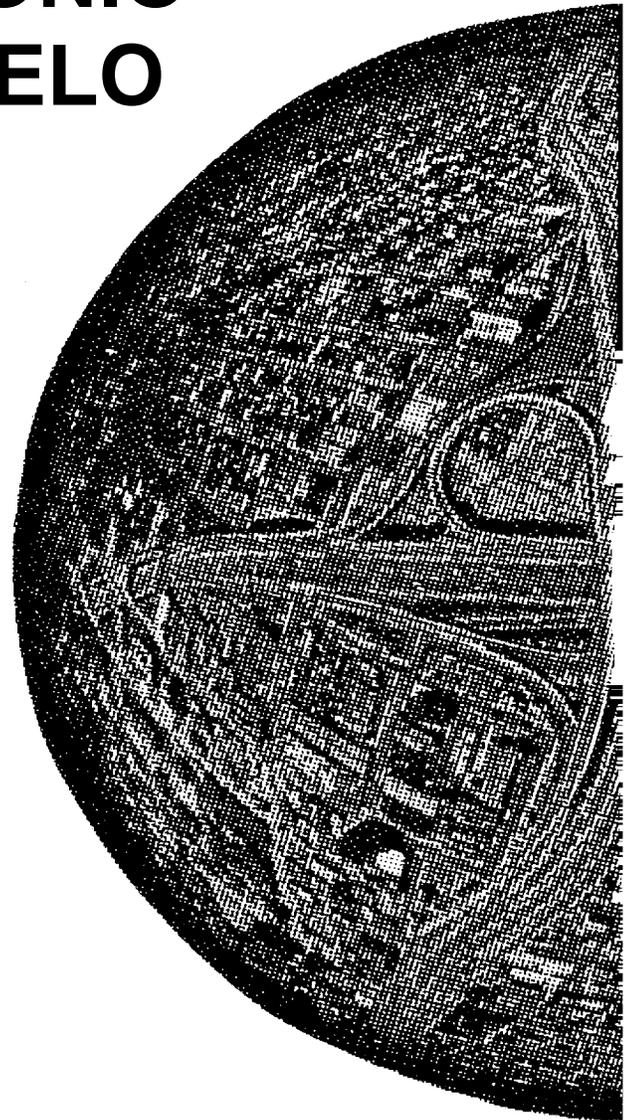


HACIA UN PATRIMONIO NACIONAL DEL SUELO URBANO

(UNA APOYATURA DE COMETIDO SOCIAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA)



León Cortiñas-Peláez

Al maestro Lic. Jorge Fernández Souza, comprometido con las causas de los oprimidos, esta reivindicación del derecho de nuestros urbanitas, en cordial homenaje.

SUMARIO

INTRODUCCION. 1. Una problemática humana.

I) PERSPECTIVAS SOCIO-ECONOMICAS.- 2.A) *El espacio urbano como sistema semiológico.*- 3.B) *Del predominio tecnológico en el espacio urbano.*4.C) *Asentamiento urbano y asentamiento rural.*- 5 D) *Los desequilibrios del espacio urbano latinoamericano.*- 6.a) *Una imperfección de obra humana.*- 7.b) *Del espacio urbano al asentamiento humano: la potencia agresiva de las grandes ciudades.*- 8.E) *Estratificación social y asentamientos urbanos.*- 9.a) *Proletariado y asentamientos humanos.**

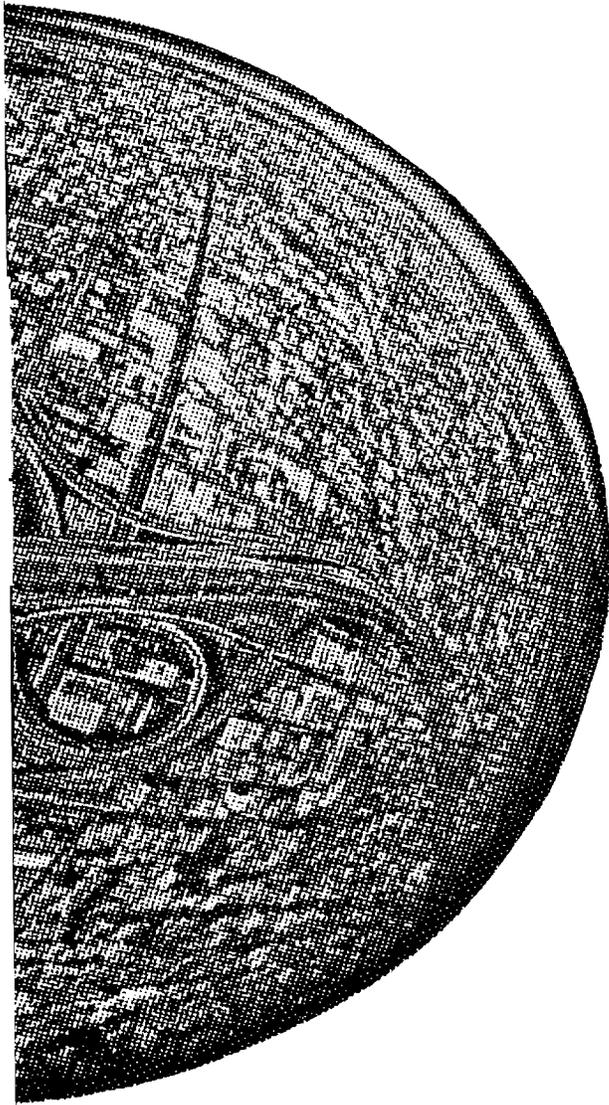
10. aa) El proletariado tradicional.- 11.bb) El nuevo proletariado.- 12.b) Las clases medias en los asentamientos urbanos.- 13. La clase media alta.- 14.c) La clase alta.

II) PERSPECTIVAS POLITICO-NORMATIVAS LATINOAMERICANAS.- 15. Horizontes de la urbanización latinoamericana- 16. A) *Control público del suelo.* -17 B) *Planificación económico-administrativa para la salvaguarda de los derechos humanos.*- 18.C) *Capitalismo dependiente y estructura espacial colonial.*- 19.a) Países urbanísticamente estables e inestables.- 20.b) La experiencia mexicana.- 21.aa) Propiedad soberana de la Nación y modalidades estatutarias de su régimen.- 22. bb) Plusvalía inmobiliaria y redistribución regresiva del ingreso nacional.

III) PERSPECTIVAS POLITICO-NORMATIVAS MEXICANAS.- 23-A) *La especulación del suelo urbano en la Ciudad de México.*- 24.B) *Políticas mexicanas de los asentamientos*

* Coordinador del Taller de derecho público, y catedrático por oposición, en la Universidad Autónoma Metropolitana y en la Universidad Nacional Autónoma de México; presidente honorario del *Club Alexander von Humboldt* de México.

INTRODUCCIÓN



humanos, urbanismo y vivienda.- 25.a) Concentración de la población activa y aumento de la población mexicana dependiente.- 26.b) La distancia existente entre metas y resultados en materia de coordinación de las inversiones públicas.- 27.c) El carácter formalista de los planes estatales de urbanización y la postrísima participación de los órganos municipales en esta materia.- 28.d) La casi inexistente descentralización municipal.

HACIA POSIBLES CONCLUSIONES.- 29- Escasa conciencia pública.- 30.A) *Necesidad de estrategias globales* de los asentamientos humanos orientados por una planificación imperativa.- 31 B) *Valores constitucionales vulnerados* por el creciente desorden inmobiliario y la ambigüedad de soluciones.- 32.C) *Tenencia y control públicos* del suelo urbano.- 33-D) La creación del "*patrimonio nacional del suelo urbano*".- 34.E) La tierra: *vigencia latinoamericana del liberalismo social mexicano*.

1. *Una problemática humana*. La urbanización en cuanto fenómeno humano no es una realidad estática. La ciudad mantiene autonomía conceptual, sin perjuicio de reconocer la existencia de un *continuo* urbano-rural,¹ y por consiguiente la existencia de fenómenos de urbanización de lo rural² y de ruralización de lo urbano, como puede advertirse en la polémica referente a las villas-miseria como alternativa de incorporación comunitaria de los migrantes rurales a las ciudades latinoamericanas ineficientes en el cumplimiento mínimo de los cometidos del Poder Público. Urbanización, en este umbral del siglo XXI como en el siglo XVIII, significa cambio rápido, cambio social a gran escala, profundas e irreversibles variantes en los sectores de la sociedad, la cual se altera en múltiples aspectos. No interesa tanto la alteración de las estructuras económicas como las de convivencia concreta y cotidiana de los habitantes. En este sentido, nuestro punto de partida es una reflexión sobre la problemática urbana, sin perder de vista que ésta es el reflejo del fenómeno humano.³

I

PERSPECTIVAS SOCIOECONÓMICAS

2. A) *El espacio urbano como sistema semiológico*. La ciudad en cuanto espacio vital que nos hace libres,¹ se manifiesta mediante un lenguaje propio; todas las características se expresan a través de signos constitutivos del lenguaje urbano. La lectura y comprensión de este lenguaje es determinante para el desarrollo armónico de la colectividad.

Es indispensable un análisis crítico del lenguaje que caracteriza al espacio urbano a fin de establecer sus condiciones actuales; no sólo de una manera informativa, sino con la aspiración de establecer puntos de referencia comunes que coadyuven a los planes y programas de desarrollo urbano y regional, integrados en una planificación nacional y latinoamericana,⁵ en materia económica y social. La conexión de lo rural y de lo urbano con subsistemas⁶

1. GARMENDIA, Dionisio-Jorge, "Lineamientos de una sociología urbana. Los roles funcionales y el fenómeno urbano", *Homenaje a SAYAGUÉS-LASO*, Madrid: I.E.A.L., 1969, I, pp. 263-372.
2. SEGRE, Roberto, relator, *América Latina en su arquitectura*, "Introducción" por Darcy RIBEIRO, ciudad de México: Siglo XXI, y París: UNESCO, 1975.
3. TEILHARD de CHARDIN, Pierre, *Oeuvres*, París: Seuil, y Madrid: Taurus, 11 tomos; desde 1956 múltiples reediciones.
4. LEFEBVRE, Henri, *Le droit a la villa*, I, París: Anthropos, 1968; trad. castellana, Barcelona: Ariel.
5. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estructuras administrativas de las áreas metropolitanas", Montevideo: *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 71, 1970, pp. 1-20; Madrid: *Crónica del V. Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*,

regionales de desarrollo compartido e integral, fundados en una radical participación ciudadana,⁷ se abre y amplifica así a escala latinoamericana con países de raíces convergentes, y con la finalidad de establecer un sistema de información integral, actualizable y dinámico.

La lectura del lenguaje urbano nos lleva al conocimiento directo de las diferenciadas características de los grupos humanos que habitan en los asentamientos humanos, con la finalidad de determinar sus necesidades y establecer una jerarquía y un programa de satisfactores.

3.B) *Del predominio tecnológico en el espacio urbano.* Las transformaciones de los asentamientos humanos no son unilaterales o endógamas, sino que ellas resultan de cambios de la sociedad global, del espacio rural⁸ inclusive, y también de cambios derivados de las transformaciones de los espacios externos o internacionales.

El desarrollo tecnológico, así como los falsos atractivos de la ciudad han propiciado un acelerado crecimiento urbano en torno a los focos de industrialización, sin contar con una adecuada planificación que regule y controle ese crecimiento, regulación y control que parecen difícilmente incorporables en las sociedades capitalistas latinoamericanas dependientes.

La migración acelerada hacia los asentamientos humanos su industrializados constituye un problema grave y complejo, en el cual el desnivel cultural entre los migrantes y los *urbanitas* no ha podido ser superado en nuestra América, excepto quizá en Cuba,⁹ por la dificultad de proporcionar al inmigrante una mejor opción de formación personal en su región de origen. La

especie de superioridad "natural" de la industria sobre las actividades agropecuarias engendra diferencias, debido a la manipulación de los recursos que da el Poder. La riqueza de la industria y servicios, comparada con la pobreza de la explotación agropecuaria, es causada por una desigual distribución de los recursos financieros,¹⁰ tecnológicos,¹¹ educativos,¹² organizacionales,¹³ etcétera.

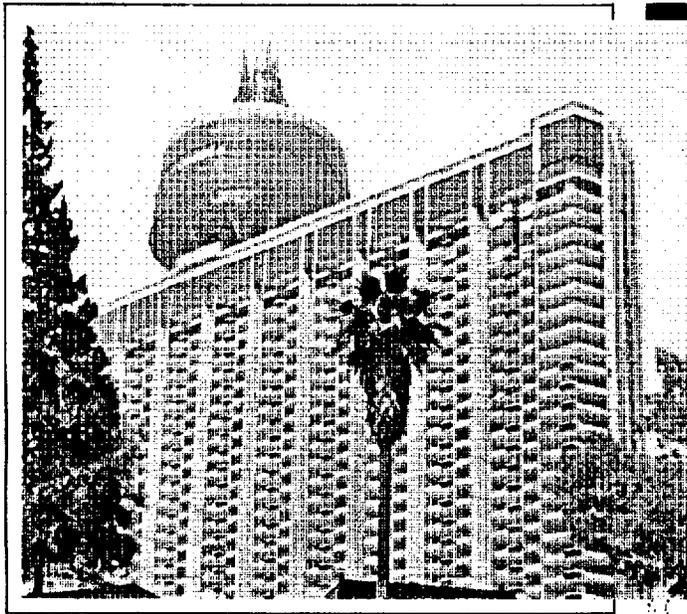
Es, pues, necesario hacer una evaluación de los puntos conflictivos que desquician a la estructura económica-social y propician la enajenación colectiva por la mala distribución de los recursos, siendo todo esto lesivo para el desarrollo integral de los varones y mujeres actuantes, no sólo en la ciudad sino en el campo, su infaltable contracara dialéctica.¹⁴

4.C) *Asentamiento urbano y asentamiento rural* El problema del desarrollo está constituido por dos polos opuestos. En cuanto *médium*, en la terminología de *Mc Luhan*, el asentamiento urbano no es viable por sí mismo, carece de autonomía alimentaria, sobrevive sólo en la medida en que pueda extraer del campo los recursos necesarios para su propio desarrollo. Hay, pues, un espacio dominante y un espacio dominado. El polo rural, como producto de un proceso histórico, funciona como colonia respecto a las ciudades o zonas desarrolladas, donde la sociedad moderna, la élite urbana, está ocupada en el control del poder.¹⁵

La dependencia de ciudades que no son autosuficientes respecto del producto del esfuerzo de una sociedad rural atrasada, tradicional y arcaica,¹⁶ requiere su encauzamiento, mediante estrategias que planteen objetivos económicos y sociales recíprocos, más justos y tendentes a un desarrollo

- ed. I.E.A.L., t. II, nov. 1969, pp. 41 -81; reproducida, con actualización, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 10, 1977, pp. 2-33.
6. UNIKEL, Luis, en colaboración con RUIZ-CHIAPETTO, Crescendo, y GARZA-VILLARREAL, Gustavo, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, "Prólogo" por Luis UNIKEL, ciudad de México: El Colegio de México (Centro de Estudios Económicos y Demográficos), 1976; PICYATEC (D.D.F.) y El Colegio de México, *Atlas de la ciudad de México*, 1987, in 4»; cfr. la colección de GARZA, Gustavo; CORTIÑAS-PELÁEZ, León; MORELOS, José Benigno y BENÍTEZ-ZENTENO, Raúl (Comité científico asesor), *Desarrollo urbano- "Desafíos de una gran metrópoli"*, ciudad de México: Plaza y Valdés, 6 vols., 1988.
 7. WETTSTEIN, Germán, "Ciudad y región en los países dependientes de América Latina", ponencia al Primer Coloquio Internacional de Economía y Desarrollo Urbanos, Guanajuato, 1974.
 8. FLORES, Edmundo (selección y prólogo), *Lecturas sobre desarrollo agrícola*, núm. 1 de la Col. de "El Trimestre Económico", ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
 9. SALADRIGAS, René, "Experiencias de Cuba en la planificación regional y urbana", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 6, 1976, pp. 2847; ACOSTA Maruja y HARDOY, Jorge Enrique, *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*, Caracas: Síntesis Dos Mil, 1971; UNIKEL, Luis y NECOCHEA, Andrés, *Lecturas sobre desarrollo urbano y regional en América Latina-Problemas y Políticas*, núm. 15 de la Col. de "El Trimestre Económico", ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

10. MALDONADO, Víctor-Alfonso, "La concentración metropolitana y el desequilibrio regional en países latinoamericanos: ¿Hacia una nueva capital?", ponencia al Primer Coloquio Internacional de Economía y Desarrollo Urbanos, Guanajuato, 1974.
11. WIONCZEK, Miguel S., selección, *Lecturas sobre la sociedad mexicana: presente y futuro*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Col. de "El Trimestre Económico", 21 ed., 1974,
12. VALNER-ONJAS, Gregorio, coordinador, *Reunión nacional sobre el sector asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, ciudad de México; I.E.P.E.S., del P.R.I., 466 ff., 1976.
13. MATUS, Carlos, "El desarrollo del interior de América Latina: tesis fantaseosa o interrogante fundamental", en I.L.P.E.S.: *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, ciudad de México: Siglo XXI, 1970.
14. FRANK, André Gunder, *Le développement du sous-développement*, París: Francois Maspero, 1970; múltiples reediciones ahora por la Librairie La Découverte.
15. FURTADO, Celso, "A hegemonía dos Estados Unidos de América do Norte e o futuro da América Latina", *Homenaje a SA YAGUÉS-LASO*, 1, 1969, pp. 575-602.
16. REYES-OSORIO, Sergio, STAVENHAGEN, Rodolfo, ECK-STEIN, Salomón y BALLESTEROS, Juan, con la colaboración de RESTREPO, Iván, AGUIRRE, Jerjes, MATURANA, Sergio, SÁNCHEZ, José y otros, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola de México*, "Presentación" de Gilberto LOYO y Juan BALLESTEROS PORTA, Centro de Investigaciones Agrarias, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974.



integral compartido en beneficio de todo el "espacio federal nacional, estadual y municipal, urbano como rural".

5.D) *Los desequilibrios del espacio urbano latinoamericano.* Las desigualdades tradicionales de los centros industriales ingleses, que criticara Engels en su célebre estudio sobre Manchester, no son las mismas exactamente que las deseconomías e injusticias de las ciudades tercermundistas contemporáneas. Podemos decir que la ciudad latinoamericana intenta satisfacer la demanda del crecimiento de la población provocando un desarrollo combinado y desigual de factores heterogéneos y cada día más difícilmente conciliables en justicia y libertad.

La justicia no puede ser sólo distributiva, la libertad tampoco puede ser sólo la resultante del abstencionismo de los poderes públicos. Por el contrario, el nuevo concepto de libertad¹⁷ la identifica con la creciente expansión del aparato prestacional del Poder Público al servicio de las mayorías; y esta misma expansión supone un severo control y aún limitación de la iniciativa privada,¹⁸ cuya voracidad de dinero -de suelo urbano, de espacio *stricto sensu*, del mito del automóvil,¹⁹ de recursos despilfarrados en viviendas

suntuarias, cuya mera construcción es insolencia ante las "barriadas" insolventes constituidas por las viviendas proletarias, etc.- contribuye, en el espíritu de "el amo y el esclavo", a robustecer las desigualdades originarias del sistema.

La ciudad trata de satisfacer la demanda del crecimiento de la población provocando un desarrollo que patentiza grandes contrastes, tales como: centros carentes de servicios que contrastan con magníficas zonas residenciales, periodos arquitectónicos que caracterizan una época rivalizando con edificios de diseño actual, tugurios y basureros con estructura de aluminio y vidrio, la calma que ofrece un museo o biblioteca contra el ruido que provoca el tránsito, etcétera.

6.a) *Una imperfección de obra humana.* La ciudad es el mayor complejo social creado por y para el Hombre. No obstante que éste es un ser creativo dotado de inteligencia, imaginación y sensibilidad, está además en evolución constante; pero el Hombre no es perfecto y constantemente provoca problemas que le cuesta mucho esfuerzo resolver.

El problema de los asentamientos y del urbanismo no es el de un sector de la ciudad, el de una colonia, ni el de los grupos marginados sino que es el problema del Hombre; la cuestión misma de su convivencia, en la sociedad urbana, y de las perspectivas que puede ofrecerle la ciudad contemporánea. La ciudad contiene la sociedad más heterogénea: sus habitantes difieren en todo, en vestido, trabajo, creencias y costumbres, todo ello en constante evolución. *El cambio cotidiano es la ley de la convivencia en el espacio urbano:* cada día se encuentran nuevas actividades, nuevas formas de

17. MAIER, Hans, "Verwaltungslehre und politische theorie", *Homenaje a SAYAGUÉS-LASO*, I, pp. 781-802; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Hacia los cometidos del Poder Público", ciudad de México: *Vivienda*, vol. 12, núm. 2, 1987, pp. 316-340.
18. MARTÍN-MATEO, Ramón y SOSA-Wagner, Francisco, "Limitaciones a la propiedad y expropiaciones urbanísticas", en SILVA HERZOG-FLORES/GONZÁLEZ-AVELAR/CORTIÑAS-PELÁEZ, directores, *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, ciudad de México: Porrúa, S.A. e INFONAVIT, 1977.
19. GARCÍA-COLL, Julio y SCHJETNAN, Mario, *México urbano*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Col. Testimonios del Fondo, 1975; CORONA RENTERÍA, Alfonso, *La economía urbana: ciudades y regiones mexicanas*, ciudad de México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1974.

pensar la realidad y nuevas formas de vida.²⁰ La ciudad es un producto imperfecto, física y socialmente. Su evolución y desarrollo ha sido la historia de una larga crisis a través de la historia.

7.b) *Del espacio urbano al asentamiento humano: la potencia agresiva de las grandes ciudades.* La agresión de las grandes ciudades es tan fuerte como la de la naturaleza no dominada por el Hombre. Dentro de ellas, el ser humano se puede transformar fácilmente en sujeto antisocial, en cuanto que la agresión generada por el espacio urbano lo comprime en su habitación, en sus medios de comunicación y aun de expresión.

La vivienda, como objetivo de la política de bienestar social, es imprescindible, ya que alcanzar la propiedad de una casa sería una meta si implicara seguridad, cohesión familiar, privacidad y conciencia de un bien. Esta meta sería entonces aspecto clave del reto actual para la planificación urbana.

Ante un mundo repleto de habitantes sólo hay dos actitudes que se han señalado, socialmente hablando, como "movimiento *hacia* la gente" y "movimiento *contra* la gente". En el primero hallamos sentimientos de colaboración, cooperación, generosidad y ayuda; en el segundo, simplemente agresividad, deseo de destruir lo que no se puede alcanzar, de maltratar lo que no se posee o se está lejos de poseer.

La agresividad se integra en las mismas instituciones productivas. Vivimos en un necesario contrasentido: por un lado se hacen esfuerzos retóricos para desarrollar la higiene y la medicina, y por otro lado se fabrican en cantidades masivas, como consecuencia del crecimiento de la industrialización y la demanda, vehículos que contaminan la atmósfera y productos que vulneran la pureza de ríos y mares. No parece exagerado preguntarnos si nuestras urbanizaciones no se van a convertir en una demostración material de errores institucionales "construidos con buena voluntad".²¹

La agresividad se multiplica igualmente por la insatisfacción de la comunicación familiar, distorsionada tanto a escala de la vivienda como del divorcio entre hogar y trabajo. El *urbanita* se convierte en un ser humano disgregado que genera rencores y odios, acrecentados en una conducta antisocial, la cual, sumada a la de los grupos de individuos colocados en igualdad de circunstancias, fomenta el surgimiento de subculturas agresivas y destructoras de todo sistema de vida.

20. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, "L'Etat mexicain et la justice administrative", París: *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, 1974, pp. 195-249; trad. castellana, Madrid: *Revista de administración pública*, 1976, núm. 80, pp. 439-509; ahora en GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 2ª ed., 1982; y, del mismo, "El espacio urbano", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 4, 1976, pp. 50-63.
21. WARD, Bárbara y DUBOS, René, *Una sola tierra*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

La planificación urbanística es, por ello, necesariamente, una planificación humanista. El urbanismo se nos presenta como el conjunto de conocimientos referentes a la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades, en orden a su mejor adaptación material para realizar necesidades colectivas del fenómeno humano²² en el espacio urbano. Este sólo tiene sentido en cuanto contribuye a la realización de la vida humana totalmente integrada, en cuanto sea concretamente un "habitat".²³

Por ello, los planes de desarrollo urbano y habitacional deberán tender a superar las actuales formas de relación, tanto en el aspecto social como económico.²⁴ Para el desarrollo, no de un mero gregarismo sino de una *comunidad* urbana, se hace indispensable la participación sistemática y constante de las personas en la realización de los programas resultantes del plan.

Esta participación debe lograrse mediante el proceso educativo y la promoción constante, tendentes a la toma de conciencia de la población, tanto de sus problemas como de sus potencialidades.²⁵

Es menester resolver los problemas surgidos en las ciudades precariamente desarrolladas, debido a diseños urbanos distorsionados por intereses inconfesables y, por ende, inadecuados e impracticables, y faltos de operatividad frente a las necesidades que plantea nuestra emergente estructura social. El nuevo urbanismo deberá elaborar alternativas encaminadas a satisfacer la realización de las actividades humanas, en un espacio que no pretenda recortar la dinámica social, mediante esquemas limitados y hasta ortopédicos.²⁶

Si la crisis de los medios de comunicación y expresión se refleja particularmente a través de la estrechez material de la vida familiar y de la consiguiente agresividad, concreta o potencial, los diseños urbanos deberán realizar una interrelación lo más rica posible de los miembros de la familia, en el proceso de crecimiento de la ciudad. Al tomar al Hombre como núcleo central de todas las interacciones y manifestaciones sociales y económicas surgidas de su actividad, la planificación de los asentamientos humanos deberá estructurarse siempre como complemento del núcleo familiar, factor decisivo en definitiva del equilibrio emocional de la sociedad global.

22. TEILHARD de CHARDIN, Pierre, *Oeuvres*, París: Seuil, y Madrid: Taurus, 11 tomos; desde 1956 múltiples reediciones.
23. PEÑALOSA, Enrique, "La planeación, la política y su ejecución", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 6, 1976, pp. 2-13.
24. UNIKEL, Luis y NECOCHEA, Andrés, *Lecturas sobre desarrollo urbano y regional en América Latina-Problemas y políticas*, núm. 15 de la Col. de "El Trimestre Económico", ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
25. VALNER-ONJAS, Gregorio, coordinador, *Reunión nacional sobre el sector asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, ciudad de México: I.E.P.E.S., del P.R.I., 466 ff., 1976.
26. WARD, Bárbara, *The Home of Man*, "Introduction" de Enrique PEÑALOSA, Toronto: Mc Clelland and Stewart Limited, The International Institute for Environment and Development, 1976.



8.E) *Estratificación social y asentamiento urbano. Las relaciones humanas en los asentamientos urbanos y la forma en la cual se desenvuelven dentro de un proceso de desarrollo económico y social, varía según se trate de diferentes grupos o clases sociales integrantes de la población, de acuerdo con su nivel de ingresos, educación, procedencia y grado de asimilación/ Dentro de su actividad, de acuerdo con estas diferencias, se producirán fenómenos socio-económicos y psicosociales diversos.*

9. a) *Proletariado y asentamientos humanos.* El análisis de la forma de vida proletaria y de su influencia en la cohesión de la célula familiar deberá enfocarse tomando en cuenta su arraigo en el lugar de habitación.

Las condiciones de vida son básicamente distintas cuando se trata de la familia proletaria que tradicionalmente ha vivido en un asentamiento urbano, comparado con las que han emigrado desde el mundo rural y son sólo una primera generación de *urbanitas*.

10. aa) *El proletariado tradicional* se aloja generalmente en vecindades deterioradas, donde una familia ocupa un cuarto de reducidas dimensiones, y cuyos servicios se

Caracterizan por ser comunes, antihigiénicos, disfuncionales y totalmente insuficientes. Las tensiones de esta vida "tugurizada" fomentan, en sus habitantes, conductas agresivas y antisociales. Ello contribuye a las altas incidencias del alcoholismo, baja productividad en el trabajo, subempleo disfrazado y ocupación en actividades escasamente remuneradas.

La célula familiar proletaria rara vez puede romper el círculo de miseria para alcanzar niveles diferentes. En algunos casos, uno o dos individuos de una familia de varios miembros logran ascender a la clase media. Por el contrario, la mayor parte de los miembros de las familias proletarias mantienen su *status* tradicional, presentándose en algunas ocasiones tendencias a la disgregación. Son numerosos los casos de enfermedades mentales u otros tipos de degeneración física, circunstancias que conducen frecuentemente a los jóvenes de dichas familias a la delincuencia precoz, drogadicción o muerte prematura.

1 l.bb) *El nuevo proletariado*, constituido por los migrantes rurales, carece de educación habitacional y urbana. Se instala en barracas, refugios temporales o móviles, situados en las afueras de la ciudad, invade terrenos ejidales o particulares, para terminar formando los "cinturones demiseria",²⁷ núcleos habitacionales paupérrimos que, con el tiempo, envueltos por fraccionamientos y colonias dotadas de todos los servicios municipales, llegan a constituir las denominadas "ciudades perdidas", cuyas condiciones de adecuación a la vida urbana son todavía más precarias que las de los pobladores tradicionales.²⁸

27. ROSA, Martín de la, *Netzahualcóyotl un fenómeno*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Col. Testimonios del Fondo, 1974.

28. ARREOLA, Gerardo, *Las ciudades perdidas*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Col. Testimonios del Fondo, 1974.

La situación emocional crítica a que esta situación da lugar, se complica con el desarraigo del individuo respecto de su lugar de origen, así como por falta de identidad con el medio ambiente y las condiciones socio-económicas del nuevo entorno.

La constatación diaria del contraste entre su vida y la observada a través de los medios masivos de difusión, aumenta su agresividad y su frustración, motivo fundamental de su abulia y desinterés por la vida social y sus posibles formas de cooperación. La pereza pretendidamente inveterada de los migrantes proletarios, es más que nada una actitud enfermiza, producida por el desequilibrio emocional. Su desengaño y desgano vuelven a colocarlos en los niveles marginales de la sociedad de los cuales pretendieron huir; la pobreza y la insatisfacción reaparecen, sólo que ahora agravados por la hostilidad del mundo urbano. La distribución mecánica de viviendas modestas a los migrantes no los integra, pues el desarrollo y madurez emocionales siguen siendo los que tenían al abandonar su "pago" rural.

12.b) *Las clases medias en los asentamientos urbanos.* Las características propias de las familias del sector bajo de las clases medias (la mayoría, empleados del sector terciario o de servicios obreros calificados y servidores públicos de bajos ingresos) son bastante mejores que las descritas para el proletariado. En este sector, de capilaridad social creciente en las últimas décadas de nuestro desarrollo capitalista dependiente,²⁹ encontramos una resolución parcial de sus necesidades más imperiosas (alimentación, vestido, higiene y educación), pero su situación está lejos de poder ser considerada como satisfactoria.

Este nivel de población, por lo general, habita en edificios multifamiliares de departamentos, o en pequeñas viviendas unifamiliares situadas en zonas aledañas al centro del asentamiento urbano, habitaciones todas ellas que reúnen características de deterioro.

Esta vivienda de las clases medias bajas merece mención particular. Las viviendas, de solución arquitectónica anticuada y tradicional, están constituidas normalmente por tres o cuatro cuartos pequeños, colocados alrededor de un patio o pequeña azotea; cuando se trata de habitaciones unifamiliares, generalmente por departamentos de dos o tres recámaras, el deterioro se debe básicamente al descuido derivado del mal mantenimiento por los propietarios del sector habitacional de rentas congeladas. Aquí tenemos un renovado factor de desequilibrios psíquicos latentes y de esa agresividad generada por el asentamiento urbano y a la cual aludíamos al referirnos al proletariado. En efecto, si bien las zonas donde están localizadas cuentan con todos los servicios municipales requeridos para una existencia más o menos decorosa, ello no logra disminuir el mal acondicionamiento de las viviendas y la falta de integración de los grupos familiares que habitan los

conjuntos. Sería superficial atribuirlo al mentado individualismo de los latinoamericanos, puesto que la inexistencia de una vida comunitaria en este nivel social tiene causas estructurales profundas: las instalaciones educativas, los centros recreativos y deportivos, pero sobre todo los ambientes comunitarios para el esparcimiento e integración familiares son sumamente escasos, lo cual reduce la comunicación entre padres e hijos tan sólo a las salidas ocasionales hacia los sitios populares de recreo dominical.

13. *La clase media alta* está constituida por cierto nivel de profesionales e intelectuales, empleados ejecutivos y comerciantes. Su nivel de vida les permite ocupar condominios o casas solas, ambos de buenos acabados, de dimensiones adecuadas y proporcionadas al número de miembros que integran la familia. Su localización se encuentra en zonas urbanas dotadas de mejores servicios, y todas sus necesidades de esparcimiento, deporte y recreación, están cubiertas satisfactoriamente, sea por vía de las instalaciones privadas que frecuentan o por las salidas de fin de semana a lugares turísticos organizados para su nivel social, lo cual brinda a estas familias de clase media alta posibilidades de una vida integrada, en la cual se ejercitan en mayor grado los valores tradicionales del núcleo familiar. Pero ello, hay que decirlo con preocupación, es precio de una falta de integración³⁰ con la mayoría de la población.

14. c) *La clase alta* se encuentra formada por los grandes industriales, comerciantes y banqueros, y cuenta con las mejores comodidades para el desarrollo de una vida familiar perfectamente integrada, en sí misma, pero aún más desintegrada que la clase anterior respecto de la sociedad global, con relación a la cual se comporta como auténtica "parte separada".³¹

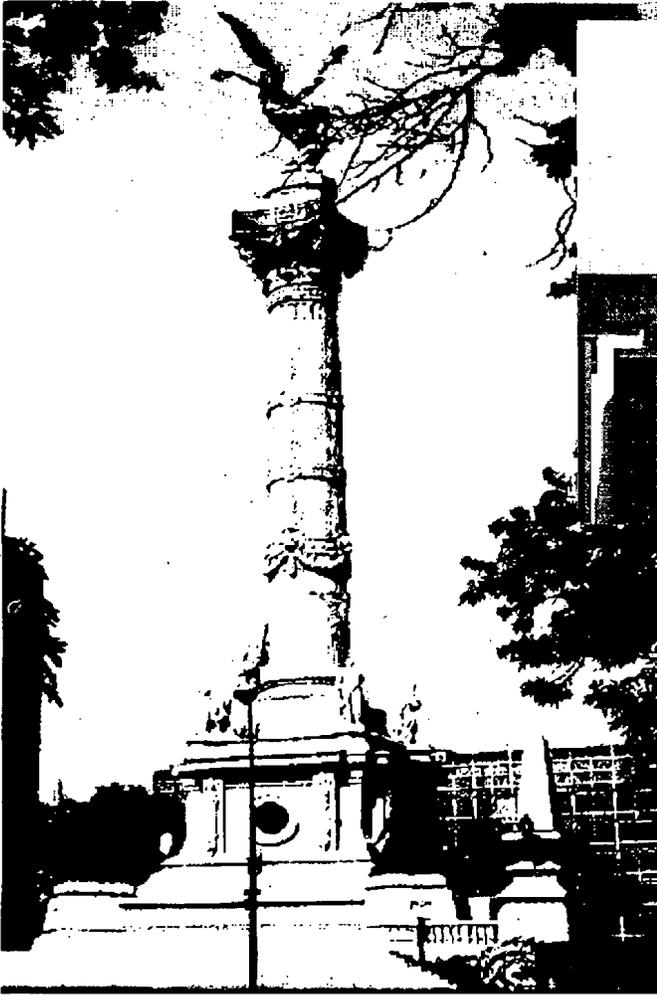
El asentamiento urbano revela aquí, para el proletariado, la enorme distancia entre nuestras clases sociales: los asentamientos de las ciudades latinoamericanas, y muy particularmente el de *las mexicanas, comportan las máximas desigualdades sociales urbanas en el continente americano.* Ese espejo de desarrollo económico "no compartido", del que son ejemplo las dos caras de la capital federal mexicana: la insolencia de Bosques de las Lomas y la deshumanización de Netzahualcóyotl. Para lucro de aquellos grupos privilegiados aislados en sus encrespados *ghettos*, subsisten los explotados de nuestras ciudades, un ejército de reserva de trabajadores que afecta los salarios, un contingente de usuarios insolventes de servicios insuficientes, asentados de manera caótica o en lugares inadecuados.³²

29. CAREAGA, Gabriel, *Mitos y fantasías de la clase media en México*, ciudad de México: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

30. SMEND, Rudolf, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlín: Duncker & Humblot, 1928; ahora en sus *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlín: Duncker & Humblot, 1968, pp. 119-276 (hay trad. castellana, incompleta, en Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

31. SMEND, Rudolf, "Integration", *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart/Berlín: Kreuz, 1966, columnas 803-805; ahora también en *ibidem*, pp. 482-486.

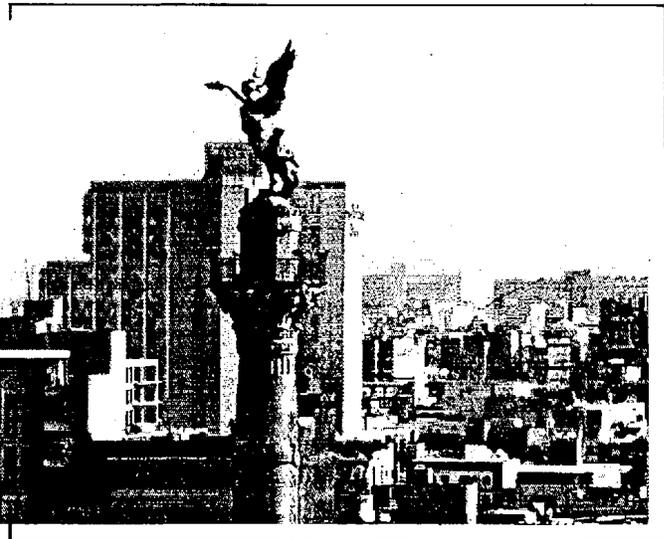
32. BRICEÑO-LEÓN, Roberto. GARCÍA-MATA. Regina, JIMÉNEZ



Esta clase alta ocupa el espacio urbano privilegiado, aquel cuyos terrenos son amplios, donde abundan los espacios verdes, existen excelentes e importantes vías de comunicación y todos los servicios de infraestructura urbana e instalaciones comerciales. Las casas-habitación, siempre unifamiliares, están construidas en base a un "lujo asirio-babilónico", que incluye los materiales más caros, a menudo de importación y con acabados y objetos suntuarios.

A pesar de esta abundancia de bienes y servicios, la integración familiar de nuestra clase alta es deficiente, debido quizá a la indiferencia del núcleo familiar hacia las formas de vida comunitaria. El ocio y la recreación se disfrutan, generalmente, por cada uno de los miembros de la familia en su propio nivel de edades o grupos. La falta de comunicación entre padres e hijos es aquí motivada, ya no por el recelo entre ellos sino por la indiferencia de unos a otros, por el individualismo anárquico al cual se ven sometidos por las exigencias desquiciantes de su *status* y ocupa- dones.

G., Morelba y RODRÍGUEZ, Rafael, *Hacia una sociología de un plan urbano*, postfacio de Maruja ACOSTA, Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones, 1975.



II

PERSPECTIVAS POLÍTICO- NORMATIVAS LATINOAMERICANAS

15. *Horizontes de la urbanización latinoamericana*,³³ 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 ambiental- mente agradable y sano.

16.A) *Control público del suelo*. Cuando en países como los de América Latina no se está ni siquiera en condiciones de financiar los gastos esenciales de construcción y operación que requiere una urbanización acelerada, el control público de la demanda, tenencia, uso y precio de la tierra urbana y suburbana adquieren una importancia aún mayor. Sin embargo, en América Latina -con excepción de Cuba, desde 1959, mediante su Ley de Reforma Urbana-³⁴ es apenas desde la década de los setentas, que la discusión y el análisis de los problemas vitales de los asentamientos humanos comienzan a dejar de ser sistemáticamente ignorados o soslayados por quienes tienen la titularidad del Poder Público.

33. HARDOY, Jorge Enrique, *Urban planning in precolumbian América*, Nueva York: George Braziller Inc., 1968; UNIKEL, Luis y NECOCHEA, Andrés, *Lecturas sobre desarrollo urbano y regional en América Latina-Problemas y políticas*, núm. 15 de la Col. de "El Trimestre Económico", ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

34. ACOSTA, Maruja y HARDOY, Jorge Enrique, *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*, Caracas: Síntesis Dos Mil, 1971; BARKIN D., MANITZAS N.R., SILVERMAN B., LEINER M., HARDOY J., y FAGEN R., *Cuba, camino abierto*, ciudad de México: Siglo XXI, 1973.

17. B) *Planificación económico-administrativa para la salvaguarda de los derechos humanos.* América Latina se urbaniza rápidamente. El ritmo de la urbanización, sus causas y características esenciales han sido examinadas frecuentemente. En cambio, las soluciones intentadas o que están experimentando países del área con sistemas sociopolíticos diferentes no han sido objeto de análisis comparados, los cuales nos permitirían entrever con claridad que la tesis del liberalismo desenfrenado tiene ante sí la antítesis de la planificación autoritaria y colectivista, pero que ambas podrían superarse, asumiendo el reto de conciliar, en un Estado Democrático y Social de Derecho,³⁵ los riesgos de la libertad enmarcándola en la racionalidad de la planificación económica y administrativa.³⁶ Sólo ésta parece apta para la salvaguarda de los derechos humanos "a la vivienda y a la ciudad", basándolos en el derecho de todos, y no de una minoría especulativa, al goce de una morada digna y a la participación en los bienes y servicios de los asentamientos humanos.

Tales estudios comparativos arrojarían una información valiosa sobre la voluntad y viabilidad de los diferentes sistemas sociopolíticos, para encarar soluciones no sólo eficaces sino eficientes.

18. C) *Capitalismo dependiente y estructura espacial colonial* Sabemos que el ritmo de crecimiento de la población urbana es más rápido que el de la población nacional y mucho más rápido que el de la población rural latinoamericana; que nuestra urbanización es consecuencia de una estructura económica capitalista dependiente, que no logra empleo urbano para los migrantes rurales ni para nuestra creciente demografía, que Josué de Castro y la FAO han considerado ajustadamente entre *las consecuencias y no las causas* del subdesarrollo. Sabemos igualmente que la estructura existente, heredada del periodo colonial,³⁷ y reforzada durante el desarrollo dependiente de las últimas décadas, dificulta cualquier intento de reorganización regional equilibrada del espacio; que la rápida urbanización de los últimos lustros no ha sido impulsada por una adecuada industrialización sino que es una consecuencia de las relaciones económicas que vinculan a los países latinoamericanos con los países industrializados; que la primacía de los principales

centros urbanos de cada país, o sea la concentración urbana, tiende a acentuarse,³⁸ contrastando con la mala explotación de los recursos primarios; que la urbanización *desorganizada y sin servicios* no ha provocado decrecimientos inmediatos en las tasas de crecimiento natural de la población urbana; que el empleo y subempleo urbanos crecen más rápidamente que las tasas de urbanización, pues ésta es consecuencia del indicado caos de organización administrativa y de la irracionalidad e insuficiencia de los escasos servicios que acogen a los nuevos *urbanitas*³⁹ que, en particular, el déficit de vivienda, servicios y equipamiento comunitarios crece continuamente, y que ningún país del área latinoamericana construye el número de habitaciones necesarias para la absorción del crecimiento demográfico natural; que gran parte de los nuevos *urbanitas* sólo lo son por su ubicación geográfica, pues culturalmente siguen rigiéndose por pautas rurales;⁴⁰ que las desigualdades del desarrollo capitalista dependiente se reflejan en las grandes disparidades estructurales de nuestras ciudades, en la irritante y por momentos inhumana estratificación espacial de sus clases cada vez más rígidamente separadas, y en el rápido deterioro del medio ambiente rural.⁴¹

19.a) *Países urbanísticamente estables e inestables.* Jorge Enrique Hardoy, en su documentado y desmistificador trabajo comparativo sobre las políticas latinoamericanas en materia de suelo y asentamientos urbanos, distingue entre países urbanísticamente inestables y aquellos urbanísticamente estables. 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. Estos países urbanísticamente inestables, entre los cuales Hardoy sitúa a los Estados Unidos Mexicanos en la compañía de Haití y la República Dominicana, son los que combinan los elementos para un mayor aumento de la tasa de urbanización, puesto que tienen elevadas tasas de crecimiento de la población rural, sin preverse un cambio radical en la

35. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estado democrático y administración prestacional", Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 1971; ciudad de México: *Revista Mexicana de Ciencia Política*, y Madrid: *Revista de administración pública*, 1972.

36. CARRILLO-CASTRO, Alejandro, *La Reforma administrativa en México*, ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública; Prólogo de Andrés CASO. 1973; 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa. S.A., 3 vols., 1980-1982. Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana", Madrid: *Revista de administración pública*, núm. 116.1988, pp. 359-407, y ciudad de México, *Revista de investigaciones jurídicas* (Escuela Libre de Derecho), núm. 13, 1989, pp. 97-156.

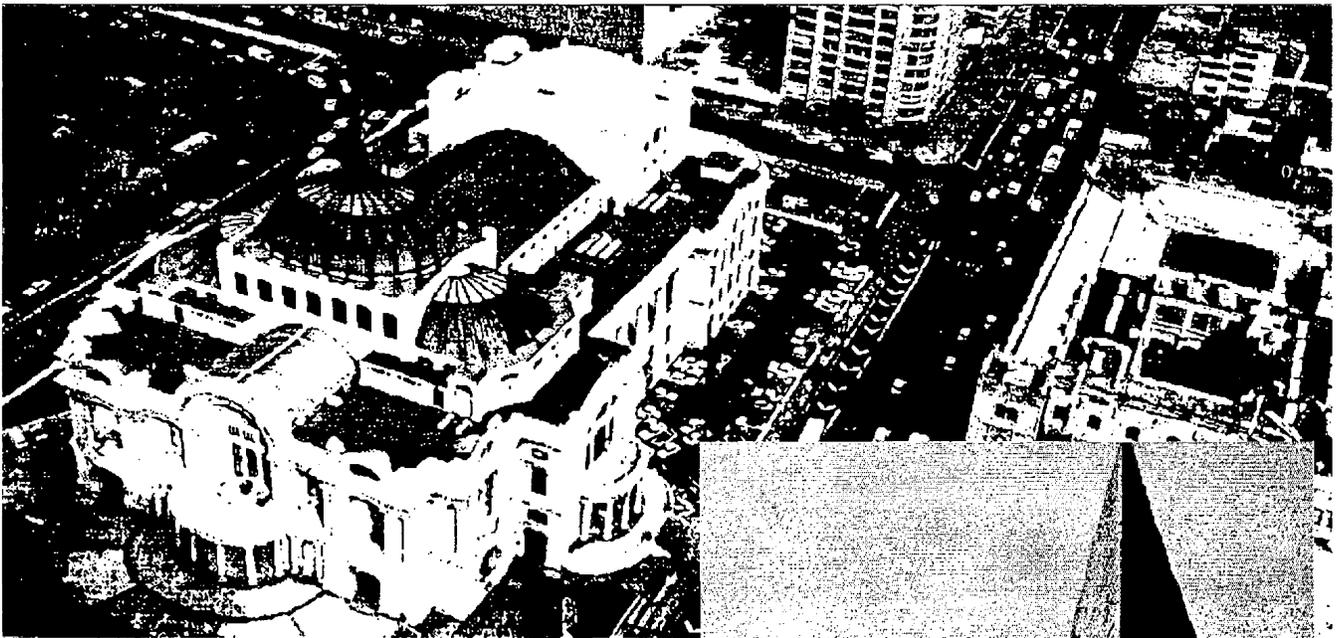
37. HARDOY, Jorge Enrique, *Ciudades precolombinas*, Buenos Aires: Infinito, 1964; HARDOY, Jorge Enrique, *Urban planning in precolumbian América*, Nueva York: George Braziller Inc., 1968.

38. UNIKEL, Luis, en colaboración con RUIZ-CHIAPETTO, Crescendo, y GARZA-VILLARREAL, Gustavo, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, "Prólogo" por Luis UNIKEL, ciudad de México: El Colegio de México (Centro de Estudios Económicos y Demográficos), 1976.

39. CORONA-RENTERÍA, Alfonso. "El desarrollo regional urbano de México", en SILVA-HERZOG FLORES, "Desarrollo urbano y vivienda", núm. monográfico de *Ecopolítica*, ciudad de México: Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, vol. I, núm. 3, julio-sept. 1975.

40. BERLER, Alexander, "Los sistemas de comunicación y algunas consideraciones sobre su impacto en la urbanización socio-cultural", ponencia al Primer Coloquio Internacional de Economía y Desarrollo Urbanos, Guanajuato, 1974.

41. WARD, Bárbara y DUBOS, René, *Una sola tierra*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1972; WARD, Bárbara, *The Home of Man*, "Introduction" de Enrique Peñalosa, Toronto: Mc Clelland and Stewart Limited, The International Institute for Environment and Development, 1976.

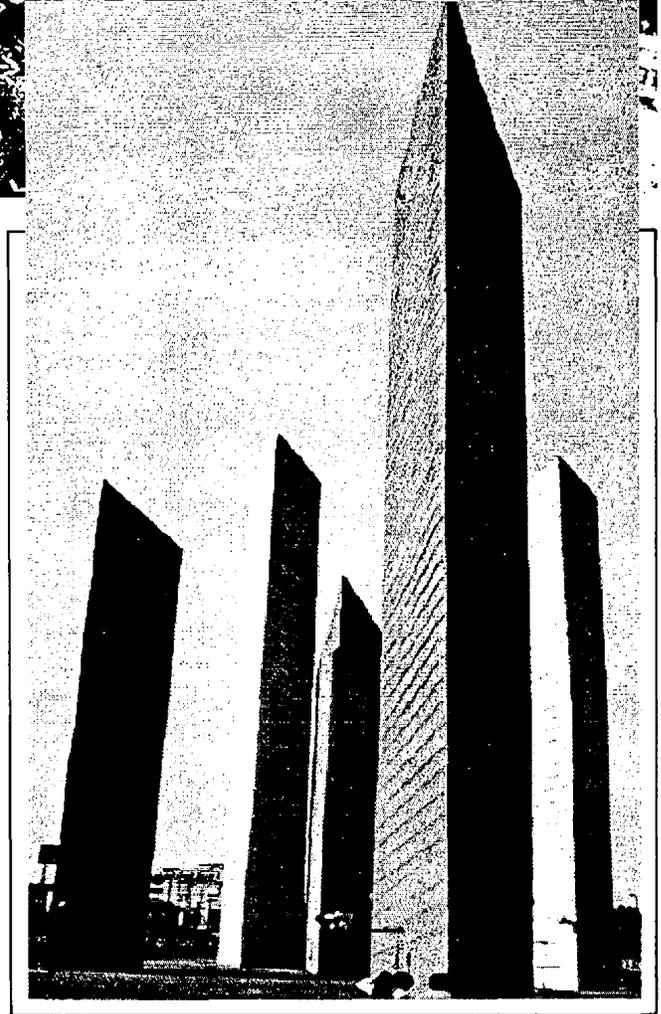


organización de las estructuras económicas y administrativas.⁴²

Los países urbanísticamente estables, entre los cuales se encontrarían, según Hardoy, Jamaica y Cuba, llegan a dicha estabilidad merced a causas algo diferentes. En Jamaica, uno de los países más rurales del continente, el rápido decrecimiento, pasado y previsto, de las tasas de aumento de la población, unida a la difícil situación de la economía campesina, se combinan para la razonable previsión de un espacio urbano cada vez más dependiente de las migraciones internas. En Cuba, la transformación de las pautas económicas y administrativas desde los años sesenta, ha invertido la tendencia histórica y espontánea del proceso de urbanización,⁴³ tendiendo a fijar a los migrantes potenciales en ciudades medianas o en el proceso que la UNESCO ha situado en la categoría de "urbanización de las estructuras rurales".⁴⁴ Ello explica que La Habana tenga población estabilizada y aun algo menor en las dos últimas décadas, resultado de una política de planificación física y de desconcentración nueva pero efectiva, el cual contrasta con el proceso "espontáneo" que lleva a la creciente concentración especulativa de las actividades económicas y de la población en las áreas metropolitanas del resto del continente.

20.b) *La experiencia mexicana.* La regulación jurídica a que ha dado lugar la antigua tensión entre propietarios y

42. UNIKEL, Luis, "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 5, 1976, pp. 2-44.
43. BARKIN D. D., MANITZAS N. R., SILVERMAN B., LEINER M., HARDOY J. E., y FAGEN R., *Cuba, camino abierto*, ciudad de México: Siglo XXI, 1973.
44. SEGRE, Roberto, relator, *América Latina en su arquitectura*, "Introducción" por Darcy RIBEIRO, ciudad de México: Siglo XXI, y París: UNESCO, 1975; SALADRIGAS, René, "Experiencias de Cuba en la planificación regional y urbana", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 6, 1976, pp. 28-47.



desposeídos, tiene, en los Estados Unidos Mexicanos, una gran riqueza de formas. Sólo como indicio recordaremos las peculiaridades que durante la Colonia tuvo que adoptar el conquistador ante la propiedad de los pueblos indígenas. Durante el México independiente, son de indudable interés las transformaciones generadas por las leyes de desamortización de 1856, y la consiguiente creación de una nueva clase de propietarios de la tierra. Y todavía, dentro de la división entre la propiedad pública y privada, deben reconocerse las singularidades a que da lugar el sistema ejidal de tenencia de

la tierra, que tan destacado papel está jugando dentro de la tensión campo-ciudad. Si bien los ejidos fueron el resultado de la expropiación revolucionaria y subdivisión de las grandes propiedades rurales y de su entrega a agricultores convertidos en ejidatarios, la rápida urbanización de las últimas décadas englobó, en muchos casos, a las zonas ejidales dentro de zonas urbanas o potencialmente urbanas.

21 .aa) *Propiedad soberana de la Nación y modalidades estatutarias de su régimen.* La Constitución de 1917 establece (art. 27) que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas 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", y agrega: "*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...*" La aplicación de los postulados de la Constitución transformó al Estado en propietario de importantes superficies urbanas y suburbanas. Todos "los bienes y recursos que constituyen el patrimonio de la Nación" son administrados por el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien "ejerce la posesión de la Nación sobre la zona federal" e interviene "en las adquisiciones de toda clase". Los organismos públicos transfieren o venden entre sí terrenos urbanos y suburbanos a través de la Secretaría, quien fija el precio de la operación. En cambio, las municipalidades sólo poseen, por lo general, lotes pequeños y aislados, ya que entre la primera y segunda Guerras Mundiales vendieron la mayor parte de sus propiedades particulares para equilibrar sus presupuestos. Este procedimiento, debilitador en lo patrimonial de la efectividad del precepto constitucional (art. 115) del Municipio Libre, explica su escasa o nula influencia en el crecimiento y densificación de las áreas urbanas, y su no intervención en la regularización del mercado de tierras hasta el periodo 1976- 1983, durante el cual se emitieron normas constitucionales, legales de la Federación, de los estados y de los ayuntamientos, destinadas a robustecer la misión de las entidades territoriales menores.

La demanda de terrenos provocada por la rápida urbanización, de las últimas décadas ha causado un trasvase de espacio rural en espacio urbano, mediante la gradual afectación para usos urbanos de los ejidos, que constituían una parte importante de la superficie dedicada a usos rurales en el entorno de muchas ciudades de la República Mexicana. En 1980 existían, en el Distrito Federal, 61 ejidos dedicados a explotaciones rurales con una superficie total de 20,590 hectáreas; pero dada la rapidez con que están siendo transformados, puede preverse la desaparición total de esas manchas de espacio rural en nuestro continuo metropolitano de espacio urbano.

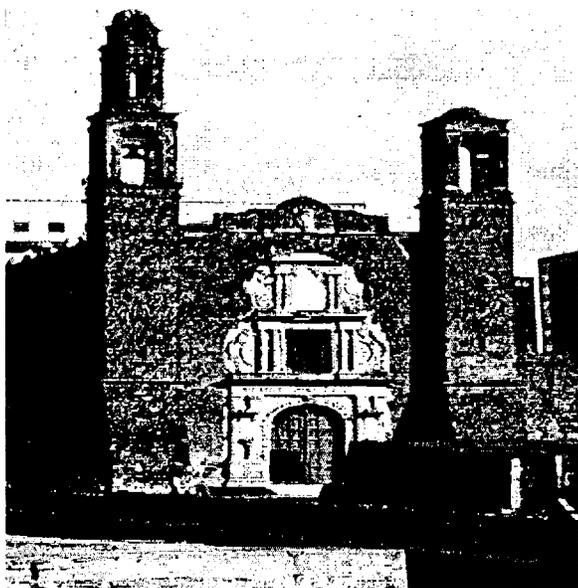
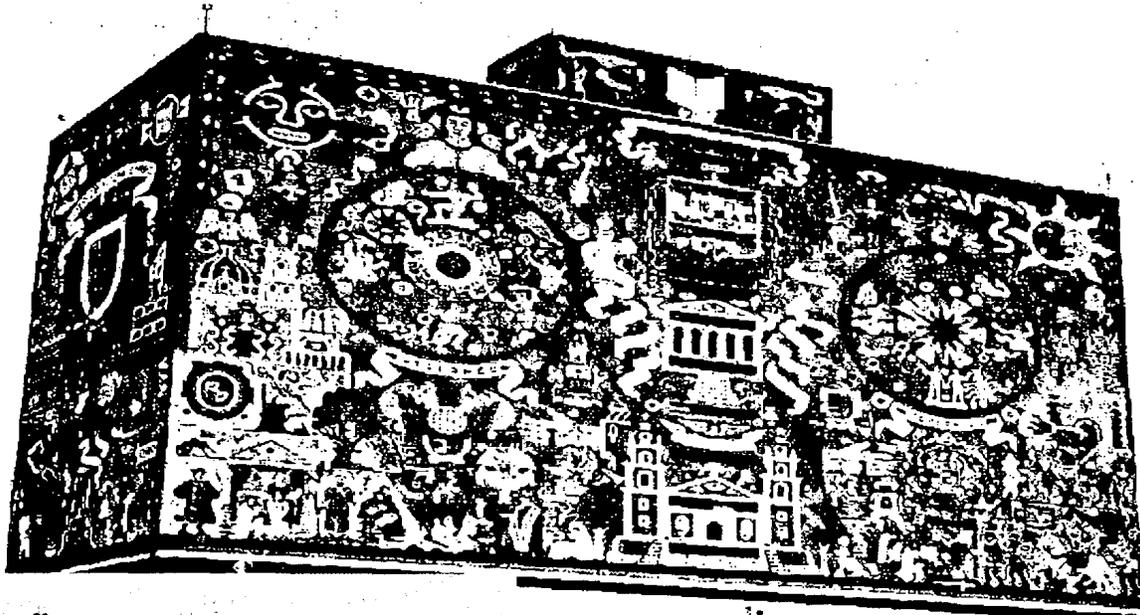
El principio fundamental es que sólo la Federación puede decidir el cambio de afectación del uso de un ejido, de suelo rural a suelo urbano. Un ejido no puede ser

expropiado sino por causa de utilidad pública; como, por ejemplo, la ampliación de un área urbana. La compensación debe ser hecha con tierras y viviendas en lugares próximos al núcleo ejidal expropiado, habiéndose demostrado la necesidad de suspender las compensaciones en efectivo para evitar su derroche. Si el Poder Público carece de terrenos en lugares próximos, está obligado a adquirirlos. En la práctica aparecen muchas situaciones confusas. Muchos ejidos, actualmente incorporados al suelo urbano, han sido ocupados por familias que no son ejidatarias. A veces, en contra de la ley, los ejidatarios vendieron sus derechos a urbanizadores, los cuales a su vez transformaron el ejido en una subdivisión y vendieron los lotes en el mercado. En otras ocasiones los ejidatarios vendieron sus derechos a familias no ejidatarias. En ambas situaciones, la política del Gobierno Federal ha sido expropiar, sin compensación a los nuevos propietarios, y devolver las tierras a su antiguo uso y estatuto jurídico, sancionando a los culpables. Y no han faltado las "invasiones" de promotores privados, con la complicidad de los ejidatarios.

Todavía existen unos 24,000 ejidos en la República Mexicana. La gran mayoría se encuentran en áreas rurales. Los ejidos suburbanos están desapareciendo.⁴⁵ Un estudio realizado en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México, demostró que de 15 ejidos, sólo 5 mantenían sus usos rurales y los 10 restantes habían sido legalmente transformados en 12 fraccionamientos, en estación de carga del ferrocarril, en depósitos o en otros usos urbanos. Muchas ciudades mexicanas están casi totalmente rodeadas por tierras ejidales y no pueden crecer físicamente si sus usos no son cambiados.

22.bb) *Plusvalía inmobiliaria y redistribución regresiva del ingreso nacional.* En los Estados Unidos Mexicanos el mayor porcentaje de la tierra urbana y los terrenos de mayor valor real o potencial son de propiedad privada. Su valor ha crecido constantemente y no ha existido una política sistemática de recuperación pública de las plusvalías de las últimas décadas. Existe un gran número de propietarios de un único lote y vivienda; pero, a pesar de esta *inicial* difusión del derecho de propiedad del suelo, los grandes propietarios urbanos y las propiedades urbanas de la antigua aristocracia rural han logrado seguir *deteniendo* cuantiosas rentas

45. HARDOY, Jorge Enrique y MORENO, Oscar, "Tendencias y alternativas de la reforma urbana", en UNIKEL Y NECOCHEA, pp. 690-709; HARDOY, Jorge Enrique y MOSOVICH, Diana, "Ensayo de interpretación del proceso de urbanización de América Latina", en UNIKEL y NECOCHEA, pp. 83-146. *Cfr.*, para el marco teórico-jurídico, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO-ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid: Civitas, 1981, y ALARCÓN-SEGOVIA, Andrés, *Sociedad, ciudad, planificación y derecho urbano*, en ciudad de México: *Vivienda*, vol. 8, núm. 4, 1983, pp. 416-467, y vol. 9, núm. 1, 1984, pp. 96-147; para una visión de sociología del Derecho, "De la posesión a la propiedad", de AZUELA DE LA CUEVA, Antonio; CRUZ-RODRÍGUEZ, Ma. Soledad y CANCINO, Miguel A., en *Desarrollo urbano y derecho*, vol. 6 de la precitada colección de GARZA, Gustavo; CORTIÑAS- PELÁEZ, León; MORELOS, José Benigno y BENÍTEZ-ZENTENO, Raúl (Comité científico asesor), *Desarrollo urbano- Desafíos de una gran metro poli* ciudad de México: Plaza y Valdés, 1988, pp. 199-252.



provenientes del notable aumento del valor de sus propiedades, derivado de la marcha ascendente de la *macroeconomía* mexicana desde 1920 y, fundamentalmente, después de la segunda Guerra Mundial. Las devaluaciones monetarias posteriores a 1976, especialmente las de 1982-1988, en el marco de la deuda externa, agravaron esta redistribución regresiva del ingreso nacional.

En resumen, en los Estados Unidos Mexicanos la plusvalía creciente de la propiedad urbana y la especulación (contraria a la función social preceptuada para *todas* las modalidades de este derecho, por el artículo 27 constitucional) generaron una alta tasa de formación de capital que no ha sido ni es redistribuida en beneficio de la mayoría de la población. La fiscalidad del suelo urbano ha sido, durante décadas, un aliciente para esta dislocación de las bases democráticas y sociales de nuestro Estado de Derecho.

III

PERSPECTIVAS POLÍTICO-NORMATIVAS MEXICANAS

23-A) *La especulación del suelo urbano en la ciudad de México.*⁴⁶ Parece oportuno señalar, más concretamente, la intensidad especulativa mediante la cual se ha abusado y sigue abusando en nuestro país de un derecho de propiedad que el Constituyente de 1917 nunca admitió como *un instrumento de despojo de las mayorías* ciudadanas, y sí sólo como un factor de promoción e incentivo a la actividad de los ciudadanos mexicanos.

A pesar de que la información disponible es muy fragmentaria, Hardoy ha señalado el rápido incremento de los valores de la tierra urbana y suburbana del país, comparado con otras regiones de América Latina, igualmente regidas por un mercado inmobiliario operado de acuerdo a las características de los países capitalistas dependientes.

El rápido crecimiento demográfico de la capital mexicana, a partir de la década de 1930, provocó una expansión del espacio urbano en detrimento del espacio rural del Distrito Federal, desequilibrio físico y ecológico que alcanzó su mayor aceleración entre 1940 y 1950.

Hacia 1940 la ciudad aún tenía ciertas características compactas, con un centro comercial único, pero a partir de esa época, por efecto del desequilibrio forjado por la industrialización de una sociedad capitalista dependiente, *casi incompatible con*

46. HARDOY, Jorge Enrique y MORENO, Oscar, "Tendencias y alternativas de la reforma urbana", en UNIKEL y NECOCHEA, pp. 690-709; HARDOY, Jorge Enrique y MOSOVICH, Diana, "Ensayo de interpretación del proceso de urbanización de América Latina", en UNIKEL y NECOCHEA, pp. 83-146.

el necesario multiplicador de empleos,⁴⁷ comenzó una desconcentración desordenada, acompañada de un creciente divorcio entre las exigencias armónicas de trabajo y vivienda, y las distorsiones de un espacio urbano desposeído de servicios en proporción a su población, que pasa entre 1930 y 1986 de un millón y medio a diez millones de habitantes.

Ya hacia 1930 se habían formado barrios residenciales para la clase alta y media, como la Colonia Juárez, una de las subdivisiones más antiguas; Chapultepec-Morales, Hipódromo, Tacuba y otros. En la Colonia Juárez, entre 1930 y 1958, el precio de la tierra subió cien veces, de 20 a 3,000 pesos por metro cuadrado. Durante el mismo periodo, el precio de la tierra en Chapultepec-Morales subió de un peso a mil pesos por metro cuadrado. En otros barrios más cercanos de la zona urbana más compacta, los precios subieron entre cien y doscientas veces, de cinco a mil pesos por metro cuadrado. A lo largo de la Avenida Juárez, la principal avenida comercial de esas décadas, los precios subieron algo menos de sesenta veces, de 120 a 7,000. Durante esos 28 años (1930-1958), el costo de la vida subió sólo diez veces.

En la ciudad de México, como en casi todas las ciudades de América Latina, el antiguo centro, lo construido durante el periodo colonial, ha perdido gran parte de su valor comercial y residencial, como consecuencia del congestionamiento del tráfico, excesiva densidad, usos mezclados y servicios deficitarios, especialmente los educacionales, recreativos y sanitarios. Por lo tanto, los precios en el centro antiguo de la capital no han crecido con mucha rapidez. Otra característica es el brusco decrecimiento de los precios a pocos centenares de metros de las principales vías de transporte, las cuales son, por lo general, verdaderos centros comerciales lineales. Así, los precios del suelo urbano en la importante esquina formada por las avenidas Juárez y Ruiz de Alarcón eran diez veces mayores que a una distancia de sólo seis cuadras de dicha esquina, de acuerdo a la tasación catastral y según datos del Instituto Nacional de la Vivienda en 1970.

La propiedad desvirtuada del suelo urbano y su conversión de derecho personal en abuso de clase contrario a la Constitución, se manifiestan en la estratificación del valor comercial según "áreas sociales" [ghettos). Las diferencias de los precios por metro cuadrado entre las localizaciones comerciales más prestigiosas y la periferia del área metropolitana, son realmente notables y superiores a las que se encuentran en ciudades europeas de crecimiento más lento y compacto. En la "Zona Rosa", una esquina sobre el Paseo de la Reforma, en julio de 1970 alcanzó un valor, por

metro cuadrado, de \$20,000.00 de entonces, es decir, de 1,600.00 dólares. Los precios descienden a la mitad a pocas cuadras, siempre sobre el Paseo de la Reforma. En cambio, en el borde norte de la zona metropolitana, en Aztlán, el Instituto Nacional de la Vivienda pretendió construir una ciudad paralela y se encontró con un valor de la tierra, a fines de la década de los sesentas, de diez pesos mexicanos de entonces, esto es, 80 centavos de dólar angloamericano. Complementariamente, en los distritos donde se han desarrollado las colonias proletarias, la tierra valía alrededor de 8 dólares, es decir unos cien pesos de entonces.

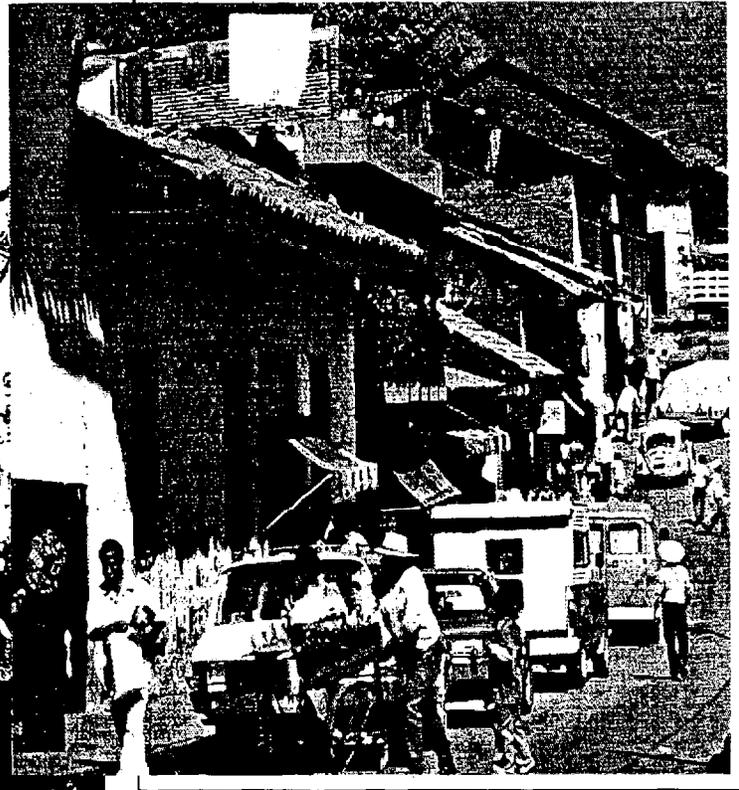
24. B) *Políticas mexicanas de los asentamientos humanos, urbanismo y vivienda.* Durante las tres décadas que fueron de 1940 a 1970, la rápida urbanización del centro del país se atenúa proporcionalmente. Unikel, Ruiz y Garza, hablan de disminución de la primacía de la antigua Tenochtitlán, de la formación de centros regionales de desarrollo como Guadalajara y Monterrey, y del inicio de subsistemas de ciudades mejor integradas. Entre sus causas, deben señalarse la creciente industrialización del país y los cambios cualitativos que se están produciendo en algunas de sus ramas, como la petroquímica; el deterioro en las condiciones de vida del campesino; la formación de un más amplio espectro de capilaridad social que redundan en una clase media con aspiraciones cada vez más exigentes,⁴⁸ y el mejoramiento y la ampliación de la red de comunicaciones y transportes en el ámbito nacional, particularmente en el sector rural.

25. a) *Concentración de la población activa y aumento de la población mexicana dependiente.* En efecto, la aparición de nuevos centros urbanos de gran tamaño refleja una concentración de la población en determinados puntos del territorio, cuya tasa de crecimiento es bastante superior a la de todo el país. Paralelamente, por efecto de la elevada tasa de crecimiento de la población global, aumenta significativamente el porcentaje de la población dependiente.

La población urbana económicamente activa depende, para su empleo, esencialmente, de tres ramas: los servicios (31.2% en 1960), el comercio (19.3%) y las industrias de transformación (30.7%), cuya suma en 1960 (81.2%) significó un crecimiento porcentual de 2.8% con respecto a su formación de 1940 (78.4%). La concentración de la población económicamente activa en la rama de servicios en la ciudad de México era, en 1960, el 55-3% de la de toda la República. Se nota, con respecto a 1940, una leve desconcentración de la rama de servicios (era 57-5% en 1940); pero, en cambio, una acentuación de la concentración de las industrias de transformación, el 75 8% de cuya población económicamente activa radica

47. PUENTE-LEYVA, Jesús, "El problema habitacional", en *El perfil de México en 1980*, t. 2, 3^{ra} ed., ciudad de México: Siglo XXI, 1972, pp. 255-303; y *cf.* la colección de OVALLE-FERNÁNDEZ, Ignacio (coordinador general) y CANTÚ-SÁNCHEZ, Arturo (director general), *Necesidades esenciales en México* (Situación actual y perspectivas al año 2000), ciudad de México: Coplamar y Siglo XXI, 5 vols., 1982; especialmente el vol. 3 sobre "Vivienda".

48. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, "L'Etat mexicain et la justice administrative", París: *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, 1974, pp. 195-249; trad. castellana, Madrid: *Revista de administración pública*, 1976, núm. 80, pp. 439-509; y, del mismo autor, *Ensayos escogidos. Historia, sociedad y política de México*, ciudad de México: UNAM/Coordinación de Humanidades, 1981.



en la capital federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla y León. Este proceso, como es notorio, no obedece a una explícita política planificadora del Poder Público federal.⁴⁹

26.b) *La distancia existente entre metas y resultados en materia de coordinación de las inversiones públicas.* La política federal ha tendido a reflejar interés por la creación de condiciones que alienten el crecimiento económico, debiéndose reconocer que dentro de los tres niveles constitucionales (Federación, estado y municipio), el papel del nivel nacional ha sido y es decisivo. El sistema político favorece la centralización, pero la coordinación entre los diferentes sectores es imprecisa por falta de una adecuada planificación, habiéndose señalado una marcada difusión de las responsabilidades de ejecución. Según Stóhr⁵⁰ el 90.5% de las inversiones públicas estaban, en 1958, controladas por el Gobierno Federal, 7.10% por los estados y 2.40% por las municipalidades. La Federación, además, posee o controla unos dos

centenares de empresas y organismos autónomos, entre ellas las de cometidos de servicio público en sentido estricto, que no son utilizados por el Gobierno Central para promover un sistema de planificación mejor coordinado y ejecutado, a pesar de las reiteradas "programaciones" insinuadas en los últimos sexenios presidenciales, pues cada secretario de Estado planifica y ejecuta sus programas, sin una efectiva coordinación horizontal, con sus colegas. La formal adopción (1988-1994) de una política neoliberal tiende a acentuar esta ya fuerte tendencia.

La política de inversiones se propone un progreso económico equilibrado entre todos los sectores, regiones y grupos de la sociedad, pero las estadísticas de la CEPAL y del BID no parecen evidenciar resultados satisfactorios en la evaluación de Hardoy.

En 1976, las enmiendas y adiciones del Poder Revisor de la Constitución (arts. 27, párrafo 3^o; 73, fracción XXIX-C; y 115, apartados IV y V), y sus leyes reglamentarias, iniciaron un cambio que podría ser no sólo de ámbitos competencia- les entre los tres niveles administrativos de la Unión (Federación, estado y municipio), sino de efectividad en la hasta hoy puramente retórica intervención del Poder Público en materia de asentamientos humanos. A ello se añaden: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, que se propone robustecer la acción planificadora al coordinar a todas las entidades de la Administración Pública paraestatal (comprensiva de descentralizadas, de participación estatal y fideicomisos) como "auxiliares" (art. 3) del Poder Ejecutivo de la Unión, y al crear las

49. UNIKEL, Luis, "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 5, 1976, pp. 2-44.

50. STÓHR, Walter B., *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires: S.I.A.P., 1972.

Secretarías de Programación y Presupuesto (art. 32), y de la Contraloría General de la Federación (art. 32 bis); los convenios de cooperación entre el Ejecutivo Federal y los estados (de dic. 1976, institucionalizados en 3 de febrero de 1983); la Ley Federal de Entidades Paraestatales (de 14 de mayo de 1986) y su reglamento (de 26 de enero de 1990); todas reglas que fortalecen controles y tutela en el marco de la planeación.

27. c) *El carácter formalista de los planes estadales de urbanización y la pobrísima participación de los órganos municipales en esta materia.* Hasta ahora, así podía hablarse, en efecto, pues algunos estados tienen "leyes de planeación", pero ninguna de estas leyes refleja la "inmediatividad y particularidad territoriales" que debería caracterizar a esta descentralización de la función legislativa en sentido material. En verdad, todas estas leyes son de una homogeneidad chocante con realidades tan diversas como, por ejemplo, las que contraponen al municipio de Bacalar en Quintana Roo con el de Acapulco en Guerrero, o con el de Monterrey en Nuevo León.

Algunas conclusiones son de interés en esta materia de nuestras harto caducas reglamentaciones de asentamientos humanos y suelo urbano. Estas leyes suelen llamarse Ley de Planeación y Urbanización (Michoacán, Jalisco) o Ley de Planificación (Veracruz, y la algo renovadora de 1975 de Nuevo León), etc. Uno de los primeros artículos declara "de interés y utilidad públicos la planificación del estado y especialmente las ciudades y población de entidad federativa, así como la ejecución de las obras de planificación relativas..."

Luego suelen seguir una serie de artículos tendentes a explicar los conceptos de planificación y urbanización. Casi todos los aspectos señalados se relacionan con los problemas físicos, de espacio urbano en sentido estricto: relacionar los planes reguladores con el desarrollo de la población, abrir nuevas calles o rectificar las existentes, ejecutar servicios de saneamiento, construcción de edificios, búsqueda en suma de una racional utilización del espacio, puesto que todas las leyes se refieren a la necesidad de una zonificación. Las leyes crean comisiones estadales de planificación que son las autoridades máximas en relación a los problemas urbanos, facultadas con muy amplios poderes para la aprobación, modificación e interpretación de los planes de crecimiento urbano. Con el asesoramiento de esas comisiones, cada estado debe decidir la procedencia de las expropiaciones y la magnitud de impuestos, derechos y contribuciones especiales que se relacionan con el crecimiento urbano.

28. d) *La descentralización municipal.* Los municipios son simples auxiliares de los estados en estos problemas, careciendo de las facultades decisorias que parecía tender a atribuirles la Constitución reformada el 6 de febrero de 1976, cuya reglamentación legislativa, federal y estadual -después de un agitado debate público y para el cual el titular del Poder Ejecutivo Federal convocara a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión-, tiende en discutible

interpretación a restringir una vez más la, para nosotros, necesaria y hasta obvia descentralización de la función legislativa material de los municipios.⁵¹ Así, en un régimen auxiliar, los municipios sólo pueden iniciar estudios conducentes a la elaboración de planes reguladores, incumbiendo a los estados, directamente y con la colaboración de los ayuntamientos, la responsabilidad de construir obras de interés colectivo, sin otra limitación que la impuesta por sus presupuestos.

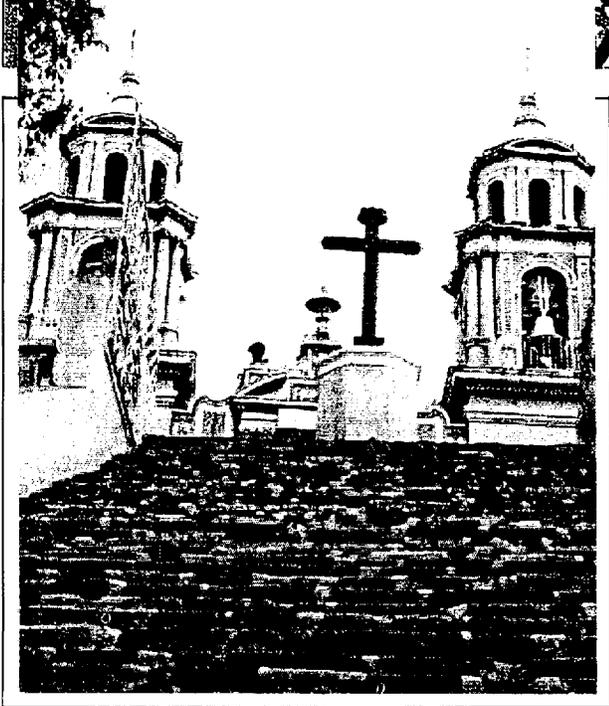
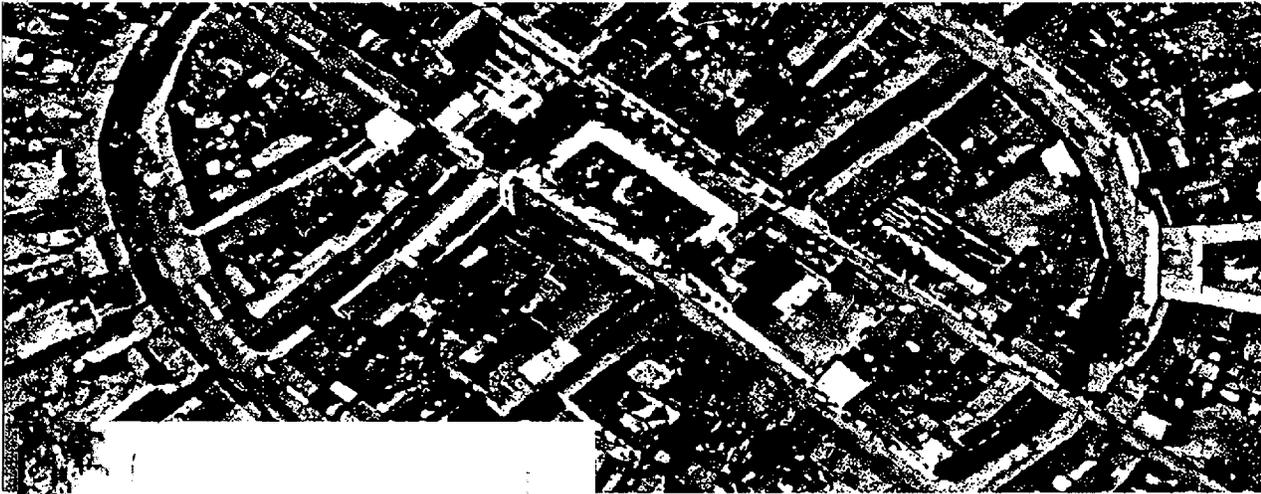
En materia de asentamientos humanos, la competencia de atribución de las personas públicas territoriales (estados, municipios) carece de sentido si dichas facultades no se ven sustentadas en una participación proporcional dentro de los recursos hacendarios de la República. Los ingresos municipales son muy reducidos y totalmente insuficientes para satisfacer el más elemental de sus cometidos. La insuficiencia presupuestaria no sólo reza para los estados, sino inclusive para el presupuesto del Distrito Federal, a pesar de que éste recoge en impuestos más de cuatro veces, gasta en obras públicas casi cinco veces y en gastos administrativos más del doble, que todos los municipios reunidos de la República.

En otras palabras, el imperativo constitucional del Municipio Libre tiene enorme relevancia para el horizonte de la urbanización mexicana, necesitada de políticas de asentamientos humanos dotadas de inmediatividad y especialización territorial.⁵² Pero dicha organización se convierte en un trozo de papel, si no está respaldada por un razonable apoyo presupuestario. De lo contrario, sería verdad que aquella cifrada desproporción entre el presupuesto del Distrito Federal y la totalidad de los municipios simbolizaría "la casi total ausencia de gobiernos municipales en México fuera del Distrito Federal". En efecto, el impuesto predial y el impuesto sobre ventas comerciales suministran generalmente alrededor del 80% de los impuestos nacionales. Sin embargo, no debe olvidarse que en los Estados Unidos Mexicanos, todos los programas de educación y bienestar social son financiados por el Gobierno Federal. En los restantes municipios, el impuesto predial es muy reducido. Respecto del Distrito Federal y del acelerado fracaso de su administración ante las dificultades planteadas por la conurbación del Valle de México, cabe esperar que la práctica de la fracción V del artículo 115 constitucional permitirá una mejor coordinación interadministrativa, como lo plantea el capítulo III de la Ley General de Asentamientos Humanos de 26 de mayo de 1976. En todo caso, por lo menos parece llegada la hora de que el Plan Regulador del Distrito Federal deje de ser un mero documento, para ser, de una vez, precisamente eso, un Plan.⁵³ Es sabido que choca, para su

51. VALDÉS-VILLARREAL, Miguel, "La Ley de Asentamientos Humanos. La labor legislativa actual. Consecuencias y perspectivas", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 9, 1977, pp. 2-35.

52. *Ibidem.*

53. ALARCÓN-SEGOVIA, Andrés, "Plan de ordenamiento de la zona conurbada del Valle de México", ciudad de México: *Vivienda*, número 9, 1977, pp. 38-61.



IV

HACIA POSIBLES CONCLUSIONES

29- *Escasa conciencia pública.* El reconocimiento de la importancia que tiene una adecuada estructura espacial, para el crecimiento económico, no existe ni en nuestro país ni en América Latina en general.⁵⁵ La lectura de numerosos informes, las conversaciones con profesionales y técnicos de los países latinoamericanos, tanto septentrionales como meridionales, coinciden en señalar la escasa conciencia pública que existe, casi al término del siglo XX, respecto de la significación del proceso de urbanización para el desarrollo socioeconómico y la calidad de la vida humana.

30.A) *Necesidad de estrategias globales de los asentamientos humanos orientadas por una planificación imperativa.* Mientras crecen las consecuencias visibles de nuestro modelo capitalista dependiente, es decir, el desempleo, el subempleo y el déficit de viviendas y cometidos públicos en general, los órganos responsables del Poder Público parecen no haber adoptado una coordinación básica para guiar el proceso de urbanización.

Se insiste en la elaboración de planes reguladores a nivel municipal con costos de preparación elevados, sin encuadrar los en áreas mayores y sin apreciar qué tasas de urbanización y situaciones como las que experimentan nuestros países latinoamericanos requieren estrategias amplias apoyadas y orientadas por una planificación centrada en el Poder Ejecutivo nacional. Así, desde 1977, la establecida por el art. 37, fracc. I a IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana, atribuyendo a la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología "La Política General de Asentamientos Humanos (...) Los Programas de Vivienda y Urbanismo".

elaboración, con la falta de estadísticas básicas, y, para su eventual ejecución, con la visceral resistencia de nuestro "inconsciente administrativo" ante las técnicas de planificación incluyendo las indicativas o flexibles.⁵⁴ Estas se hacen de aplicación cada vez más apremiante a la totalidad de la problemática económica mexicana, en la cual debe incluirse el cometido polivalente -de vivienda, urbanismo y asentamientos humanos- planteado por el suelo urbano. Respecto de éste, es insensato que nos sirvamos de la zonificación *únicamente* para la determinación de las áreas industriales.

54. CHILLÓN-MEDINA, José María, "Sur la valeur en droit des plans économiques en France: fait ou perspective", *Homenaje a SAYA-GUÉS-LASO*, V, pp. 383-507; MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, "Concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX", Madrid: *Revista de administración pública*, 1968, número 49, pp. 40 ss.

55. MATUS, Carlos, "El desarrollo del interior de América Latina: tesis fantaseosa o interrogante fundamental", en I.L.P.E.S., *supra*, nota 13.

¿Qué racionalización mínima del espacio urbano puede esperarse en esas circunstancias? Los datos observados justifican la reacción negativa de Hardoy y que el pesimismo esté de actualidad en nuestro horizonte latinoamericano de *urbanitas*. En efecto, aun con recursos escasos de inversión y personal reducido, podrían hacerse esfuerzos más constructivos y adoptar medidas que, si bien no arrojarían soluciones inmediatas, podrían crear las condiciones para futuras soluciones, a la vez que mejorar sustancialmente la situación actual.

El abstencionismo del Poder Público en materia de vivienda, urbanismo y asentamientos humanos durante toda la primera mitad del siglo XX, parece haberse atenuado vigorosamente desde el sexenio mexicano de 1976-1982, fundamentalmente por la vigencia de la nueva legislación y su decidida aplicación por la citada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, creada en diciembre de 1976; pero, por el momento, la incompreensión pública ante las iniciativas del Ejecutivo federal en materia de asentamientos humanos,⁵⁶ la poderosa coalición de intereses minoritarios ante normas que tímidamente limitan *un creciente abuso de derecho contrario a la Constitución*, todo ello motiva nuestra reticencia respecto de acciones de Poder Público que no estén enmarcadas en una planificación coherente, y que sea ejecutada eficientemente en los niveles federal, estatal y municipal.

31.B) *Valores constitucionales vulnerados por el creciente desorden inmobiliario y la ambigüedad de soluciones*. A nivel federal mexicano, las normas aprobadas y las proyectadas, aun en el caso de aprobarse sin recortes mayores, tomarán tiempo para su reglamentación y aplicación concretas. Puede pensarse por ello que poco podrá hacerse, antes de bien avanzados los noventa, para iniciar la lucha concreta contra *el desorden reinante, que tan radicalmente vulnera valores constitucionales*. Ese vacío a escala nacional no tiende a ser colmado por las instancias administrativas inferiores. Los municipios, por ejemplo, carecen de poder político, y hasta 1983 de recursos para ordenar y guiar el crecimiento de sus propias jurisdicciones y para construir obras esenciales. Con las débiles excepciones jalisciense, neoleonesa y veracruzana, los estudios estatales parecen destinados a un simple y mero archivo. Mientras tanto, cada año que pase, hasta el año 2000, la población urbana mexicana crecerá en unos dos millones de personas. ¿Qué porcentaje de esos nuevos habitantes urbanos va a ingresar al grupo de "marginales", para quienes la administración no tiene oficialmente soluciones a sus demandas de empleo, vivienda y servicios y, esencialmente, a sus crecientes demandas de una administración prestacional respecto de la cual los habitantes no sean sólo usuarios y beneficiarios pasivos, sino varones y mujeres que han abandonado el

56. VALDÉS-VILLARREAL, Miguel, "La Ley de Asentamientos Humanos. La labor legislativa actual. Consecuencias y perspectivas", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 9, 1977, pp. 2-35.

status de súbditos, y adquirido, definitivamente, el *status* de ciudadanos?

Es previsible que la urbanización mantenga los ritmos actuales o aún mayores, que la población continúe acudiendo a los principales puntos de concentración ya existentes, y que la urbanización siga realizándose sin las inversiones necesarias. En otras palabras, si no se toman urgentes medidas, la situación de los asentamientos humanos continuará deteriorándose y las soluciones serán cada vez más difíciles, al haberse traspasado umbrales irrecuperables en la quiebra de la vida cotidiana.⁵⁷

Lo que la conjunción de los tres factores señalados -ritmo de crecimiento, concentración y escasez de recursos-significa en relación a un nuevo tipo de ciudad, orientada y construida con flexibilidad y adaptada a las posibilidades y necesidades de nuestras diferentes entidades federativas, debería ser uno de los principales temas de discusión. La inmensa conurbación de unos 30 millones, que existirá para fines de siglo en el Valle de México, está en plena gestación. La planificación para el desarrollo de esas aglomeraciones debería estar en marcha, pero *¿una planificación con qué orientación*, una ciudad *para servir a quién*, una tecnología *para consumir qué*; una estructura urbana *para favorecer qué tipo de economía*?

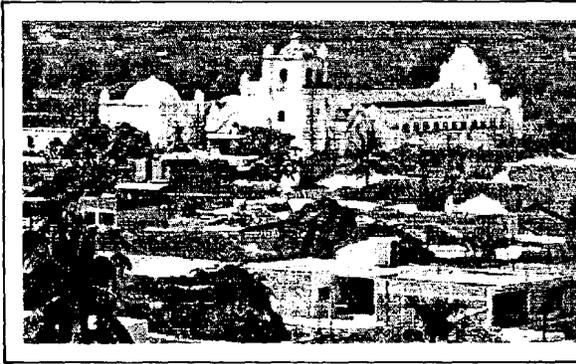
El "dinamismo" de nuestra urbanización no es el resultado de un crecimiento económico, regional y socialmente bien distribuido, sino la consecuencia de la creciente tensión entre las clases sociales y de problemas socioeconómicos no solucionados.

32.C) *Tenencia y control públicos del suelo urbano*. Parece claro que debe abrirse la discusión respecto de *un nuevo "modelo" de asentamientos humanos para los Estados Unidos Mexicanos*. Cuando se lo discuta, el sistema de tenencia de la tierra debería ser decidido inmediatamente.⁵⁸ 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 la ciudad hace de ella. Es convicción generalizada, entre los urbanistas latinoamericanos, la de que es imposible ordenar el crecimiento de una ciudad sin control público de las tierras urbanas.⁵⁹

57. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, "Le contentieux administratif ou Mexique", Paris: *Revue internationale de droit comparé*, núm. 3, jul.-sept. 1981, pp. 801-823; trad. castellana "Reflexiones a propósito del contencioso-administrativo en México", en *Libro homenaje al doctor Eloy Lares Martínez*, 2 vols., Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas/ Instituto de Derecho Público, 1984, en el t. I, pp. 207-233; y, del mismo, *La vida cotidiana*, núm. 82 de "Deslinde", ciudad de México: UNAM/Cuadernos de Cultura Universitaria, 1976, *in totum*.

58. PEÑALOSA, Enrique, "La planeación, la política y su ejecución", ciudad de México: *Vivienda*, núm. 6, 1976, pp. 2-13.

59. MARTÍN-MATEO, Ramón y SOSA-WAGNER, Francisco, "Limitaciones a la propiedad y expropiaciones urbanísticas", en SILVA-HERZOG FLORES/GONZÁLEZ-AVELAR/CORTIÑAS-PELÁEZ, 1977, *cit. supra*, nota 18.



Ante la carencia de recursos para adquirir las tierras que los nuevos asentamientos humanos requerirían, el Poder Público debería nacionalizar⁶⁰ las que se necesitan para normalizar el crecimiento físico de las ciudades o afectar su uso, sin compensación inmediata hasta que nuevas condiciones de utilización se hayan consolidado. La flexibilidad de las "modalidades" imponibles al derecho estatutario (y no natural) de propiedad⁶¹ es muy amplia, y toda ley federal reglamentaria de esas modalidades tendría siempre en su favor el criterio de la interpretación legislativa auténtica *compatible* con la Constitución, reconocido inclusive por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América.

Cabría agregar, todavía, que en contraste con las soluciones encaradas en Cuba,⁶² *México no necesita de ellas sino de su propia tradición* para el logro de soluciones en esta materia. Para iniciar una solución de raíz a nuestra situación urbana, resulta paradójico que debamos recuperar algo que poseímos en cuanto importante patrimonio nacional en tierras urbanas. La dilapidación de la propiedad pública es la expresión de la estructura social y de los intereses en juego, ya que las plusvalías creadas por la urbanización, fomentadas por impuestos y controles inadecuados, favorecieron a los especuladores y a familias tradicionalmente ricas en propiedades urbanas, sin que el Estado recuperase, ni siquiera, las inversiones que realizó.

Por lo demás, la ciudad de México ha ido perdiendo, por ventas, invasiones y donaciones, los terrenos *propios* que bien pudieron ser punto de partida para desarrollar una política de poblamiento y ordenación de los usos del suelo. Esta situación tiene que ser corregida en un plazo breve, ya que de otra suerte la vida de los habitantes del Valle va a ser extremadamente dura.

Es ciertamente lamentable que una necesidad tan evidente como lo es la de regular el marco físico para la vida de los mexicanos de la capital, tenga que disputar, hacia la última década del siglo XX, una serie de principios cuya vigencia en la República era ya centenaria. En efecto, hace más de 100 años que las leyes de desamortización de bienes de manos muertas dieron un vuelco al esquema propietario-inquilino, precisamente cuando el formidable poder que daban sus propiedades inmuebles a las iglesias comprometió el desarrollo de la sociedad.

. 33.D) *la creación del "Patrimonio nacional del suelo urbano"*. En la República Mexicana significa recuperar, para beneficio de la sociedad mexicana en general, un recurso natural no renovable, como la tierra, que otrora poseyó. El retomo a las fuentes podría sugerirnos un camino.

La recuperación pública progresiva del suelo urbano no es de manera alguna una medida original. Fue, por el contrario, el punto de partida en materia de espacio urbano, que un proceso secular ha revertido desembocándose en la privatización actual, como lo han demostrado los expertos en derecho urbanístico de España, encabezados por el maestro Eduardo García de Enterría. Entre ellos, Ramón Martín-Mateo y Sosa-Wáagner señalan que la recuperación (en Europa, "municipalización") del suelo urbano es consubstancial a la biología urbana y pertenece a su lógica interna. Es, por ello, por lo que las originarias municipalidades medievales e incluso el propio municipio romano y muy particularmente el municipio germánico, partían de patrimonios colectivos de suelos cuya titularidad correspondía a la comunidad. En este sistema se inserta, con plena naturalidad, el municipio colonial en nuestra América, al cual se le asignaban grandes provisiones de suelo público. Se trataría, pues, de una vuelta a los orígenes, completando el mecanismo urbano con una pieza esencial de la que ha sido privado.

60. NOVOA-MONREAL, Eduardo, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974.*

61. MARTÍN-MATEO, Ramón, "La determinación del contenido de la propiedad inmobiliaria". Homenaje a SAYAGUÉS-LASO, V, páginas 151-202.

62. SALADRIGAS, René, "Experiencias de Cuba en la planificación regional y urbana", ciudad de México: Vivienda, núm. 6, pp. 28-47; HARDOY, Jorge Enrique, *Urban planning in precolumbian América, Nueva York: George Braziller Inc., 1968*; SEGRE, Roberto, *relator, América Latina en su arquitectura, "Introducción" por Darcy RIBEIRO, ciudad de México: Siglo XXI, y París: UNESCO, 1975.*



La política de proveer de reservas de suelo a las entidades territoriales (estados, municipios) tampoco es reciente, como nos lo recuerdan el ilustre rector de Alicante y su discípulo Sosa-Wagner.

Ya en 1904 la ciudad de Estocolmo empezó a comprar grandes cantidades de suelo, y su ejemplo fue seguido por otras ciudades nórdicas. A partir de 1920, también otras instituciones públicas, en numerosos países, entre ellos Inglaterra, Holanda, Alemania, Austria, Polonia y España, venían adquiriendo terrenos para desarrollos urbanísticos y programas de construcción de vivienda popular. Pero es, sobre todo en los países nórdicos, donde esta política ha venido manteniéndose con insistencia, ilustrando sobre sus indudables ventajas el hecho de que sea allí donde el problema de la especulación presenta caracteres menos agudos y los desarrollos urbanos ofrecen mayores armonías.

34.E) *La tierra: vigencia latinoamericana del liberalismo social mexicano*. Si quisiéramos encontrar un hilo conductor a través del laberinto de nuestra historia económica, tanto mexicana como latinoamericana toda, deberíamos decidirnos por el de la tierra. El suelo, en efecto, no solamente ha sido el escenario de numerosos episodios en el acontecer de nuestros pueblos sino la causa de muchos de ellos. De la manera como cada gobierno ha visto la cuestión de la tierra podemos sacar una definición y un juicio acerca de su voluntad de darle al pueblo oportunidades de progreso y libertad. Ahí donde la propiedad, especialmente la rural, ha sido vista única y exclusivamente como unidad de producción sin atender a sus condicionantes de tenencia, allí seguramente se dio un régimen conservador de privilegios. Por el contrario, los gobiernos que más se han destacado en el avance social de sus países han prestado una atención igualmente prioritaria a las cuestiones de la producción de la tenencia de la tierra.

Hoy se discute arduamente acerca del énfasis que debe darse en el medio rural a la tarea de conseguir la libertad de muchos mediante la entrega de un pedazo de

tierra, o al Objetivo de satisfacer la necesidad de todos, mediante la explotación intensiva por unos cuantos. Lo que aquí queremos subrayar es que si esta polémica puede tener algún sentido en el medio rural, es absolutamente ociosa en el medio urbano. *El suelo urbano no produce; mantenerlo sin control y entregado a las reglas de la especulación, solamente ha de empobrecer a todos y propiciar fortunas inútiles*. Ya hemos anotado cómo, precursoramente, la corriente del liberalismo social mexicano optó por el fraccionamiento de las grandes propiedades urbanas de las iglesias, como un camino para someter la influencia económica de estos poderes extraconstitucionales,⁶³ a los límites que la soberanía⁶⁴ de un Estado democrático y social de Derecho puede tolerar. Parece evidente que en este umbral del siglo XXI la dotación de un sitio para habitar dentro de las ciudades, es cometido del Poder Público⁶⁵ de estos tiempos, y la forma de mantener vigente la capacidad de los mexicanos, de los latinoamericanos todos, para resolver en cada coyuntura histórica la esencia de sus problemas, y, por tanto, su posibilidad de seguir integrando una comunidad con destino nacional.

63. REYES-HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Derecho), 3 tomos, 1956-1957; reimpresión: Fondo de Cultura Económica, 1984.
64. GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel, *La Constitución de Apatzingán y otros ensayos*, ciudad de México: SEP/Setentas, 1973.
65. Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del Poder Público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", ciudad de México: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, ene.-jun. 1987, t. XXXVII, núms. 151-152-153, pp. 55-94; Madrid: *Revista de administración pública*, sept.-dic. 1986, núm. 111, pp. 51-93; Montevideo: *Revista uruguaya de derecho constitucional y político*, t. III, 1986, núm. 13-14, pp. 12-31, y núm. 15, pp. 150-167; ciudad de Panamá: *Anuario de Derecho*, núm. 15, 1986, pp. 11-57; San José de Costa Rica: *Revista de ciencias jurídicas*, mayo-ag. 1987, núm. 57, pp. 39-80; S2o Paulo: *Revista da Faculdade de Direito*, en prensa. Respecto de esta postura de CORTIÑAS, críticamente y cotejándola con SAYAGÜÉS-LASO, véase CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, "Apuntes sobre 'funciones' y 'cometidos' del Estado", en Montevideo: *Revista uruguaya de derecho constitucional y político*, abril-mayo 1987, t. III, núm. 18, pp. 345-366.