que participan en la obra que comentamos (&& 19 y 20, pp. 330-347 y 349-371, respectivamente), la regulación y control del suelo en cuanto al precio, uso y destino del mismo, están dados en el plan y las políticas de urbanismo y vivienda se apoyan sobre el plan.
- Desgraciadamente en México no podemos darnos el lujo de pedir que el suelo urbano, los asentamientos y el urbanismo sean de la materia exclusiva del plan pues estamos faltos de verdaderos planificadores y, por esto, el profesor Gregorio Valner Onjas, sugiere que se formen verdaderas escuelas técnicas y universitarias con el fin de preparar técnicos y planificadores en materia de desarrollo urbano y ecología (pp. 80-82), y la verdad que tiene razón.