

536  
2ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ Estudio Jurídico - Administrativo  
del factor social, La población. ”

T E S I S

Que para Obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

Adriana Mereles Salinas



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# INDICE

## ESTUDIO JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL FACTOR SOCIAL, LA POBLACION

	PAGS.
INTRODUCCION . . . . .	I
PORTICO A MI ESCUELA . . . . .	V
DEDICATORIA . . . . .	VI

### CAPITULO I

#### EL DERECHO URBANO

CONCEPTO DE DERECHO URBANO . . . . .	1
CONCEPTO Y DIFERENCIA DE URBANISMO Y URBANIZACION . . . . .	6
HISTORIA DEL URBANISMO	
LAS CIUDADES DE LA ANTIGÜEDAD . . . . .	11
LOS INICIOS DE LA INDUSTRIALIZACION Y LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LA CONCENTRACION URBANA . . . . .	12
LAS PRIMERAS REGULACIONES DE CARACTER URBANO	
CARACTERISTICAS DE LA POLITICA URBANA EN EL REGIMEN ANTIGÜO . . . . .	14
LA CONFIGURACION DE LA POLITICA URBANA EN EL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SU ATRIBUCION COMO COMPETENCIA MUNICIPAL . . . . .	15
FACTORES QUE CONFORMAN EL DISEÑO URBANO	
QUE SON ASENTAMIENTOS HUMANOS ? . . . . .	19
EN QUE CONSISTE EL PROBLEMA URBANO ? . . . . .	20
PORQUE SE PRODUCE LA URBANIZACION ? . . . . .	21
LA ELASTICIDAD DE LA DEMANDA . . . . .	25
ECONOMIAS DE ESCALA Y ECONOMIAS EXTERNAS . . . . .	29
TENDENCIA HACIA LAS GRANDES CIUDADES . . . . .	29
URBANIZACION Y DESARROLLO . . . . .	30

<b>SUS CONSECUENCIAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . . .</b>	<b>32</b>
<b>URBANIZACION Y NECESIDADES SOCIALES</b>	
<b>URBANIZACION Y EMPLEO . . . . .</b>	<b>38</b>
<b>LA DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>EL SECTOR EN LA CONSTRUCCION COMO CATALIZADOR DEL CRECIMIENTO URBANO . . . . .</b>	<b>43</b>
<b>COSTOS DE OPORTUNIDAD . . . . .</b>	<b>44</b>
<b>EL TRANSPORTE MASIVO COMO SOLUCION</b>	
<b>EL TRANSPORTE MASIVO COMO SUSTITUTO DEL TRANSPORTE PRIVADO . . . . .</b>	<b>45</b>
<b>EL TRANSPORTE COLECTIVO COMO SOLUCION PARA OTROS PROBLEMAS DERIVADOS DEL GIGANTISMO URBANO . . . . .</b>	<b>46</b>
<b>TIERRA, SERVICIO Y ESFUERZO PROPIO</b>	
<b>FORMAS ILEGALES DE ASENTAMIENTOS . . . . .</b>	<b>47</b>
<b>EL ESFUERZO PROPIO Y EL SUMINISTRO DE TIERRA, SERVICIO Y CREDITOS . . . . .</b>	<b>48</b>
<b>FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA . . . . .</b>	<b>50</b>
<b>LA CONSTRUCCION PUBLICA DE VIVIENDA EN GENERAL . . . . .</b>	
	<b>51</b>
<b>ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA . . . . .</b>	<b>53</b>
<b>POLITICA URBANA NACIONAL . . . . .</b>	<b>55</b>
<b>AUTORIDAD NACIONAL PARA EL DESARROLLO URBANO . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>CORPORACION PARA EL DESARROLLO URBANO . . . . .</b>	<b>60</b>
<b>CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE GRAVAMENES Y RENTAS . . . . .</b>	<b>61</b>
<b>CORPORACIONES REGIONALES . . . . .</b>	<b>62</b>

## LA REDEFINICION DEL PROBLEMA

### A) EN LOS PAISES EN DESARROLLO

TENDENCIA DEL CRECIMIENTO URBANO . . . . .	64
RECURSOS Y ESTILOS DE VIDA . . . . .	65
EL DISEÑO URBANO DE LOS PAISES DESARROLLADOS COMO MODELO . . . . .	66

### B) EN LOS PAISES DESARROLLADOS

TENDENCIA DEL CRECIMIENTO URBANO . . . . .	68
LA DESIGUALDAD . . . . .	70
LA POBREZA URBANA Y SUS CONSECUENCIAS	71

## ANTECEDENTES PARCIALES

ALEMANIA . . . . .	73
BELGICA . . . . .	74
COLOMBIA . . . . .	74
DINAMARCA . . . . .	75
FRANCIA . . . . .	75
HOLANDA . . . . .	77
ITALIA . . . . .	77
SINGAPUR . . . . .	78
OTROS CASOS . . . . .	79

## CAPITULO II

### LA PLANEACION URBANA EN MEXICO

ANTECEDENTES . . . . .	80
LA LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA . . . . .	84
EL PRIMER PLAN SEXENAL 1934 . 1940 . . . . .	86
EL SEGUNDO PLAN SEXENAL 1940 . 1946 . . . . .	91

PRIMERAS ACCIONES EN LA CONSTRUCCION DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION 1976 - 1982 . . . . .	92
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO . . . . .	92
A) PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO EN ZONAS PRIORITARIAS . . . . .	93
B) PLAN DE ORDENACION DE ZONA CONURBADA . . . . .	93
C) PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO . . . . .	94
D) PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO . . . . .	94
E) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACION . . . . .	95
F) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y CENTROS DE POBLACION . . . . .	95
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	
OBJETIVOS NACIONALES . . . . .	96
SISTEMA URBANO NACIONAL . . . . .	97
DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACION	98
PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS 1980 - 1982	
INSTRUMENTOS JURIDICOS - ADMINISTRATIVOS	98

### CAPITULO III

#### CENSOS : MEDIOS ADMINISTRATIVOS CONTROLADORES DE LA POBLACION

A) ESTADICA DE LA POBLACION	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS CENSOS MEXICANOS . . . . .	102
FUNDAMENTACION LEGAL . . . . .	104
EN LA CONSTRUCCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS . . . . .	105
EN LA LEY FEDERAL DE ESTADISTICA . . . . .	105

DECRETO PRESIDENCIAL, 1979 . . . . .	.106
IMPORTANCIA DE LOS CENSOS PARA LA INFORMACION ESTADISTICA . . . . .	.109
ORGANIZACION DEL CENSO	
A) TRABAJOS PREPARATORIOS . . . . .	.101
B) PROPAGANDA Y PUBLICIDAD . . . . .	.112
C) ORGANIZACION Y LEVANTAMIENTO DEL CENSO . . . . .	.112
D) PERSONAL . . . . .	.114
E) RECEPCION DE DOCUMENTOS CENSALES . . . . .	.114
F) ENLEGAJAMIENTO . . . . .	.114
G) CRITICAS DEL CENSO . . . . .	.115
H) PERFORACION . . . . .	.115
I) TABULACION . . . . .	.115
CARACTERISTICAS DE LOS CENSOS . . . . .	.117
TIPOS DE CENSOS	
EL CENSO GENERAL DEPOBLACION Y VIVIEND . . . . .	.119
OBJETIVOS Y ACTIVIDADES . . . . .	.120
PREPARACION . . . . .	.121
CONSULTA CON OTROS SECTORES . . . . .	.122
TEMAS CAPTADOS . . . . .	.123
INFRAESTRUCTURA DEL CENSO . . . . .	.125
ENCUESTA DE COBERTURA Y SESGO . . . . .	.125
PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION . . . . .	.126
DIVULGACION DE RESULTADOS . . . . .	.128
LOS CENSOS ECONOMICOS . . . . .	.129
OBJETIVOS DE LOS CENSOS ECONOMICOS DE 1981 . . . . .	.130
PREPARATORIOS . . . . .	.132
LEVANTAMIENTO . . . . .	.134
ESTRATEGIA DEL LEVANTAMIENTO	
A) CENSO POR ENTREVISTA DIRECTA . . . . .	.135

B) LEVANTAMIENTO DE CENSO POR CONVENIO . . . . .	.137
ESTRUCTURA DE ORGANIZACION . . . . .	.138
ENCUESTA DE COBERTURA Y SESGO . . . . .	.141
PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION . . . . .	.141
DIVULGACION . . . . .	.141
 LOS CENSOS AGRICOLA, GANADERO Y EJIDAL	
DEFINICION Y OBJETIVO . . . . .	.142
PREPARATIVOS . . . . .	.144
LEVANTAMIENTO . . . . .	.145
TRATAMIENTO DE LA INFORMACION . . . . .	.146
DIVULGACION DE LOS RESULTADOS . . . . .	.146
ENCUESTAS AUXILIARES . . . . .	.147
ENCUESTA DE COBERTURA Y SESGO . . . . .	.148
ENCUESTAS COMPLEMENTARIAS . . . . .	.148
 PRACTICAS CENSALES	
A) EL CENSO DE 1895 . . . . .	.150
B) EL CENSO DE 1900 . . . . .	.151
C) EL CENSO DE 1910 . . . . .	.152
D) EL CENSO DE 1921 . . . . .	.153
E) EL CENSO DE 1930 . . . . .	.155
F) EL CENSO DE 1940 . . . . .	.158
G) EL CENSO DE 1950 . . . . .	.159
H) EL CENSO DE 1960 . . . . .	.160
I) EL CENSO DE 1970 . . . . .	.160
 B) DINAMICA DE LA POBLACION	
SU DOCUMENTACION EN EL REGISTRO CIVIL . . . . .	.164
UTILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS REGISTROS CIVILES . . . . .	.165

## CAPITULO IV

### ANALISIS DEL EMPLEO Y SUS CONSECUENCIAS EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION

#### DEFINICIONES Y CONCEPTOS

PERSONAS OCUPADAS . . . . .	168
PERSONAS DESOCUPADAS . . . . .	169
MANO DE OBRA . . . . .	172
EL CRECIMIENTO DE LA PEA URBANA Y RURAL (OFERTA) . . . . .	172
EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION OCUPADA (DEMANDA) . . . . .	173
LA MIGRACION Y SUS CAUSAS . . . . .	174
EL EMPLEO DE LAS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES . . . . .	175
EL EMPLEO EN EL SECTOR AUTONOMO . . . . .	178
EL SECTOR DE SUBSISTENCIA . . . . .	183
LA MUJER TRABAJADORA . . . . .	187
LA ACCION ADMINISTRATIVA Y EL EMPLEO	
LA ACCION ADMINISTRATIVA EN LA CONSTRUCCION DE UNA POLITICA DE EMPLEO . . . . .	189
MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROGRAMACION DEL EMPLEO . . . . .	191
NIVEL NORMATIVO . . . . .	193
DIAGNOSTICO . . . . .	194
OBJETIVOS EN LA PLANIFICACION DEL EMPLEO . . . . .	195
OBJETIVOS DE EMPLEO Y DISTRIBUCION DE INGRESO . . . . .	197

OBJETIVOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO . . . . .	.198
OBJETIVOS DE EMPLEO PRODUCTIVO Y SUBEMPLEO . . . . .	.199
POLITICAS . . . . .	.200
A) POLITICA PARA EL DESARROLLO URBANO DE DE CENTROS DE POBLACION . . . . .	.201
B) POLITICA DE IMPULSO . . . . .	.201
C) POLITICA DE CONSOLIDACION . . . . .	.202
D) POLITICA DE ORDENAMIENTO Y REGULACION	203
E) POLITICAS QUE SE RELACIONAN CON LOS ELEMENTOS, COMPONENTES Y ACCIONES DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS . . . . .	.204
NIVEL ESTRATEGICO . . . . .	.206
PROGRAMA DE ACCION CONCERTADA . . . . .	.206
PROGRAMA DE APOYO A LAS PRIORIDADES SECTORIALES . . . . .	.208
PROGRAMA POR CONVENIRSE CON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS . . . . .	.209
PROGRAMA QUINQUENAL DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS 1978 - 1982 . . . . .	.210
COMISION CONSULTIVA DEL EMPLEO . . . . .	.211
GRUPO INTERSECTORIAL PARA LA PROGRAMACION DEL EMPLEO . . . . .	.213
GRUPOS INTERNOS PARA LA PROGRAMACION DEL EMPLEO . . . . .	.214
SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACION DEL EMPLEO	215

## CAPITULO V

PERSPECTIVAS DEL EMPLEO A NIVEL MUNDIAL	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA . . . . .	.217
PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO: SUS ORIGENES	.220
PREOCUPACION DEL EMPLEO . . . . .	.220

ENFOQUE DEL PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO.	
ANALISIS ACTUAL DEL DESEMPLEO Y LA POBREZA .	222
DESTINATARIOS . . . . .	223
DIMENSION INTERNACIONAL . . . . .	224
PLANIFICACION DEL EMPLEO . . . . .	226
TIENEN EFECTOS POSITIVOS LOS DESEMBOLSOS PUBLICOS ? . . . . .	227
PLANIFICACION DE LA MANO DE OBRA E INFORME SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO . . . . .	229
ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y SUS IMPLICACIONES EN EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN AMERICA LATINA . . . . .	231
TENDENCIAS RECIENTES DE LA FERTILIDAD EN AMERICA LATINA . . . . .	232
TRANSFORMACIONES EN ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y LA MOBILIDAD DE LA MANO DE OBRA . . . . .	236
CONCLUSIONES . . . . .	240
BIBLIOGRAFIA GENERAL . . . . .	246

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

El presente trabajo de investigación , es la conclusión de mis estudios realizados en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Con las modificaciones procedentes, presento ésta TESIS a la cual he titulado " ESTUDIO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL FACTOR SOCIAL, LA POBLACION ", en la que se analizan los medios que regulan a la población misma, con todos y cada uno de los factores que la rodean, entiéndase : económicos, sociales, culturales, políticos y jurídicos.

En la primera parte, estudiaremos el concepto de Derecho Urbano que es básico del tema, observando que los diferentes puntos de vista de los autores nos dan un amplio margen del tema en estudio.

Por otra parte, señalaré las primeras regulaciones de carácter urbano, es decir, se hablará de las características de la Policía Urbana en el régimen antiguo; así como su configuración en el régimen administrativo y su competencia municipal. Definiré, ¿ qué son los asentamientos humanos ? pues ello constituye realmente, uno de los principales problemas de los cuales se debe analizar desde sus orígenes, su conformación en virtud de que estos los integran aquellas zonas suburbanas carentes de toda clase de necesidades.

En otro apartado, señalaré ¿ en qué consiste el el problema urbano y cómo se produce la urbanización , mediante la elasticidad de la demanda, y las economías de escala y economías mixtas ?. Se analizará también, cuáles son las consecuencias de la proyección urbana en la administración. Como punto importante definiré, lo que es el planeamiento dentro de la Administración.

Otro de los factores a estudiar, es la urbanización y sus necesidades sociales, cuáles son y cómo funcionan , de que forma intervienen en la población; tendremos una estructura administrativa en la cual estarán basadas las políticas y corporaciones nacionales y regionales del desarrollo urbano.

Mencionaré asimismo, cual es el problema real del crecimiento urbano en los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, tema de mucha importancia por que nos podremos dar cuenta que no somos los únicos que tienen la necesidad de solventar este problema, y así comprender los factores que intervienen para su propio desarrollo.

En la última parte de este capítulo, realizaré un breve estudio de algunos antecedentes parciales en aquellos países en donde también la población se ha incrementado a través del tiempo.

El segundo capítulo, comprenderá la base y el fundamento constitucional del surgimiento de los censos , teniendo como antecedentes legales e históricos a los Planes de Desarrollo Urbano, cuyas políticas señalan la importancia de la aplicación de diversos censos. Posteriormente, en el capítulo tercero de este trabajo, se analizará la estructura de los Censos así como su función y efectos.

De igual forma, se estudiará la importancia de éstos, pues en realidad el mínimo porcentaje de la población que integramos la sociedad, conocemos el verdadero objeto, necesidad y operación de los censos; así como, cual es la intervención directa o indirecta con el problema de la población. Realizaré una síntesis de los nueve Censos Nacionales, los cuales son relevantes para este capítulo.

Por otro lado, observaré en caso contrario a la estática de la población, su dinámica, es decir , que existen Registros Civiles, pero en realidad desconocemos cual es su utilidad administrativa respecto a la población y por consiguiente cual es la documentación que conforman éstos registros.

En el cuarto capítulo, estudiaré las consecuencias que acarrea la falta de empleo con respecto al crecimiento de la población, ya que desafortunadamente, este factor produce o más bien es portador de la extrema miseria en aquellas zonas marginadas donde también el grado máximo de analfabetismo se

deja ver debido a los escasos recursos económicos con los que cuenta regularmente las familias numerosas, y aún más los índices de mortalidad que se presentan en dichas comunidades marginadas, ya en dichas zonas no cuentan con asistencia médica cerca, de igual manera el costo de los medicamentos es elevado.

Sin embargo, la acción del Estado (Funciones Administrativas), ha contribuido de alguna forma en superar ese factor social parcialmente, al establecer organismos gubernamentales que otorguen oportunidades de empleo; ejemplo, se puede citar el Programa de Solidaridad. Sedesol, entre otros, aunque desde mi punto de vista, deberían crearse otro tipo de organismos que "ampare" a toda persona que no cuenta con una preparación educativa alguna.

En el quinto y último capítulo, solamente analizaré las perspectivas del empleo a nivel mundial, pues este factor es mundialmente reconocido y por lo tanto se analizará a grandes rasgos, el Programa Mundial del Empleo.

Y como punto final, después del estudio anterior y dentro de mis conclusiones generales, propongo algunas alternativas que en mi opinión, podrían lograr un mejor desarrollo integral tanto para el Estado como para el individuo.

Por lo antes expuesto, creo que la presente Tesis, será un instrumento base para toda aquella persona que en el futuro comprenda el desmesurado crecimiento de la población.

PORTICO A MI ESCUELA

De este plantel no cruce los umbrales  
quien venga aquí con fines comerciales;  
quien venga por cumplir, o por rutina,  
o por ganar tan sólo su jornal  
y no comprenda la misión divina  
que es el noble ejercicio de enseñar.

El profesor que a su trabajo no ama,  
el lacio, o de índole caminar  
que nunca ha ardido en la sagrada llama,  
que devuelva sus pasos hacia atrás.

No cunde una labor sin alegría.  
Siempre estéril será el trabajo nuestro  
sin amor, sin calor, sin fantasía;  
de traer al aula el que es maestro,  
un entusiasmo nuevo cada día.

MANUEL MICHAUS

DEDICATORIAS

A MI QUERIDA MADRE

Por ser la joya más valiosa que Dios me  
ha dado y por que TU formas parte de  
todo este esfuerzo que hoy te dedico  
con orgullo y con todo mi AMOR.

A MI QUERIDO PADRE

Por ser lo más importante en mi vida y  
por que con tu apoyo y entusiasmo ,  
logré este triunfo que hoy comparto  
contigo. GRACIAS

A M I S H E R M A N O S

Martha, Alejandra y Octavio

su cariño, apoyo y comprensión

y por que forman parte de esta

meta ya alcanzada.

A M I S S O R R I N O S

Jorge Augusto, Yuliana, Alan,

Olimpia , Marzana y los que

estén presentes en el futuro,

por ser esas lucitas que

día con día brillarán en mi

corazón. Los quiero mucho.

A MIS INOLVIDABLES AMIGOS

Con cariño, por haber compartido  
con ustedes los más  
bellos e importantes momentos.

G R A C I A S.

A T I A N T O N I O

Con especial cariño, por todo tu apoyo,  
comprensión y paciencia que me diste en  
cada uno de los momentos en la  
elaboración de mi tesis.

A MIS FUTUROS HIJOS

Aunque no estén presentes todavía,  
ésta tesis se las dedico con todo  
mi más grande amor, porque desde  
ahora, ya son parte de  
mi orgullo profesional.

## **CAPITULO I**

### **El derecho urbano**

## S U M A R I O

1. Concepto de Derecho Urbano y sus diferencias con el Urbanismo; 2. Historia del Urbanismo; 2.1. Las ciudades de la antigüedad; 2.2. Los inicios de la industrialización y las primeras manifestaciones de la concentración urbana; 3. Las primeras regulaciones de carácter urbanístico; 3.1. Características de la Policía Urbana en el régimen antiguo; 3.2. La configuración de la Policía urbana en régimen administrativo y su atribución como competencia municipal; 4. Factores que conforman el diseño urbano; 4.1. ¿Qué son los asentamientos humanos?; 4.2. ¿En qué consiste el problema urbano?; 4.3. ¿Porqué se produce la urbanización?; 4.3.1. Elasticidad de la demanda; 4.3.2. Economías de Escala y economías Externas; 4.3.3. Tendencias hacia las grandes ciudades; 4.3.4. Urbanización y Desarrollo; 5. Sus consecuencias en la Administración Pública; 6. Urbanización y Necesidades Sociales; 6.1. Urbanización y Empleo; 6.1.1. La distribución de la fuerza de trabajo; 6.1.2. El sector de construcción como catalizador del crecimiento urbano; 6.1.3. Costos de Oportunidad; 6.2. El transporte masivo como solución; 6.2.1. El transporte masivo como sustituto del transporte privado; 6.2.2. El transporte colectivo como solución para otros problemas derivados del gigantismo urbano; 6.3. Tierra, Servicio y Esfuerzo Propio; 6.3.1. Formas ilegales de asentamientos; 6.3.2. El Esfuerzo Propio y el suministro de Tierra, Servicios y Crédito; 6.3.3. Fundamento de la propuesta; 6.4. La construcción pública de vivienda en general; 7. Estructura Administrativa; 7.1. Política Urbana Nacional; 7.2. Autoridad Nacional para el Desarrollo Urbano; 7.3. Corporación para el Desarrollo Urbano; 7.4. Criterios para la determinación de gravámenes y rentas; 7.5. Corporaciones regionales; 8. La redefinición del problema; A) En los países en desarrollo; 8.1. Tendencia al crecimiento urbano; 8.2. Recursos y estilos de vida; 8.3. El diseño urbano de los países desarrollados como modelo; B) En los países desarrollados; 8.4. Tendencia del crecimiento urbano; 8.5. La desigualdad; 8.6. La pobreza urbana y sus consecuencias; 9. Antecedentes parciales; 9.1. Alemania; 9.2. Bélgica; 9.3. Colombia; 9.4. Dinamarca; 9.5. Francia; 9.6. Holanda; 9.7. Italia; 9.8. Singapur; 9.9. Otros casos.

## 1. . CONCEPTO DE DERECHO URBANO

Es el conjunto de normas coactivas que abarcan los problemas de las ciudades, en función de la ordenación del territorio. (1)

En la actualidad la ordenación del territorio es llamada de diversas formas, las más comunes a saber son: el Derecho del Ambiente, Derecho Urbanístico o Derecho Urbano.

En México, Lucio Cabrera, plantea que estudiar el Derecho Ambiental supone ampliar varios criterios; particularmente nos da cinco de la materia que regula :

A) Puede entender a las materias que comprende: suelo, agua, atmósfera, flora, fauna, etc.

B) Es el etiológico y las grandes causas reales de la contaminación son dos: la **población** y la tecnología.

C) Es el carácter de la legislación, indicando que puede ser preventiva o de reparación.

D) Desde el punto de vista de la técnica administrativa, el Derecho Ambiental puede ser el que se denominará, clásico y comprende dos etapas: 1) La tramitación de licencias y, 2) - La función de vigilancia y aplicación de sanciones.

E) Desde el punto de vista de su área geográfica , el Derecho Ambiental puede ser: global y regional.

Otro autor nos dice, que urbanización "se refiere al proceso mediante el cual, una proporción creciente de la pobla-

ción de un país vive en localidades urbanas". (2) Asimismo, hace mención del grado de urbanización, entendiéndolo por éste, el porcentaje de la población que vive en localidades urbanas en una fecha determinada.

La definición exacta de lo que constituye una localidad "urbana", a diferencia de una localidad "rural", es forzosamente arbitraria, pues no existe una línea divisoria y evidente entre las grandes aldeas y las pequeñas ciudades, sean desde el punto de vista de su tamaño o de otro cualquiera.

Henri Lefebvre, también nos comenta y nos dice : nuestro punto de partida será una hipótesis; la urbanización completa de la sociedad, hipótesis que habrá de defender con argumentos y apoyar con hechos. Es por ello que esto implica una definición que llamaremos "sociedad urbana" a "aquella que surge de la urbanización completa, hoy todavía virtual, pero pronto realidad".(3) Lo urbano (abreviación de "sociedad urbana") se define no como realidad consumada, situada con el tiempo con desfase respecto de la realidad actual, sino por el contrario, como horizonte y como virtualidad clasificadora". (4)

---

(1) Ovilla Mandujano, Manuel. "Derecho Urbano", Coyoacan.

(2) Naciones Unidas, Nueva York 1957. "Informe sobre la situación social en el mundo", p. 112.

(3) Lefebvre, Henri. "La Revolución Urbana", Alianza Editorial, Madrid, 3a. edición 1980, p. 7.

(4) Idem, p. 23.

Podemos ahora definir de manera objetiva el urbanismo, cuya definición oficial es la siguiente : " actividad que traza el territorio la disposición de los establecimientos humanos en rasgos de piedra, cemento o metal ". (5)

Por último, José Alfonso Da Silva, manifiesta al Derecho Urbano en dos aspectos :

DERECHO URBANO OBJETIVO.- consiste en el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad del poder público destinada a ordenar los aspectos habitados, o lo que equivale a decir; que es el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad urbanística. (6)

DERECHO URBANO COMO CIENCIA.- busca el conocimiento sistematizado de las normas y principios reguladores de la actividad urbanística. (7)

DERECHO URBANO OBJETIVO.- consiste en el conjunto de normas jurídicas que tienen como objeto organizar los espacios habitados, de modo que proporcione mejores condiciones de vida al hombre en comunidad. (8)

DERECHO URBANO COMO CIENCIA.- es una rama del Derecho Público que tiene por objeto exponer, interpretar, y sistematizar las normas y principios disciplinarios de los espacios habitados. (9)

---

(5) *Idem*, p. 156.

(6) Da Silva, José Alfonso. "Direito, Urbanístico Brasileiro". Editora Revista Dos Tribunais. Sao Paulo 1981, p. 21.

(7) *Ibidem*, p. 22.

(8) *Ibidem*, p. 34.

(9) *Ibidem*, p. 34.

Así llamaremos más adelante "revolución urbana", al conjunto de transformaciones que se producen en la sociedad contemporánea para marcar el paso desde el período en el que predominan los problemas de crecimiento y de industrialización (modelo, planificación, programación) a aquel otro en el que predominará ante todo, la problemática urbana y donde la búsqueda de soluciones y modelos propios de la sociedad urbana pasará a un primer plano. (10).

Ahora bien, desde mi punto de vista, al Derecho Urbano lo conforman los elementos jurídicos, económicos y sociales ; es decir, va a estar regido por un conjunto de normas jurídicas, que son las que de alguna manera llevan la dirección y el control mismo del crecimiento en las zonas urbanas y de la "actividad urbanística" que se desarrolla en el territorio; es por ello que su vasta legislación va encaminada a regular ese "poder", o sea , es la actividad que faculta a diferentes órganos de la Administración pública del territorio de que se trate.

Por otro lado, diría que son los tres elementos que siempre van a tener una correlación, pues es bien sabido, que sin el factor económico no se da el factor social y, sin el factor social no se da el jurídico; dicho de otra manera, las condiciones de vida que se ofrecen a la población urbana, tienen nacimiento en la economía del país. Es así como se autorizan los servicios de pavimentación, escuelas, alcantarillado, transporte, vivienda, alumbrado público, vías de comunicación, etc.

Dentro de lo social podríamos contar con las relaciones de trabajo, el pago de un salario justo y suficiente para la supervivencia de las familias altamente prolíferas; y es ahí donde el papel de lo jurídico interviene para regular la natalidad, la mortandad, la migración, la emigración, la propiedad privada, la justa distribución de tierras, entre otras de igual importancia.

Es por ello que el campo del Derecho Urbanístico, no solamente se extiende para las zonas conurbadas de los países en vías de desarrollo, sino que también, lo vemos aplicándose en aquellos países desarrollados, en donde el poder público tiene mucho que ofrecer.

---

(10) Idem, pp. 11 y 12.

### 1.1. CONCEPTO Y DIFERENCIA DE URBANISMO Y URBANIZACION

En el supuesto de que, por lo remoto, podemos considerar muy improbable, de que leyera las líneas anteriores una persona sin nociones previas de tal materia, que nunca hubiera tenido de estos asuntos, ni tan sólo referencia, se formaría evidentemente una idea confusa; es casi seguro que no sabría como calificar un conjunto amorfo de opiniones, ensayos legislativos y realizaciones prácticas al que tanto ha contribuido los conocimientos y la sagacidad de los ingenieros y arquitectos, el instinto de los financieros, los programas políticos de los estadistas, las recomendaciones de los economistas y sociólogos, un terreno en el que todos se han sentido capacitados, para opinar y con derecho a actuar... una materia que por otra parte, es tan espontánea y cambiante como la vida misma.

Según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española **urbanismo** es "el conjunto de conocimientos que se refiere al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana".

Dice el teorizador francés Gastón Bardet, que la palabra **urbanismos** se empleo por primera vez, en el año 1910, en el artículo de Paul Clerget aparecido en el "Bulletin de la Société Géographique de Neufchâtel. Aceptémosla como cierta, al menos en lo que afecta a las lenguas neolatinas, ya que el vocablo **urbanisme** que al parecer, Clerget fue el primero en lanzar así como

la italiana urbanística y al castellano urbanismo, son todas ellas neologismos que derivan de la palabra latina urbs equivalente a "ciudad".

Por otra parte, no debe olvidarse que en 1880 , se publicó en Berlín la primera edición de un tratado que lleva el título "La construcción de ciudades", cuyo significado es el mismo que el de las palabras romanas transcritas, y en conjunto de conocimientos urbanísticos recibe, en lengua inglesa la denominación general de: proyección de villas o ciudades.

Con excelente criterio, Gabriel Alomar Esteve nos previene contra la notable confusión que existe en el empleo de los vocablos "urbanismo" y "urbanización". Esta última tiene dos acepciones: la primera, aunque la menos frecuente se utiliza para designar la tendencia de los individuos de la especie humana a concentrarse y organizarse en ciudades. Es en este sentido, que hablamos de una "sociedad urbanizada". Sin embargo , el significado más corriente es el de "proceso por el cual se transforma una zona de terreno rural en urbano mediante la construcción, consiste en creer que se trata simplemente, de la materialidad de abrir calles y avenidas, de pavimentar; de construir alcantarillas.

Al confusionismo terminológico que los citados autores se esfuerzan en disipar han contribuido, de una parte de los departamentos administrativos y las empresas mercantiles que realizando gestiones o ejerciendo actividades relacionadas con la urbanización se han titulado así mismos entes o sociedades de urba-

nismo y, de otra parte, las impropiedades de lenguaje en que han incurrido los propios cultivadores de la ciencia urbanística.

Una vez hechas las anteriores aclaraciones, en lo sucesivo, en confusiones terminológicas: "urbanismo" es una suma de conocimientos relacionados con la construcción de ciudades; mientras que por urbanización entendemos "toda actividad relativa a aquel proceso constructivo.

Lo que vincula el urbanismo con la urbanización, es el mismo nexo que une las especulaciones teóricas con su aplicación práctica, sin olvidar que, las obras urbanizadoras se ejecutan con determinados criterios fundados en los postulados de la ciencia urbanística, la cual se nutre, a su vez, de la experiencia adquirida en alguna realización concreta de urbanización.

Aclarando el concepto de urbanismo, cabe discutir la propiedad del vocablo, como hemos apuntado de la palabra latina que significa "ciudad" puede sugerir una limitación con el objeto de urbanismo que abarca conocimientos teóricos-prácticos más amplios que los destinados a la estructuración de ciudades.

Para Adolfo Posada, la idea moderna de ciudad rebasa la noción de "poblado" quien encierra la definición académica, por más desarrollado y perfecto que sea aquél. "La ciudad, debe ser un centro de atracción y de irradiación al propio tiempo en su comarca, y el núcleo vital en que el hombre que la forma y se forma en ella encuentre las mejores condiciones para su existen-

cia según lo que demande el ideal de la ciudadanía y como lo per-  
mitan los avances de la técnica".

Es decir, que de la ordenación de la ciudad - materia que etimológicamente parece ser exclusiva del urbanismo- , se ha pasado a la ordenación de ámbitos cada vez mayores pudiéndose decir muy bien traducido a Bardet que "a partir de 1930 hemos visto acuñar los conceptos, el urbanismo rural, urbanismo regional, urbanismo nacional e incluso recientemente, cuando se ha comprendido que no existía nungún problema parcial y que la solución no era exclusiva de un sólo país, se ha lanzado la idea de un urbanismo mundial", no siendo nada extraño que en el futuro del "urbanismo se pase al "orbenismo".

Tal conclusión puede ser exagerada ciertamente, pero no por ello hemos de negar validez al razonamiento que precede y por tanto debe reconocerse que la palabra "urbanismo" ha perdido su estricto sentido equivalente al de la "ciencia de construir y desarrollar ciudades".

Otras denominaciones, más concordes con las nuevas tendencias "ordenación del espacio" de origen alemán " distribución territorial", que empezó a utilizarse en Francia u otras semejantes que incluso han recibido -como se verá mas adelante- sanción legal en España, las disposiciones que crearon organismos para la realización de estudios urbanísticos circunscritos a determinados ámbitos territoriales, generalmente los provinciales.

Sin embargo, las palabras "distribución", "ordenación", etc.; si bien sugiere un sentido más recluido del que en realidad posee, ha tenido general aceptación y ha circulado tanto oralmente como por la vía escrita preferimos la palabra "urbanismo". Si se prescinde de toda consideración en torno a su origen que nos evocaría a la estricta idea de "ciudad", no tenemos inconveniente alguno, en seguir aceptándola y empleándola en un sentido sinónimo a la de la suma de conocimientos relacionados con la estructuración material de vivir colectivo.

Además, si bien se mira, la raíz latina del vocablo que nos sugiere la organización ciudadana, no contradice la aceptación que modernamente damos a aquél conjunto de disciplinas, puesto que la compenetración de los poblados con su región circundante y el desarrollo armónico de todos los núcleos de convivencia radicados en un territorio de extensión variable que hasta puede coincidir con la totalidad del ámbito geográfico a que alcanza la soberanía de un estado, parte de un hecho material incontrovertible la existencia de la ciudad. Es por análogas razones que el urbanismo es la doctrina que trata de la organización de una sociedad sobre la base de sus ciudades y "en este sentido caben los límites del concepto, los planes regionales y hasta los nacionales".

## 2. HISTORIA DEL URBANISMO

### 2.1. LAS CIUDADES DE LA ANTIGUEDAD

Las polis griegas, si bien no fueron muy extensas, alcanzaron una estructura y una disposición material tan notables que Aristóteles en su libro VIII de su "política" formuló, diversas reglas sobre su construcción y mantenimiento, que pueden considerarse como los precedentes más remotos de la ciudad urbanística.

En realidad, esta relación de las grandes poblaciones cuyo otro crecimiento y declive coincide con la expansión y el caso de las grandes civilizaciones de la antigüedad, deberá haberse encabezado con el nombre de Roma.

La época renacentista también representa la superación de concepto feudal de la ciudad ligado a la necesidad de protección de sus habitantes y su sustitución por la idea dominante de los poderes políticos absolutos. Las nuevas construcciones emprendidas en los núcleos de convivencia urbana se subordinan a la noción autoritaria de la soberanía encarnada en la persona del príncipe o monarca, obedeciendo a motivaciones, que incite al respeto o al acatamiento hacia la figura de quien rige los destinos de la comunidad.

No siempre la iniciativas de las obras de urbanización partieron del poder político. A veces fue la nobleza, la alta

burguesía o lo que en definitiva podríamos llamar clase dirigente la que creó, con los fines especulativos, ensanches o barrios de nueva planta en las viejas ciudades a las que impulsó una cierta uniformidad y un sentido de grandeza con un adecuado tratamiento de las fachadas de los edificios, siguiendo la pauta dada por los arquitectos palatinos.

## 2.2. LOS INICIOS DE LA INDUSTRIALIZACION Y LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LA CONCENTRACION URBANA

En nuestro país se producirá durante el siglo XIX un incremento demográfico sensible y un grado de concentración urbana en cierto modo notable con un proceso de industrialización débil y de iniciación tardía. Si examinamos estos fenómenos separadamente, podemos comprobar su verificación:

a) Mientras la industrialización en la mayoría de los países europeos, se inicia a fines del siglo XVIII ( especialmente en Inglaterra ), en nuestro país los inicios de industrialización hay que situarlos, según la mayoría de los autores, hacia los primeros años del primer tercio del siglo XIX. Desde el punto de vista jurídico-formal la libertad de comercio e industrias se reconoce en 1813 en las Cortes de Cádiz, pero la reacción absolutista la deroga en 1814; hasta que, como señala Mercader, por fin el gobierno de Martínez de la Rosa, en 1834, acogiendo la solicitud de la comisión de fábricas de Barcelona, que invocaba la necesidad de abatir las trabas del progreso económico, acabó legislando contra los resabios exclusivistas del gremio y estableció , simplemente la Ley de cortes de Cádiz de 1813.

A partir de este momento, se configuran las condiciones objetivas par la industrialización del país al compás de la introducción de los nuevos instrumentos técnicos; con todo este proceso de industrialización, no es rectilíneo, sino que sufre oscilaciones bruscas como la crisis de 1847, para recuperarse en el período 1854-1866, que constituirá el decenio decisivo del primer ciclo de industrialización (construcción de ferrocarriles, industria textil, explotación intensiva de yacimientos mineros, creación de entidades de crédito y fuerte impulso de las inversiones extranjeras) y, finalmente incidir en una larga y prolongada crisis.

b) No obstante, frente a este evidente retraso en el despegue de la industrialización, desde finales del siglo XVIII, España conoce un importante crecimiento demográfico que, según Jover, "es un hecho básico, fundamentalmente de la historia contemporánea española. Si se tiene en cuenta que la población española se había mantenido prácticamente estancada desde la denominación romana, hasta comienzos del siglo XVIII (entre los 6 y 8 millones de habitantes) se comprenderá la trascendencia de este formidable impulso demográfico, verdadera "invasión desde dentro" que arroja sobre el territorio nacional dos millones y medio de nuevas ciudades en el siglo XVIII y ocho millones de nuevos ciudadanos en el siglo XIX". (11)

Este incremento demográfico, al no poder ser absorbido por la debilidad del movimiento industrial, permanecerá en su mayoría vinculado a las zonas rurales, aún cuando iniciara paulatinamente su éxodo a la ciudades y centros fabriles.

### 3. LAS PRIMERAS REGULACIONES DE CARACTER URBANO

#### 3.1. CARACTERISTICAS DE LA POLICIA URBANA EN EL REGIMEN ANTIGUO

Si bien, el fenómeno de la concentración urbana y consiguientemente, el planteamiento en intensidad de la problemática urbana es una manifestación característica del siglo XIX, no cabe desconocer que en etapas anteriores existieron normas específicas para encausar las cuestiones de esta naturaleza que se suscitaban en los asentamientos de población preindustriales. La denominada policía urbana comprendía una serie de cometidos a cargo de los Ayuntamientos que tenía directa relación con la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones ; es decir, una serie de cometidos institucionales sobre los que apoyará el futuro Derecho Urbano para alcanzar progresivamente su autonomía. (12)

Las fuentes de regulación de la policía municipal, originariamente fueron automáticas; es decir, a través de los fueros tradicionales y ordenanzas municipales. Sin embargo, el proceso de centralización política y administrativa del Estado Absoluto determinó la aparición de una legislación u ordenación estatal de los temas referentes a la policía municipal, ordenación estatal que no obedeció a motivaciones exclusivamente de centralización, sino también, para promover la pasividad de los Ayuntamientos en sus realizaciones materiales.

Todo este complejo fenómeno, explica ya en las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749, se contenga abundantes recomendaciones a los Corregidores sobre temas de policía urbana, recomendaciones que se reintegran con especial énfasis en la instrucción de Corregidores de 1788.

Por su parte la labor de Carlos III en esta materia fue muy relevante, pero no tuvo continuación, salvo algunas precisiones en la Legislación de Propios de 1810. Finalmente hay que señalar que todas las disposiciones sobre la materia son recogidas en diversos títulos de la Novísima Recopilación.

### 3.2. LA CONFIGURACION DE LA POLICIA URBANA EN EL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SU ATRIBUCION COMO COMPETENCIA MUNICIPAL

En el antiguo régimen, la policía municipal, rural y urbana como objeto material de la actividad administrativa, comprenden de la totalidad de los cometidos de la vida local, no sólo en cuanto afecta a las restricciones de la actividad de los particulares, sino también en el orden de las actuaciones positivas y las realizaciones materiales.

---

(11) Bassols Coma, Martín. "Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)", Editorial Motecorvo, S.A., Madrid 1973, pp. 57 y 58.

(12) *Ibidem*, p. 75.

Con el advenimiento del régimen administrativo, todo lo que constituye el contenido material de la policía municipal, urbana y rural, va a constituir la plataforma sobre la que se va a configurar la esencia, es decir, del ámbito estricto y privativo de la competencia municipal frente al Estado. (13)

Si bien, como hemos visto, la policía municipal en su consideración material conforma inicialmente todo el contenido de la competencia municipal, debe observarse no obstante, que desde el punto de vista jurídico-formal el concepto de policía municipal se transforma substancialmente en virtud de la consolidación de los principios del Estado de Derecho del régimen administrativo.

A la vista de las anteriores precisiones, queda perfilado el marco institucional del concepto de policía municipal en su doble vertiente de urbana y rural: en su consideración material equivalente al ámbito integral de la competencia municipal y en su consideración jurídico-formal como modalidad específica de la actividad administrativa de limitación de los derechos de los particulares. Bajo esta doble dimensión, un autor pudo formular la siguiente definición: "La policía urbana y rural constituye una parte principal del Derecho Administrativo. Su objeto es velar por la seguridad, salubridad, comodidad, ornato y reposo público en las ciudades y proteger las cosechas del campo, conforme

---

(13) Ibidem, p. 78.

a las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad superior  
y con arreglo a las Ordenanzas Municipales. (14)

---

(14) *Ibidem*, p. 80.

#### 4. FACTORES QUE CONFORMAN EL DISEÑO URBANO

Gran parte de los problemas que ha originado la urbanización se puede rastrear en economías de mercado, en el diseño urbano que resulta de la actuación de cuatro factores principales : el crecimiento, los precios de la tierra, la desigualdad y el automóvil.

Posiblemente sea más fácil comprender la estructura de una ciudad moderna bosquejando brevemente su proceso de crecimiento desde sus orígenes como poblado, pasando por sus diferentes etapas de transformación hasta llegar a la actual metrópoli. La actuación de los cuatro factores mencionados se torna entonces evidente.

El crecimiento cesa a menos que el pueblo produzca algunos "productos de exportación" -mercancías o servicios-, gracias a los cuales sus habitantes pueden pagar por sus importaciones. Nuevamente actúan las fuerzas económicas, cuanto mayores las exportaciones, más trabajo y oportunidades para la gente joven del lugar o de los alrededores y de este modo, el crecimiento se convierte en acumulativo a menos que se vea contrarrestado por alguna carencia básica como la falta de agua, una localización antieconómica o cualquier otro elemento económicamente adverso. Al crecer el poblado la gente pobre ya no estará en condiciones de competir con los comerciantes por el espacio que ofrece.

#### 4.1. ¿ QUE SON ASENTAMIENTOS ?

Los asentamientos, ya sean pequeñas ciudades o grandes metrópolis, reflejan el nivel económico y la organización de la sociedad.

Una sociedad, donde el grueso de sus miembros esta dedicado a cubrir las necesidades mínimas de supervivencia, se verá dispersada en pequeños asentamientos en las áreas rurales. En la época de la Revolución Americana se consideraba que gran parte de la población vivía en dichos asentamientos.

Para decirlo de otro modo, la mayor parte de la mano de la mano de obra estaba dedicada a proveer alimentos y materias primas para el nivel del consumo alcanzado por la sociedad en ese momento.

En alguna medida esto puede aplicarse, aún hoy, a países en vías de desarrollo. Si la producción agrícola se incrementara de tal manera que, proporcionalmente sólo cuatro de 100 personas fueran necesarias para la provisión de alimentos, los asentamientos humanos sufrirían profundas transformaciones.

La palabra "asentamiento" encierra en sí misma el cambio en la naturaleza del problema. En castellano identificamos entre la gente y el lugar donde vive, está dada por un término general, "pueblo" utilizado para ambos; pero cuando se utiliza

esta palabra para referirse a un lugar, se sobrentiende que se a una pequeña población y no a una gran ciudad. (15)

Así tenemos aldeas, poblaciones, ciudades, metrópolis, aglomeraciones, conurbados, megalópolis. Es de destacar que las características esenciales tomadas en cuenta para esta palabra, han sido el tamaño y el número de sus habitantes.

Esto sugiere implícitamente, reconocer cambios en la naturaleza del problema, según el tamaño y el número de habitantes. Cada una de estas características tiene su origen en factores económicos, que han favorecido un gran crecimiento de la población. Esto ha transformado profundamente los lugares de trabajo y vivienda.

#### 4.2. ¿ EN QUE CONSISTE EL PROBLEMA URBANO ?

El crecimiento de espacio y población es en gran parte el origen del problema urbano. Se estima que hacia el año 2 000, la población urbana de todos los países en vías de desarrollo, habrá crecido en 1.4 billones. Con el adicional de 400 millones en ciudades de países más desarrollados. Si se concentraran en 200 ciudades, esto supondría un promedio de crecimiento de 7 millones cada una; si es en 300 ciudades, dicho promedio sería de 4.7. millones cada una. Se debe tener en cuenta que estas cifras deben con las correspondientes a las poblaciones ya existentes.

La evolución de las ciudades indica que es posible generalizar sobre grupos de ciudades con un nivel de desarrollo semejante. Esto parece darse en las economías de mercado por profundas y fundadas razones. Incluso es aplicable en parte, a las economías socialistas, donde ciertas fuerzas económicas funcionan como en economías de mercado. No obstante, algunas decisiones frecuentemente basadas en distintas evaluaciones, pueden generar marcadas diferencias en la evolución urbana.

Desde el punto de vista de los objetivos de una conferencia mundial, el tema básico es la influencia del proceso de urbanización sobre el confort. La palabra "urbanización" se aplica más a ciudades que a asentamientos, y es sabido que en ambos el crecimiento y la naturaleza de las ciudades, son las características esenciales de la urbanización moderna; a tal punto que justifica el interés surgido en la Asamblea del Medio Ambiente de las Naciones Unidas. La palabra "urbanización" sirve para privilegiar el aspecto de la dimensión de los asentamientos, cuestión que ha suscitado inconvenientes.

#### 4.3. ¿ PORQUE SE PRODUCE LA URBANIZACION ?

Para responder a esta pregunta debemos recurrir, a un cierto número de conceptos económicos. Muchos autores al mismo tiempo que consideran deplorable el proceso de urbanización, están convencidos de que no es necesario ni deseable, a pesar de la estrecha correlación positiva existente, -como se puede observar en

el cuadro 1.1.-, entre el nivel de ingreso per cápita y el grado de urbanización.

Nos ocuparemos, en primer término, de delinear los factores básicos que determinan la urbanización, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

Hace poco el lugar de residencia, era determinado por el lugar de trabajo. Dado que las explicaciones de la dispersión o la concentración de la gente es inseparable del problema del ¿porqué la gente trabaja donde trabaja?, es provechoso respecto al análisis del crecimiento de una comunidad determinada, distinguir entre el crecimiento "natural" de una población dada, emergente del exceso de nacimientos respecto de las defunciones, del del que es producto del exceso de inmigrantes sobre los emigrantes, ya sea provenientes del exterior o, lo que es más común, del mismo país.

El primer tipo de crecimiento depende no sólo del tamaño de la familia, sino también de la composición de edades de la población. Casi todos los países en desarrollo poseen una población y al mismo tiempo lo general es que ya hay más de dos niños por cada nueva familia, de tal modo que la población urbana se incrementa rápidamente en la mayor parte del mundo (incluidos los países desarrollados). (16)

(15) Currier, Lauchlin. "Urbanización y Desarrollo. Un diseño para el Crecimiento Urbano", Ediciones Germán. p. 16.

(16) Op. cit. p. 21.

Que de un exceso de nacimientos urbanos resulta el crecimiento de una ciudad particular, dependerá de los movimientos poblacionales, los cuales normalmente responden a fuerzas económicas oportunidades de trabajo, mayores salarios, etc. Si de ahí resulta un crecimiento general de las ciudades, ello no dependerá del movimiento entre ciudades; sino de los movimientos desde y hacia las regiones rurales o, dentro de la categoría de lo urbano, desde los pueblos hacia las grandes ciudades.

El desplazamiento d los desocupados de una región a otra, generalmente no es considerado como "movilidad". Esta , tanto respecto del capital como de la fuerza del trabajo, es el instrumento principal con que cuentan las economías mixtas para ubicar sus recursos en usos más productivos y eficientes.

Es también el instrumento natural para asegurar una mayor uniformidad o equidad en los niveles salariales y en el beneficio. El grado de inmovilidad, por tanto debe ser considerado como el primer y el más importante concepto económico en relación con la explicación de la dispersión de la población o de la desigual tasa de crecimiento de las ciudades, las regiones y los distintos sectores económicos.

**CUADRO 1.1.** Población de los países en desarrollo Miembros del del Banco Mundial y PNB percápita 1970 ( en dólares ).

PNB	percápita	Menos de 100	100 a 199	200 a 349	350 a 574	575 a 1000	Más de 1000
Porcentaje de la población total en áreas urbanas		9.5	17.7	39.5	45.3	56.6	69.0
Porcentaje de la población en comunidades de más de 100,000 habts.		4.6	10.1	19.2	22.2	27.2	31.7

FUENTE: Ecologist, Vol. 5 Número 4 (Mayo de 1975), pág. 139.

En tanto los movimientos de la población se debe a un proceso de movilidad, las fuerzas económicas juegan un papel predominante. Tales fuerzas deben considerarse en términos de conceptos económicos específicos, los principales, productividad, elasticidad de la demanda, economías de escala, y economías externas. Estos conceptos son provechosos e indispensables para la explicación del proceso de urbanización y para dar cuenta del crecimiento relativo de las ciudades.

Una característica relevante del crecimiento, ha sido el significativo incremento de la productividad de la agricultura. Así la primera aparición de las primeras ciudades, hace alrededor de 6 000 años, puede ser explicada en términos de la aparición de una agricultura organizada y del excedente generado por ésta por primera vez en la historia humana. El crecimiento espectacular

de la productividad de la agricultura tanto en términos de volumen como del valor de lo producido, ha sido una característica de los últimos dos siglos. Todos los censos de los países desarrollados han mostrado el mismo proceso de declinación de la proporción de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura. Naturalmente en tales casos, el 95% de la fuerza de trabajo esta dedicada a otras actividades que generalmente se desarrollan en las ciudades.

La escasez de productos agrícolas experimentada en los años 1972-1973, no debe inducirnos a restar importancia a las enormes posibilidades existentes para incrementar la producción de alimentos por trabajador que todavía existe en la mayoría de los países donde la relación población-recursos, no es aún excesivamente alta.

#### 4.3.1. ELASTICIDAD DE LA DEMANDA

En términos económicos, esto significa que si los precios de los productos agropecuarios declinan, o los ingresos generales aumentan, la gente gasta en alimentos, especialmente en términos de calorías y de fibras naturales.

Es un hecho que deja perplejo el que el valor bruto de la producción agrícola en los Estados Unidos en 1970, el cual incluye las fibras y los productos de exportación, constituyó sola-

mente el 3.5% del producto nacional bruto. Incluso en 1973, año favorable para la agricultura, el porcentaje sólo subió hasta el 6.4%.

Lo anterior significa que el incremento de la productividad de la agricultura, no es acompañado por un crecimiento semejante de la demanda efectiva. A menos que la población crezca aceleradamente; el incremento de la demanda efectiva para los productos agrícolas de año en año, es pequeño. La diferencia entre la tasa de incremento de la producción agraria y la tasa de crecimiento de población, da como resultado, menores precios relativos. Por lo tanto, (al menos antes del período 1974 - 1975), tales precios resultaban ya demasiado bajos como para garantizar un ingreso decente a los agricultores marginales; y de continuar los bajos precios, esto tendrá el efecto de motivar la emigración, especialmente de la juventud, si hay oportunidades de trabajo en cualquier otra parte. Además, el aumento de la productividad de la agricultura, posibilita por sí mismo, que los habitantes de las ciudades gasten más en otras cosas, cuya producción genera empleo.

Por lo tanto, y esto constituye un descubrimiento importante respecto de la comprensión del proceso de urbanización, el aumento de la productividad de la agricultura, asociado con los bajos precios y la baja elasticidad de la demanda de productos agrícolas, tiene como efecto, no el incremento del promedio de ingresos de los agricultores pobres, sino el proveer oportunidades de trabajo en las ciudades y motivar la migración hacia ellas.

El hecho de la baja elasticidad de la demanda es reemplazado por el supuesto ilegítimo de una elasticidad alta superior a la unidad, es decir, que se supone dada una pequeña baja de los precios la gente gastará más que antes en el producto, o que al aumentar sus ingresos continuará gastando la misma proporción relativa en alimentos.

Otra fuente de confusión proveniente de la existencia en determinados países de un rápido crecimiento de la población aunado a la existencia de tierras cultivables limitadas. En tales casos la mayor parte de la población vive tan cerca del nivel de subsistencia, que un incremento en la producción alimentos, aparece como prioridad número uno en la función de satisfacer los requerimientos de la dieta.

Una segunda fuente de dificultades proviene de la confusión de las necesidades físicas con la demanda efectiva. La gente que padece las peores deficiencias en su dieta puede no contar los ingresos necesarios como para transformar su demanda potencial en demanda efectiva.

Una tercera posibilidad, es la de un gran número de agricultores, sean de subsistencia que obtienen su propio alimento y un poco más. En tales casos, un aumento de la productividad puede ser utilizado para incrementar en forma directa el consumo de alimentos.

Si un país ha llegado al punto donde la presión del nú-

mero de habitantes es muy grande en relación con los recursos, o su capacidad de exportación, no es suficiente para pagar lo necesario para continuar importando alimentos, entonces la naturaleza del problema cambia, ya no se trata del problema del desarrollo sino el problema de la supervivencia.

En tales países el problema se ha convertido en otro de género superlativo, el de la relación entre la productividad de la agricultura y el aumento de la población y de la distribución, y una mejor organización de una sociedad primitiva. Es posible que en tales condiciones, la urbanización en gran escala no pueda producirse o, que lo que se dé, sea simplemente el reemplazo de la miseria rural por la miseria urbana. Pero también es cierto, que en esas condiciones no puede haber ni crecimiento ni desarrollo, en sentido de que tales términos, son utilizados cuando se habla de países desarrollados. (17)

Por otra parte, el problema de la producción de alimentos puede ser resuelto por una mayor productividad, entonces la población de esos países deseará gastar una creciente proporción de sus ingresos en otras cosas, y esas otras cosas pueden ser ofrecidas o producidas en las ciudades.

---

(17) Op. cit., p. 26.

#### 4.3.2. ECONOMIAS DE ESCALA Y ECONOMIAS EXTERNAS

El concepto básico puede ser hallado en Adam Smith. La división del trabajo, de acuerdo con su famosa afirmación, está limitada por el tamaño del mercado. Cuanto más grande es éste, mayor es la posibilidad de intensificar la especialización del capital y el trabajo.

Esto conduce, al fenómeno de las economías de la producción en gran escala, o simplemente de las economías de "escala", en tanto la productividad esta frecuentemente ligada en forma estrecha al grado de especialización de los equipos y el trabajo.

El segundo concepto, está referido a la distinción que se efectúa en la economía; entre la reducción en los costos por unidad, por los factores controlados por cada empresa considerada individualmente, y las economías originadas en el medio económico que son normalmente designadas como economías externas.

#### 4.3.3. TENDENCIA HACIA LAS GRANDES CIUDADES

Aún en los países altamente desarrollados, las áreas metropolitanas de Nueva York, Londres, París y Moscú; continúan creciendo a despecho de los avances en las comunicaciones y el transporte han reducido, en términos generales, las desventajas de la ubicación en los suburbios, las ciudades satélites o las ciudades de tamaño intermedio, para gran número de actividades.

En los países desarrollados, el impulso al desarrollo

de una única gran ciudad o de unas pocas ciudades, ha sido universal y en algunos medios, irresistible. Una vez que determinada ciudad ha alcanzado el tamaño necesario para poder ofrecer buenas economías externas, lo que promueve un crecimiento aún mayor y, hace más difícil para las ciudades pequeñas, y mucho más para las zonas rurales, competir por las actividades no agrícolas, tal proceso resulta reforzado, si el crecimiento económico es acompañado por rápido incremento de la fuerza de trabajo y por logros en la movilidad.

Por lo general, puede confiarse en que la migración rural-urbana incrementa el ingreso per cápita y reduce la desigualdad de los ingresos per cápita dentro de los sectores rurales y urbanos. Sólo cuando el incremento de la fuerza laboral en las ciudades genera una disminución de la productividad, puede la migración disminuir los ingresos per cápita, y no puede aumentar en tales condiciones, el promedio de ingreso en el interior. Tal situación puede ocurrir en un país superpoblado con una tasa baja o negativa de crecimiento del producto per cápita.

#### 4.3.4. URBANIZACION Y DESARROLLO

Incluso en las economías más socializadas, la tendencia es indudablemente hacia la disminución del porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura. La aparente excepción de China, no destruye la validez de esta generalización, en tanto la actividad económica de la mayor parte de la fuerza de trabajo,

esta ligada a la producción y el consumo relativo a las necesidades vitales básicas.

La combinación de un rápido crecimiento de la productividad de la agricultura y la inelasticidad de la demanda de los productos agrícolas, es por sí, suficiente para explicar la relación existente entre desarrollo y urbanización. Si tales factores se hallan presente y no son superados por el crecimiento de la población, entonces los conceptos económicos adicionales de economías de escala y externa, explican las tendencias dentro del proceso de urbanización y particularmente en los países en desarrollo, a que el crecimiento se concentre en las grandes ciudades o en algunos casos, en las ciudad más grande. (18)

---

(18) Op. cit., p. 33.

## 5. SUS CONSECUENCIAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La afectación de ámbitos territoriales más extensos que aquellos en que, ejercer su competencia los Ayuntamientos y la división de zonas en las áreas geográficas, impuesta por una exigencia de especialización funcional de elementos, uno y otro, que caracterizan el planeamiento urbanístico, se traduce en la esfera de la Administración Pública en dos fenómenos que podemos considerar como sus consecuencias y que examinaré a continuación.

La primera se manifiesta en la creación e estructuras u órganos de superior rango a los Ayuntamientos, Consejos comunales o entes rectores de los Municipios, con el cometido de gestionar el desarrollo urbanístico de demarcaciones mayores que los términos municipales.

La diferencia puede adoptar formas diversas. Unas veces, radica en el mayor alcance de los poderes con que se les inviste en el acto de su creación.

Tal es el caso de los órganos de gobierno para las superciudades que acostumbran a coincidir con las capitales políticas de los Estados, ejemplo: Berlín, Londres, Madrid, etc. En otras ocasiones, suponen el nacimiento de una corporación administrativa, que si bien es especial, ejerce una jurisdicción de mayor alcance que la de los Ayuntamientos o Consejos Comunales y es más restringida de la que gozan los entes que rigen demarcaciones

territoriales más bastas (provincias, condados, distritos o departamentos en los países unitarios; estados en los de constitución federal) o bien engloban más de una de aquellas circunscripciones pero constituyendo siempre un ente interpuesto entre el Municipio y el Estado.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las corporaciones administrativas de nuevo cuño surgidas de las exigencias del planeamiento no absorben la totalidad de las funciones de los órganos de rango inferior asentado en el territorio de su jurisdicción por cuanto a la actuación de tales super-municipios o super-departamentos se circunscribe tan sólo a la gestión urbanística que es el único elemento que queda sustraído de la competencia de los antes situados por debajo de aquellas: ayuntamientos, consejos de distrito, etc., órganos que con a excepción indicada, ejercen toda la gama de sus atribuciones legales y lo que es más importante, suelen cooperar en méritos de un precepto taxativo, con las corporaciones a ellas superiores, en lo que afectó en la esfera de su obrar exclusivo. Así escribe MUGURUZA, "El organismo como organización, desborda el ámbito municipal al requerir la indispensable creación de una entidad especialmente para resolver un problema donde han de concurrir simultáneamente, las asistencias interesadas de autoridades y organismos de todo orden". (19)

(19) Jardí Casany, Enrique. "El Planeamiento urbanístico", Bosch Casa Editorial Barcelona, p. 56.

Por otra parte, el planeamiento pretende determinar el uso de los terrenos comprendidos en el área, objeto de aquél, ha implicado un robustecimiento de los poderes de la administración, una invasión en el campo que hasta nuestros días se consideraba del dominio exclusivo de los administradores, en suma, el intervencionismo, no es siempre bien recibido.

El planeamiento es el conjunto de operaciones encaminadas con el fin último, un programa o un esquema en el que queda predeterminada una actuación futura, respecto a la convivencia humana, la "preorganización de la vida colectiva".

El planeamiento pues, en cuanto supone una visión anticipada del desarrollo urbanístico, implica la afectación de espacios territoriales de mayor extensión que aquellos en los que se plantean los actuales problemas de ordenación. Como fenómeno subsecuente a esa continua ampliación del soporte material o ámbito geográfico en que se ejerce la actuación urbanística, se han alterado muchas nociones en el orden de la estructura político-administrativa como indica Eugenio Pérez Botija al decir que "el concepto de término municipal como base física o delimitación territorial se desvanece ante la noción de comarcas, zona de influencia, alrededores"; de ahí que podamos deducir, que el primer elemento definido del planeamiento ha sido el de la transgresión de los límites del área o circunscripción territorialmente considerada como substrato de la urbanización. (20)

---

(20) Ob. cit., p. 50.

El otro factor determinante del concepto de planeamiento también deriva el carácter de anticipación que deben tener las soluciones respecto de los problemas señalados en todo buen proceso de urbanización.

Los territorios a urbanizar, por poca extensión con que cuenten, no son de consistencia homogénea. En ellos son perceptibles diferencias en los relieves o respecto a otros accidentes geográfico, que en la práctica, se acusan en una distinta valoración de sus componentes. De ahí que en los proyectos se tengan en cuenta las distintas utilidades o aprovechamiento de los terrenos sugeridos, por las diversas condiciones geológicas, meteorológicas u orográficas de la zona a urbanizar, pero también por otros motivos de contenido social, predeterminándose aquellos aprovechamientos con una división del territorio en zonas.

Aunque el concepto es moderno, la especialización funcional en sectores dentro de una área urbanizada siempre ha existido, y en tal sentido pueden citarse precedentes muy remotos y diversos de la zonificación: aquellos en que se ha producido la agrupación, en los barrios netamente diferenciados de las antiguas ciudades de comunidades humanas ligadas por una especial cohesión racial, religiosa, idiomática o profesional.

En apoyo a la universalidad y de la antigüedad de esta zonificación, aducí a la siguiente opinión de un urbanista francés :

"Toda sociedad, fuere cual fuere, nómada o sedentaria , ha creado organizaciones efímeras o duraderas pero siempre , en ellas, ha existido una zonificación derivada de creencias o de intenciones bien diversas: mágicas, religiosas o étnicas , defensivas, económicas o higiénicas. Recordemos por ejemplo, el emplazamiento de lo sagrado y de lo profano, la localización de lo impuro y de lo puro, la agrupación de los edificios culturales al centro de la comunidad, el aislamiento social, la segregación racial, el reparto de la población en función de las necesidades militares, el alejamiento de los enfermos de la ciudad, la concentración de los establecimientos considerados perjudiciales a la higiene pública, etc. Discriminaciones todas ellas, que se traducen a la superficie del suelo y son, eminentemente características de una civilización." (21)

Pero los casos citados no constituyen, en realidad, precedentes próximos de la moderna zonificación por cuanto la división territorial que aquellos implican se hizo espontáneamente , obedeciendo a consideraciones religiosas, étnicas o higiénicas. Fueron muchos y diversos los estímulos o incentivos que determinaron el reparto o localización de los habitantes de una ciudad en distritos pero todos ellos, tuvieron una traducción urbanística , ajena al urbanismo.

La zonificación en su acepción moderna no se produce con la espontaneidad con que se dio en los casos antes invocados. En cuanto constituye un factor básico para la previsión del desa-

rollo urbanístico, implica un implemento de coacción que sólo puede prestarle el ordenamiento legislativo. La moderna zonificación no es "de hecho" sino de "derecho". Viene prescrita por el Poder Público. (22)

---

(21) Ob., cit., p. 52.

(22) Ob., cit., p. 53.

## 6. URBANIZACION Y NECESIDADES SOCIALES

### 6.1. URBANIZACION Y EMPLEO

Muchos de los conceptos básicos de la economía resultan ser ambiguos. Este es precisamente el caso del concepto "empleo". En su laudable pasión por medir las cosas, los estadísticos se han puesto de acuerdo en las definiciones de "empleado", "trabajador por cuenta propia" y "desempleado", conceptos que se refieren a ciertas categorías existentes entre los países desarrollados y sobre las cuales existe información.

Así, "empleados", son aquellos que son reportados como tales a los fines de la previsión social. Los "trabajadores por cuenta propia" pueden aparecer como tales ya sea por que están asegurados o por que son reportados en los censos o en estudios muestrales. (23)

Constituyen una categoría más ambigua que no incluye a las amas de casa y a la gente que no recibe ingresos regulares de su trabajo, e incluye a todos los agricultores independientemente de que obtengan ingresos o pérdidas.

La tercera categoría es la más ambigua de todas. En los países desarrollados es, en términos generales, sinónimo de gente que esta percibiendo un seguro de desempleo o que se encuentra registrada en las agencias de empleo y puede estar engrosada en épocas de vacaciones por estudiante y, en épocas de pleno empleo por muchas mujeres que se incorporan a la fuerza de labo-

ral al presentarse una oportunidad y luego la abandonan.

En los países en desarrollo, los que por lo general no cuentan con seguro de desempleo y donde una parte importante de la fuerza laboral está constituida por "trabajadores por cuenta propia", los conceptos relativos al empleo resultan particularmente vagos. La dificultad básica radica en la identificación inconsciente del término trabajo con los conceptos de "producción" e "ingreso".

Resulta necio exaltar la vida del hombre de campo ( excepto en un país altamente desarrollado ) cuando la migración hacia las ciudades en todos los países en desarrollo, sólo está limitada por las mismas oportunidades de trabajo en éstas últimas , e incluso se produce en alguna medida en ausencia de tales oportunidades. Cuanto más alta es la tasa de crecimiento económico , más rápidamente crece el porcentaje de población. (24)

Sólo en los países desesperadamente pobres o miserables con muy baja tasa de crecimiento, continua siendo la población rural un alto porcentaje de la población total.

El problema en los países desarrollados, no es el desempleo; sino el empleo pobre o improductivo. Allí la categoría de los no especializados y el grupo de más bajos ingresos se acrecienta más rápidamente que el sector de los trabajadores ocupados en actividades mejor remuneradas (más productivas).

El verdadero problema de los países en desarrollo, está constituido por la necesidad de aumentar los ingresos de la gran mayoría de los trabajadores, o de aumentar su producto per cápita o su productividad.

Posiblemente, lo que constituye el elemento de mayor peso, son los barrios bajos y miserables, ocupados por la mayoría de los pobres de la ciudad; por alguna razón éstos producen impacto visual que una choza en el campo jamás produce.

Los cálculos que simplifican el problema reduciendo las distintas categorías del trabajo a dos: agricultura e industria, encuentran que el crecimiento en el sector industria debería ser tan rápido para "absorber" el incremento de la fuerza laboral que resulta difícilmente factible.

En ausencia del seguro del desempleo, la mano de obra ociosa no puede incrementarse indefinitivamente sin constituirse en una carga intolerable para la parte activa de la población. En consecuencia, cuando no hay una movilidad adecuada, el desempleo es reemplazado por formas de empleo con muy bajos ingresos o, en caso contrario, la afluencia desde el interior de postulante a la obtención de empleo es impedida de alguna forma.

---

(23) Op., cit., p. 65.

(24) Op., cit., p. 67.

### 6.1.1. LA DISTRIBUCION DE LA FUERZA LABORAL

El crecimiento económico, en cuanto medida implica, el aumento del valor de la producción per cápita o, como generalmente es definido, el aumento de la productividad del trabajo. Esto no sólo significa que se producen más bienes que servicios, sino que esa mayor producción cuenta con una demanda suficiente.

Si aumenta la eficiencia en la producción de un producto para el cual la demanda no es creciente o tiene poca elasticidad, de tal modo que se requerirá menos gente para producirlo, los desplazados deben ser utilizados para producir otras cosas cuya demanda crezca rápidamente.

En tanto los ingresos y la productividad del trabajo son más bajos para la mayoría de los trabajadores del interior, por la migración constituye una parte del mecanismo de la movilidad, ya que al menos impide que la brecha se amplíe, aunque solamente respecto de la mano de obra no calificada.

De este modo, resulta que impedir la emigración es al mismo tiempo impedir el funcionamiento de los mecanismos de la movilidad, los cuales constituyen los principales medios de carácter puramente económico y de funcionamiento semi-automático para obtener una mayor igualdad en la distribución. Lo importante es que los mecanismos de la movilidad que aseguran la más eficiente distribución económica de la fuerza laboral, funcionan peor en los países en desarrollo que en los países en desarrollo.

El aumento del producto per cápita es el resultado de diversos factores: mejor organización y dirección empresarial, economías de escala, reemplazo de los equipos viejos, políticas gubernamentales apropiadas y la incorporación de los últimos adelantos logrados en los países desarrollados. Los principales incentivos para la inversión, son la reducción de los costos y una mayor demanda real, que debe ser satisfecha con un aumento de la producción. Por lo general y especialmente cuando la competencia no es muy aguda, este último es el principal incentivo.

Pero como la tasa global del crecimiento es resultado de las tasas correspondientes a un conjunto de sectores, se puede producir una situación que conduzca a la llamada "trampa del equilibrio a bajo nivel." (25)

Esta estrategia del sector más grande par acelerar el crecimiento, se puede considerar particularmente efectiva en los países en desarrollo, donde existe atraso tecnológico y donde el alcanzar tasas más altas de crecimiento depende de la adopción de técnicas más avanzadas para la cual han existido hasta ahora incentivos escasos y, más aún, las economías de escala todavía no han sido aprovechadas. Cuanto más rápido es el crecimiento, más fácilmente pueden ser alcanzadas las economías, que a su vez refuerzan las tasas de crecimiento.

---

(25) Op., cit., p. 71.

Eventualmente, el crecimiento de la mal pagada mano de obra agrícola, favorece una mayor mecanización de la agricultura y la adopción de mejores técnicas. Por último, junto a los ingresos más altos y la urbanización, puede esperarse que la tasa de natalidad decrezca.

El proceso descriptivo constituye una respuesta posible a los temores acerca del aumento del desempleo al producirse la urbanización; y se basa en un conjunto de supuestos: la existencia de un cierto grado inicial de industrialización como punto de partida, una relación más o menos adecuada entre población y recursos y la existencia en uno ó más sectores para los cuales está una demanda latente importante no explotada, que justifique altas tasas de crecimiento durante un período prolongado.

#### **6.1.2. EL SECTOR EN LA CONSTRUCCION DEL CRECIMIENTO URBANO**

Para los países en desarrollo la construcción en general y, particularmente la construcción de viviendas, parece ofrecer las mejores posibilidades. La demanda es generalmente enorme, la elasticidad del ingreso de la demanda es alta, las importaciones necesarias poco importantes y los requerimientos de mano de obra no especializada son relativamente altos.

A pesar de que las consideraciones procedentes han estado dirigidas especialmente hacia los países en desarrollo, se

aplican parcialmente a los países desarrollados de economías mixtas.

El hecho de que es posible modificar el volumen de la actividad constructora, ya sea para aumentar o disminuirlo, es significativo no sólo respecto a la urbanización y el empleo, sino también respecto de la implementación de una política urbana.

### 6.1.3. COSTOS DE OPORTUNIDAD

La expresión "costos de oportunidad" significa simplemente, que los mismos recursos no pueden ser utilizados en la realización de dos cosas diferentes al mismo tiempo. Si por ejemplo determinados recursos son utilizados en la construcción de viviendas no pueden ser utilizados también en otras actividades económicas. En tanto un aspecto de los costos reales está dado por la oportunidad perdida de un uso alternativo de los empleados y, un incremento del producto en un campo determinado, puede significar un incremento global neto del producto. Si el trabajo y los recursos físicos pudieran ser empleados de una forma alternativa la aplicación puede ser utilizada como ganancia neta y, en consecuencia el costo de oportunidad es igual a cero.

## 6.2. EL TRANSPORTE MASIVO COMO SOLUCION

### 6.2.1. EL TRANSPORTE MASIVO COMO SUSTITUTO DEL TRANSPORTE PRIVADO

Algunos críticos de la solución aceptan la premisa básica que es necesario aliviar la congestión provocada por los automóviles en las horas pico de arribo y regreso desde el centro, critican la solución por inadecuada en base a la observación del hecho de que la gente que reside en zonas suburbanas continuará de cualquier modo utilizando su automóvil y seguirá incluso a un costo considerable.

Esto deja al metro o los sistemas subterráneos con un volumen inadecuado de pasajeros que no les permite operar satisfactoriamente en términos económicos.

Si las tarifas suben, la competencia con el automóvil y el autobús se hace aún más difícil. El automóvil ha posibilitado una dispersión tan grande de los suburbios, que las estaciones de tránsito rápido no pueden ser ubicadas a una distancia del trabajo, los comercios y las escuelas que pueden ser cubiertas a pie, y permita evitar el uso de los automóviles.

Este tipo de críticas, como puede observarse, no cuestionan la conveniencia de que la gente utilice medios colectivos de transporte en lugar de medios individuales.

Lo que cuestionan simplemente es si un subterráneo del

del tipo londinense, que extiende sus prolongadas líneas hacia afuera en forma radial, es adecuado para una población suburbana de baja densidad y dispersa. Mientras tanto, la tendencia que se perfila es la de hacer todavía más costoso el uso del automóvil.

#### 6.2.2. EL TRANSPORTE COLECTIVO COMO SOLUCION PARA OTROS PROBLEMAS DERIVADOS DEL GIGANTISMO URBANO

La otra vertiente crítica iniciada por Wilfred Owen del Instituto Brookings, plantea que la solución al problema del tránsito no se obtendrá por medio de más carreteras o más vehículos de transporte colectivo, sino por medio de su reducción. Define el problema concisamente: "En las ciudades convencionales los viales constituyen la contra partida del desorden". (26) De acuerdo con este punto de vista, el problema fundamental no puede ser resuelto tampoco por el transporte colectivo.

Si una ciudad crece de modo convencional desde los tres a los seis millones de habitantes, la industria pesada se verá forzada a retirarse de la ciudad por el encarecimiento de la tierra y la congestión, lo que significará para los trabajadores viales todavía más largos desde los suburbios.

Por otra parte cuanto más gente se desplaza en subterráneo, paradójicamente, mayor es la congestión en la superficie de-

---

(26) Op., cit., pp. 110 y 111.

rivada de la necesidad de brindar un conjunto de servicios a una cantidad cada vez mayor de personas en una superficie pequeña.

Dos años después de la inauguración del subterráneo de 25 millas de extensión de la ciudad de México, la congestión en la superficie continua como siempre.

Es de temer que los sistemas subterráneos proyectados , iniciados o que estén siendo extendidos en las ciudades más grandes de América Latina, harán más rígido el diseño de la ciudad , dificultando la descentralización de las áreas metropolitanas por medio de ciudades compactas y autosuficientes. Las soluciones más comunes e inconsistentes, las que más apoyan y han logrado beneficios en América Latina, son el sistema subterráneo para las ciudades más grandes y la descentralización de la población urbana.

Enfrentamos una situación que requiere un análisis cuidadoso de las distintas alternativas y la conciliación de lo que podrían resultar políticas conflictivas.

### **6.3. TIERRA, SERVICIO Y ESFUERZO PROPIO**

#### **6.3.1. FORMAS ILEGALES DE ASENTAMIENTOS**

La solución propuesta se relaciona con un aspecto del problema urbano, la provisión de vivienda para los sectores de más bajos ingresos. Plantea organizar y dar asistencia en un proceso

en forma desorganizada y, generalmente sobre las bases ilegales. Se trata del proceso por medio del cual la gente, ya sea invadiendo y ocupando, o adquiriendo tierras no habilitadas para edificación, a construido viviendas precarias en la periferias de las grandes ciudades. Lo han hecho por distintos motivos, en parte por que no pueden pagar nada mejor, y en parte con la expectativa de que a la larga se proveerán los servicios y le será otorgado el título de propiedad, y de ese modo podrán adquirir un patrimonio a un costo virtualmente inexistente.

### 6.3.2. EL ESFUERZO PROPIO Y EL SUMINISTRO DE TIERRA, SERVICIOS Y CREDITOS

Los costos de oportunidad resultan muy pequeños o in-existentes. Se espera que la gente al convertirse en propietaria se sentiría más satisfecha o menos insatisfecha. En cuanto al subsidio de los servicios y las vías de comunicación, son absorbidos de algún modo por las compañías de servicios públicos y los gobiernos municipales.

Como contrapartida de estos aspectos favorables, existen desventajas obvias. La tierra es barata en la medida que se encuentra alejada de los lugares de trabajo o su ubicación posee escaso valor.

Los proyectos implican la planificación de suburbios-dormitorio para una población de muy bajo nivel económico, siendo probable que se transformen en lugares superpoblados carentes de

diversas clases de servicio; y aunque pequeñas y superpobladas las viviendas, al ser construidas por los mismos propietarios, es decir, en unidades unifamiliares.

A fin de obviar éstas críticas se ha propuesto que las autoridades procuren brindar más adecuadas por su mayor cercanía a las fuentes de trabajo y también que brinden trabajo a los habitantes de los asentamientos ubicados en la periferia. Pero la primera posibilidad posee la dificultad evidente de que la tierra mejor ubicada posee mayor valor y requiere mayor densidad de población, y ésta no puede lograrse a través de unidades unifamiliares, a menos que se piense en la posibilidad del nacimiento de más de una familia por unidad, lo que atentaría contra el propósito general.

Si para salvar este inconveniente se recurre a la construcción de departamentos, entonces ya no cabe el planteo del "esfuerzo propio" y nos encontramos nuevamente frente a la construcción pública convencional de viviendas quedando así anulada la solución tierra, servicios y esfuerzo propio.

La segunda posibilidad, es brindar empleo a las comunidades públicas en la periferia, sortear la dificultad del alto costo de la tierra y formula una respuesta a la objeción de que la distancia, respecto de las oportunidades de trabajo constituyen un valor negativo, pero esto es en base a aproximarse de modo parcial e inadecuado a la solución, que luego podremos construir ciudades autosuficientes como viviendas, empleos, escuelas, etc.

### 6.3.3. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

Se trata obviamente de que el trabajo individual del propietario del terreno no tiene uso alternativo y, en ese sentido es menos costoso; su costo de oportunidad es igual a cero en términos de la jerga económica.

Por lo tanto, la solución correcta no radica en que se retrocede a una economía de subsistencia, en la cual la gente construye ya sus propias viviendas, produzca los alimentos que consume, cosa su propia ropa, etc.; sino que en los recursos humanos y los naturales sub-utilizados sean aprovechados en forma tan plena y eficiente como sea posible. El propósito estratégico en términos de economía de subsistencia, es un propósito retrógrado o supone la aceptación tácita del fracaso o la incapacidad de la sociedad para utilizar la tecnología y los recursos humanos más eficientemente, para la provisión de lo que constituye una de las necesidades humanas básicas.

En caso de que los precios de la tierra crezcan más y más rápidamente que los ingresos de los sectores menos favorecidos, pueden constituir una mejora en relación con las condiciones existentes. Si el problema se plantea en éstos términos y, no hay efectivamente políticas alternativas mejores, la solución de tierra, servicios y esfuerzo propio, constituye al menos una forma de paliativo para lo que conforma uno de los más graves problemas urbanos, la vivienda para los sectores de más bajos ingresos. Los requerimientos de salud, educación, etc., son tan apre-

miantes que son pocos los gobiernos en los países en desarrollo que pueden afrontar los subsidios que se requerirán. (27)

#### 6.4. LA CONSTRUCCION PUBLICA DE VIVIENDAS EN GENERAL

Como el planteo de tierra, servicios y esfuerzo propio constituye solución sólo para un aspecto del problema - albergue para familias pobres a un precio que puedan pagar -, esta expuesta a diversas objeciones. En primer término se haya orientada hacia la provisión de viviendas para sectores específicos y muy frecuentemente conduce a la perturbación de un diseño que fomenta la segregación, la fragmentación de modo de vida, y los suburbios dormitorio alejados de los oportunidades de trabajo y los servicios.

A veces, el subsidio puede adoptar la forma de ventas a un precio inferior al costo o a la de rentas que no cubren los costos financieros; en otros casos, la de préstamo a largo plazo definidos en moneda y tasas de interés constates en países que experimentan una inflación crónica, resultando que en unos pocos años los servicios de la deuda se vuelven nominales y la propiedad se transforma en un regalo. En algunas ocasiones, en América Latina, se han producido invasiones de viviendas a medio construir, tanto edificios de departamentos como unidades unifamiliares, y las autoridades resultaron demasiado débiles como para

---

(27) Op., cit., p. 106.

evitarlas y obtener más que pagos parciales.

El gobierno de los Estados Unidos a modificado su política respecto al problema, y se inclina hacia el otorgamiento de subsidios a quienes poseen la tenencia u ocupan la vivienda de acuerdo con las necesidades.

En Gran Bretaña, el control de las rentas a hecho tan carentes de atractivos, la construcción de viviendas, por alquiler que la construcción pública o "Consejos de Viviendas" a ocupado gran parte del campo y, del esfuerzo realizado para obtener como resultado el sacrificio y la creación de viviendas estatales mal situadas.

Ciertas críticas plantean que los organismos públicos de la vivienda han construido conjuntos que se han convertido en barrios bajos mal ubicados desde el punto de vista de las oportunidades de trabajo.

En otros términos, una solución básica puede incluir como uno de sus elementos cierta compensación o corrección de la redistribución negativa resultante del valor creciente la tierra, y un modo de lograrlas es a través de la construcción pública de viviendas. Pero ésta por sí misma, no es una condición suficiente para la cura de los muchos males de la urbanización e incluso puede introducir otros por su propia cuenta.

## 7. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La integración de la planificación nacional en lo económico y social con la regional y urbana, requiere estructuras gubernamentales y administrativas que le permitan cierta facilidad. En la mayoría de los casos la estructura actual es heredada de economías lejanas en el tiempo, y más simple, cuando la planificación a escala nacional era desconocida.

Las ciudades eran generalmente pequeñas y compactas, y los problemas de crecimiento urbano eran relativos a la provisión de servicios a la población, dondequiera que ésta se hubiera asentado.

Los países más nuevos por lo general han copiado la estructura administrativa y de gobierno, y la división de poderes y responsabilidades se han hecho cada vez más inadecuadas para los países desarrollados. (28)

Los supuestos básicos que subyacen a la actual distribución de poderes, implican que la principal tarea de un gobierno local es ocuparse de que sean suministrados los servicios comunes de energía, agua y transporte; e intervenir a una provisión de un nivel mínimo de educación y salud, y la preservación de la ley y el orden; y en algunos casos, en la provisión pública de vivienda.

---

(28) Op., cit., p. 175.

Resulta claro que la división de la autoridad y la responsabilidad gubernativa adecuada para los asentamientos del siglo XVIII, sólo por las más improbables de las casualidades podría ser adecuada para las dispersiones, las concentraciones, las poblaciones y los estilos de vida de la segunda mitad del siglo XX. Debe reconocerse que los problemas para los cuales se propuso la construcción de áreas metropolitanas, todavía existen. Las localizaciones de las corporaciones poderosas pueden ser trasladadas fuera de la ciudad, más allá de sus poderes impositivos.

Si las diferencias en las tasas impositivas se vuelven significativas, las empresas pueden por propia decisión trasladarse y lo mismo ocurre con los individuos ricos.

Los suburbios permiten la existencia de amplias diferencias en la provisión de servicios, de allí que una queja común es la que los suburbios más ricos pueden tener las tasas más bajas de impuestos a bienes inmuebles y al mismo tiempo poseer los mejores servicios, de este modo la ciudad cercana provee a los habitantes de estos suburbios de muchos servicios costosos sufragados por la gente de menores recursos.

Por otra parte, una ciudad de 10 millones de habitantes implica una desproporcionada distracción de recursos hacia el transporte y las deseconomías propias del tamaño desmesurado y la congestión.

Las industrias se trasladan a los suburbios a fin de evitar esas deseconomías y preservar la economía, repitiéndose el proceso indefinitivamente. En la actualidad hay dos millones y medio de habitantes, que viven más allá de "Cinturón Verde" realizando, con el propósito de evitar la expansión de la ciudad, y muchos de ellos piensan que el Consejo del Gran Londres debería acogerlos procurando satisfacer sus necesidades a pesar de lo alejado de los municipios donde viven.

Las ciudades metropolitanas pobres no pueden suministrar un buen nivel de servicios si la tasa es baja. Las áreas metropolitanas no necesitan compartir su buena fortuna con las áreas pobres. Incluir unos pocos suburbios más bajos la autoridad administrativa de la ciudad próxima más grande, constituye evidentemente una solución inadecuada par los problemas originados en la extensión de las áreas metropolitanas.

### 7.1. POLITICA URBANA NACIONAL

La otra alternativa está basada en derivar una mayor autoridad hacia el gobierno nacional para desarrollar una política urbana nacional en términos adecuados. Un reconocimiento de tal necesidad ha venido manifestándose en años recientes en la creación sucesiva de ministerios de la vivienda, de cuestiones urbanas y del medio ambiente, y el de conferirles en forma creciente, amplios poderes.

La tendencia se ha visto dificultada donde gobiernan fuertes provinciales, se interponen entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, pero esta dificultad a sido en parte supe-rada por el dispositivo de las subvenciones en carácter de ayuda, o los préstamos condicionados. (29)

En todo caso resulta cada vez más evidente que sólo el gobierno nacional y la legislación nacional, pueden impulsar condiciones más uniformes de vida urbana y suministrar una política nacional lo suficientemente fuerte como para contener las tenden-cias. Unos gobiernos ricos y poderosos a nivel estatal o provin-cial, pueden colaborar en este proceso. Pero en general, existe una necesidad evidente de establecer estrechas relaciones entre el gobierno nacional y local y, de constituir autoridades regio-nales que estén relacionadas con las áreas metropolitanas en las que pueden ser delegados los poderes del control del uso de la tierra.

Sí es adoptado el principio de que la estructura guber-nativa y administrativa deberá ser adaptada a las necesidades y además debería ser funcional.

Planificar, ejecutar y conducir el desarrollo de una nueva ciudad, requiere competencia, continuidad en el desarrollo del plan y una independencia suficiente respecto de la presión

---

(29) Op., cit., pp. 177 y 178.

por parte de los grupos locales que haga posible aumentar, y cambiar las rentas y las tasas de los servicios públicos en la medida que ello sea necesarios.

## 7.2. AUTORIDAD NACIONAL PARA EL DESARROLLO URBANO

Para satisfacer las diversas condiciones, lo indicado es la constitución de corporaciones urbanas separadas de cada proyecto, bajo las directivas del consejo cuyos miembros tendrán la competencia y aceptarán la responsabilidad de designar a personal directivo y de aprobar políticas, presupuestos y programas.

Parecería que tales poderes de supervisión general y la responsabilidad sobre la planificación de las nuevas ciudades, la coordinación administrativa con las autoridades regionales y municipales y, con las compañías de servicios públicos, así como la garantía última y capacidad financiera, puede ser solamente depositada en una autoridad nacional, responsable a su vez ante la cabeza ejecutiva de la Nación el Presidente o Primer Ministro.

Esa participación nacional podría contar entre sus poderes, el de elaboración de un programa de vivienda y urbano de carácter nacional; la promoción y canalización de ahorro hacia la construcción de nuevas ciudades; las relaciones entre diversas autoridades locales y las otras instituciones relacionadas con el problema de la política urbana.

Asimismo, podría adscrito un Banco de Tierras o Fondo para la adquisición de tierras de las nuevas ciudades futuras o para la renovación de las áreas urbanas bien localizadas pero venidas a menos; podría también aconsejar al Presidente en la nominación de los miembros de los Consejos de la corporación urbana , asegurando una representación adecuada de las autoridades locales del sector privado y de los residentes de las nuevas ciudades. Podría tener la autoridad de gravar y autorizar el uso de la tierra en las áreas próximas a las zonas metropolitanas con la capacidad de delegar ese poder en autoridades creadas especialmente. El objeto sería preservar las tierras adyacentes a las ciudades para fines agrícolas y recreativos; y para futuras ciudades.

La autoridad nacional podría ser también la repartición encargada de la administración, de la recaptación de la valorización de la tierra fuera de las zonas de las nuevas ciudades y del uso de los fondos obtenidos de esta manera para fines específicos.

Podría se también, investida de la autoridad para designar áreas como solar, par alas posibles nuevas ciudades y asimismo estudiar las posibilidades de impulsar proyectos menores.

Durante esta período, podría tener la prioridad para adquisición de tierra al valor comercial prevalenciente, inmediatamente antes de la fecha de la designación de esa área de reserva.

Finalmente, podría ser la más alta autoridad a nivel nacional par la preservación de la ciudad del medio ambiente de los asentamientos humanos, nuevamente con la capacidad de delegar el ejercicio de tales poderes, en las cuestiones relativas a la polución del aire y del agua; y prevención de la desfiguración de paisajes, en las autoridades locales calificadas al respecto.

Al poseer el manejo de otorgamiento de subsidio, podría asegurar que las ciudades medianas no sean postergadas en la provisión de servicios urbanos básicos, y de que cuenten con medios adecuados de comunicación y transporte para su conexión con el resto del país. Posiblemente un grado demasiado alto de sofisticación económica, sería necesario para esperar que los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo, estimasen que la promoción de la movilidad del trabajo desde las áreas de bajos ingresos hacia los de altos ingresos puede ser un medio mucho más efectivo de elevación del promedio.

El abuso político de los poderes es demasiado tentador, todas las zonas, excepto la más ricas desearán calificarse rápidamente, los costos subirán y, por lo tanto, a nivel nacional se verán reducido. De hecho este progreso se ha dado frecuentemente en los países desarrollados con niveles altos de competencia administrativa. (30)

---

(30) Op., cit., p. 180.

### 7.3. CORPORACION PARA EL DESARROLLO URBANO

Las corporaciones urbanas , podrían estar formadas en primer lugar, por el Ministro Nacional, el cual suscribirá el capital necesario que les permita adquirir tierra y aprovisionarse del capital operativo. En los países en donde el crecimiento urbano es muy rápido; debería ser posible construir y rentar propiedades residenciales, industriales y comerciales con la suficiente rapidez como para que con las ganancias obtenidas se pudie ran cubrir los servicios de los préstamos para la construcción de las mismas. El plan inicial global, no deberá excluir posibles modificaciones, las cuales junto con los primeros presupuestos de cada corporación podrían ser sometidos a la aprobación de Ministro.

Lo más conveniente sería que existiera la posibilidad de fijar salarios comparables a los pagados en posiciones de similar responsabilidad en la actividad privada.

Los miembros pertenecientes a la esfera pública, pueden contribuir con los trabajos y puntos vista sus reparticiones, y son probablemente más sensibles a la opinión pública, pero por eso mismo, el carácter de miembro del consejo, es suficiente.

#### 7.4. CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE GRAVAMENES Y RENTAS

En tanto las corporaciones no tienen objetivos de lucro deben definirse otros criterios para guía del Consejo en la fijación de rentas y gravámenes. Estos criterios podrían ser:

1. La capacidad para rentar o vender viviendas, de acuerdo a las responsabilidades económicas de la gente que trabaja en la nueva ciudad y su área de influencia.

2. La provisión de elementos para mejorar la calidad de la vida.

3. El suministro de incentivos para asegurar que la gente que trabaja en la nueva ciudad viva en ella; y quien viva en ella, trabaje ahí mismo.

4. La capacidad de evitar la segregación de las nuevas ciudades por sectores de ingreso, en la medida en que ello sea practicable.

5. La capacidad de asistir en la provisión de la seguridad personal y de la propiedad.

6. La voluntad de procurar la reducción, en el grado que sea posible, de los viajes diarios de los niños a colegios distantes.

7. La voluntad de procurar la provisión de todas las actividades que en caso de no existir en las nueva ciudad ocasionarían o requerirían el desplazamiento de los residentes fuera de la misma.

8. La capacidad de intervenir, de acuerdo a las directivas de los ministerios, en otras nuevas ciudades y proyectos de mejoramiento.

9. La capacidad de retener la propiedad en sus manos , al grado máximo posible.

Sería adecuado y seguro para que al presidente se le otorgue la autoridad de garantizar las obligaciones de las corporaciones de desarrollo urbano. Esto aseguraría no sólo que los ahorros personales suministren la gran suma requerida, sino que, evitaría la corporación, la necesidad de vender compulsivamente las propiedades tan rápido como fuera posible, y de ese modo perdiera el control del desarrollo.

#### 7.5. CORPORACIONES REGIONALES

Para ejercer algún control sobre la dispersión urbana , y para evitar una mayor usurpación de la tierra apta para la agricultura actual o futura, se propone la creación de un nuevo tipo de corporaciones para que actúen como autoridad sobre el

uso de la tierra y para el otorgamiento de permisos de edificación para las tierras no pertenecientes estrictamente a los centros urbanos.

El peligro de las corporaciones regionales, es que pueden considerarse a sí mismas, como corporaciones para el " desarrollo " y convertirse de este modo en instituciones ansiosas por alentar el crecimiento de la región. Sin embargo, el objetivo debería ser lo contrario. Lo deseable no es el crecimiento si no más bien el carácter rural y agrícola de la zona lindante con las ciudades, a partir de un radio aproximadamente de 25 millas.

Dado que los valores de la tierra ya son demasiados altos en los suburbios, las corporaciones regionales podrían ser investidas de la responsabilidad de tasar el valor de la tierra para uso agrícola y dicho valor podría ser la base para la aplicación de impuestos a la propiedad de la tierra utilizada con ese fin, o un impuesto presuntivo, si existiera, más que en función de un posible valor urbano.

Un problema delicado, en lo administrativo y en lo político, puede generarse en la elaboración de la relación de la política urbana con la cual esas entidades están ligadas. El primer impulso, puede ser depositar la tarea en ellas. Por eso puede ser poco fructífero, dado que son específicamente proveedoras de viviendas subsidiadas, y en su orientación global se da en esa dirección.

## 8. LA REDEFINICION DEL PROBLEMA

### A) EN LOS PAISES EN DESARROLLO

#### 8.1. TENDENCIA DEL CRECIMIENTO URBANO

Si el crecimiento económico, en términos del aumento del producto per cápita continua, es de esperarse que el crecimiento urbano resulte de dos fuentes principales : la migración desde el interior y el crecimiento natural de la población en las ciudades, resultante de la existencia de familias de un tamaño mayor que el necesario para mantener a la población ya existente, y del excedente originario en la joven composición de población urbana.

El accionar del mecanismo de precios y de la motivación lucrativa, el aumento de número de automóviles de propiedad individual, y el aumento de los valores de la tierra y de los requerimientos de zonificación, se combinan para perpetuar la existencia de suburbios interminables y desiguales que se extienden desde el centro a todas las direcciones; creciente congestión en el centro que requieren soluciones más costosas del problema de tránsito, la segregación de las áreas residenciales, en función de los ingresos, la segregación de las áreas industriales o, en caso de que la segregación no exista, el que estén rodeadas por áreas residenciales deterioradas, y los suburbios ocupados por la gente de buena posición, donde las distancias son grandes y las densidades pequeñas, de tal modo que uno o dos automóviles por familia se convierten en una necesidad.

## 8.2. RECURSOS Y ESTILOS DE VIDA

Las técnicas evolucionaron rápidamente, que se pensó que por lo largo del tiempo, la provisión ilimitada del petróleo a muy bajo precio, estaba garantizado.

Para bien o para mal, la forma de la ciudad moderna ha sido determinada en las economías mixtas por la combinación del automóvil privado, el sistema de precios y la desigualdad de los ingresos.

En primer lugar, la tasa de crecimiento de la población declinó después de un largo período en los países desarrollados, y en una época en que los recursos naturales eran todavía abundantes en relación con la población o con lo que es una condición algo más vulnerable, cuando los avances tecnológicos eran tan grandes, que ciertos países podrían confiar en exportar lo suficiente como para proveerse de las importaciones sobre las cuales se basaban sus pautas de consumo. (31)

Recién en 1970, se dio una súbita toma de conciencia de que incluso los países desarrollados no tenían resuelto el problema de la dependencia respecto de los recursos naturales en proceso de agotamiento y de que por lo tanto, no se trataba de un problema que afectara solamente los países en desarrollo.

---

(31) Ob., cit., p. 77.

Otro aspecto del problema de los recursos en relación con el estilo de vida de la población, es el de los costos y la accesibilidad. El mundo desarrollado recién ahora, está considerado, lo que imprudencialmente dio por resultado: la existencia ilimitada de energía barata el significado del gradual agotamiento en los siglos XIX y XX de los yacimientos de carbón más accesibles, fue oscureciendo por los constantes logros en el método de extracción, y especialmente por el petróleo y el gas barato, y en la utilización de las más accesibles fuentes de energía.

El problema frecuentemente es definido, en términos de las necesidades básicas como alimentos, o de la relación entre la área cultivable y la población.

Sólo cuando la crisis energética de 1973, la completa dependencia de una economía moderna respecto del petróleo barato comenzó a apreciarse. Implementos para la agricultura, fertilizantes, combustibles para tractores, transporte desde el campo al mercado y de éste a aquél, todos fueron afectados en diversos grados por los costos crecientes en la energía.

### **8.3. EL DISEÑO URBANO DE LOS PAISES DESARROLLADOS COMO MODELO**

Son pocos los países en desarrollo, tanto ahora como en el futuro previsible, que puede esperar alcanzar para el grueso de su población creciente, los niveles de consumo logrado por países caracterizados como desarrollados, especialmente teniendo

en cuenta el ritmo sostenido al que vienen creciendo estos últimos y aún en mayor medida, los de los grupos más opulentos en los países en desarrollo.

En muchos países, se duplica cada 20 ó 25 años, y el objetivo se desplaza en términos de consumo per cápita constantemente hacia arriba en los países desarrollados.

Para los países en desarrollo, adoptar irreflexivamente un diseño de vida urbana que presuponga que todas las familias poseerán uno ó dos automóviles y que viajarán en ellos y por otros medios, grandes distancias diariamente en sentido horizontal y vertical, que ocuparán viviendas unifamiliares rodeadas de espacios abiertos y que al mismo tiempo suponga concentraciones urbanas de cinco a diez millones de habitantes o más.

Aún existiendo la tendencia en la mayoría de los países en desarrollo, basada presumiblemente en la premisa implícita de que sería deseable y posible que toda la gente disfrute un nivel de consumo, en el futuro previsible, similar el de los sectores de más altos ingresos de los países más opulentos en la actualidad.

El hecho de que aún en los países opulentos como en los Estados Unidos, que gozan de todos los beneficios de la tecnología más avanzada de abundantes recursos en relación con la población, energía barata y valores culturales favorables al crecimien

y la productividad, y que a pesar de contar con todos los elementos, millones de personal sienten que es muy difícil lograr y mantener niveles de consumo que siempre parecen constituir una meta fuera de su alcance, que viven en la inseguridad económica que siente ansiedad y carencias, para ser suficiente para convencer a los dirigentes de los países en desarrollo de que las tendencias existentes deben de ser modificadas. (32)

Las pautas de crecimiento urbano, pueden intensificar las diferencias en los niveles de consumo o pueden modificarlas.

#### B) EN LOS PAISES DESARROLLADOS

##### 8.4. TENDENCIA DEL CRECIMIENTO URBANO

Las principales diferencias, en lo que respecta a las tendencias actuales, son de grado. Las ciudades en los países desarrollados se han extendido cada vez más lejos del centro tradicional, generándose centros comerciales dispersos, e incluso, cierta tendencia de que las oficinas como las industrias, se localicen en los suburbios. Pero tales tendencias no han incluido para ser más compactas y transitables las ciudades, sino más bien para generar una mayor dispersión, mayores necesidades de transporte urbano y una más aguda dependencia respecto del automóvil privado.

Toda administración municipal a aceptado, sin cuestionarla, la obligación de proveer medios de acceso hacia todas las

zonas y requerimientos de carreteras y estacionamientos han ido demandando cada vez más espacio.

Los costos sociales, permanecieron ocultos durante mucho tiempo, o al menos se hicieron difusos y la baratura de la gasolina, los metales, el caucho, los plásticos, la eficiencia de la industria automotriz y el financiamiento a largo plazo de la compra de automóviles, se combinaron para ocultar cuan extravagante resultó el estilo de vida por el automóvil al ser concebido como una necesidad social.

Las viviendas costosas, no pueden ser fácilmente abandonadas, no sólo por la inversión que representan sino por que los integrantes del propio grupo también viven en los suburbios y en las escuelas; y los diversos servicios, las áreas comerciales y los servicios profesionales están ahora localizados en los suburbios.

En tanto, las ciudades de los países en desarrollo enfrentan un crecimiento mucho más rápido y avanzan hacia un tamaño absolutamente mayor, parece que la mayoría de las áreas metropolitanas de los países desarrollados también continuarán creciendo.

Ahora es posible que el cambio en los valores y las propiedades, puedan producir hacia una pauta de desarrollo urbano

---

(32) Op., cit., p. 82.

totalmente diferente. Es muy probable que la agrupación planificada de ciudades en áreas metropolitanas realizada en Francia, puede señalar el camino hacia un nuevo y revolucionario diseño urbano, en el cual, el tamaño absoluto de la población metropolitana tendrá una importancia relativa menor y la gente se adaptará a vivir en ciudades de 400 mil a 500 habitantes, y gastará una menor proporción de sus ingresos en movilizarse.

### 8.5. LA DESIGUALDAD

La desigualdad, es comúnmente concebida como una cuestión de diferencia de los ingresos, sin embargo; en la actualidad las más objetables de sus consecuencias pueden ser halladas en las diferencias dentro del consumo, ambas son distintas.

Los costos indirectos, en términos de absorción real de recursos, resultan mucho más altos respecto de las viviendas unifamiliares en los suburbio, que en el caso de los departamentos en le centro. La diferencia entre una y otra, radica más en la ubicación que en el tipo de vivienda.

Sin embargo, esta es una forma "negativa" de redistribución o de tranferencia de ingreso de los pobre hacia los ricos, que es a consecuencia directa del crecimiento urbano, que hemos enfatizado.

Hay sin duda, grandes beneficios económicos que surgen

de la concentración de gran número de personas. Pero esos beneficios han sido y son distribuidos en forma desigual.

Este fenómeno, se da respecto al crecimiento urbano tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

### 8.6. LA POBREZA Y SUS CONSECUENCIAS

Un aspecto importante del problema urbano es, hablando estrictamente, no una consecuencia de la urbanización sino del subdesarrollo o del defectuoso funcionamiento de los mecanismos económicos. Indudablemente, los factores de atracción y de repulsión presentes en el fenómeno de la migración y las altas tasas de natalidad, en muchos países significan un peso que el mismo mecanismo de la movilidad, no puede soportar. El resultado a sido una alta tasa de desempleo o de empleo temporal, que erróneamente se ha atribuido a la urbanización en vez de la movilidad inadecuada y al defectuosos funcionamiento del mecanismo de asignación de fuerzas productivas.

Esto a su vez, lleva a la existencia de asentamientos por invasión; contribuye al deterioro de las zonas más antiguas de las ciudades, a la segregación y al traslado excesivo de la gente dentro de las ciudades. De esta modo, el desempleo se ha asociado con la urbanización y se ha convertido en parte del problema.

La migración genera una parte del problema del inadecuado diseño urbano. Pero dicho problema, puede ser solucionado sin impedir la migración, la cual constituye un elemento esencial del proceso de desarrollo.

## 9. ANTECEDENTES PARCIALES

### 9.1. A L E M A N I A

Es uno de los países europeos que más progresos realizó en materia urbanística.

La catástrofe de la guerra, alteró radicalmente el estado de las cosas. Los hombres de la República federal Alemana, constituida para dar contenido político al vivir colectivo de quienes residen en la mayor parte del antiguo Imperio alemán, han tenido que enfrentarse con el doble y pavoroso problema de reconstruir extensas zonas devastadas e impedir un cierto orden al caótico crecimiento de las ciudades industriales y territorios de mayor pujanza económica cuya super población viene agravada por afluencia de unos 12 millones de refugiados procedentes de la otra mitad del país; la que se halla bajo la soberanía de la denominada República Democrática Alemana.

La ordenación urbanística propiamente dicha, no apareció hasta el 29 de junio de 1960, fecha en que se promulgó la "Ley Federal de Construcciones" disposición de que como revela su título, confiere competencia en materia de planeamiento urbanístico, al gobierno de la República y no a las administraciones de las ciudades o de los "líder" Estados autónomos o Provincias que componen la Federación. (33)

---

(33) Bassols Coma, Martín. ..., p. 62.

## 9.2. B E L G I C A

Una Ley promulgada en 1940 en plena ocupación extranjera, luego convalidada por D-L de 2 de diciembre de 1946, autoriza al soberano a disponer la formación de planes que afecten a una porción o a la totalidad de un término municipal o a las términos de dos ó más municipio, por razón de las destrucciones experimentadas por la guerra, o por los proyectos de obras públicas que , sobre los mismos, se hubieran trazado para remediar el paro obrero.

## 9.3. C O L O M B I A

Como en Singapur, las exportaciones y la construcción fueron adoptadas como sectores estratégicos -las primeras hace algunos años, las segunda a fines de 1971 -, cuando la productividad acrecentada de la agricultura, destinada a satisfacer una demanda mayor y la consecuente liberación de mano de obra, se sumaron para facilitar el crecimiento de los sectores prioritarios. La elevación de los niveles mínimos de consumo y la moderación de las diferencias en los niveles de vida también fueron contemplados a fin de desarrollar el plan de cuatro puntos : los ahorros personales podrían ser acrecentados significativamente si se ofrecían incentivos; la demanda latente par la construcción de tales ahorros era muy grande, la oferta física de materiales para la construcción y bienes en general podría ser acrecentada a pesar de que la economía ya estaba creciendo a una tasa del 6% para 1972; y que una tasa alta de producción podría resultar tanto

la provisión de empleo para la mano de obra sub-utilizada y para la liberada por la mayor productividad de la agricultura , como del crecimiento resultante de la fuerza laboral.

#### 9.4. D I N A M A R C A

Una Ley Urbanística de 18 de abril de 1938, obliga a ayuntamientos de todas las poblaciones de más 1 000 habitantes a formar un plan de urbanización, que en caso de interesar a varios municipios vecinos, debe ser redactado por una Comisión Intermunicipal de la que forman parte un técnico designado por el Ministerio correspondiente.

#### 9.5. F R A N C I A

Posiblemente en ningún país, haya sido tan aguda la discusión sobre el crecimiento de las ciudades más importantes como en Francia, habiéndose realizado grandes esfuerzos para contrarrestar la atracción que ejerce. No obstante, las ventajas económicas y culturales que ofrece París, han sido tan grandes que su crecimiento ha continuado.

Se aceptó, la inevitabilidad de su crecimiento pero se adoptó un plan:

a) Se descentralizaría el área metropolitana de París , mediante la creación e cinco nuevas grandes ciudades en los suburbios ya existentes y;

b) Se preveía la formación de una serie de ciudades nuevas dentro de la esfera de influencia de cuatro grandes ciudades en otras regiones de Francia. Esto significa dejar del lado de la concepción de los "polos de desarrollo" o quizás se podría decir que la localización de los polos de desarrollo fue revisada para aceptar el hecho del crecimiento continuado de las grandes ciudades y especialmente de la ciudad más importante. Incluso resulta difícil a concebir a Francia y su contribución a la civilización occidental de París.

El plan como se señaló en otra parte, creó reservas de tierra par la evolución de las corporaciones de desarrollo urbano en función de proyectos para ciudades de 300,000 a 500,000 habitantes, y prevé la infraestructura y el diseño general de las ciudades proyectadas.

En conclusión, el plan francés representa una antecedente parcial de lo que aquí se propone. El mismo plan hace que el crecimiento urbano sea inevitable y que deba ser planificado. A partido de la idea de los pueblos Nuevos Británicos para aproximarse luego a lo que aquí se propone por medio de la planificación de las ciudades grandes, autocontenidas dentro de las áreas metropolitanas o sus zonas de influencia. Estipula la realización de un diseño urbano completo antes de comenzare la construcción, y prevé la supervisión general por otra parte del gobierno nacional.

## 9.6. H O L A N D A

Se avanzó a su país vecino, puesto que la Ley de la Vivienda aprobada en 1931, preveía lo relativo a la formación de planes regionales y otra promulgada en 1941 confería vigencia a un Plan Nacional de Urbanismo.

También se ha marcado, un progreso respecto a los demás, las Naciones Escandinavas. Ya hemos indicado cómo en Suecia, -en fecha tan remota, 1907- se dio entrada en su legislación local, al concepto de zonificación. Cuarenta años más tarde se previó una ley, el trazado de planes generales (para una parte o la integridad del territorio o de un municipio) y de planes regionales (para zonas comprensivas de varios municipios).

## 9.7. I T A L I A

El planteamiento regulado por una "Legge Generale Urbanistica" de 17 de agosto de 1942, puede comprender la totalidad de un término municipal o un sector determinado del mismo.

La iniciativa de los primeros consejos comunales o ayuntamientos, el trazo de tales proyectos, es preceptivo si lo dispone el Ministro de Obras Públicas. También el trazado de los segundosen facultad de los ayuntamientos pero cabe en su comienzo, la iniciativa particular.

## 9.8. S I N G A P U R

Singapur es una ciudad-estado de 2 000 000 de habitantes, su condición de posesión británica cesó en 1959 y se separó de Malasia en 1965. Desde ese año su tasa de crecimiento a superado a las correspondientes de todos los países no productores de petróleo.

En cuanto a los sectores estratégicos, en relación con la aceleración del crecimiento, resulta claro que fueron la manufactura -especialmente para la exportación-, la construcción y el turismo, las políticas gubernamentales en el plano de crecimiento estuvieron particularmente, dirigidas a alentar el crecimiento en esos tres campos. El promedio resultante para toda la economía, se debió a la tasa de crecimiento ( excepcionalmente ) de la construcción, al aumento de las exportaciones y a las tasas globales de crecimiento.

Debido al alto precio de la tierra, desde un principio se decidió la construcción de viviendas populares, "viviendas estatales", en la actualidad, constituyen ocho urbanizaciones separadas. Casi como idea de último momento, se agregaron al principio comercios, restaurantes y servicios comunitarios , y después manufacturas.

Mientras tanto, fueron desarrolladas "industrias estatales" la cual comenzó a agregar viviendas, escuelas, etc. De modo que a través de un proceso evolutivo, una ciudad completa de 400

mil habitantes esta surgiendo dentro del área metropolitana.

#### 9.9. OTROS CASOS

Las tempranas comunidades satélites de Estocolmo , se han vuelto demasiado pequeñas y no son autocontenidas en grado suficientes. Actualmente, están siendo diseñadas ciudades para más de 250 000 habitantes.

Se ha informado acerca de planes para el reagrupamiento de las actividades en Moscú, en ocho sectores o ciudades de aproximadamente un millón de personas cada una, al igual que los primeros diseños de ciudades únicas han sido concebidas para una concentración excesiva de tránsito.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## **CAPITULO II**

### **La planeación urbana en México**

## S U M A R I O

1. Antecedentes; 2. La Ley sobre Planeación General de la República; 3. El Primer Plan Sexenal 1934-1940; 4. El Segundo Plan Sexenal 1940-1946; 5. Primeras acciones en la construcción de un Sistema Nacional de Planeación 1976-1982; 6. Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano: a) Plan Regional de Desarrollo Urbano de zonas prioritarias; b) Plan de ordenación de Zona Conurbada; c) Plan Estatal de Desarrollo Urbano; d) Plan Municipal de Desarrollo Urbano; e) Plan Nacional de Desarrollo Urbano de Centros de Población; 7. Plan Nacional de Desarrollo Urbano; 7.1. Objetivos Nacionales; 7.2. Sistema Urbano Nacional; 7.3. Desarrollo Urbano de Centros de Población; 8. Programa de Acción del Sector Asentamientos Humanos 1980-1982; 8.1. Instrumentos Jurídicos-Administrativos.

## 1. ANTECEDENTES

En el transcurso de los últimos 65 años, los esfuerzos realizados en el país en materia de planeación han sido un elemento importante para consolidar las bases fundamentales de la acción política, económica y social que orientan el desarrollo desde la acción del Estado.

La trayectoria recorrida por la planeación ha sido amplia; sus raíces se remontan al movimiento revolucionario de 1910 y aún antes. Durante la lucha armada, proliferaron diversos planes de carácter básicamente político, cuyo pronunciamientos y programas, dieron armas a la crítica del régimen porfirista. Su objetivo principal era, acumular consensos, cristalizar demandas populares y dar concreción a las respuestas de las facciones revolucionarias. (1)

La Revolución dio origen al diseño de un Proyecto Nacional, que estableció las características fundamentales para el desarrollo político, económico, social y cultural de México. En él se configuraron los ordenamientos clave de las actividades de planeación, que se llevaría a cabo posteriormente.

---

(1) Entre estos planes pueden señalarse: el de San Luis, el de Gaudalupa, el de Ayala y el de agua Prieta, entre otros casos. "Antología de la Planeación en México (1917-1985)", Reflexiones sobre Planeación en México 1917-1985.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, las demandas populares del movimiento armado se tornaron en base legal para llevar a cabo las modificaciones a la estructura política, económica y social del país.

La Constitución de 1917, incorporó principios fundamentales, como el Sistema Federal, la división de poderes, la no reelección, los derechos individuales y sociales. Aunado a lo anterior, se otorga al Estado un papel de suma importancia en la conducción de los asuntos económicos y sociales de la Nación. Asimismo, la esencia de los artículos 3º, 27 y 123, entre otros, coloca a México como el primero en haber garantizado los derechos sociales. (2)

La Constitución de convirtió en el marco de referencia de los gobiernos posteriores para guiar su acción, en el establecimiento de condiciones favorables que propicien la estructuración y ordenamiento de la economía y la sociedad, dentro de un contexto de estabilidad política.

Durante el gobierno de Alvaro Obregón, las tareas de reconstrucción se vieron limitadas por la situación crítica de las finanzas públicas, lo que determinó que las prioridades centrales fueran atender los aspectos de la educación y la deuda externa.

---

(2) Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición Oficial, Secretaría de Gobernación, México 1917; y Bertha Ulloa: "La Constitución de 1917" en Historia de la revolución Mexicana 1914-1917. Colegio de México 1983.

En el ámbito educacional, se desarrollaron campañas contra el alfabetismo, se difundieron los productos de la cultura universal y nacional, y se inició la incorporación de las minorías indígenas en un sistema escolar nacional. Para el período residencial de Obregón, el servicio de la deuda constituía un serio problema, por una parte los ingresos fiscales eran reducidos, y por la otra, el retraso en el pago significaba transformar a los extranjeros en opositores activos.

El gobierno de Alvaro Obregón significó un proceso de aprendizaje político y administrativo, tanto por parte de la sociedad civil como del Estado. (3)

Las acciones modernizadoras realizadas durante el período del presidente Calles, se vieron obstaculizadas por la crisis económica de 1925, que originó un ambiente de inestabilidad, desempleo, brecherismo, boicot comercial de parte de grupos religiosos, huelgas y paros.

La preocupación del Estado, era no sólo contar con consenso de la sociedad civil, sino sobre todo, con su participación y actuación en las transformaciones que el país estaba experimentando. Se planteó la formación de organismos que fortalecieron la comunicación entre Estado y sociedad civil.

En ese marco, que el 15 de junio de 1928, el gobierno expidió la Ley que crea el Consejo Nacional Económico. (4)

(3) Op., cit., t. I, p. 18.

(4) Ley que crea el Consejo Nacional Económico. Diario Oficial de la Federación, México 1º de Mayo de 1928 y puesta en vigor el 15 de junio de 1928, p. 6.

El Consejo tenía como finalidad, analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales. Se trataba de un organismo consultivo con autonomía propia y carácter permanente.

Todo ello, da cuenta de los primeros esfuerzos realizados para que los distintos grupos sociales participaran activamente en las decisiones nacionales, y de uno de los antecedentes más tempranos de la práctica de la consulta, como necesidad de la confrontación y consenso previo a la toma de decisiones.

El primero de septiembre de 1928, el General Calles, anunció la formación del Partido Nacional Revolucionario, el cual aglutinó a las diferentes corrientes de la coalición gubernamental. El partido habría de expresar, posteriormente, la voluntad política de planear que se tradujera en un programa de acción, donde la intervención del Estado en el desarrollo quedaría señalada con precisión. Este programa lo constituiría: el Primer Plan Sexenal 1934-1940. (5)

---

(5) Op., cit., t.I, p. 20.

## 2. LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA

A sólo dos años de la creación del Consejo Nacional Económico, el entonces presidente Pascual Ortíz Rubio, decretó la Ley sobre Planeación General de la República, el 12 de julio de 1930. Así lo informó a la Nación :

"...fue convocado y celebrado el Primer Congreso Nacional de Planeación; se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República, que crea la Comisión Nacional de Planeación como un cuerpo consultivo de la secretaría del ramo (de Comunicaciones y Obras Públicas)..." (6)

En la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, se reconocía implícitamente la limitación de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos para ampliar la infraestructura económica del país, y elevar al mismo tiempo, el nivel de vida de la población. De ahí que en su texto se señalara :

" Que... toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa basado en el estudio d previo del desarrollo ordenado del país en que se vive. Que cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo y más debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más

amplio de carácter regional, y de ahí, hasta intentar lo que muchos países vienen emprendiendo la realización de una positiva planeación nacional..." (7)

La Ley sobre Planeación General de la República, representó el primer paso en un largo camino: la integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación. Estableció las primeras bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público, el pretender que se realizará un inventario de los recursos disponibles e iniciar los trabajos de infraestructura necesarios para apoyar el proceso de industrialización.

Así el artículo 1º de dicha Ley establece :

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública, y las necesidades presentes y futuras. (8)

Con la expedición de la Ley de Planeación de 1930, se dio inicio formalmente a un esfuerzo casi ininterrumpido por or-

(6) Véase: Ortíz Rubio, Pacual. "México a través de los Informes Presidenciales", Secretaría de la Presidencia. México 1976, tomo V, p. 358.

(7) Ley sobre la Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación. México 12 de julio de 1930, p. 16.

(8) Op., cit., p. 24.

denar y encauzar el desarrollo del país, y si bien todo parece indicar que esa Ley fue rápidamente rebasada por las circunstancias y hasta la fecha se carece de testimonios sobre el funcionamiento de las comisiones en ella establecidas y de elaboración del "Plano Nacional de México", no se pueden pasar por alto las enseñanzas que se derivan de este primer intento formal de planeación.

### 3. EL PRIMER PLAN SEXENAL 1934-1940

El Primer Plan Sexenal marca un hecho sin precedente en la historia de México, y se presentó el primer esfuerzo por conducir integralmente el desarrollo nacional, a partir de un documento político y programático.

Así en el Plan se afirmaba:

"... ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial; programa que debe de estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podremos alcanzar, dada las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras..." (9)

El Plan significó, desde el mismo momento de su gestación, un compromiso político con alcances y objetivos definidos por su propósito era guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la Revolución, remarcando los referidos a

la elevación del nivel de vida de la población.

"... para la formación del programa de gobierno que habrá de llevarse a la práctica en el sexenio constitucional de 1934-1940, durante el cual se resolverá íntegramente el programa agrario, se facilitará la organización del Frente Unico de Trabajadores para que sea efectiva la elevación de su nivel de vida..." (10)

En el documento señala el papel del Estado en la regulación de las actividades económicas del país, y se hace énfasis en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Sentó las bases para lo que tiempo después se llamó la Rectoría del Estado frente al desarrollo nacional.

En su contenido destacan las medidas para avanzar en la aplicación de la justicia social, así como en el fortalecimiento y desarrollo de la actividad económica. Objetivos prioritarios fueron el reparto agrario, el otorgamiento de la seguridad jurídica y con apoyo material a los campesinos, junto con el aliento y estímulo a su organización a fin de elevar la producción y el nivel de vida. Ocupa un lugar importante la propuesta de construir un sistema económico propio, capaz de lograr un abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población.

---

(9) Partido Nacional Revolucionario. "Primer Plan Sexenal 1934-1940", México 1934, p. 1.

(10) *Ibidem*, p. 8.

El Plan Sexenal, reconoció la importancia de otorgar mayores recursos a la educación y al mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica, sobre todo a la población rural.

El Plan Sexenal 1934-1940, fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a efecto quedaba circunscrito casi exclusivamente al ámbito del sector público.

La estructuración del documento respondía en gran medida a la organización administrativa del gobierno. Sus diferentes capítulos correspondían a las Secretarías y Departamentos de Estado en ese momento existentes.

Por otra parte, la adecuación de la estructura administrativa del gobierno era ya reconocida como una condición necesaria para la viabilidad de la planeación del desarrollo nacional, por lo que en apoyo a este proceso, se revisó la estructura de la administración pública.

En 1934 se creó la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la administración pública. Esta Comisión habría de influir considerablemente para que en 1935 fuera publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establecía y delimitaba las funciones, atribuciones y competencia y cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, consignándose a su vez, la obligación de que los titulares de di-

chos organismos presentasen sus programas anuales. (11)

En esta época, el país contaba con ocho Secretarías de Estado, siete Departamentos Administrativos, dos Procuradurías, un Gobierno de los territorios y dos Consejos. También en 1935 a 1939 funcionaron Comisiones de Eficiencia destinadas a racionalizar recursos humanos y administrativos.

Comienza a considerarse la planeación como un instrumento para ser más eficaz la rectoría del Estado dentro del proceso de desarrollo.

Así :

"... el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal, es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, porque la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución puramente política y orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones..." (12)

En el ámbito social, el gasto destinado a sanidad y asistencia pública fue mayor a la meta establecida en el Plan, lo que contribuyó para que la tasa de mortalidad descendiera en un 3% de 1930 a 1940.

---

(11) Ley que establece la Creación de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación. México, 8 de Diciembre de 1935, pp.1545 a 1551.

(12) Partido Nacional Revolucionario, Primer Plan..., op. cit., p. 17.

La acción del Estado incidió en la mayoría de los ámbitos de la vida económica y social.

"...No hay duda de que la nueva política monetaria y logró aumentar la producción, el empleo y los ingresos del país ; pero también fue uno de los factores que ocasionó el deterioro de la balanza de pagos y con el tiempo la desvalorización del peso." (13)

---

(13) Op., cit., p. 30.

#### 4. EL SEGUNDO PLAN SEXENAL 1940-1946

El Plan Sexenal 1940-1946, seguía en lo fundamental la línea del primero. Consolidar la reforma agraria constituía su principal objetivo. También otorgaba especial importancia a la actividad industrial con el propósito de consolidarla como eje fundamental del desarrollo e incluía una serie de propósitos relativos a los demás sectores de la actividad económica y social, así como de la administración pública.

Proponía que el gobierno elaborara su propio plan en términos cuantitativos y además recomendaba establecer un Supremo Consejo de Naciones, en el que participan los diferentes sectores de la población. Al consejo se le otorgaban facultades de tipo consultivo, similares a las del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos de 1933. Así continuaba siendo una preocupación constante, la participación de los grupos sociales.

En el Segundo Plan se desagregaban los objetivos sectoriales y generales, definiendo algunos conceptos referentes a la planeación y al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Se recalca la formación de capital, principalmente privado, y se destacaba la necesidad de impulsar la formación de la infraestructura de comunicaciones y transportes, como base importante para una rápida industrialización.

## 5. PRIMERAS ACCIONES EN LA CONSTRUCCION DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION 1976-1982

Las repercusiones de las crisis de 1976 y la preocupación por enfrentarlas, se reflejaron en la concepción y operación de los mecanismos de planeación. Sobre todos se iniciaron las primeras acciones en el diseño de la estructura y funcionamiento de un sistema nacional de planeación. Se realizaron importantes transformaciones en la organización administrativa del sector público y en otros ámbitos. En especial se profundizó en la planeación global, sectorial y regional.

## 6. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO

El Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano es un elemento del Sistema Nacional de Planeación, contemplado en el Plan Global de Desarrollo.

La coherencia se expresa en el enfoque que dichos planes realizan de la problemática de los asentamientos humanos al contemplar sus manifestaciones inter e intraurbanas, a través de:

La concreción en cada caso, a mayor detalle de la imagen-objetivo del país, a partir de una estructura urbana básica para la organización del espacio, el Sistema Urbano Nacional, que comprende los sistemas urbanos integrados por ciudades clasificadas según el tipo de servicios, las zonas prioritarias, los centros de población y áreas rurales prioritarias.

Un sistema de objetivos comunes referenciados al ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano de centros de población, y lo relativo al medio ambiente que conforman las asentamientos humanos.

El Sistema Nacional de Planeación Urbano, esta integrado por los siguientes planes :

**a) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO**

Aprobado en mayo de 1978 por Decreto Presidencial , el PNDU establece una visión inter e intraurbana de los asentamientos humanos, al determinar objetivos, políticas, metas y programas que coadyuven al ordenamiento del territorio, a fin de lograr un equilibrio entre los elementos que influyen en el desarrollo urbano a nivel nacional, así como en lo relativo al desarrollo urbano equilibrado de los centros de población.

Por su carácter nacional, es el marco de referencia para los otros niveles de planeación de los asentamientos humanos y se constituye en el incremento básico de la política regional y de desarrollo urbano, trazada por el Ejecutivo Federal.

**b) PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO DE ZONAS PRIORITARIAS**

Se señalan políticas específicas para el desarrollo urbano de los centros de población prioritarios, así como lineamientos relativos al suelo, para lo cual se establecen tipos de ocupación para uso urbano, agropecuario, forestal, entre otros.

Para su carácter regional, no es aprobado por decreto , sino se establece se operación por medio de un convenio entre la Federación y las entidades federativas que comprende cada zona prioritaria.

#### **c) PLAN DE ORDENACION DE ZONA CONURBADA**

Estos planes se abocan, en el aspecto interurbano, al ordenamiento del territorio conurbado, vinculando las actividades productivas con la distribución espacial de la población, con el objeto de establecer un equilibrio entre ambos factores.

En su perspectiva intraurbana , definen lineamientos concretos para los centros de población que comprende el área conurbada, identifica reservas y provisiones del suelo , de las cuales pueden desprenderse declaratorias correspondientes.

La elaboración de estos planes, esta a cargo de la Comisión de conurbación respectiva y en ellos se unifican los objetivos y políticas de los diversos municipios que comprenden la zona conurbada, así como los lineamientos establecidos en cada uno de los planes estatales.

#### **d) PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO**

Define los objetivos, metas, políticas , programas e instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo urbano estatal

Su ámbito de aplicación comprende los niveles inter e intraurbanos. Por medio de esta visión integradora de la organización productiva y territorial estatal, procura la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, la coordinación de programa y acciones entre los tres niveles de gobierno y la satisfacción de las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento urbano que la población estatal manifieste.

#### **e) PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO**

El Plan Municipal busca homogeneizar los niveles de calidad de vida y distribuir la población y la producción del municipio, sin lesionar el derecho de libertad de tránsito y de asentamientos que consagra la Constitución General de la República.

#### **f) PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACION**

Estos planes se abocan a la ordenación y la regulación de los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento del centro de población específico, conforme a las características físicas, sociales y económicas de la localidad. Define el territorio que delimita al centro de población y estructura urbana más conveniente, la contiene las normas sobre usos, destino y reservas que ordenan y regulan el suelo, para lo cual se expiden las declaratorias correspondientes. Define asimismo, los programas de desarrollo urbano necesarios para el logro de los objetivos establecidos en cada plan.

## 7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

### 7.1. OBJETIVOS NACIONALES

El Plan Global de desarrollo define cuatro objetivos fundamentales, cada uno indispensable para el logro de los demás, estos objetivos son :

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

- Proveer a la población empleo y mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, satisfactorio y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

En atención al objetivo de mejorar la distribución regional del ingreso, el PNDU se orienta a racionalizar la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio y encauzar un desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, mediante el fortalecimiento del Sistema Urbano Nacional.

Encauzar dentro del marco del respeto irrestricto de la libertad, a la gran población rural dispersa mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias que, además de facilitar la efi-

ciente distribución regional de los servicios, atraiga los flujos migratorios que de otra forma, se orientarían a las grandes áreas metropolitanas.

Estos principios constituyen el pivote del esfuerzo conjunto para impulsar los asentamientos humanos, a través de los siguientes objetivos generales :

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

## 7.2. SISTEMA URBANO NACIONAL

La concentración de la población en las grandes ciudades, la dispersión de pequeños centros de población / la ausencia de ciudades intermedias hacen necesario poner en práctica un conjunto de medidas destinadas a lograr una más armónica distribución en el territorio de la población; las actividades económicas, la

infraestructura y el equipamiento urbano, y los servicios públicos, entre otros factores citados en los objetivos.

### **7.3. DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACION**

Las políticas nacionales de desarrollo urbano de los centros de población, constituyen lineamientos para definir la ordenación y crecimiento de los asentamientos humanos en su desarrollo urbano.

Estas políticas son determinadas a través de los distintos niveles del Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo Urbano, encontrando su expresión particular en los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población. A nivel nacional, el PNDU establece centros de población prioritarios, los cuales por sus características, marcan el inicio de la conformación del Sistema Urbano Nacional.

### **8. PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS 1980-1982**

#### **8.1. INSTRUMENTOS JURIDICOS-ADMINISTRATIVOS**

Con el fin de que los objetivos de la planeación sectorial y global se alcancen, fue necesario modificar los sistemas de decisión preexistentes y adaptar la estructura jurídico-administrativa del Sector Público.

Ello implicó la creación de diversos instrumentos jurí-

dicos y administrativos que sustentan el Sistema Nacional de Planeación, el cual hizo funcional la organización de la Administración Pública Federal, a los objetivos nacionales contenidos en el Plan Global y en los Planes Sectoriales.

En relación al PNDU, estos instrumentos son :

- Decreto por el que se establece la Comisión Nacional Urbano, el 16 de junio de 1977.

La Comisión tiene como objetivo fundamental, servir de colaboración, comunicación y coordinación entre las distintas entidades públicas que a ella concurren, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se adopten y guarden congruencia con las demás políticas que el Gobierno Federal determine y que, en consecuencia, tiendan a elevar la calidad de vida y el bienestar social de todos los mexicanos. (14)

- Acuerdo del 11 de enero de 1978, por el cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República., procederá a formular el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. (\*)
- Decreto de 2 de febrero de 1979, mediante el que se establece el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales. (\*)

- Decreto de 2 de febrero de 1979, por el que se establecen las zonas geográficas para la ejecución de este Programa, acción que se encamina a lograr un desarrollo equilibrado del Sistema Urbano Nacional, aprovechando los recursos naturales disponibles en aquellas ciudades donde se advierte la tendencia hacia la industrialización. (\*)
- Convenios para la operación del propio Programa con los gobiernos estatales. (\*)
- Acuerdo de 11 de diciembre de 1979, por el que se establecen las bases y las zonas geográficas para la ejecución, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos. (\*)
- Acuerdo del 1º de diciembre de 1979, por el que se establecen las bases, objetivos y acciones para la ejecución, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de dotación de Servicios Rurales Concentrados. Este Programa establece la necesidad de concentrar los servicios públicos en poblaciones rurales que por su nivel de equipamiento, actividad económica, tradiciones culturales y comerciales; y por su ubicación geográfica, sean centros naturales de atracciones de las localidades próximas. (\*)
- Decreto de 7 de diciembre de 1979, que aprueba el Programa Nacional de Vivienda, conforme al cual, el gobierno Federal establece el marco general de acción

en materia de vivienda, así como las bases de coordinación con los gobiernos estatales y municipales ; y con los sectores social y privado. (\*)

Los Programas de Apoyo a las Prioridades Sectoriales están orientados a respaldar, con infraestructura y equipamiento urbano, a las localidades donde se ubiquen las actividades consideradas prioritarias por los demás sectores.

---

(14) Op., cit., Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, t. VIII, p. 239.

(\*) Op., cit., Plan Nacional de Desarrollo..., pp. 240 y 241.

## **CAPITULO III**

**Censos: Medios administrativos  
controladores de la población**

## S U M A R I O

A) ESTADISTICA DE LA POBLACION: 1. Antecedentes Históricos de los Censos Mexicanos; 2. Fundamentación Legal; 2.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.2. En la Ley Federal de Estadística; 2.3. Decreto Presidencial. 1979; 3. Importancia - de los Censos para la información Estadística; 4. Organización del Censo: a) Trabajos Preparatorios; b) Propaganda y Publicidad; c) Organización y Levantamiento del Censo; d) Personal; e) Recepción de documentos censales; f) Enlegajamiento; g) Críticas del Censo; h) Perforación; i) Tabulación; 5. Características de los Censos ; 6. Tipos de Censos; 6.1. El Censo General de Población y Vivienda 6.1.1. Objetivos y Actividades; 6.1.2. Preparación; 6.1.3. Consulta con otros sectores; 6.1.4. Temas captados; 6.1.5. Infraestructura del Censo; 6.1.6. Encuesta de cobertura y sesgo; 6.1.7. Procesamiento de la información; 6.1.8. Divulgación de resultados; 6.2. Los Censos Económicos; 6.2.1. Objetivos de los censos económicos de 1981; 6.2.2. Preparativos; 6.2.3. Levantamiento ; 6.2.4. Estrategia del Levantamiento: a) Censo por entrevista directa; b) Levantamiento de Censos por convenio; 6.2.5. Estructura de organización; 6.2.6. Encuesta de cobertura y sesgo; 6.2.7. Procesamiento de la información; 6.2.8. Divulgación; 6.3. Los Censos Agrícola., Ganadero y Ejidal; 6.3.1. Definición y objetivo; 6.3.2. Preparativos; 6.3.3. Levantamiento; 6.3.4. Tratamiento de la información; 6.3.5. Divulgación de los resultados; 6.3.6. Encuestas Auxiliares; 6.3.7. Encuestas de cobertura y sesgo; 6.3.8. Encuestas complementarias; 7. Prácticas censales: a) El Censo de 1985 ; b) El Censo de 1900; c) El Censo de 1910; d) El Censo de 1921; e) El Censo de 1930; f) El Censo de 1940; g) El Censo de 1950 ; h) El Censo de 1960; i) El Censo de 1970; B) DINAMICA DE LA POBLACION : 1. Su documentación en el Registro Civil; 2. Utilidad Administrativa de los Registros Civiles.

A) ESTADICA DE LA POBLACION

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS  
CENSOS MEXICANOS

México tiene una antigua y brillante tradición estadística y censal, que arranca desde los primeros imperios mayas que florecen en el imperio azteca. El indio matemático y astrónomo, por excelencia tenía un anhelo de medir, de contar, y de conocer a través de las cifras. Los aztecas los mismo que los mayas, realizaban periódicamente, enumeraciones de casas y de guerreros, y formaban cuidadosas nóminas de producción agrícola e industrial tanto para conocer la producción de cada región, como para determinar las cantidades de productos agrícolas, animales e industriales, con los que las diversas regiones de aquellos imperios deberían contribuir al sostenimiento de la casa real del sacerdocio y de los servicios públicos.

Bajo el régimen colonial, recuentos parciales de la población, valuaciones de la producción agrícola e industrial y del movimiento comercial, fueron llevados a efecto, culminando con el censo de habitantes, levantado a fines del siglo XVIII.

El siglo XIX, marcó una época en la que abundaron los trabajos demográficos de índole particular y algunos censos regionales, pero en el que sólo, en sus postrimerías fue llevado a un censo general de habitantes. Esto aconteció en el año de 1895 iniciándose así los censos nacionales que periódicamente se levantan.

A partir de esas épocas, han sido ejecutados siete censos generales de habitantes ( en 1895, 1900, 1910, 1921, 1930, 1940, y 1950 ); cinco censos industriales ( en 1930, 1935, 1940, 1945 y 1950 ); dos censos comerciales ( en 1940 y 1945 ); dos censos de transportes ( en 1940 y 1945 ); tres censos agrícola - ganaderos ( en 1930, 1940 y 1950 ); tres censos ejidales ( en 1935, 1940 y 1950 ); y dos censos de edificios ( en 1929 y 1939).

A medida que el tiempo ha transcurrido, los censos mexicanos han mejorado sus sistemas de levantamiento y tabulación , ejecutándose cada vez con mayor apoyo a la técnica estadística moderna.

## 2. FUNDAMENTACION LEGAL

El censo ha de prescribirse por ley, a fin de que se pueda determinar el órgano responsable de su preparación y coordinación, obtener financiamiento necesario, señalar el alcance general y la fecha de las diversas operaciones, determinar las operaciones de los órganos coadyuvantes así como las de la población. (1)

En dicha legislación censal, deberá consagrarse inequívoca y claramente el carácter confidencial de los datos personales recogidos, y prever sanciones adecuadas para los infractores, a fin de lograr la confianza y colaboración del público a todos los niveles. (2)

La información sólo se utilizará para fines estadísticos, esto quiere decir; que el órgano responsable del censo no proporcionará información individual de personas u hogares a las oficinas del gobierno que están fuera de la organización censal, ni a particulares u organismos privados.

---

(1) A este respecto, es sumamente importante la publicidad a favor del censo, ya que ésta equivale a una campaña informativa cuyo objetivo es despertar el interés y la cooperación del público. Por regla general, tiene por objeto no sólo disipar todo perjuicio a cerca de las finalidades del censo, sino también, explicar el porqué de las diversas preguntas que figuran en el cuestionario y dar instrucciones sobre la forma en que deben contestar. "Imágenes de los Censos de Población y Vivienda". Secretaría de Programación y Presupuesto. Consejo Nacional de Población., p.

(2) El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se ha referido a la colaboración en estos términos: "Es muy importante para el país el levantamiento de los Censos Generales de 1980. Se ha formulado un llamado a todos los gobiernos estatales para que coadyuven a la recuperación de los datos. Los censos por su magnitud y por su cobertura, no pueden ser estructuralmente del gobierno federal; tiene que ser una labor en la que participen todos los integrantes de la comunidad nacional".

De esta forma, tanto ahora como en el pasado , el gobierno de la República reitera su compromiso de salvaguardar la confidencialidad de los datos individuales y confirma que no se conoce ningún caso en la que la información haya sido utilizada indebidamente o en perjuicio de los informantes.

## **2.1. EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La Constitución, en su Artículo 5º, estatuye la naturaleza obligatoria y gratuita de la función censal :

"... Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito..."

En su Artículo 53, nos señala la importancia del censo en la distribución en los distritos electorales :

"...La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, se hará teniendo en cuenta el último censo general de población..."

## **2.2. EN LA LEY FEDERAL DE ESTADISTICA**

La Ley en el párrafo II de su artículo 2º , establece que el Servicio Nacional de Estadística -que corresponde a la Dirección General de Estadística- comprende :

"La organización, levantamiento y publicación de los censos nacionales" ; y

En el Artículo 95 del Reglamento de la Ley, se establece que el Censo de Población, que incluirá preguntas esenciales sobre vivienda, se realizará cada 10 años, en los terminados en caso. En este mismo artículo se señala :

"Un Decreto del Ejecutivo Federal establecerá en cada caso y oportunamente, las bases y normas fundamentales para la organización y ejecución de estos Censos..."

### 2.3. DECRETO PRESIDENCIAL, 1979

El Decreto Presidencial publicado el 29 de agosto de 1979, declara el interés nacional de las tareas del X Censo General de Población y Vivienda e igualmente señala que todos los habitantes de la República Mexicana, están obligados a participar en los cargos que les sean asignados y a proporcionar la información que se solicita en el cuestionario censal.

#### D E C R E T O:

**ARTICULO 1°.-** Se declara de interés nacional la organización y levantamiento del censo de población y del agrícola-ganadero y ejidal de 1950.

**ARTICULO 7°.-** Todos los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos están obligados a proporcionar para el Censo General de Población, los datos que le sean pedidos en relación con su ~~persona~~ y familiares, así como de sus viviendas, en los cuestionarios correspondientes. Deberán proporcionar datos completos y correctos sobre los miembros de la familia, sin distinción de sexo y edad ,

que estén presentes en la fecha del censo, y también de aquellos que se encuentren temporalmente ausentes de su domicilio o residencia en cualquier lugar del país o del extranjero, y de los temporalmente internados en sanatorios, maternidades, escuelas de internos, hospitales, etc., así como los familiares que se encuentren detenidos en cárceles o prisiones, siempre que no estén cumpliendo una sentencia.

Las personas que por cualquier circunstancia se ausenten de su domicilio, residencia o habitación el día del censo de población están obligadas a encomendar el suministro de sus datos a algún familiar o vecino, o a comparecer en la víspera del censo, ante el agente censal, el Presidente o el Secretario de Ayuntamiento o el Juez del lugar, para proporcionar sus datos antes de salir. La Dirección de Estadística, tomará las medidas necesarias para el empadronamiento de las personas que se encuentren en tránsito el día del censo, en estaciones de ferrocarriles, terminales de autocamiones, aeropuertos, embarcaderos, etc.

Los extranjeros o mexicanos que residan en el extranjero, serán empadronados cuando tengan seis meses ó más en el país. Se incluirán en el censo a los extranjeros inmigrantes o inmigrados.

**ARTICULO 16.-** Todos los habitantes de la República que sepan leer y escribir y que tengan 18 años ó más, sin distinción de sexo, deben desempeñar en cumplimiento del artículo 5° de la Constitución General de la República con carácter obligatorio y gratuito, las funciones censales que se les encomienden como

miembros de las Juntas Censales y como auxiliares, propagandistas agentes de los censos, jefes de cuartel, de sección, de manzana, instructores censales y empadronadores del Censo General de Población.

Las personas a que se refiere el párrafo anterior, cuando reciban el nombramiento para cualquier función censal o sean notificadas por la autoridad censal o municipal, deberán concurrir a las conferencias y ejercicios de preparación y desempeñar con eficacia las comisiones que se le encomienden.

### 3. IMPORTANCIA DE LOS CENSOS PARA LA INFORMACION ESTADISTICA

Los Censos de Población y Vivienda constituyen la información estadística esencial e "Indispensable para el quehacer gubernamental en sus diferentes niveles: federal, estatal y municipal." (3)

El trazo de todo plan y de todo programa requiere del conocimiento previo de datos o cifras que reflejen nuestra realidad: ¿cuántos y cómo somos?. La existencia de una serie de censos de población y vivienda levantados a intervalos regulares -en México cada 10 años tiene una importancia fundamental para determinar las tendencias demográficas y habitacionales, ya que permite evaluar el pasado, describir el presente y prever el futuro.

A parte de su aplicación a determinados fines de política gubernamental, los censos de población y vivienda, permiten obtener estadísticas indispensables para el análisis e interpretación científica de la composición, distribución y crecimiento de la población.

En efecto, hay temas que despiertan interés científico, como son los cambios que ocurren en la distribución de la población según diferentes variables, como la educación o la ocupación y la evolución de las estructuras de la población según la edad ,

---

(3) Palabras del Lic. Miguel de la Madrid H., México, D.F., a septiembre 1979. Ob. cit., p. 11.

así como la mortalidad y la natalidad de los diversos grupos de la población.

Por otro lado, los censos se emplean cada vez con mayor frecuencia como medio para coordinar los demás métodos de recolección de datos estadísticos.

La información censal puede utilizarse para iniciar nuevas series estadísticas y para verificar la exactitud o mejorar la calidad y comparabilidad de las series ya existentes. La creciente aplicación del muestreo en las encuestas que se llevan a cabo en varios campos, se ve facilitada si hay un censo del que pueda obtenerse la información necesarias para el diseño científico de la muestra.

Un censo, se dice, es una información estadística de la población. El hecho de que este la abarque toda, determina que el cuestionario no pueda ser de gran amplitud.

#### 4. ORGANIZACION DEL CENSO

##### a) TRABAJOS PREPARATORIOS

La realización de un censo requiere la ejecución de diversos trabajos preparatorios; los efectuados en México con motivo de los censos nacionales de 1950 se pueden resumir como sigue:

- Fundación de 199 Comités Geográficos Municipales para formulación de mapas, planos y croquis de municipios y localidades.

- Revisión de la integración territorial de todas y cada una de las 32 entidades federativas. Esto se hizo entre los años de 1948 y 1949 en que revisaron aproximadamente 123 000 localidades, agrupadas en 2 349 municipios que formaban, en 1950; las 32 entidades federativas constituidas por 18 municipios y cada zona por tres municipios.

El cuestionario del censo de población incluyó, el programa mínimo censal internacional que comprende los siguientes conceptos: relación con el jefe de familia , edad , sexo , estado civil, lugar de nacimiento ( para los nacidos en el país, provincia o estado; para los extranjeros, el país en el que nacieron) , nacionalidad, alfabetismos, idiomas, población económicamente activa (ocupación principal, rama de actividad y posición en el trabajo), y fuerza de trabajo.

Como puntos complementarios que se agregaron : ingresos por sueldo y salario, fecundidad, características culturales y

datos de la vivienda.

#### b) PROPAGANDA Y PUBLICIDAD

Los documentos impresos para la propaganda de los diversos censos ascendió en números redondos a 25 580 000 (carteles, cartulinas, volantes, engomado, tarjeta, etc.), material que se distribuyó en forma proporcional la población de cada entidad federativa. La propaganda de los censos de 150 no se concretó a la distribución de los documentos, sino que fue auxiliada con una intensa de prensa, de cine, radio, televisión, conferencias, difusión por medio de discos en lenguas indígenas y castellano, etc.

#### c) ORGANIZACION Y LEVANTAMIENTO DEL CENSO

Se requirió un plan de organización, que cubriera el territorio nacional y comprendiera a todas y cada una de las 123 mil localidades que lo integraban, lo que tuvo que hacerse tomando en cuenta las condiciones geográficas de comunicaciones, sociales, etc.

México quedó dividido para fines censales, en 32 entidades federativas, 136 regiones y 779 zonas. En promedio cada región quedó constituida por 18 municipios y cada zona por tres municipios.

Para el conveniente control de la ejecución de los censos

se crearon los siguientes organismos censales :

- Junta Nacional de los Censos, establecida en la capital del país, que tuvo como presidente honorario al C. Presidente de la República Lic. Miguel Alemán.

- Junta Central de los Censos, en cada localidad cabecera de municipio, presidida por el C. Presidente Municipal.

- Junta Auxiliar de los Censos, en cada localidad, que no siendo cabecera de municipio, tuviese una población mayor de 1000 habitantes, la que fue presidida por autoridades municipales subalternas o auxiliares.

- Agencias Censales, en todas las localidades de 250 a 1000 habitantes ( a cargo del maestro rural o algunos vecinos conocidos).

- Designación de Agente Censal, en todas las localidades con una población mayor de 250 habitantes (el maestro rural o un vecino conocido).

Todos los organismos anteriores, se integraron con los representantes de las fuerzas Activas de las localidades ( industrias, comercio, agricultura, organismos obreros y patronales , agrupaciones sociales, culturales, religiosas, deportivas, etc.).

d) PERSONAL

El personal remunerado ascendió a 6 993 personas / el no remunerado se estima en 860 000, lo que hace un gran total de 866,993. De lo anterior se desprende, que por cada 30 habitantes uno intervino en función distinta de informados, en alguna de las fases de los trabajos censales.

e) RECEPCION DE DOCUMENTOS CENSALES

Una vez levantados los censos, los cuestionarios fueron remitidos por las Juntas Municipales de los Censos, a la Dirección General de Estadística. La primera labor consistió, en esperar los cuestionarios del censo de población, de los cuestionarios relativos a los censos agrícola-ganadero y ejidal.

f) ENLEGAJAMIENTO

Los cuestionarios de población se ordenaron formando legajos, teniendo cada uno de estos, aproximadamente 100. Se tuvo como norma la clasificación de los cuestionarios por municipios y localidades, por cuarteles, secciones y manzanas para las ciudades grandes.

### g) CRITICAS DEL CENSO

Tuvo por objeto, completar los datos faltantes , corregir los errores obvios y también errores u omisiones que se desprenden de las relaciones que lógicamente deben de existir entre unos datos y otros. Todo legajo criticado pasó a una revisión que tuvo por objeto elevar la calidad del trabajo de crítica al corregir errores cometidos en la crítica u omitidos por ésta.

### h) PERFORACION

Los datos debidamente examinados, trasladaron a una tarjeta por medio de perforaciones. Las tarjetas par la perforación de los datos del censo de población, se proyectó tomando en consideración todos los conceptos de que constó el cuestionario censal, y también los necesarios para la identificación de municipio, entidad, legajo, localidad, cuestionario y región dentro del cuestionario.

### i) TABULACION

El plan de tabulación básico consta de 26 cuadros. Debe indicarse que se presentan datos de la fuerza de trabajo y también de la población económicamente activa.

Se obtuvieron datos sobre la ocupación y subocupación , ingresos, rentas de casa y costo de alimentación , conceptos de

éstos que formaron parte del cuestionario censal. También se presentan ciertas tabulaciones con fines de comparabilidad con 1940, y algunos cuadros de "números relativos".

En virtud de que no se levantó por separado, el censo de viviendas por falta de recursos presupuestales, se insertaron en el propio cuestionario de población, preguntas relativas a las características más importantes de la vivienda, las que al tabularse sólo comprenderán tres cuadros con los aspectos básicos.

## 5. CARACTERISTICAS DE LOS CENSOS

La tarea censal, constituye una operación de mayor envergadura que se emprende en la nación. El censo involucra en sus tareas a más personas que cualquier otro acto realizado en nuestro país. Ello exige la formulación de un plan cuidadoso que permita superar los problemas que representan una operación de tal magnitud.

Entre las características esenciales que reúnen los censos, están :

1. AUSPICIO OFICIAL : Los censos, son auspiciados y llevados a cabo por el gobierno federal, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales.

2. TERRITORIO DEFINIDO : Las operaciones del censo se refieren a un área territorial definida con precisión.

3. UNIVERSALIDAD : El empadronamiento debe incluir a todos los miembros de la población del censo , sin omisiones ni repeticiones.

4. SIMULTANEIDAD : El empadronamiento se hace en una fecha bien definida y los datos reunidos, se refieren a fechas o períodos precisos.

5. UNIDAD DE OBSERVACION : El censo supone la reunión

de datos sobre cada persona por separado, mediante empadronamiento directo y no según el método de registro, aunque la manera de recolectar los datos, permita anotar en conjunto, informaciones comunes a todos los miembros de un hogar.

A partir de 1950, se consideró también a la vivienda como unidad de observación, el iniciarse la práctica de levantar simultáneamente el censo de población y el de vivienda.

6. ELABORACION Y PUBLICACION : La elaboración y publicación de los datos por regiones geográficas y según ciertas características básicas, constituyen parte de un censo. (4)

---

(4) Ob., cit., pp. 23-25.

## 6. TIPOS DE CENSOS

Los Censos Generales de Población y Vivienda, los Censos Económicos Nacionales y los Censos Agropecuarios, han sufrido modificaciones con el transcurso del tiempo, particularmente a partir de las experiencias adquiridas en anteriores levantamientos censales. De manera sucinta, se describirán los diferentes censos que se realizan en la República Mexicana, los cuales son importantes instrumentos para las funciones de programación y evaluación, así como las labores de análisis y estudios que efectúan distintos sectores al país.

### 6.1. EL CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA

Dada la relevancia que tienen los aspectos vinculados con la población en las definiciones de políticas económicas y sociales, así como por el alto grado participativo de la ciudadanía para su realización, el censo más conocido, es sin duda, el de Población y Vivienda, puesto que con él surgen propiamente las tradiciones del país.

Como se ha señalado, el censo es una operación estadística que transforma información individual en una característica del conjunto del fenómeno observado. Es por ello, que en el Censo de Población y Vivienda, no obstante que se obtiene información de cada persona, su propósito es entregarla formando grupos ordenados de acuerdo a las características observadas, y no a mo-

do individual, de tal manera que se logren diferenciar conjuntos asociados a situaciones económicas y sociales.

El último Censo General de Población y Vivienda se levantó el 4 de junio de 1980, siendo el décimo de ésta clase, de conformidad con las disposiciones legales en vigor, que establecen su ejecución cada diez años, en los terminados en cero, y estuvo bajo la responsabilidad de la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### 6.1.1. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES

Es importante señalar, que la labor efectuada para el X Censo de Población, constituyó un esfuerzo similar al de otros países de la región, para integrar el Censo de las Américas de 1980, a partir de las recomendaciones de las Naciones Unidas y del Instituto Interamericano de Estadística.

De esta forma, el Censo de 1980, se sustentó en los siguientes principios :

- 1° Obtener aquella información que fuese estrictamente necesaria.
- 2° Buscar la aceptación de la población respetando su ámbito privado al salvaguardar la confidencialidad de los datos individuales que fuesen recavados.

- 3° Tratar de satisfacer las necesidades esenciales de los usuarios, cuidando de equilibrar flexibilidad, oportunidad y costo.

Para realizar el X Censo General de Población y Vivienda, se desarrolló un programa integral de actividades, dividido en cuatro grandes etapas que se iniciaron desde 1978 y se continuarán hasta 1982.

#### 6.1.2. PREPARACION

La etapa de preparación, comprendió las actividades encomendadas a determinar la información que debía recabar mediante el cuestionario censal, los sistemas de programación y control de actividades, el diseño y elaboración de la cartografía censal, el esquema de organización, la elaboración de la metodología y los procedimientos para el levantamiento, la determinación para el método de captura de datos para su procesamiento electrónico del decreto presidencial para ejecutar el censo, la definición y la ejecución de la campaña de concientización y sensibilización de la población; la determinación de la política de difusión y el diseño de las publicaciones y otros medios de divulgación de resultados.

En esta etapa preparatoria, se incluyeron también actividades específicas importantes como los talleres de consulta para el diseño conceptual, pruebas de campos de cuestionarios, censo

piloto para probar la organización y los procedimientos de levantamiento y enumeración previa de viviendas de edificios que proporcionan el marco del censo.

### 6.1.3. CONSULTA CON OTROS SECTORES

Con el objeto de profundizar aún más en la diversidad de opiniones sobre los temas, la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, elaboró en 1978 y principio de 1979, una propuesta sobre la temática que debía abordar el X Censo General de Población y Vivienda con base en los censos pasados, las recomendaciones internacionales, y el examen de las acciones planteadas para desarrollar un sistema de estadísticas demográficas y sociales.

En esta consulta se recabaron los puntos de vista de algunas entidades del sector público, de instituciones de investigación y de estudios de los aspectos demográficos y sociales del país.

Entre dichas instituciones se encuentran las siguientes Secretaría de Gobernación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Departamento del Distrito Federal, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Colegio de México y diversos dependencias de la

propia Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### 6.1.4. TEMAS CAPTADOS

Desde el punto de vista de los temas que captó el X Censo son respecto a los anteriores, han permanecido inalterables solo los siguientes sobre nombre, sexo, edad, estado civil, alfabetismo, lugar de nacimiento, ocupación principal, idioma y religión.

Otros como, nacionalidad, raza, defectos físicos y mentales, calzado; se han excluido de diversos censos. Igualmente, a partir de 1950, se han realizado en forma conjunta el Censo de Población y el Censo de Vivienda; con anterioridad se efectuaban por separado, esta último bajo el nombre de Censo de Edificios o Casas, aunque la información de ambos se publicaba integrada.

Interesa señalar que las principales modificaciones sufridas por este censo y, en general, por todos los efectuados en el país, se han hecho en consideración a las circunstancias históricas de la nación en los momentos en que fueron realizados. (5)

Entre las adecuaciones introducidas con respecto al Censo de 1970, destacan las siguientes :

---

(5) "Los Censos Nacionales". Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática., p. 15.

- a) A diferencia del censo pasado, el X Censo recogió información del consumo de alimentos y de la existencia de ciertos bienes en los hogares ( formados por familias, grupos de personas sin parentesco) y en viviendas como se venía haciendo en los censos pasados, que lo propio es asociar esta información a las unidades de convivencia señaladas.
- b) La relación de parentesco, con un nivel de desagregación mayor, que en 1970, permitía un análisis más profundo de las familias. Con la enumeración de viviendas y edificios, se actualizó la cartografía censal y se pudo recabar información para conocer el volumen de operación que se manejaría en el levantamiento censal.

Las Areas Geoestadísticas Básicas, por su parte permitieron identificar los límites más idóneos en que debía desarrollarse la actividad censal , toda vez que se establecieron a partir de la división convencional de los municipios, las AGEB urbanas , por ejemplo, se caracterizan por ser agrupamientos de 20 a 80 manzanas, donde los límites se determinan por avenidas o calles principales.

Como ya se ha mencionado , la actualización de la cartografía censal podrá ser útil en las labores de los censos agropecuarios, forestales y económicos ,

así como en las subsiguientes tareas de encuestas periódicas que se levanten y en los estudios de población que requieran de ese instrumento.

#### 6.1.5. INFRAESTRUCTURA DEL CENSO

En cuanto a la infraestructura de recursos humanos y técnicos que demandó la realización del X Censo General, bastan las siguientes cifras para tener un orden de magnitud de la tarea enfrentada: se requirieron 1'600,000 ciudadanos como empadronadores y un total cercano a las 600,000 personas para dirigir, supervisar y controlar el trabajo de aquellos; el personal calificado, de nivel superior, incluyendo funcionarios censales, fue aproximadamente de 3,500 individuos.

#### 6.1.6. ENCUESTA DE COBERTURA Y SESGO

Por primera vez en la historia de los censos de México, y con objeto de proporcionar a los usuarios ciertos indicadores sobre el nivel de cobertura de la información censal y la magnitud de los errores en el contenido de las respuestas, se diseñó y levantó la encuesta de cobertura y sesgo, la que además proporcionará a los organizadores de censos y afines, información acerca de las principales fuentes de error con el fin de que se tomen las medidas pertinentes en censos futuros.

La medición de la cobertura y el sesgo de algunas variables por el censo, se llevó a cabo través de una encuesta en una muestra de viviendas ubicadas en diferentes lugares del país. Para ello se utilizó personal calificado que realizó recorridos en las áreas seleccionadas, para determinar la omisión de viviendas, y sólo en algunas de éstas se aplicó un cuestionario de reentrevistas cuya información servirá para estimar la omisión de personas y el sesgo de la información censal.

A diferencia del cuestionario censal, el de reentrevista contenía un número reducido de temas y conceptos, que a cambio fueron mejor captados a través de la introducción de preguntas más amplias y detalladas o bien mediante una serie de preguntas de control.

#### 6.1.7. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION

La etapa de procesamiento comprendió las actividades de codificación, notificación y foliado de los cuestionarios, captura, verificación y validación lógica de la información y el procesamiento electrónico mediante el cual se acumula y se dosifica la información para producir las tabulaciones e integrar bases de datos. Esta parte, culminará cuando se emita la versión definitiva de las tabulaciones.

En cuanto al equipo, se realizó un estudio con el fin de determinar la opción más conveniente, tomándose en cuenta op-

ciones como la de usar equipos de lectura óptica que en apariencia presentaba ventajas considerables frente a equipos de digitación convencional. El estudio arrojó como resultado que la opción más conveniente era utilizar equipos de digitación convencional modernizados para efectuar la captura y validación de los datos racavados en los cuestionarios censales.

En cuanto al sistema y esquemas de organización para realizar la captura, se determinó que deberían de instalarse diez centros regionales de Codificación-Captura para desconcentrar dicha operación y aprovechar algunas ventajas importantes relacionadas principalmente con la reducción del tráfico por la recuperación de la documentación censal y para las aclaraciones del campo que se llegarán a requerir.

El procesamiento de la información censal, tiene por objeto ordenar los datos obtenidos en los cuestionarios censales a través de equipos de computo, a fin de agilizar el manejo de la información y la producción de resultados.

Por su parte, las actividades que comprenderá la etapa de divulgación de los resultados son los siguientes :

- Se integrarán e imprimirán los contenidos de las publicaciones.

- Se integrarán e imprimirán los mapas con la información censal.

- Se establecerán bases de datos y sus respectivos servicios de consulta.

### 6.1.8. DIVULGACION DE RESULTADOS

El tratamiento de la información recavada, se inició en el mes de agosto de 1980 -independientemente de las cifras generales de la población del país, por entidad federativa y sexo, que se entregaron en junio del mismo año-.

En diciembre de 1980, se divulgaron otros resultados preliminares entre los que figuran datos de alfabetismo, población económicamente activa e inactiva, estado civil y características de la vivienda.

A partir de octubre de 1981, se iniciará la divulgación de los resultados definitivos a través de un plan de publicaciones que está integrado por :

- Un resumen general con información de cada uno de los temas censales.
- Resúmenes, por entidad federativa con la información de cada uno de los temas censales a nivel de entidad federativa y municipio.
- Volúmen especial con datos a nivel de áreas geográficas especiales y localidad (integración territorial).
- Volúmenes especiales para temas y grupos de temas específicos, con datos detallados y útiles para estudios más completos sobre cada uno de los temas censales.
- Cuadernos de divulgación masiva con la información ilustrada (mapas, gráficas, indicadores).

- Catálogos sobre información censal.
- Mapas con información sobre la distribución y concentración de las distintas características de la población y vivienda.

## 6.2. LOS CENSOS ECONOMICOS

Las jornadas censales que se llevarán a efecto en 1981, tienen una gran significación económica y social. En el ámbito económico son de especial importancia debido a que permiten el conocimiento detallado de los sectores fundamentales de la economía nacional.

Por otra parte, es tal el volumen de información que se escapa por estos medios, que las tareas de análisis y diagnóstico económico se ven grandemente facilitadas.

En los últimos años se han realizado esfuerzos significativos en materia de información económica, no obstante, los próximos Censos Económicos Nacionales, como se dijo, son de gran valor, por que no sólo ofrecen información básica y actualizada sobre los diversos sectores que integran la economía nacional, sino por que también por que permiten la creación de una infraestructura técnico-administrativa que, a su vez, hace posible la estructuración de los sistemas de información sectorial, necesarios para el sistema de información estadística.

Las actividades censales en México tienen una amplia tradición , como es el primer censo de población que se levantó a finales del siglo pasado y en él se utilizaron las técnicas estadísticas más refinadas con que se contaba. Sin embargo , en materia de censo económico, la primera experiencia data de 1930, año en que se levantó el primer censo industrial , posteriormente se instituyeron el censo de comercio, el de servicios y el de transportes.

Evidentemente, en los primeros tiempos el universo de capturas fue restringido, empero, conforme se ha desarrollado el país, las necesidades de mayor información han traído como consecuencia directa la modificación de la cobertura conceptual de cada uno de los censos.

En este sentido, cabe mencionar que en el programa de censos económicos establecidos para 1981, figura el levantamiento el censo de la industria de la construcción, cuya única experiencia previa fue la obtenida en 1961. Del mismo modo, destaca la realización del primer censo del sector de pesca.

#### **6.2.1. OBJETIVOS DE LOS CENSOS ECONOMICOS DE 1981**

Como se mencionaba al principio, la técnica censal consiste, en ubicar, identificar y enumerar totalmente las unidades sujetas a observación. En el caso concreto de los Censos Económicos, el objetivo es el de ubicar, identificar y enumerar todos

los establecimientos que conforman los sectores económicos del país, sin incluir a los tipos agropecuario y forestal, ya que estos últimos son de materia de los censos correspondientes.

Sus objetivos pueden resumirse de la siguiente manera :

- Obtener la información estadística básica de los sectores económicos, para proporcionar una panorámica estructural de los mismos, que permita la elaboración de instrumentos de programación económica y la realización de análisis y estudios por parte de todos los interesados en la problemática económica del país.

- Establecer las bases que permitan la integración de un sistema de información económica con otras fuentes de información.

- Actualizar los directorios para la integración de los marcos de muestreo necesarios para la implantación de un sistema encuestas continuas que complementaran la información obtenida por los censos y cubrirán las demandas de la misma en los años intercensales.

- Contar con un archivo de datos con toda la información captada en la investigación censal para su ulterior explotación.

Dentro de las variables que se proyecta captar, destaca la información básica sobre el personal que ocupan las activida-

des mencionadas y las remuneradas de éste; y la concerniente al valor de los activos de las unidades productoras de los insumos que utilizan en sus procesos y de la producción que obtienen, así como sobre el valor de las ventas y los ingresos de los establecimientos sujetos a enumeración.

En esta forma, será posible proporcionar acorto plazo, la información organizada que coadyuve en las labores de planeación económica y social, que facilite las tareas relacionadas con la investigación científica y pueda ser utilizada por el público en general para sus fines particulares.

Además, a mediano plazo, la totalidad de las tareas censales permitirá estructurar los marcos muestrales a través de los cuales será posible el levantamiento continuo de encuestas sobre diferentes tópicos de las actividades económicas del país.

Las actividades a realizar, para conseguir los objetivos propuestos, son complejos. En efecto, el gran volumen de recursos humanos y materiales que se pone en movimiento en cada fase de la mecánica censal, representa un significativo esfuerzo de organización.

#### 6.2.2. PREPARATIVOS

Esta primera etapa se inicia con las labores de diseño, y en ella se integra lo que se ha dado en llamar el "paquete censal"

el cual está formado por el diseño conceptual, los cuestionarios y el plan de tabulaciones.

a) En el diseño conceptual, se define el marco teórico y los objetivos generales. Se determinan los conceptos que se piensen captar en el cuestionario, así como las definiciones y clasificaciones de tales conceptos; por tanto, puede afirmarse que con el diseño conceptual se procura:

- Seleccionar los temas y conceptos a tratar en los censales, basándose en el análisis de censos anteriores, en recomendaciones internacionales y en el esquema de cuestas nacionales.
- Revisar la coherencia de los conceptos contenidos en los censos anteriores, para corregir desviaciones conceptuales y mejorar la calidad del marco teórico en el sistema de información.
- Eliminar los problemas conceptuales presentados en los censos anteriores, tratando de dejar el máximo de continuidad en las series históricas.
- Incluir conceptos que el informante pueda responder con el máximo grado de veracidad, y que a la vez cubran las necesidades de información requerida del censo.
- Captar a través de los cuestionarios, información precodificada de materias primas consumidas y productos obtenidos en los subsectores de manufacturas y minería.

b) El cuestionario constituye el instrumento con que se capta la información, en él se plasman en forma de preguntas todos los conceptos que se proyecta recabar para cada uno de los censos.

c) Las tabulaciones, se estructuran una vez terminadas las labores anteriores, y son la forma final a través de la cual se presentan los resultados preliminares, así como los definitivos.

Los apoyos institucionales, consisten en obtener tantos recursos humanos y materiales, como la participación activa de los gobiernos estatales, cabeza de sector e instituciones diversas en el levantamiento censal. Para tal efecto, el Decreto Presidencial, establecerá las bases jurídicas para la preparación, levantamiento y tabulación de los Censos Económicos.

### 6.2.3. LEVANTAMIENTO

El levantamiento de los Censos Económicos, se basa en siguientes disposiciones generales :

- \* La LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA , que faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para planear, desarrollar, vigilar y realizar el levantamiento de los Censos Económicos Nacionales.
- \* LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, que en su artículo 5º establece como obligación de

todos los ciudadanos, la de cooperar en la realización de los censos.

- \* EL DECRETO PRESIDENCIAL, que en su oportunidad se promulgue declarando de interés nacional, el levantamiento de los censos y solicitando la colaboración de diversas instituciones y empresas de los sectores público y privado.

La Administración Pública confirma así su compromiso de salvaguardar la identidad de la empresa informante, mediante el manejo de datos agregados y la aplicación de distintos mecanismos de seguridad y vigilancia sobre la información original.

#### 6.2.4. ESTRATEGIA DEL LEVANTAMIENTO

##### a) CENSOS POR ENTREVISTA DIRECTA

Dada la heterogeneidad de los establecimientos que se encuentran en estos sectores, su dispersión geográfica y su distinta naturaleza diseñó una estrategia de levantamiento que habrá de llevarse a cabo en tres etapas; la primera consistirá en el empadronamiento de los establecimientos y en el censo de los establecimientos menores, la segunda; en la elaboración de directorios, y la tercera en el levantamiento censal de establecimientos mayores.

La primera etapa, tiene por objeto el registro de una

Cédula de Empadronamiento de todos los establecimientos económicos del país y el levantamiento censal de los establecimientos menores de los sectores de la minería, manufacturas, comercio y servicios no financieros. En términos operativos, esta primera etapa, consiste en el recorrido de todo el país, manzana por manzana en las zonas urbanas y localidad por localidad en las zonas rurales, por parte del personal contratado y capacitado expofeso.

La segunda etapa, tiene como finalidad la integración y depuración de los directorios e establecimientos mayores de los sectores de pesca, minería, manufacturas, construcciones, servicios y transporte de carga y pasajeros, con base a la Cédula de Empadronamiento obtenida en la primera etapa. Como se observará, esta etapa constituye el puente que media entre la primera y la tercera etapa, es decir, consiste en el tratamiento de la información obtenida en el padrón de establecimientos, con miras a la obtención de los elementos que permitan la conclusión del levantamiento censal, en una tercera etapa.

La tercera etapa tiene como objeto, el levantamiento censal de los establecimientos mayores y empresas de los sectores de construcción, pesca, transporte, minería, manufactura, comercio y servicios no financieros. Al igual que en la primera etapa, el recorrido censal habrá de ser realizado por el personal de campo. Los recorridos, habrán de planearse partir de la distribución de la carga de trabajo que se desprende de los directorios de estos establecimientos.

b) LEVANTAMIENTO DE CENSOS POR CONVENIO

Un segundo grupo de censos, es el que corresponde que corresponde a determinados sectores de la economía , cuyas operaciones se encuentran fuertemente reguladas por organismos o instituciones oficiales y en estos últimos, por ende, llevan registros rigurosos de las empresas o establecimientos que los componen.

En estos casos del levantamiento de la información , se realiza en forma directa con la institución reguladora a través de convenios, en lugar de efectuar encuestas a cada una de las unidades que integran la rama económica correspondiente.

Tal es el caso de los servicios financieros , regulados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros , los transportes aéreos, controlados por la Dirección General de Aeronáutica Civil, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por Aeropuertos y Servicios Auxiliares, los transportes marítimos, fluviales y lacustres controlados por la Subsecretaría de Marina Mercante.

En cuanto a la Industria de Generación y Transmisión de Energía Eléctrica, la Industria Petrolera, los ferrocarriles y el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), la realización de las labores censales será mediante negociaciones directas con la Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.), Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y el Departamento del Distrito Federal, respectivamente, para que entreguen la información requere

rida a través de los tabulados que se diseñen para ello

#### 6.2.5. ESTRUCTURA DE ORGANIZACION

En las tareas de levantamiento censal, intervendrá un equipo de trabajo de aproximadamente 15 mil personas distribuidas en los diferentes niveles de la organización censal, además de requerirse importantes recursos materiales y financieros, así como de una amplia campaña de difusión.

El Area Normativa, establece las normas de operación, vigilará su cumplimiento a lo largo de toda la operación censal y prestará la asistencia técnica requerida por los niveles operativos.

Por su parte, la estructura operativa representa la parte sustantiva de todo el levantamiento, constituye un enorme contingente distribuido a lo largo del territorio nacional. La totalidad de esta personal deberá provenir de cada una de las regiones que componen el país, los funcionarios podrán cumplir con su cometido censal sólo mediante un profundo conocimiento de las condiciones geográficas, culturales y político - administrativas, entre otras. La participación de los gobiernos estatales, así como en otros de diferente carácter, será un factor indispensable para la conformación de los cuadros directivos y operativos de campo de estructura.

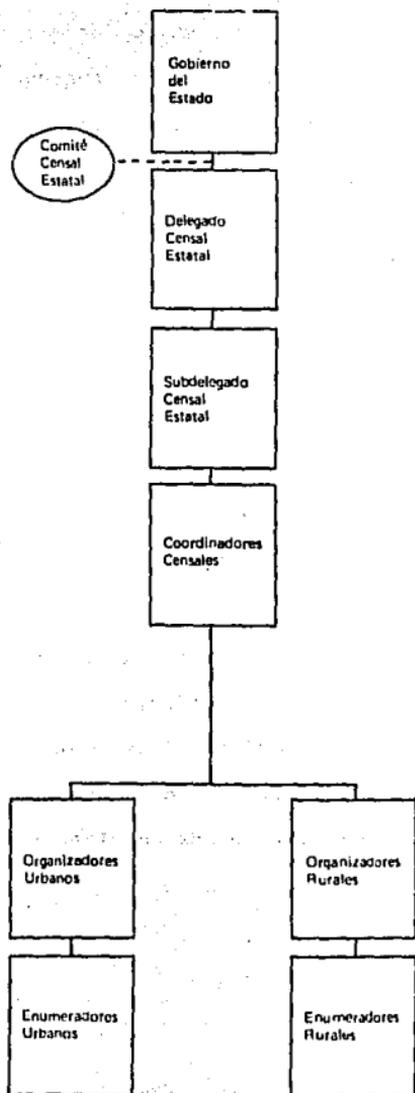
La estructura operativa, en su base estará formada por

cerca de 11 mil enumeradores, los cuales constituyen la fuerza principal para el levantamiento censal, ya que habrán de ser ellos los que establezcan contacto con los informantes de todo el país. Los enumeradores estarán coordinados por 2 200 organizadores, a razón de 5.1. en promedio, quienes serán responsables del levantamiento en un lugar determinado, formado por una o varias Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB). En una proporción de 5.1 también los organizadores serán dirigidos por 500 coordinadores responsables de un área que puede o no coincidir con la del Municipio.

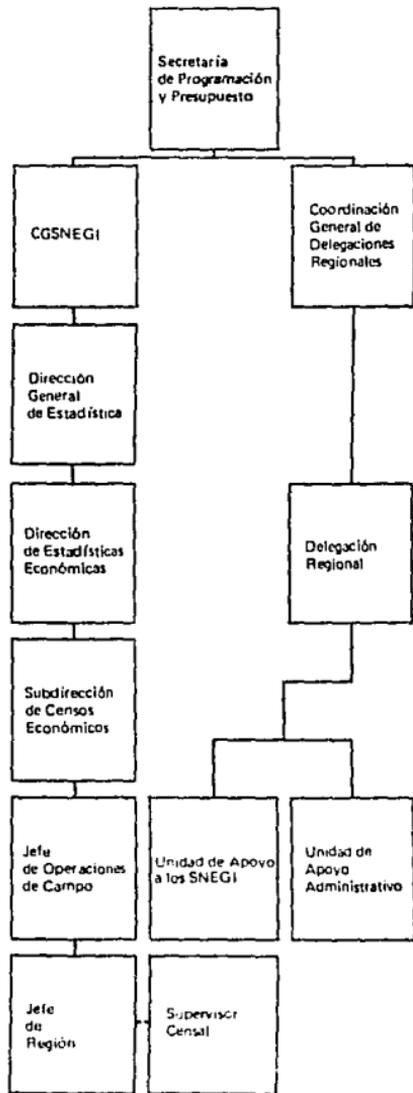
Para dirigir, supervisar y controlar a todo este personal, se requerirá la participación de 82 Subdelegados y 32 Delegados Censales Estatales, los cuales serán responsables del levantamiento a nivel de cada entidad federativa. Sobre estos funcionarios recae una tarea sumamente importante, pues constituye el pivote donde se unen las estructuras normativa u operativa; y representan el nivel en el cual se integran los apoyos estatales. Una vez integrado el contingente operativo, oportunamente habrá de capacitársele adecuadamente para asegurar un alto grado de confiabilidad y de confidencialidad en la información que sea captada.

Finalmente, la estructura de apoyo administrativo atenderá los aspectos relacionados con la administración y financiamiento del operativo de campo. Esta estructura, depende de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se encuentra formada por las Delegaciones Regionales de la S.P.P., en cada Estado.

**ESTRUCTURA DE ORGANIZACION OPERATIVA PARA EL LEVANTAMIENTO DE LOS CENSOS ECONOMICOS**



**ESTRUCTURA DE ORGANIZACION NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA PARA EL LEVANTAMIENTO DE LOS CENSOS ECONOMICOS**



#### 6.2.6. ENCUESTA DE COBERTURA Y SESGO

El objetivo de esta encuesta, es medir el subregistro , esto es, calcular la porción de establecimientos que no fueron censados por diversas razones durante el levantamiento censal.

En el programa actual, se llevará a cabo la encuesta de cobertura a nivel nacional, lo cal seguramente habrá de redundar en una mejor evaluación de las labores realizadas.

#### 6.2.7. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION

El tratamiento de la información captada, consistirá en ordenar y validar los cuestionarios censales para iniciar en forma organizada el proceso de computo de la información, para ello se elaborarán programas de procedimientos y se digitará y analizará la información para posteriormente, realizar la validación electrónica de la misma. Su objetivo central, es ordenar los datos contenidos en los cuestionarios censales - a través de equipos electrónicos -, a fin de agilizar la obtención de los resultados y el manejo mismo de la información.

#### 6.2.8. DIVULGACION

Para satisfacer las necesidades de información de los usuarios, tanto institucionales como privados; así como para promover el uso de la información censal a una cobertura mayor de

usuarios, se difusión se realizará por medios accesibles , se integrará un paquete de divulgación consistente en: publicaciones , mapas servicios de consulta, bancos de datos y micro fichas,entre otros medios.

Se tiene previsto, dentro del programa de actividades a realizar, y para lograr una amplia divulgación de los resultados censales, que además de las publicaciones ya tradicionales como son los resúmenes generales de cada censo, se elabora una serie publicaciones cuyo contenido se centrará en aspectos específicos de la temática censal.

Estos medios tendrán la finalidad de cubrir demandas específicas de los usuarios y, en su conjunto, serán los instrumentos que permitirán una mejor divulgación de la información pactada a través de los censos, y por ende, una mejor utilización de tal información.

### 6.3. LOS CENSOS AGRICOLA, GANADERO Y EJIDAL

#### 6.3.1. DEFINICION Y OBJETO

Desde 1930, se han efectuado decenalmente este tipo de censos, el sexto de los cuales se levantó en 1981.

Se puede definir a este censo como el conjunto de operaciones tendientes a lograr la enumeración total de las unidades

de producción existentes en la agricultura, la ganadería y aquellas otras, cuyos predios se destinan a usos forestales.

El objetivo general de los Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, es registrar directamente la información básica - cuantitativa y cualitativa - de las principales características del aparato productivo del sector agropecuario. Esto permitirá profundizar en el conocimiento de su estructura y servirá de sustento para la problemática que presenta su desarrollo. Paralelamente, la información captada a través de censo, permitirá elaborar marcos de muestreo que serán la base sobre la cual se integrará un sistema de encuestas del sector agropecuario, que permitirá subsanar las deficiencias de la estadística continua actual, a la vez que representará un mecanismo adecuado para complementar y mantener al día los temas incluidos en el censo.

De esta breve descripción de los objetivos del censo, podemos extraer cuales son sus características: se trata de un censo esencialmente económico; en segundo lugar destaca el hecho de que la formación de marcos de muestreo exige que su cobertura estadística no se circunscriba a las áreas donde se desarrolla la actividad agropecuaria, es decir, a las unidades de producción, sino que debe cubrir al menos en los conceptos, de uso del suelo, a los predios rurales que no se dedican a actividades agropecuarias y forestales.

A continuación se describen en forma general las acti-

vidades que se desarrollaron para la realización de los Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, cuyo levantamiento se llevó a cabo en el segundo semestre de 1981.

### 6.3.2. PREPARATIVOS

Para este censo, la unidad básica de observación es la unidad de producción tipo establecimiento, entendiéndose por ella todo terreno que se aprovecha total o parcialmente para la producción agropecuaria y que sea explotado por una sola persona o con la ayuda de terceros. También, se considera unidades de producción agropecuaria, aquellos establecimientos que explotan ganado y obtienen productos agropecuarios, aun cuando no se posean tierras agrícolas.

En cuanto a la temática censal, pueden señalarse que estará enfocada fundamentalmente a recavar información sobre tenencia y extensión de las unidades productivas, la mano de obra que emplean y otros factores de producción que utilizan, así como acerca del tipo y cantidad de productos que obtienen, entre los tópicos más significativos.

Igualmente, a través del diseño conceptual, se establecen las funciones que cumplirá el censo en el sistema integrado de información agropecuaria, las cuales se orientan a proporcionar el marco geográfico necesario para estructurar un programa de estadísticas continuas.

### 6.3.3. LEVANTAMIENTO

Los objetivos específicos del levantamiento son: captar la información básica de todas las unidades de producción agropecuaria y forestal, del uso de suelo de todo el territorio nacional y de la pesca en interiores; esta formación servirá de base para integración de marcos de muestreo y del sistema de encuestas continuas.

Como soporte al levantamiento, se contará con el Directorio de Ganado de Poblaciones, que se integró en forma simultánea al levantamiento del X Censo General de Población y Vivienda, e identificar el número, especie y ubicación del ganado y de las huertas que se desarrollan en localidades; igualmente, se dispone de fotografía aérea y material cartográfico para determinar la localización de los predios en las zonas rurales.

Es importante mencionar, que dentro de la estructura organizativa para el levantamiento de los VI Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, la Secretaría de Programación y Presupuesto contó con el valioso apoyo de los Gobiernos Estatales, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través de sus áreas encargadas de organizar y administrar los Distritos distritos de riego y temporal, y de diversas agrupaciones de agricultores y ganaderos, lo cual sin duda alguna se reflejará en la realización más venturosa de este evento.

#### 6.3.4. TRATAMIENTO DE LA INFORMACION

Una vez concluida la etapa del levantamiento, se procede a concentrar la documentación a través de una organización previamente concebida; para este fin se emplearan los centros de captura establecidos para las actividades similares que se realizaron con motivo del X Censo General de Población y Vivienda.

De la fase de concentración de documentación, se pasa a la fase de captura, que es la que permite ordenar los datos y construir los archivos magnéticos que serán objeto de procesamiento en los equipos de computo.

#### 6.3.5. DIVULGACION DE RESULTADOS

Con el plan de divulgación, se pretende informar a la población en general, sobre los resultados censales, así como satisfacer las necesidades de información de los usuarios especializados en la problemática agropecuaria del país.

Para cumplir tales propósitos, el plan se integrará con un juego de tabulaciones que presentarán los datos preliminares y cuya publicación se previó a finales del primer semestre de 1982, los resultados definitivos serán dados a conocer por diferentes medios, en primer término aparecerán los volúmenes de divulgación general que mantienen la comparabilidad con los censos precedentes, estos volúmenes son el Resumen General y los Resúmenes por Entidad Federativa.

Asimismo, se presentarán volúmenes con las tabulaciones generales y especiales sobre pesca interna y costera.

#### 6.3.6. ENCUESTAS AUXILIARES

Por las características específicas del Censo Agropecuario, se requiere que el trabajo de captación de datos esté apoyado por algunos instrumentos adicionales al levantamiento mismo del censo, dichos instrumentos están representados en este caso, por la Encuesta de Rendimiento y Equivalencias y por la Encuesta de Precios Medios.

La Encuesta de Rendimientos y Equivalencias, se realizará con anterioridad al levantamiento y se convierte en un mecanismo auxiliar para homogeneizar toda la información sobre superficies y producción, y además resulta un mecanismo para evaluar la información proporcionada directamente por los productores durante el censo.

Con la Encuesta de Precios Medios, obtendrá información relativa a los precios medios rurales de productos agropecuarios y forestales, así como de las tierras y de algunos bienes de capital que prevalecieron en los ciclos agrícolas que comprenderá la cobertura temporal del censo., su utilidad quedará plasmada en el hecho de que a través de sus resultados se valorizarán los volúmenes de producción reportados en el censo.

### 6.3.7. ENCUESTA DE COBERTURA Y SESGO

Al igual que en el X Censo General de Población y Vivienda, por primera vez en este censo se realizará una evaluación tendiente a precisar el grado de cobertura logrado en la formación de directorios y en el levantamiento mismo; paralelamente se evaluará la calidad de la información al detectar los posibles sesgos en la respuesta a las preguntas censales.

Todo ello será posible mediante la realización de la encuesta de cobertura y sesgo, cuyo levantamiento se llevará a cabo en forma simultánea al censo, con la única variante de que requirió dos semanas.

### 6.3.8. ENCUESTAS COMPLEMENTARIAS

Con la finalidad de enriquecer el sistema de información agropecuaria, se iniciaron una serie de encuestas que captaron información relativa al uso del suelo, características de la producción, existencias ganaderas, fuerza de trabajo y organización de productores.

Este grupo de encuestas habrá de entregar resultados que sirvan para satisfacer algunas de las necesidades de información para la programación económica y social de la investigación, así como para complementar al servicio público de información.

Las ventajas de dicho grupo de encuestas , son innegables ya que gracias a ellas disminuirán las deficiencias observadas en los registros y encuestas continuas que a la fecha se elaboran y, adicionalmente, permitirán conocer con mayor precisión el flujo de recursos productivos, de las mercancías y de los servicios dentro de las unidades de producción que componen el sector agropecuario.

## 7. PRACTICAS CENSALES

### a) EL CENSO DE 1895

El primer Censo de Población realizado en el país, muestra una serie de problemas propios de un proyecto de tal magnitud que se efectúa por primera vez. Además, que habría que considerar que las circunstancias en ese momento no eran muy favorables, las comunicaciones eran extremos deficientes y el alto grado de analfabetismo de la población hace dudar de la validez del método de autoempadronamiento que fue utilizado.

Este se ha considerado como un experimento de los que se efectuaron posteriormente. De acuerdo con el informe, los antecedentes históricos de la actividad censal en México, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, una de las experiencias previas a los censos de vivienda, fue durante mucho el levantamiento de los Censos de Edificios o Casas. En 1885, se efectuó el primero de ellos y sus resultados aparecieron en los volúmenes del censo de población. Se captaron características como el número de edificios, los pisos de éstos, las viviendas, los cuartos independientes, etc. (6)

El Censo de 1885, fue efectuado por la Secretaría llamada entonces de Fomento, Colonización e Industria, por conducto

---

(6) "Imágenes de los Censos de Población y Vivienda". Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 41.

de la Dirección General de Estadística que había sido creada en el año de 1882. Dado que se carecía de experiencia censal y de que se clasificó la población en tres categorías: presentes, ausentes y de paso; se puede considerar este Censo como preparatorio del que se efectuó en 1900 y se presentó a frecuentes duplicaciones, omisiones o errores. Sin embargo, el de 1985 sirvió para conocer las características de: sexo, edad, estado civil, ocupación principal, lugar de nacimiento, nacionalidad e idiomas. Se utilizó la boleta familiar, o una para cada hogar. La elaboración de los datos duró 4 años y fue publicado en 30 volúmenes que correspondían a las entidades y una referente al país en general. La población se dio a conocer como resultado de la citada función fue, de 12' 632, 427 habitantes. (7)

#### b) EL CENSO DE 1900

Este censo no presenta cambios sustanciales con respecto al anterior, únicamente que la información no se publicó separada para los distintos tipos de población. En 1900, se amplió la información correspondiente al censo de edificios incorporando información sobre familias u hogares dentro de las casas.

El segundo Censo de habitantes (1900), se efectuó siguiendo los lineamientos generales del anterior, habiéndosele -

---

(7) Resumen General. Séptimo Censo General de Población. Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística. p. XIII.

umentado a las características que aquel captó, la de nacionalización de los extranjeros, se corrigió el concepto bajo el cual se juzgó a la población en 1895, de modo que se clasificó únicamente como de hecho. La boleta utilizada fue de la misma clase que en el censo anterior. La elaboración de los datos duró 4 años y se publicaron 31 volúmenes correspondientes a las entidades y un resumen general del país.

### c) EL CENSO DE 1910

Incluye una modificación importante, ya que presenta información a nivel de las divisiones políticas secundarias de las entidades (municipios, distritos, etc.) y por primera vez se clasifica a la población en urbana y rural, fijando el límite de 4, 000 habitantes. El Censo de Edificios, se hizo en 1909 y no se recogió información sobre familias, fue similar al de 1895. Los resultados de este censo se dieron a conocer junto con los del censo de población en 1910.

En el año de 1908, se comenzaron los trabajos para la organización del censo, que debería efectuarse en 1910, y como una labor previa, inspirado en el censo de 1900, los procedimientos que se siguieron para su preparación, fueron muy parecidos a los de aquel, y aunque fueron modificados algunos conceptos en vista de la experiencia adquirida, más bien pueden considerarse de forma que de fondo.

Sin embargo, se introdujeron algunos nuevos conceptos de que carecieron los censos anteriores, además de que algunos de los cuadros respectivos se hicieron comparativos con el de 1900 . Con mejores elementos de trabajo y mayor preparación se introdujo el uso de los números relativos tan necesarios en esta clase de elaboraciones.

La elaboración duró 3 años, y se publicaron 6 colúmenes de los cuales tres convinieron a la división territorial de las entidades y los cuadros comparativos de las características censales y tres de refirieron al país en general. Los conceptos que fueron captados se refirieron a: sexo, edad, estado civil, instrucción elemental, ocupación, nacionalidad, idiomas y cultos.

#### d) EL CENSO DE 1921

Debido a la situación que afectaba a todos el territorio, este censo enfrentó serias dificultades, las que obliaron a posponer el levantamiento que debió haberse hecho en 1920. La escasez y falta de preparación del personal censal, afectó la calidad de los datos, y retrasó la etapa de concentración de la información. La publicación de ésta, no se efectuó sino hasta el año de 1928. A diferencia del censo anterior, no se publicó información a nivel municipal, lo que constituye una grave limitación para los trabajos de comparación histórica. Además , no se hizo una enumeración completa de las localidades. (8)

(8) Ibidem., p. 45.

El 30 de noviembre de 1921, se llevó a cabo el IV Censo de Habitantes, que comenzó a ser preparatorio desde 1919 y que por los motivos que anteriormente se expusieron, no pudo llevarse a efecto en el año 1920. (9)

Para la ejecución de esa función se tropezó con un gran número de dificultades, unas de orden material, dado que muchos poblados estaban incomunicados completamente, no había seguridad en los caminos, el cambio de autoridades muy frecuentes, etc., y otras de orden moral entre las cuales cabe mencionar la falta de cooperación de algunas autoridades locales.

Sin embargo, se llevó a cabo el censo a la fecha indicada en la mayor parte del territorio del país y después de grandes esfuerzos desplegados por el Departamento General de Estadística Nacional, fue posible obtener que los gobiernos locales enviaran bien las boletas o las primeras concentraciones censales que existían en su poder y efectuar las elaboraciones correspondientes. Esta labor, por lo difícil que fue recoger la documentación, hacer las aclaraciones, etc., se demoró más de 5 años, de modo que la última publicación salió en el año de 1928.

Las entidades que concentraron los datos censales, fueron únicamente los siguientes: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El resto, no ejecutó este trabajo

(9) Ob., cit., p. XIV.

que de acuerdo con las disposiciones relativas debió hacer. (10)

Las características censales, fueron referentes a: sexo edad, estado civil, alfabetismo, prolificidad de casadas, viudas y divorciadas; ocupación, idiomas, razas, residencias, nacionalidad actual, bienes raíces y religión; habiéndose utilizado también la boleta familiar.

Como se ve, en 1921 fueron aumentados los conceptos de prolificidad y razas, que no figuraron en los censos anteriores.

Las publicaciones se hicieron en 32 volúmenes correspondientes a otras tantas entidades y una referente al resumen general del país. En este censo, aún cuando se hizo uso de los números relativos y se compararon algunas características con 1910, se hizo sentir la falta de algunos cuadros como el de ocupaciones que sólo fue elaborado para el total de la República. Además, se compararon grupos de entidades diferentes, sin hacer el ajuste previo y algunas elaboraciones carecieron de claridad; todos estos factores complicaron las labores del gabinete del Censo de 1930. (11)

#### e) EL CENSO DE 1930

Este censo marca una etapa definitiva en la historia censal del país, ya que para su realización, ejecución y publicación se establecen principios básicos que han sido modelo de los

(10) Ob., cit., p. XIV

(11) Ob., cit., p. XV

censos anteriores.

Se utiliza por primera vez la boleta colectiva, el método de la entrevista directa y la captación de la población residente. Además, se amplían las categorías para la captación de algunos temas como es el estado civil y la actividad económica. (12)

Se elaboró una nomenclatura nacional de categorías políticas en las que se describía la historia de la división político-administrativa del municipio, así como de las localidades que las formaban. (13)

En términos de organización, se recomendó la de las operaciones, contando con la estrecha colaboración de los gobiernos de los estados.

Al levantamiento de esta censo, precedió una amplia campaña de publicidad cuyo objetivo fue que la población estuviera bien enterada de los trabajos censales y declarara de la mejor manera posible los datos requeridos.

Desde luego, cabe observar que en el Censo de 1930, se captaron algunos conceptos con mayor amplitud y detalle que en los anteriores, por ejemplo: el que atañe a bienes raíces, que se refirió a los ubicados en el campo y en la ciudad; y así el empadronado vivía o no en casa de su propiedad. Al captar el dato de

(12) *Ibidem*, p. 47.

(13) *Ibidem*, p. 47.

defectos físicos se investigó, si por causas de ellos el empadronado estaba imposibilitado para trabajar, y en el estado civil se aumentó el concepto de "unión libre".

Por otra parte, la boleta captó el dato relativo al tiempo que hacía que los individuos que carecían de trabajo estaban sin él. Con motivo de las mejoras introducidas en la boleta censal, fue posible efectuar nuevas elaboraciones, hacer mejores agrupaciones y, exponer con más detalle las características de la población del país.

Al hacer la exposición se tuvo en cuenta la gran utilidad que presta el uso de los números relativos y la necesidad que existía de hacer el mayor número de comparaciones posibles de modo que la mayor parte de las cifras se comparan a partir de 1900 y únicamente en el caso de no tener datos de aquel año o de censos posteriores, los cuadros se reducen a exponer los resultados del efectuado en 1930; todos los cuadros contienen, sin excepción, números relativos. (14)

Las principales y nuevas elaboraciones efectuadas con los datos de 1930 son: estado civil, por grupos de edad, alfabetismo, población rural y urbana, por municipios, población distribuida por períodos de vida, ocupaciones por capítulos y divisiones, familias y número de miembros de ellas, idiomas nacionales y extranjeros, y lista alfabética de localidades, comparando cada una entre 1921 y 1930.

(14) Ob., cit., p. XV.

En cambio, no se captaron los datos relativos a razas ni a prolificidad, los primeros por que habiendo salido numerosos grupos indígenas del aislamiento en que los mantuvieron la legislación y la vida colonial, y al incorporarse a los demás elementos de nuestra demografía han perdido sus características étnicas distintivas, incluso su idioma; y sus individuos se han mezclado con los individuos de otros grupos indígenas, con mestizos, con criollos y con extranjeros, sin que haya quedado rastro legal o administrativo de estos mestizajes, pues nuestra estratificación social, particularmente desde la Revolución iniciada en 1910, ha dejado de obedecer categorías étnicas, para sujetarse a las categorías económicas.

En estas condiciones, los datos captados sobre razas, han resultado progresivamente falsos, pues salvo casos excepcionales, como los que presentan los grupos aislados todavía de la vida nacional -entre los que también se han podido constatar mestizajes esporádicos, o a las contadas familias de la antigua nobleza española o criolla que han seguido la costumbre desusada, de anotar los matrimonios en su árbol genealógico-.

#### f) EL CENSO DE 1940

Una de sus principales características es la inclusión de mayor número de temas en relación a los censos anteriores tales como fecundidad y rama de actividad entre otras, y la inclusión de preguntas relativas al tipo de calzado, vestido y consumo

o no, de pan de trigo.

Se inició la edición de la listas alfabética de las localidades según el municipio al que pertenecían con su población por sexo, la cual a partir de 1950 se denominó "integración territorial". (15)

#### g) EL CENSO DE 1950

A partir de 1948, entran en vigencia las recomendaciones internacionales para los censos de la Comisión del Censo de las Américas (COTA); para la elaboración del censo de 1950 se consideraron tales recomendaciones, las que permiten garantizar la comparabilidad internacional a nivel del Continente Americano. (16)

Para fines del levantamiento censal, se dividió el país en 32 Entidades Federativas, subdivididas a su vez en 136 regiones y éstas en 779 zonas.

En general, cada región quedó formada por 18 municipios y cada zona por 3 municipios. (17)

Se introdujeron cambios importantes con respecto al contenido de la temática censal especialmente en lo referente a la actividad económica. También se agregaron los temas de ingre-

(15) *Ibidem*, p. 49.

(16) *Ibidem*, p. 49.

(17) *Ibidem*, p. 49.

so y gasto, los cuales obtuvieron por métodos de muestreo. En 1950, se realizaron por primera vez en forma conjunta, el censo de población y de vivienda.

#### **h) EL CENSO DE 1960**

Las características del censo fueron semejantes al de 1950.

Previamente al levantamiento de este censo, se hicieron cuatro censos experimentales en poblaciones con características sociales y culturales diferentes, lo cual permitió comprobar que el método de autoempadronamiento no era efectivo.

Salvo algunas excepciones, la información se publicó a nivel municipal; pero no se publicaron algunos de los campos captados por primera vez en la boleta censal, tales como el número de años que la persona tenía de residir en una entidad diferente a la de nacimiento, el número de días trabajados la semana anterior y el tipo de combustible usado para cocinar.

#### **i) EL CENSO DE 1970**

Una modificación importante en este censo, con respecto a los anteriores, fue la asignación de una boleta censal para cada vivienda y la inclusión de una zona de respuestas precodificada para algunas preguntas.

Esta última adición era con el objeto de obtener información lo mas exacta posible para algunos temas como los de nivel y grado de instrucción y de actividad económica de la población.

En relación al procesamiento de la información, se utilizaron los sistemas más modernos de computación electrónica existentes en aquella época, lo cual permitió que los resultados preliminares se publicaran en noviembre de 1970.

"El censo, organizado como expresión numérica en torno a la pregunta fundamental de ¿cuántos somos ...?, no arroja, sin embargo, un resultado puramente cuantitativo. La interrelación de los diferentes datos..., proporciona además connotaciones cualitativas respecto a ¿cómo somos, que tanto y de que manera contrastamos entre nosotros mismos?, y que también o tan mal estamos resolviendo nuestros distintos problemas..." (18)

"Podríamos considerar el censo como una fotografía, una imagen aislada en el tiempo, la única que se puede tomar del conjunto de nuestra población... Si nos disponemos a observar la serie fotográfica iniciada en 1895, podríamos captar, aunque sea pálidamente, algo del drama de nuestra historia en cerca de un siglo, de nuestra realidad en movimiento: qué tanto crecemos, qué tanto nos urbanizamos..." (19)

---

(16) Dr. Fernando Rosenzweig. "La información censal como herramienta de transformación". Talleres de consulta sobre el diseño conceptual del X Censo de Población y Vivienda, 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México 1979. p. 18.

(19) Op., cit., p. 19.

"La población constituye el elemento vertebrador de la política económica y social que está encausando el complejo proceso de cambio necesario para lograr un nuevo modelo de desarrollo. Las metas instrumentales se subordinan y dimensionan explícitamente a partir de la población." (20) y (21)

---

(20) Para todo lo referente a población y vivienda, véase: La Población de México. *Ibidem*, p. 55.

(21) Lic. Sergio Mota, "Notas sobre el significado de la información Sociodemográfica, del Censo de Población 1980 y el Sistema Nacional de Información." *Ibidem*, p. 55.

**CARACTERISTICAS DEL LEVANTAMIENTO DE LOS CENSOS DE POBLACION EN  
MEXICO ( 1985 - 1980 ) \***

AÑO	FECHA	TIPO DE CENSO	BOLETA	FORMA DE EMPADRONAMIENTO
1985	20 de octubre	de hecho (1)	Familiar (3)	Autoempadronamiento
1900	28 de octubre	de hecho (1)	Familiar (3)	Autoempadronamiento
1910	27 de octubre	de hecho (1)	Familiar (3)	Autoempadronamiento
1921	30 de noviembre	de hecho (1)	Familiar (3)	Autoempadronamiento
1930	15 de mayo	de derecho (2)	Colectiva (100 habitantes)	Entrevista
1940	6 de marzo	de derecho (2)	Colectiva (80 habitantes)	Entrevista
1950	6 de junio	de derecho (2)	Colectiva (45 habitantes)	Entrevista
1960	8 de junio	de derecho (2)	Colectiva (50 habitantes)	Entrevista
1970	28 de enero	de derecho (2)	Por vivienda	Entrevista
1980	4 de junio	de derecho (2)	Por vivienda	Entrevista

\* FUENTE: El Concepto de Población Económicamente Activa en los Censos de Población Mexicanos, 1985 a 1970. Clara Jusidman Rapoport, México, D.F., 1975.

- (1) Se captó a la población de hecho o de facto, es decir, las personas se empadronaron según el lugar en el que se encontraban presentes en el momento del levantamiento censal.
- (2) Se captó a la población de derecho o de jure, o sea, los habitantes se censaron de acuerdo a su lugar de residencia habitual en el país.
- (3) Se usaron tres boletas: una para la población presente, otra para la población de paso y otra para la ausente. Sin embargo, sólo en 1985 se publicó información por separado por cada tipo de población y, además, para la población de hecho y para la residente.

\* (1), (2) y (3) Ibidem, pág. 37

## B) DINAMICA DE LA POBLACION

### 1. SU DOCUMENTACION EN EL REGISTRO CIVIL

Los actos o hechos relativos al estado civil de las personas en cuanto entrañan consecuencias jurídicas deben inscribirse en los registros destinados a ese objeto, el acto de la inscripción es un acto auténtico y prueba la existencia y estado civil de las personas, es decir, se registro civil ; tal es la importancia de esta institución desde el punto de vista jurídico. (22)

Pero el registro civil no es solamente el archivo en donde se guardan los documentos auténticos del status personarum, a fin de dar rápidamente la prueba de nacimientos, muertes, matrimonios, calidad de ciudadano o de extranjero, domicilio o residencia, sino que es un órgano permanente de estadística demográfica que sigue diariamente el dinamismo de la población, y sirve a la Administración Pública para conocer loas condiciones legales de la población.

De ahí la utilidad desde el punto de vista esencialmente administrativo, que tiene todo informe sobre la población.

---

(22) Bielsa, Rafael. "Ciencia de la Administración". Segunda Edición actualizada, Roque Depalma editores, Buenos Aires, 1955 p. 322.

## 2. UTILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS REGISTROS

La Administración Pública, utiliza los registros en la organización de los principales servicios públicos, de los cuales son, auxiliares necesarios para los fines siguientes :

- 1º) Para contribuir a la comprobación del exacto cumplimiento de los deberes del ciudadano respecto del Estado, en lo concerniente :
  - a) al reclutamiento militar, pues facilita la aplicación de las leyes de enrolamiento, ya que, de acuerdo con las informaciones generales de los registros, la administración militar ordena el padrón de clases y la organización de contingentes;
  - b) a las obligaciones escolares, haciendo conocer el porcentaje de población de edad escolar que recibe instrucción, lo cual importa al legislador, principalmente para adoptar las providencias necesarias en la ley;
  - c) al establecimiento de las listas de contribuyentes (sobre todo donde rige el impuesto);
  - d) a la información de listas electorales.
- 2º) Para facilitar la misión de la policía administrativa y judicial. En efecto, los registros sirven :
  - a) a la policía de seguridad, porque le presta eficaz ayuda, toda vez que constando en ellos los datos primarios de las personas se hace más fácil la búsqueda de éstas;

b) a la policía judicial, cuando se trata de la existencia de las personas. Siendo obligatoria la certificación del registro para la inhumación de cadáveres y para la constancia de la causa del fallecimiento, la autoridad judicial logra así una información que le es indispensable en el esclarecimiento de los crímenes.

3º) Para las relaciones de la vida jurídica en general. El individuo tiene por medio del registro una prueba cierta de su situación jurídica propia de su vinculación legal respecto de otros (parentesco legítimo o natural), y los terceros que tratan con él, encuentran en el registro un medio útil para conocer la seguridad de sus relaciones en cuanto éste les suministra datos relativos a la capacidad legal (si se trata de un menor, o menor emancipado, o si se trata de una mujer casada). (23)

4º) Finalmente, desde el punto de vista estadístico, los registros constituyen un medio de verificación permanente del movimiento intrínseco de la población, cuyo conocimiento es necesario a la Administración y conveniente al legislador, toda vez que haciéndose conocer la condición legal de los nacidos o fallecidos, el aumento o disminución de los matrimonios y sus características -en cuanto puede informarlas el registro-, lo pertinente es establecer los llamados "remedios" legislativos necesarios.

---

(23) Rafael Bielsa, op., cit., p. 323.

Y decimos necesarios para la Administración, por que muchas de sus ramas atienden especialmente (en la organización de sus servicios) a los datos que la información demográfica le suministra. Por ejemplo, respecto de la autoridad sanitaria, para que sus servicios sean eficientes y oportunos, se debe conocer a ciencia cierta el porcentaje a causa de una u otra enfermedad o clase de enfermedad; y así de los demás. (24)

---

(24) Rafael Bielsa, op., cit., p. 324.

## **CAPITULO IV**

### **Análisis del empleo y sus consecuencias en el crecimiento de la población**

## S U M A R I O

1. Definiciones y Conceptos; 1.1. Personas Ocupadas; 1.2. Personas Desocupadas; 1.3. Mano de Obra; 1.4. El crecimiento de la PEA urbana y rural (oferta); 1.5. El crecimiento de la población ocupada (demanda); 1.6. La migración y sus causas; 1.7. El Empleo y las Actividades Gubernamentales; 1.8. El Empleo en el Sector Autónomo; 1.9. El Sector de Subsistencia; 1.10. La Mujer Trabajadora; 2. La Acción Administrativa y el Empleo; 2.1. La acción administrativa en la construcción de una política de empleo; 2.2. Marco Institucional para la Programación del Empleo; 3. Nivel Normativo; 3.1. Diagnóstico; 3.2. Objetivos en la Planificación del Empleo; 3.2.1. Objetivos de empleos y distribución de ingreso; 3.2.2. Objetivos de empleo y desempleo; 3.2.3. Objetivos de empleos productivos y subempleo; 3.3. Políticas: a) Política para el Desarrollo Urbano de Centros de Población; b) Política de Impulso; c) Política de Consolidación; d) Política de Ordenamiento y Regulación; e) Política que se relaciona con los elementos componentes y acciones de Sector Asentamientos Humanos; 4. Nivel Estratégico; 4.1. Programa de Acción Concertada; 4.2. Programa de Apoyo a las Prioridades Sectoriales; 4.3. Programa por convenirse con los Gobiernos de los Estados y Municipios; 4.4. Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982; 5. Comisión Consultiva del Empleo; 6. Grupo Intersectorial para la Programación del Empleo; 7. Grupos Internos para la Programación del Empleo; 8. Sistema Nacional de Programación del Empleo.

## 1. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

### 1.1. PERSONAS OCUPADAS

El término "personas ocupadas", comprende a todas las personas que ejercen una actividad remunerada, sin tomar en cuenta la edad. La remuneración puede recibirse en efectivo o en especie. Los empleadores y los trabajadores independientes pueden no recibir ganancia o ingreso alguno en un año determinado. Sin embargo, en todos los casos el trabajo debe de ser, por su naturaleza y carácter de los que corrientemente son remunerados. (1)

Conviene mencionar el grupo tan importante en la agricultura, de los miembros de la familia que trabajan sin remuneración. Es evidentemente necesario servirse de una base para determinar el número de personas que toman parte, más o menos activamente en la producción para el mercado, inclusive aquellas que, en calidad de miembros de familia, no reciben remuneración, por que de otra manera sería imposible calcular la productividad agrícola y proceder a comparaciones internacionales de empleo y de la productividad.

De todos modos, es deseable para los fines de comparación internacional de la productividad, poder disponer de una

---

(1) Oficina Internacional del Trabajo. "Estadística del Empleo, del Desempleo y de la Mano de Obra". Estudio Metodológico. Informe preparado para la VI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo. (Montreal 4-12 1947), Ginebra 1948, p.11

clasificación completa de todas las personas, inclusive los miembros de familia no remunerados, que no se cuentan en la mano de obra, debido a las horas de trabajo que efectúan por semana.

Debieran mencionarse dos grupos especiales de trabajadores. El número de "personas ocupadas", debiera comprender a las personas que se encuentran en los campos de trabajo, siempre que gocen de la libertad de buscar otro empleo alternativo ; pero no se incluirá a las personas de dichos campos que no estén en libertad de efectuar esta selección, ni a las personas confinadas en prisiones o instituciones análogas.

Las personas directamente empleadas por una autoridad pública o en trabajos de socorro público de emergencia también debieran incluirse en las estadísticas de las "personas ocupadas" pero cuando las condiciones de empleo de estas personas sean inferiores a las de los empleados públicos regulares dedicados al mismo género de trabajo, su número debiera indicarse separadamente.

## 1.2. PERSONAS DESOCUPADAS

Para que el trabajador pueda ser clasificado como desocupado es preciso que busque trabajo. Puede inscribirse en una oficina de colocación, visitar posibles empleadores, contestar anuncios o hacer esfuerzos análogos por encontrar trabajo.

El requisito de que el trabajador debe estar en busca de trabajo para ser clasificado como desocupado, excluye las personas confinadas en prisiones y asilos de dementes, los enfermos y otras categorías semejantes. Las personas que se han retirado del trabajo, no se consideran desocupadas porque no buscan trabajo, Sin embargo, los jóvenes que nunca han trabajado, pero que buscan empleo, se consideran desocupados.

El trabajador debe poder desempeñar un empleo si se le ofrece. Esta disposición excluye las personas a las cuales les está expresamente prohibido por la ley o la reglamentación, tomar un empleo, por ejemplo, los turistas o los inmigrantes de cierta clase a quienes se niega el derecho de aceptar un empleo en el país que visita. Los enfermos y las personas detenidas u hospitalizadas de manera que no pueden aceptar trabajo si se les ofrece, tampoco están dentro del campo de aplicación de esta disposición. Sin embargo, se incluye las personas que se encuentran sencillamente incapacitadas para trabajar, por ejemplo, demasiado viejas, demasiado jóvenes o sin experiencia alguna, o que no tienen la formación necesaria para ocupar un puesto determinado, las mujeres que deben ocuparse de la casa además de trabajar, o las personas parcialmente incapacitadas o inválidas. Todos los trabajadores están expuestos a riesgos de invalidez, cuando obtienen trabajo, algunos más que otros. (2)

Puede negarse a los trabajadores el derecho a las pre-

---

(2) op., cit., pp. 13 y 14.

taciones de desempleo cuando hayan pasado de una edad determinada cuando sea poco probable que encuentren empleo o cuando las comisiones encargadas de interrogarlos estimen que no puedan desempeñar un empleo corriente. Estas decisiones, implican la aplicación de disposiciones especiales por parte de la legislación sobre el seguro de desempleo. Los trabajadores en cuestión serán excluidos justamente del total de los beneficios de las prestaciones. No obstante, si buscan trabajo y si pueden aceptarlo, si se les ofrece, entran también en el total de desocupados.

De esta definición del desempleo, se desprende que un total de desempleo que comprende a los trabajadores jóvenes y a los demás edad, a los que tienen oportunidad de encontrar un nuevo empleo y a los que tienen muy poca, no proporcionan suficiente información sobre el desempleo. Para que la cifra total del desempleo sea exacta, debe completarse mediante detalles sobre las características de los desocupados. Sean cuales fueren los totales computados en un país acerca de los desocupados asegurados, el número de desocupados que reciben prestaciones u otros grupos, los cálculos más satisfactorios sobre el desempleo total, sería una cifra de todas las personas que buscan trabajo lucrativo y que no están empleadas, siempre que puedan ocupar un trabajo si se les ofrece. Esta evaluación completa del desempleo, sería aún más útil si se les completara mediante una clasificación que proporcionará datos sobre las características de los desocupados.

### 1.3. MANO DE OBRA

Para fines estadísticos, el término "mano de obra" debiera incluir todas las personas ocupadas y desocupadas según la definición anterior, inclusive el personal de las Fuerzas Armadas. (3)

La mano de obra civil, debiera incluir todas las personas ocupadas y desocupadas, inclusive el personal de las Fuerzas Armadas. (3 BIS)

### 1.4. EL CRECIMIENTO DE LA PEA URBANA Y RURAL (OFERTA)

Al comparar las tasas proyectadas, con las tasas observadas para el decenio se ve que éstas últimas son generalmente inferiores o casi iguales a la tasa proyectada. En sólo un caso, la tasa observada es ligeramente superior a la tasa proyectada. Esto viene a mostrar que eventuales tendencias de desequilibrio en el mercado de trabajo a nivel nacional, no eran el resultado de una oferta global mayor que la proyectada.

Las tasas observadas en la minería, son insignificantes salvo en algunos países de poca población donde el número de personas de este sector es en todo caso muy reducido. Se desprende de los datos, que la tasa de crecimiento de la PEA urbana, es sustancialmente mayor que la tasa de crecimiento global, y que la tasa de crecimiento de la PEA rural, es sustancialmente inferior en todos los países.

Esto indica que hay un flujo importante de la mano de obra que se desplaza de las zonas rurales hacia las urbanas. De esto se desprende que la tasa global de crecimiento de la PEA por sí sola, es poco adecuada, en el contexto de la planificación del empleo. Un eventual equilibrio a nivel nacional -en este caso no necesariamente- significa un equilibrio en el mercado de trabajo urbano. De allí, que los mercados de trabajo urbano y rurales tengan que ser tratados separadamente en los planes. Ello tiene particular importancia en relación con el subempleo urbano que en alguna medida depende el subempleo rural. Los flujos migratorios alimentan los mercados de trabajo urbanos. Con la demanda insuficiente, que es característica de las grandes urbes, estas personas ingresan en las filas de los subempleados y viven en condiciones de extrema pobreza. (4)

#### 1.5. EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION OCUPADA (DEMANDA)

Las tasas de crecimiento de 1970-1980, están por debajo de las metas; como estas tasas, son promedios del decenio, puede ser que escondan diferencias año a año y que los planes específicos puedan haber tenido un efecto mayor durante los años correspondientes.

Los planes que postularon una meta por encima de la

---

(4) Bellus, Thomas. Editorial Organización Internacional del Trabajo. "Empleo y Planes de Desarrollo 1970-1980", p. 42.

tendencia histórica, no alcanzaron la meta pero sin embargo , se logró en estos casos, aumentar la tasa de crecimiento por encima de la tendencia histórica.

En seis casos, la tendencia de los años 1970-1980 , era mayor o igual a las metas establecidas en los planes; sin embargo solamente tres de esos seis planes, habían establecido una meta por encima de la tendencia histórica.

Por último, si comparamos las tendencias reales de 1970-1980 con la tendencia histórica, se deduce que la tendencia de 1979-1980 está por encima de la tendencia histórica en la mayoría de los países.

#### 1.6. LA MIGRACION Y SUS CAUSAS

La investigación sobre la migración realizada por el PME, ha replanteado la noción de que los salarios elevados y la esperanza de encontrar trabajo en las zonas urbanas, constituyen la causa esencial de la migración.

Sus estudios, revelaron que los cambios en las estructuras agrarias y en los procesos laborales son un factor de migración interna, igualmente importante. Las medidas legales destinadas a limitar esta migración apenas surten efecto.

Según el Programa Mundial del Empleo, la mejora de las

condiciones en el lugar de destino de los migrantes, sólo puede aumentar con el flujo migratorio.

La migración del campo a la ciudad, no es sin embargo, un problema tan grave como a menudo se afirma. Por supuesto, que la congestión urbana conlleva costos, pero en conjunto, los migrantes resultan beneficiados y pueden contribuir a aumentar las tasas de crecimiento de los ingresos y la producción. (5)

#### 1.7. EL EMPLEO EN LAS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES

El crecimiento de las Actividades Gubernamentales (AG), depende de dos factores :

- a) De la demanda de sus servicios; y
- b) De los recursos para pagarlos.

La demanda de los servicios prestados por las AG, tiende a crecer con el aumento de la injerencia del Estado en la economía (funciones de control y planeación), con el aumento de las tensiones sociales y con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Todo indica, que la demanda de los servicios originados en las AG, crece más que en proporción al producto de la economía capitalista, en función de los efectos sociales y políticos del desarrollo capitalista y tiende generalmente a superar su oferta: excesivas demoras en la justicia, superpoblación carcelaria, atención lenta en los servicios de previsión social, falta de cupos en la educación pública, etc. (6)

Todo lleva a creer que las AG, se encuentran en una situación de plena capacidad, por lo menos parcial, y que el verdadero límite a su expansión no se encuentra en una insuficiencia de la demanda, sino en la escasez de recursos para pagarla.

En consecuencia, si admitimos que las AG son predominantemente solventadas por el excedente de la economía capitalista, tenemos que concluir que la expansión de las AG depende en última instancia, de la expansión de la economía capitalista. El excedente de esta última se divide en tres partes :

a) La que se destina a mantener a los miembros no productivos de la sociedad capitalista: rentistas, sus empleados y dependientes;

b) La que se destina a inversiones líquidas , siempre que la economía capitalista se encuentre en reproducción ampliada y;

c) La que se destina a remunerar las AG.

Se puede considerar la primera parte del excedente , la que mantiene a los miembros no productivos de la sociedad , como relativamente incomprensible y tendiente a crecer con la expansión demográfica del grupo a cuyo consumo se destina y con la elevación del nivel de este consumo, en función de los "nuevos productos" que la economía capitalista va introduciendo. (7)

(5) Oficina Internacional de Trabajo. "Programa Mundial del Empleo. ¿Qué es? , ¿Qué hace?", Ginebra 1984, p. 33.

(6) Singer, Paul. "Economía Política del Trabajo". Elementos para un análisis histórico-estructural del empleo y de la Fuerza de Trabajo en el Desarrollo Capitalista, siglo XXI editores, pp. 93 y 94.

(7) Ob., cit., pp. 94 y 95.

Un dato relevante, es que la productividad del trabajo en las AG esta lejos de crecer con el mismo ritmo con que tiende a aumentar en la economía capitalista. Es verdad, que algunas actividades de control y de procesamiento, están siendo afectadas por cambios de proceso principalmente, mediante la utilización de la computación electrónica. Pero las actividades de seguridad y de mantenimiento del orden y los servicios sociales ( educación , salud, asistencia social ) no han sufrido cambios significativos de proceso. Así, debe admitirse que la expansión de las AG tiende a inducir un aumento del empleo en estas actividades en esta proporción casi idéntica al crecimiento de sus servicios.

Hay, sin embargo, un límite para esta expansión del empleo: es la que proviene de la estructura de la oferta de la Fuerza de Trabajo (FT). Las AG, demandan cada vez, mas mano de obra con levada calificación, ya que numerosos servicios de rutina están siendo mecanizados. Es muy probable que la expansión de empleo en las AG llegue más bien a competir con la demanda de mano de obra calificada proveniente del sector capitalista , que al absorber la creciente oferta de FT no calificada. Si eso fuera cierto, la expansión de las AG tenderá a precipitar la economía global en una situación de pleno empleo parcial, mucho antes de que se pueda alcanzar el pleno empleo total. (8)

---

(8) Ibidem, p. 96.

### 1.8. EL EMPLEO EN EL SECTOR AUTONOMO

Definimos el sector autónomo de la economía como "aquel que está compuesto por iniciativas individuales y cuyo producto se destina al mercado." (9)

El sector autónomo. se compone predominantemente de: a) explotaciones campesinas, b) unidades de comercio al menudeo, c) unidades de prestación de servicios (bares, talleres de reparación, jardineros, limpia botas, transportistas, taxistas), d) artesanos e industrias domésticas (costureras, sastres, ceramistas), e) profesionistas liberales, f) lumpen ( mendigos, prostitutas, delincuentes ).

La sobrevivencia de la economía autónoma, sólo de explicaríamos por el hecho de que los individuos integrados a ella , subremunerarían su trabajo, su capital y/o tierra. Los costos más elevados de la producción "autónoma", son compensados por la subremuneración de los factores de la producción; personas de la familia que trabajan y no reciben salario, valor locativo del espacio doméstico utilizado para la producción que no está considerado en la formación del precio del producto, ocurriendo lo mismo con la depreciación de los instrumentos de producción , con la renta de la tierra, con las horas extras trabajadas, etc.; agréguese, que el ínfimo volumen de producción de cada unidad autónoma, permite a mucho eludir el pago d impuestos que gravará acti-

---

(9) Ibidem, p. 97.

vidades análogas realizadas con moldes capitalistas, lo que aumenta su competitividad.

En otras palabras, los productores autónomos subremuneraron los factores, porque no tienen modos alternativos de utilizarlos. Esto significa, que el sector autónomo es un depósito de factores ociosos de la economía de mercado. De los factores de producción nos interesa en primer lugar, la fuerza de trabajo.

El sector autónomo, tiende por definición, a absorber la fuerza de trabajo excedente, o sea aquella que se encuentra en la economía del mercado, pero no logra emplearse en la economía capitalista o en las AG.

En el proceso de absorción, la economía capitalista expande su empleo, aunque reduce el empleo global, porque la absorción se da en virtud de la mayor productividad de la empresa capitalista, el mismo volumen físico de mercancías puede ahora ser productivo con menos trabajo. De modo que al absorber ramos del sector autónomo, la economía capitalista, rechaza hacia adentro de aquel sector, una parte de la mano de obra previamente ocupada en los ramos absorbidos, que ahora están obligados a emplearse en otros ramos del sector autónomo: campesinos que se vuelven jardineros, horticultores que se convierten en vendedores ambulantes, etc.

El resultado general de esta tendencia, es que la eco-

nomía capitalista crece en detrimento del sector autónomo en términos relativos absolutos ya que es continuamente alimentado por el desempleo originado en los sectores de mercado, y por el excedente de población originario del sector de subsistencia.

Otra tendencia, resultante del mismo proceso, es el aumento del desnivel de productividad entre la economía capitalista y el sector autónomo, dándose lo mismo con el desnivel de la remuneración de los factores. Es lo que explica, que en el límite inferior, determinado número de personas prefiera la condición de desempleo abierto a la de trabajador autónomo, aún cuando el desempleado no recibe ninguna asistencia.

Aparentemente, la opción entre ser desempleado abierto, o un desempleado disfrazado, depende de las perspectivas de empleo en la economía capitalista; es muy posible que el número de desempleados abiertos, aumente por la entrada en la fuerza de trabajo, de personas que antes se ocupaban en quehaceres domésticos, en trabajos transitorios, etc.

Otro modo de crecimiento del sector autónomo, resulta del elevado "costo del empleo" para la empresa capitalista; cuando la oferta de mano de obra es abundante, es ventajoso para la empresa establecer vínculos de trabajo independiente, pero de compra de servicios, lo que evidentemente tiende a multiplicar el número de trabajadores autónomos. Ejemplo: en la agricultura de ciertas regiones, donde los asalariados son sustituidos por "volantes" o "jornaleros".

Aparece en estos casos, un tipo de trabajador autónomo que es un verdadero subasalariado, en el sentido de que no es realmente autónomo, por no poseer los medios de producción que lo independizaría del mercado de trabajo, y que tampoco posee la relativa estabilidad en el empleo que caracteriza al asalariado.

Tal tipo de "autónomo", también surge bajo la forma de free lancer en la publicidad, en las ventas, en el teatro, etc. Este segundo tipo de autónomo, se debe no a la abundancia de la oferta de su fuerza de trabajo, sino a su relativa escasez; dada la utilización intermitente de sus servicios, el establecimiento de una relación de dependencia con este tipo de "autónomo", sería muy costoso para la empresa.

Conceptualmente, el "autónomo" que no depende del mercado de trabajo pero vende su fuerza de trabajo (y no el producto de su trabajo) por períodos determinados, debe ser considerado un asalariado integrado de hecho, según el caso, los sectores del mercado o las actividades gubernamentales.

Finalmente, las actividades autónomas de ínfima productividad son responsables por la mayor parte del empleo en ese sector, sobre todo en los países de economía no desarrollada en proceso de urbanización.

La población de desempleados disfrazados, no solamente se enfrenta con una demanda insuficiente de su fuerza de trabajo

sino que también encuentra obstáculos para su inserción en la división social del trabajo, que determina no su cantidad sino sus características. Tales obstáculos, pueden ser agrupados en las siguientes categorías :

a) Inmovilidad de la fuerza de trabajo en el espacio por falta de recursos materiales y/o por resistencia al abandonar su tierra natal; buena parte de la población permanece en áreas donde el empleo se reduce o por cambio de proceso;

b) Insuficiente preparación técnica y psicológica para incorporarse a las actividades rutinizadas de la economía capitalista: analfabetismo, falta de motivación para el trabajo continuo y alienado;

c) Prejuicio de raza, sexo, edad, rechazo por parte de la empresa a incorporar negros, mujeres y personas por encima de cierta edad. Estos prejuicios, subsisten por la disponibilidad de la fuerza de trabajo con las características favorecidas;

d) Profusión de enfermedades físicas y mentales que impiden la inserción en la economía capitalista o en las actividades gubernamentales. Tales enfermedades provienen, en parte, de la inadaptación a las normas urbanas, confundiendo con actitudes de rebeldía contra las normas urbanas; produciendo una población de "inempleables", que subsiste por medio de actividades ilícitas (prostitución, delincuencia) o con desempleo disfrazado (vendedores ambulantes, mendigos).

### 1.9. EL SECTOR DE SUBSISTENCIA

Consideramos al sector de subsistencia, como el conjunto de unidades cuyo producto se destina predominantemente al consumo de los propios productores. (10) La dificultad, esta en la definición precisa de "predominantemente". La porción del producto destinada al autoconsumo no tiene que ser en el sentido cuantitativo del producto total: tiene que ser la porción decisiva del consumo, o sea de la subsistencia del productor.

Lo que distingue a las pequeñas empresas capitalistas y a las unidades autónomas de las que componen el sector de subsistencia, es que éstas no pueden subsistir exclusivamente mediante el autoconsumo del fruto de su actividad.

Lo que caracteriza a las unidades del sector de subsistencia es que, a pesar de estar ligadas al mercado, no pueden prescindir de los productos que adquieren mediante la venta de parte de su propio producto, sin que su subsistencia básica sea afectada.

Por lo tanto, el sector de subsistencia es esencialmente rural aunque puedan existir parcelas en el medio urbano, en la medida en que éste abarca actividades productoras de alimentos totales como la pesca, la cría de pequeños animales o la horticultura.

El sector de subsistencia, se compone de unidades con

diverso grado de aislamiento, que a veces forman "mercados locales" de reducida expresión. Es común, que pequeñas ciudades del interior sirvan como centros para el intercambio de excedentes de producción de numerosas unidades de subsistencia, en ferias periódicas o mediante "volantes", que son establecimientos comerciales en los que se practica el trueque o donde la moneda funciona casi solamente como unidad supuesta. El hecho de que el sector de subsistencia pueda dar lugar a una cierta vida comercial no contradice su carácter autosuficiente.

Lo fundamental en todo caso, es que la división del trabajo entre las unidades productoras, sólo abarquen una proporción limitada de sus actividades sin que se establezcan entre ellas relaciones de interdependencia total.

Al contrario del sector autónomo, cuya existencia y magnitud se explican por exceso de fuerza de trabajo frente a su demanda, el sector de subsistencia y sus dimensiones encuentran su origen en un excedente no sólo de fuerza de trabajo sino de recursos naturales, particularmente, de tierra cultivable.

El modo de producción capitalista, únicamente utiliza estos factores en la medida en que pueda combinarlos con capital constante en proporciones tales, que el producto en términos físicos pueda: a) reproducir la fuerza de trabajo; b) reproducir el capital constante y; c) proporcionar un plusvalor que ( en valor real ) dé la tasa de ganancia media. (11)

El sector de subsistencia puede ser enfocado como reserva de factores -de tierra y de trabajo- para la economía capitalista la productividad del trabajo, en la economía de subsistencia, puede ser considerada prácticamente siempre como un inferior a la de la economía capitalista. Si no fuese así, las actividades con economía subsistencia serían siempre e inmediatamente captadas, por la economía capitalista.

De este modo, la economía capitalista puede "movilizar" mano de obra del sector de subsistencia en la medida en que lo desee, siendo suficiente para ello ofrecer salarios por encima del nivel de productividad media de la economía de subsistencia. En estas condiciones, la productividad del trabajo en economía de subsistencia funciona como umbral inferior al nivel de salario en la agricultura capitalista.

En la mayoría de los casos, la economía capitalista tiene el control sobre el total de tierras, con economía de subsistencia y, consecuentemente, sobre la productividad de su trabajo.

Al mismo tiempo, la población que vive de la economía de subsistencia va aumentando por crecimiento vegetativo y/o por migración. El establecimiento de poblaciones en unidades de subsistencia, es a menudo, estimulada por empresas capitalistas,

---

(10) Ob., cit., p. 104.

(11) Ob., cit., p. 106.

precisamente para que esas unidades funcionen como viveros de trabajadores. Así, la economía capitalista, esta en condiciones de controlar la oferta de trabajo, y por lo tanto, su precio. (12)

Es posible y probable, que se encuentre con cierta frecuencia situaciones en las que la productividad marginal del trabajo del sector de subsistencia sea muy inferior al consumo medio del trabajador y su familia, lo que configura el llamado "desempleo disfrazado" en una de sus modalidades.

Pero es preciso considerar, que la población rural tiene otras alternativas, además de aceptar las condiciones impuestas por la economía capitalista local: puede migrar hacia otras zonas rurales o hacia la ciudad. Son estas, las otras alternativas las que ponen un límite al menos potencial, al grado de explotación del trabajo por la agricultura capitalista.

La mencionada diferencia de productividad agrícola, muestra que la tecnología moderna se vuelve cada vez más activa, en términos económicos. Esto significa que, paulatinamente, las fauces capitalistas tienden a sustituir trabajo por capital, mecanizando sus actividades.

En síntesis, el sector de subsistencia es el resultado de una agricultura capitalista técnicamente atrasada que, en general dispone del monopolio de la tierra y utiliza la economía de

---

(12) Ob., cit., p. 110.

subsistencia como fuente suplementaria de mano de obra barata.

En la medida en que el atraso tecnológico de la agricultura capitalista, vaya siendo superado el sector de subsistencia perderá su funcionalidad para la economía capitalista, permaneciendo únicamente como depósito de factores ociosos para el sistema que la abarca.

#### 1.10. LA MUJER TRABAJADORA

En su Programa de Acción, en la Conferencia Mundial del Empleo de 1976, observaba que las mujeres constituían la categoría más desfavorecida en muchos países en desarrollo, desde los puntos de vista del empleo, la pobreza, la educación, la formación y la condición social e instaba a los gobiernos del tercer mundo a que insistieran particularmente en mejorar las condiciones de vida de la mujer.

El Programa Mundial del Empleo, partiendo de sus anteriores trabajos sobre población, ha comenzado a prestar una creciente atención a los de la mujer. Ha lanzado un programa nuevo y más ambicioso de investigación sobre el cambio demográfico y el papel de la mujer, con el fin de ayudar a los encargados de adoptar decisiones políticas mediante el estudio de las cambiantes funciones de la mujer, particularmente en lo que se refiere a pautas de natalidad, tamaño y estructura de las familias, matrimonios, fertilidad, migración y mortalidad. (13)

Los equipos regionales del empleo, han estudiado la posición de la mujer dentro de los mercados de trabajo. Entre los proyectos se encuentra un estudio de los problemas especiales que engendra el número cada vez mayor de trabajadoras jóvenes no calificadas en la industria manufacturera.

El Programa Mundial del Empleo (PME), presta una atención particular a los problemas de la mujer rural. En muchos países ésta constituye, el sector de la población más pobre y explotado y por lo general su situación es peor que la de la mujer en la ciudad.

El Programa Mundial del Empleo, ha iniciado proyectos de cooperación técnica en la India, México, Nepal, Pakistán y Senegal; el objeto de ellos es ayudar a que la mujer rural obtenga ingresos o trabajo remunerado a través de sus propias organizaciones.

Mediante su labor sobre la tecnología y la mujer rural, el PME también procura mejorar las condiciones de vida de la mujer, encontrando tecnologías nuevas o alternativas que contribuyan a aliviar las actividades de que se ocupa.

---

(13) Oficina Internacional del Trabajo. "Programa Mundial del Empleo"..., p. 23.

## 2. LA ACCION ADMINISTRATIVA Y EL EMPLEO

### 2.1. LA ACCION ADMINISTRATIVA EN LA CONSTRUCCION DE UNA POLITICA DE EMPLEO

La intervención del Estado se vuelve imprescindible en tres ámbitos: como productor de bienes y servicios, como acumulador de capital, y como orientador del proceso económico. (14)

- a) Su participación directa como productor de bienes y servicios debe mantenerse en aquellas actividades económicas en las que tradicionalmente ha intervenido, como son las ramas en las que mediante su presencia se garantiza su soberanía nacional, asegurando con ello un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones, (\*) o bien en las que su participación permite una adecuada apropiación y canalización del excedente. (\*\*)

Junto a esas actividades del Estado, este debe jugar un papel importante en otras ramas vinculadas al cumplimiento de ciertas metas estratégicas. (\*\*\*)

---

(14) Programa Nacional del Empleo 1980-1982. "Objetivos, Estrategias y Políticas Generales." Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Editorial Comisión Consultiva del Empleo, vol. II, p. 84.

(\*) Recursos minerales, petróleo, siderurgia, electricidad, comunicaciones.

(\*\*) Intermediación financiera y comercial.

(\*\*\*) Producción de bienes de capital, agricultura, agroindustria.

- b) La presencia del Estado como inversionista, es indispensable para proveer la infraestructura física como agua, caminos, y electricidad ; así como infraestructura social que es vivienda, salud y educación; a las áreas rurales en especial orientada a cubrir las necesidades de los estratos de la población más rezagada.

En su carácter de productor o inversionista, el Estado deberá incorporar criterios ocupacionales en la toma de decisiones, aumentando la capacidad de generación-empleo de su acción directa y asegurando a demás la contratación de los trabajadores en condiciones que cubran al menos, los mínimos establecidos por la ley.

- c) La participación e intervención del Estado como orientador de proceso productivo, es también un requisito indispensable para que la asignación de recursos se efectúe de acuerdo con las prioridades surgidas de la estrategia de desarrollo con objetivos de empleo.

Esta orientación, se da a través de la participación directa de las empresas estatales y, en especial, por medio de los instrumentos de política económica que inducen a la canalización de los recursos del sector privado.

Asimismo, se considera fundamentalmente reforzar los los mecanismos de concertación con los sectores social y privado y continuar con los esfuerzos de coordinación y programación del Sector Público, para eliminar compatibilidades entre los distintos objetivos, así como los efectos contradictorios que pudiesen presentarse en el manejo de los instrumentos de política económica.

## 2.2. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROGRAMACION DEL EMPLEO

El reconocimiento de las repercusiones que habrán de tener a futuro las acciones que hoy se realicen en materia ocupacional, obliga a desarrollar una enorme labor de previsión y coordinación de las múltiples actividades de los sectores público, social y privado, insertada en las tareas de programación del desarrollo.

La naturaleza del fenómeno de empleo, reclama el concertado de diversas dependencias y entidades cuyas acciones inciden en la creación y mejoramiento de puestos de trabajo. Ello ha determinado la necesidad de establecer mecanismos apropiados para formular los objetivos y metas de empleo, analizar y seleccionar las políticas e instrumentos tendientes a lograrlos, así como para evaluar los resultados y sugerir en su caso, los ajustes necesarios que atañen a las diferentes áreas de la Administración. (15)

Las tareas de Programación del Empleo, se han apoyado en los mecanismos institucionales de carácter general surgidos a principios de la administración actual y han requerido la definición de una forma operativa propia.

### 3. NIVEL NORMATIVO

Al establecerse lineamientos fundamentales para el ordenamiento del territorio, se han señalado pautas que permitan una mejor distribución de las actividades económicas y de la población, en aquellas áreas cuyo potencial socioeconómico es capaz de generar condiciones específicas para un desarrollo urbano equilibrado.

En este sentido, la planeación de los asentamientos humanos contribuye a la reordenación de los flujos de capital ( generadores de empleo) y de migraciones.

Por otra parte, los lineamientos establecidos para el desarrollo urbano de los centros de población, permiten la programación de acciones tendientes a dotar de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, a través de los cuales se crean para el aumento de inversiones productivas y aprovechamiento de recursos locales, ejemplo, actividades generadoras de empleo.

En términos generales, los lineamientos para la planeación de los Asentamientos Humanos proporcionan elementos de juicio, de análisis y de programación de acciones que, directa o indirectamente propician la generación de empleo.

### 3.1. DIAGNOSTICO

La actual distribución de la población en el territorio constituye uno de los problemas principales a los que se enfrenta la planeación del desarrollo urbano, teniendo las características de su distribución, una importante relación con la problemática actual del empleo.

El país presenta una población en crecimiento acelerado desde el punto de vista urbano, esto está muy relacionado con el proceso de urbanización de la población que se ha producido en las últimas décadas. Esto responde, principalmente al desplazamiento de la población en dirección campo-ciudad, que es en consecuencia de las características de "atracción" y de "expulsión", que presentan las distintas áreas geográficas. (16)

La población rural, al no encontrar en el campo oportunidades de empleo y dotación satisfactoria de servicios, se orienta hacia los centros que por su mayor desarrollo socio - económico parecen ofrecer mayores posibilidades.

Esto da como resultado, la concentración de gran parte de la población en un momento reducido de ciudades, y la dispersión del resto en localidades que por ser excesivamente pequeñas, no pueden cumplir adecuadamente las funciones económicas y sociales de un asentamiento humano. Así, se configuran los dos extremos

---

(16) Ob., cit., p. 16.

en que se abre el problema de los asentamientos humanos: la concentración y la dispersión.

La consecución de los objetivos del desarrollo urbano debe necesariamente, modificar esta situación para lograr un desarrollo urbano equilibrado. Esto traerá aparejado una importante modificación en lo relativo al empleo, ya que así podrán evitarse las situaciones de desempleo más directamente relacionadas con la estructura urbana: a) la que se deriva de las imposibilidades de las grandes metrópolis de seguir absorbiendo mano de obra; b) la que se presenta en regiones que por carecer de un Sistema Urbano que apoye su desarrollo, no pueden retener a la población en su lugar de origen. (17)

### 3.2. OBJETIVOS EN LA PLANIFICACION DEL EMPLEO

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se encuentran ligados a los grandes objetivos nacionales de justicia distributiva, eficiencia y eficacia, e independencia económica, con el fin último de lograr un mejor nivel de vida para todos los habitantes del país.

De esta manera, contribuyen directa o indirectamente a propiciar una organización espacial de la población y de las

---

(17) Ob., cit., p. 14.

actividades económicas que coadyuvarán a elevar las oportunidades de empleo. (18) Esto es así, principalmente porque la redistribución espacial de la población, necesita siempre de una redistribución concomitante de los servicios y las oportunidades de empleo.

Los objetivos de largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano son los siguientes :

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

Ahora bien, los objetivos se pueden clasificar en cuatro grupos a saber: políticos, económicos, social e institucionales. En los planes de desarrollo, se consideran estas variables como

pertenecientes al grupo de objetivos sociales; específicamente en relación al empleo, se considera el problema de ajustes del desempleo dentro de una dimensión social, o en otras palabras, que significa mayor costo para el individuo que para la sociedad.

Se considera como un proceso necesario en una economía y el beneficio par la sociedad es que, una vez pasando el ajuste y traspasados los recursos de sectores y actividades en estancamiento a sectores y actividades dinámicas, os recursos se van a emplear de una manera más eficiente. Los individuos que caen en el desempleo, son por consiguiente, objeto de medidas compensatorias por considerarse socialmente indeseable que un individuo de encuentre desempleado.

Por otro lado, esto no implica que la falta de empleo no tenga una dimensión social. Sin embargo, ésta tiene que ver con las manifestaciones del subempleo como son la extrema pobreza y la falta de satisfacción de las necesidades esenciales de los individuos.

### 3.2.1. OBJETIVOS DE EMPLEOS Y DISTRIBUCION DE INGRESO

Varios planes, también toman en cuenta específicamente a los grupos más necesitados. Se plantea la necesidad de incorporar o aumentar la participación de la población marginada y

eliminar dicha marginalidad o extrema pobreza. En algunos pocos planes, se considera como objetivo, la reorientación de la demanda y del aparato productivo, hacia bienes esenciales.

Son pocos los planes que no se consideran el fomento de empleo como un objetivo nacional o del plan. Sin embargo, los plazos necesarios no se especifican si se estudian los objetivos de empleo-desempleo y, los objetivos de subempleo por separado, el cuadro cambia significativamente.

### 3.2.2. OBJETIVOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO

Los objetivos en los planes, más que nada apuntan hacia la necesidad de aumentar el empleo y crear mas puestos de trabajo es decir, aumentar la demanda por mano de obra. (19) Este objetivo de carácter general, a su vez, se relaciona en algunos planes con el objeto de absorber el aumento en la Población Económicamente Activa.

Por lo tanto, se plantea evitar un empeoramiento en los niveles de desempleo abierto. La meta es la creación de nuevas oportunidades de empleo al ritmo de crecimiento de la PEA.

En otro grupo, el objetivo es disminuir los niveles de desempleo. Se pretende, no solamente absorber los nuevos entran-

---

(19) Belius, Thomas..., p. 29.

tes a la PEA, sino también disminuir el déficit ocupacional, interpretado como desempleo abierto, a través de un ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo, mayor que la tasa de crecimiento de la PEA. Se pretende así, llegar al pleno empleo.

### 3.2.3. OBJETIVOS DE EMPLEOS PRODUCTIVOS Y SUBEMPLEO

Gran parte de los planes, plantea un mayor crecimiento en la población ocupada que en la Población Económicamente Activa. En algunos de estos planes, se proyecta que parte de los nuevos puestos van a permitir la absorción de una porción del subempleo a nivel global.

En otro grupo de planes, se establecen los objetivos relacionados con el subempleo a nivel sectorial. Principalmente, se identifica el área rural y la actividad y/o el sector servicio (terciario) en el área urbana como núcleo característico por subempleo.

Por lo tanto, más de la mitad de los planes revisados toman en cuenta el subempleo a nivel objetivo. También se puede notar una tendencia a que los planes gestionados hacia fines de la década, incluyen más a menudo el subempleo entre sus objetivos.

En cuanto a la redistribución de ingreso, esta recibe casi igual atención que el empleo como objetivo en los planes.

### 3.3. POLITICAS

Para alcanzar los objetivos citados, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece los tres niveles normativos siguientes :

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

Las ciudades con servicios regionales, serían lo suficientemente dinámicas para ofrecer a mediano plazo , fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales adecuadas.

Las políticas que el Plan propone para orientar el ordenamiento del territorio y la distribución de la población que se ha propuesto para el país, son las siguientes : (20)

- Desalentar el crecimiento dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México.

---

(20) Programa Nacional del Empleo 1980-1982..., pp. 15 y 16.

- Promover la desconcentración de la industria de los servicios públicos y de las actividades a cargo del sector privado, concentrándolas a las zonas que se declaren centros de las prioridades nacionales.
  
- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social.
  
- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana, como elementos de ordenación del territorio nacional, y
  
- Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa.

**a) POLITICAS PARA EL DESARROLLO URBANO  
DE CENTROS DE POBLACION**

En lo relativo a los centros de población, las políticas se orientan fundamentalmente a la coordinación de las actividades de planeación urbana federales, estatales y municipales.

**b) POLITICAS DE IMPULSO**

Son aquellas aplicables a los centros urbanos, en los cuales se pretende aumentar de manera significativa, la dinámica

la dinámica de su desarrollo. Esta política supone , concentrar gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano en un número reducido de centros de población par asegurar un efectivo estímulo a su crecimiento.

Estos centros son : Mexicali, Ciudad Obregón, Chihuahua , Torreón, Lerdo, Guaymas, Empalme, Mazatlán, La Paz, Saltillo , Fresnillo, San Luis Potosí, Irapuato, Querétaro, Puerto Vallarta, Piedras Negras, Manzanillo, Tepic, Celaya, Tula, Cuautla, Izúcar de Matamoros, Hidalgo del Parral, Autlán, Barra de Navidad, Toluca, Cuernavaca, Champotón, Salina Cruz, Tampico y Ciudad Madero.

Estas políticas implican concentrar recursos en número reducido de centros de población estratégico para el ordenamiento del territorio. Esto permite alcanzar un nivel de completariedad entre las acciones que hace que sus efectos iniciales sobre el desarrollo urbano se multipliquen, fortaleciendo las bases del desarrollo urbano y la generación de empleo.

### c) POLITICA DE CONSOLIDACION

Son aquellas, que serán aplicadas a centros que, por su nivel actual de desarrollo, sólo requiere de un ordenamiento de su estructura básica con fines de desarrollo no de crecimiento físico, previniendo los efectos negativos de la concentración pero sin afectar su dinámica actual.

Estos centros son : Hermosillo, Culiacán, Tijuana, Ensenada ,

Los Mochis, León, Monclova, Reynosa, Nuevo Laredo , Zacatecas , Guanajuato, Morelia, Zamora, Uruapan, Monterrey, Nogales, Colima, Zihuatanejo, Acapulco, Chilpancingo, Pachuca, Puebla, Poza Rica, Veracruz, Ciudad Victoria, Ciudad Mante, Ciudad Valles, Orizaba , Jalapa, Córdoba, Tuxtepec, Tehuacán, Tapachula, Campeche, Cárdenas, Chetumal, Matamoros y Durango.

Estas, serán aplicadas a centros cuyo nivel actual de desarrollo, sólo requiere de un ordenamiento de su estructura básica de manera que se prevengan probables efectos negativos de la concentración, sin afectar su dinámica actual. De esta manera, al racionalizarse las condiciones de asentamientos urbanos, se alienta el arraigo de población local y se preve una incorporación de población migrante en condiciones de mayor equidad social, principalmente en el aspecto de condiciones de vida.

#### **d) POLITICA DE ORDENAMIENTO Y REGULACION**

en forma complementaria a las políticas de consolidación de ordenamiento y regulación, suponen la disminución del actual ritmo de crecimiento de algunos centros urbanos , en los que la concentración esta provocando problemas cada vez más agudos de congestión e ineficacia económica y social. En lo relativo al empleo, el éxito de estas políticas implicará que al regularse el crecimiento de dichos centros, se aminoren las situaciones de subempleo y marginación urbana. Estas políticas son: (21)

(21) Ob., cit., p. 19.

- Disminuir la tenencia en la dotación de infraestructura y equipamiento para la industria y las actividades terciarias, optimizando el aprovechamiento de la existente.
  
- Procurar que los costos sociales de la contaminación y el deterioro del medio ambiente recaigan en las fuentes que los provocan.
  
- Impulsar la desconcentración de funciones educativas , culturales y administrativas de orden nacional.

**e) POLITICAS QUE SE RELACIONAN CON LOS ELEMENTOS , COMPONENTES Y ACCIONES DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS**

En función a las políticas de ordenamiento del territorio y del desarrollo urbano de los centros de población, ~~corresponde~~ al Sector Asentamientos Humanos, impulsar acciones relativas a: reservas para los asentamientos humanos, suelo urbano para vivienda; equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana, prevención y atención de emergencia urbana, y participación de la comunidad en el desarrollo urbano.

Las políticas para este rubro son :

- Definir lineamientos para la adquisición, enajenación y en su caso, destino de la reserva territorial que el gobierno federal tiene para el cumplimiento de sus programas.

- Ampliar las alternativas de acceso al suelo urbano , a la población de menores ingresos y no asalariados.
  
- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva.
  
- Norma el uso de la tecnología apropiada de bajo costo y de alto índice de absorción de mano de obra, en la construcción de vivienda y la producción de materiales, para los programas del sector público.
  
- Apoyar con nuevo equipamiento , infraestructura y servicios urbanos, las zonas y centros de población prioritarios, optimizando su ubicación y adecuándolos a las necesidades de la población, tratando de anticiparse a la demanda.

Para la consecución de los objetivos y políticas del Plan, se establecen en materia de ordenamiento del territorio, una estructura geográfica basada en el Sistema Urbano Nacional, cuya integración permitirá aprovechar el potencial de cada zona y fortalecer la actividad económica y las relaciones interregionales , que coadyuvan a elevar la demanda del factor trabajo.

#### 4. NIVEL ESTRATEGICO

Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece en lo estratégico, la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programa a través de los cuales se opera en el mismo Plan.

Estos programas se componen de las categorías siguientes : (22)

##### 4.1. PROGRAMAS DE ACCION CONCERTADA

Los de Acción Concertada, surgen de la necesidad de abordar los problemas que inciden en forma directa o indirecta en la orientación y dinámica del desarrollo urbano del país.

Su estructura obedece, al propósito de conjuntar las acciones e inversiones de determinados sectores de la Administración Pública Federal en "paquetes" identificando las áreas de acción de los problemas específicos de los asentamientos humanos para que mediante una coordinación adecuada, se realicen las negociaciones entre los sectores que participarán en su solución.

Los programas de este grupo son :

- Programas de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.

---

(22) Programa Nacional de Empleo 1980-1982... v. III, pp. 25-29.

- Programa de integración regional de servicios urbanos.
- Programas de sistemas de enlace interurbanos.
- Programa de dotación de servicios rurales concertados.
- Programa de integración urbana en zonas de acción concertada.
- Programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

A través de promover la realización de actividades y población, y dotar de infraestructura inter e intraurbana a las localidades que se aplican, estos programas permiten reactivar y acondicionar nuevas áreas para el desarrollo urbano. Con esto se logra, una repartición más equitativa de los beneficios del desarrollo y se redistribuyen en el territorio las fuentes de producción y empleo.

Este es el caso, principalmente, de la aplicación del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

A su vez, programas como el de Integración Regional de Servicios Urbanos, de dotación de Servicios Rurales Concentrados; y Desarrollo Agropecuario en zonas de Acción concertada, deberán

impactar la producción campesina y parcelaria al fortalecer los servicios que la apoyan en las propias áreas rurales, permitiendo una actividad más integrada y productiva por grupos de localidades rurales, y una elevación del nivel de ocupación e ingresos para la familia rural.

#### 4.2. PROGRAMA DE APOYO A LAS PRIORIDADES SECTORIALES

Con estos programas, se permitirá el incremento de la tasa de desarrollo de las actividades de la Administración Pública Federal que se consideren prioritarios, al apoyar con obras de infraestructura y equipamiento, las localidades donde estas se ubican con lo cual, no sólo podrán aumentar su capacidad de generar empleo sino que también darán lugar a que estas oportunidades se multipliquen a través de diversas actividades complementarias que se irán localizando ahí como consecuencia de la existencia de infraestructura.

Estos programas son :

- Programas de dotación de infraestructura para comuni  
dades pesqueras.
- Programa de dotación de infraestructura para centros  
turísticos.
- Programa de equipamiento para la comercialización.

Se trata de programas con fuerte impacto en la genera-

ción de empleo, ya que par apoyar con infraestructura física las actividades intersectoriales prioritarias, el Sector, realiza la construcción de obras públicas que por su alto volumen de inversión y por su característica técnica, absorben volúmenes considerables de mano de obra local.

A esto se agrega, un impacto equivalente derivado de la acción de los propios sectores, en obras de gran envergadura tales como las de infraestructura hotelera y extractiva de energéticos.

#### **4.3. PROGRAMA POR CONVENIR CON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Estos programas, tienen el propósito de sentar las bases para que la acción que ejerzan las dependencias federales en combinación con éstos, sea coherente y se complemente en la integración de los Planes de Desarrollo de cada localidad.

Estos programas son :

- Programa de desarrollo urbano de los centros de población.
- Programas de integración de centros de población rurales y ;
- Programas de nuevos centros de población.

El objetivo de estos programas, es el de impulsar la

planeación urbana, por lo cual no tienen un efecto directo sobre el empleo, aunque sí sobre la elevación del nivel de satisfactores urbanos para grandes núcleos de población.

#### 4.4. PROGRAMA QUINQUENAL DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS 1978-1982

Por lo que respecta a este programa, se orienta a dotar de infraestructura física para el desarrollo de los centros de población y el ordenamiento del territorio.

Su impacto inicial sobre el empleo es muy fuerte, ya que se trata de obras de infraestructura muy absorberdoras de mano de obra, y que se localizan en un gran número de zonas.

El Programa Quinquenal comprende los siguientes aspectos :

- \* Programa de Planeación de los Asentamientos Humanos.
- \* Programas de Estudios y Proyectos.
- \* Programa de Aeropuertos.
- \* Programa de Agua Potable y Alcantarillado.
- \* Programa de Urbanizaciones.
- \* Programa de Equipamiento.
- \* Programa de Vivienda.
- \* Programa de Suelo y Bienes Inmuebles Federales.
- \* Programa de Dirección, Administración y Apoyo.

## 5. COMISION CONSULTIVA DEL EMPLEO

Su función básica consiste, en proponer al Ejecutivo Federal, lineamientos de política, prioridades y restricciones que permitan armonizar y completar todas las acciones del sector público, que ejerzan influencia en el empleo y lograr la concertación de medidas globales, sectoriales y regionales que se proyectan en dicho campo, a fin de asegurar un crecimiento económico realmente generador de mejorías en las condiciones de vida y de trabajo de la población.

La Comisión Consultiva del Empleo, acordó organizar sus trabajos a través de la creación de subcomisiones. Funcionan, en la actualidad nueve de ellas a saber: Crédito Fiscal, Gasto Público, Tecnología, Formación y Desarrollo de Recursos Humanos, Población, Organización Social para el Trabajo, Bienestar Social y Precios e Ingresos. (23)

Estas subcomisiones, revisan y en su caso, proponen pleno de la comisión, cambios o reorientaciones en los instrumentos de la política correspondiente con el propósito de aumentar su efecto positivo en la consecución de las metas ocupacionales.

La Comisión Consultiva del Empleo, en su carácter de organismo orientador de los lineamientos rectores en la materia ,

---

(23) Ob., cit., v. II, p. 87.

se complementa con el Grupo Intersectorial para la Programación del Empleo que desempeña funciones de apoyo y enlace con el proceso sectorial de programación presupuestal del Sector Público Federal.

## 6. GRUPO INTERSECTORIAL PARA LA PROGRAMACION DEL EMPLEO

El propósito del GIPE, es analizar las estrategias, políticas, programas y acciones contemplados en los planes y programas sectoriales, a la luz de su efecto en el empleo.

Asimismo, seleccionar las alternativas que ofrezcan mejores perspectivas en materia de ocupación en el ámbito sectorial.

Como resultado de la actividad del GIPE, en su primera etapa, se obtuvo el documento denominado "Bases del Programa Nacional de Empleo", entregado a la Comisión Consultiva el Empleo el día de su instalación, y que constituye el fundamento del presente programa.

En la actualidad, el GIPE coordina sus actividades con la Comisión Consultiva, colaborando estrechamente en el análisis, evaluación y ajuste de los programas sectoriales en materia ocupacional.

## 7. GRUPOS INTERNOS PARA LA PROGRAMACION DEL EMPLEO

La necesidad de aumentar la capacidad de la Administración Pública para analizar permanentemente las características del fenómeno ocupacional dentro de cada sector de actividad, llevó a la Comisión Consultiva del Empleo, a recomendar la integración de Grupos Internos para la Programación del Empleo en cada uno de los sectores programáticos.

El propósito de esos grupos, es definir y proponer estrategias, reorientar o implementar políticas e incorporar proyectos y acciones que directa o indirectamente influyan en el mejoramiento y ampliación de las oportunidades de empleo.

Su establecimiento facilitará el desarrollo de la información, actualmente insuficiente, para fundamentar la programación del empleo a nivel sectorial y evaluar lo logrado.

Asimismo, permitirá cada sector sector a través de sus representantes, ante las instancias de programación de empleo.

La corresponsabilidad de las dependencias del Ejecutivo Federal en el logro de los objetivos del empleo, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso, obligan a una participación que aporte soluciones emanadas de un conocimiento detallado de las situaciones y potencialidades reales de cada sector.

## 8. SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACION DEL EMPLEO

En la actualidad, se han desarrollado los mecanismos de la programación del empleo a nivel federal con una desgregación sectorial y un inicio en materia regional.

Sin embargo, se requiere fortalecerlos, y mejorar la participación de algunos sectores programáticos, haciendo que dicha participación sea más informada, consistente y sistemática.

Asimismo, deberá proporcionarse el examen y discusión en la Comisión Consultiva del Empleo, de aquellas políticas y acciones destinadas a afectar la situación ocupacional o que indirectamente podría hacerlo, antes de su implemento por los sectores responsables.

El marco de estrategias, políticas y acciones que se proponen en este Programa Nacional del Empleo, se someterá a la consideración de los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado, procurando a partir de ello, determinar y concertar la distribución que harán en sus diferentes ámbitos para el logro de los objetivos ocupacionales. (24)

Las políticas y proyectos que se incorporan en el pre-

---

(24) Ob. cit., v. II, p. 90.

sente Programa, deberán evaluarse de acuerdo a las características de cada Estado, eliminando aquello que no resulte adecuado a la realidad específica y agregando los instrumentos de política y las acciones correspondientes a las autoridades locales.

En este proceso, y por estar prevista la formulación de los Programas Estatales de Empleo en los Comités Promotores del Desarrollo Estatal, será posible proponer nuevos proyectos y la ampliación de aquellos que son responsabilidad de los distintos sectores de la Administración Pública Federal, con el objeto de su oportuna consideración en los programas-presupuesto anuales.

## **CAPITULO V**

### **Perspectivas de empleo a nivel mundial**

## S U M A R I O

1. Planteamiento del problema; 2. Programa Mundial del Empleo; sus orígenes; 3. Preocupación del Empleo; 4. Enfoque del Programa Mundial del Empleo. Análisis actual del desempleo y la pobreza; 4.1. Destinatarios; 5 Dimensión Internaional; 6. Planificación del empleo; 6.1. ¿Tiene efectos positivos los desembolsos públicos? ; 6.2. Planificación de la Mano de Obra e informes sobre el mercado de trabajo; 7. Estructura del empleo y sus implicaciones en el crecimiento demográfico en América Latina; 7.1. Tendencias recientes de la fertilidad en América Latina; 7.2. Transformaciones en la estructura del empleo y la movilidad de la mano de obra.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El difícil problema de encontrar EMPLEO, trae como consecuencia la migración de campesinos a las grandes ciudades, la sobrepoblación en las zonas marginadas y un alto índice de analfabetismo, entre otras.

Ahora bien, realmente la población económicamente activa, es sólo relativa, pues la avanzada tecnología ha ido sustituyendo al elemento hombre por el elemento máquina, cuestión que lleva como antecedente la Revolución Industrial; sin embargo, hasta cierto punto ha sido fructífera esa sustitución, es decir; el Estado Mexicano ha tenido avances a nivel industrial, cultural y social, pero realmente, que pasa con el personal desempleado, ya que es una situación que no podemos dejar pasar por desapercibida pues desafortunadamente. ese tipo de factores son los que "contaminan" ya sea directa o indirectamente a la sociedad misma, entonces de que sirve invertir en manufactura costosa, tener grandes industrias, autorizar el establecimiento de empresas tanto nacionales como extranjeras, si todo su manejo es a través de sistemas computarizados o maquinaria de tecnología altamente calificada, los cuales se convierten en manejos complicados para el tipo de personal que sólo cuenta con el tercer grado máximo de estudios a nivel primaria, para lo cual sólo se acepta recursos humanos capacitados.

Desde mi punto de vista, no voy en contra de la capaci-

tación de los recursos humanos, al contrario, lo acepto y estoy consiente de que esa es la manera de progresar a cualquier nivel, pero creo el gobierno debería emplear sistemas de empleo, donde puedan ser ocupadas estas personas, pero por supuesto atendiendo al grado máximo de estudios, algo que de igual manera es otra dificultad que tienen que superar, es por ello que también de ahí se derivan tantas consecuencias en las familias de escasos recursos, sobre todo económicos, y la pobreza en el territorio nacional se pronuncia cada vez más aguda.

Por otra parte, como ya sabemos, el salario pagado no es equitativo a la fuerza de trabajo empleada, en virtud de que la mano de obra calificada, no es reconocida como tal; más bien continua en una postura en donde la explotación del hombre por el hombre, se sigue dando.

Lo anterior, lo podemos observar con mucha frecuencia en aquellas zonas suburbanas -de las que ya se habló-, pues realmente como la mayoría de esos núcleos de población están integrados por gente del campo, no es tan fácil que puedan desarrollar una función dentro de una empresa o una dependencia gubernamental y es por ello que ofrecen o "pregonan" realizar trabajos de albañilería, plomería, electricistas, ebanistería, mecánica, pintura, entre otros muchos más, de los cuales no obtienen ingresos suficientes para poder subsistir módicamente y así proporcionar vestido, calzado, vivienda, educación, etc. a los miembros componentes de la familia.

Un ejemplo muy claro de lo que acabo de señalar y que se vive actualmente, lo podemos observar en los alrededores de la Catedral en el Centro Histórico de la ciudad de México, o en las afueras de la estación del Metro San Lázaro, así como también las múltiples manifestaciones que se levantan solicitando un mayor ingreso.

Es así, como el Estado a través de los censos puede, en determinado momento, llevar un control estadístico de las personas que se encuentran dentro del marco del desempleo y subempleo, y al mismo tiempo aplicar sus políticas para la creación de trabajos.

## 2. PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO: sus orígenes

Mientras la sociedad industrial veía triplicarse su cifra de desempleo en diez años, en los países en desarrollo hay hoy un número quince veces mayor ( 500 millones ) de personas sin trabajo remunerado o en flagrante subempleo.

Se espera que para el año 2 000, habrá otros 750 millones de personas que buscan empleo, cerca de las nueve décimas partes habitarán los países en desarrollo.

Las previsiones de la OIT, indican que de aquí a fin de siglo, deberá realizarse una labor de titanes: crear unos 1 000 millones de puestos de trabajo.

## 3. PREOCUPACION DEL EMPLEO

Desde su fundación en 1919, el tema del empleo ha preocupado a la OIT. Su primera Conferencia adoptó el Convenio sobre desempleo, que pedía a los Estados Miembros que informaran a cerca de las medidas adoptadas para combatirlo. La Conferencia de 1944, adoptó la declaración de Filadelfia, que hacía un llamamiento en pro del pleno empleo y de una elevación del nivel de vida, esos objetivos siguen siendo hoy válidos. (1)

---

(1) Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra 1984..., p. 3.

Durante los años sesenta, cundió entre los planificadores y los encargados de adoptar las decisiones, el temor de que las estrategias de desarrollo, muchas de las cuales se aplicaban entonces con resultados satisfactorios desde el punto de vista del crecimiento económico, estuvieran marginando a una gran parte de la población del mundo en desarrollo, dejandola con problemas económicos y sociales cada vez mayores.

#### 4. ENFOQUE DEL PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO

Hoy día, la simple oposición empleo - desempleo no es suficiente para los países en desarrollo (y deja de serlo cada vez en mayor medida, en los países industrializados). La población pobre no se puede permitir estar desempleada, pero cuando dispone de trabajo sus ingresos son por lo general exigüos.

En vista de ello, el Programa Mundial del Empleo pronto comenzó a fijar su atención en los grados de empleo y en los ingresos. Ello le llevó, en primer lugar, a concentrarse en los ingresos relativos ( esto es, la distribución del ingreso) y, más tarde en los ingresos en relación con la satisfacción de necesidades esenciales.

Es necesario abordar el tema del empleo y de las necesidades esenciales, dado que al igual que una política eficaz del empleo eficaz, contribuya a satisfacer dichas necesidades, políticas y programas encaminadas a satisfacer las necesidades de la pobre, las cuales pueden aumentar el nivel del empleo y productividad. De ahí, la importancia central que el PME atribuye el empleo en el marco de la lucha contra la pobreza.

Entre los elementos que dependen de la política nacional y que influyen considerablemente en el empleo, se cuentan, la modificación del régimen de tendencia de la tierra, una elección más apropiada de la tecnología y una mayor participación de la

comunidad en la planificación de las obras públicas.

Pero el empleo y la pobreza, tienen además una dimensión internacional. Por consiguiente, el PME, dirige su atención hacia los mecanismos nacionales e internacionales susceptibles de remediar la pobreza de quienes integran la fuerza de trabajo y de sus familias, tanto a través de su propio esfuerzo como de las políticas oficiales más eficaces.

#### 4.1. DESTINATARIOS

Las recomendaciones del Programa Mundial del Empleo van dirigidas en primer lugar, a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, y en segundo lugar, a aquellas personas que ejercen influencia en las decisiones políticas y al público en general.

El Programa Mundial del Empleo, se dirige a los gobiernos a varios niveles. En el más alto de ellos, procura obtener su compromiso político de lograr el pleno empleo y satisfacer las necesidades esenciales, en otros niveles actúa, por ejemplo, mediante cursos de formación de técnicos. (2) Resulta necesario, facilitar determinados consejos a los departamentos gubernamentales para la solución de problemas concretos, o para ayudarlos a crear instituciones. También, necesitan servicios de consultoría a más largo plazo para incorporar a los planes de producción los objetivos de empleo y lucha contra la pobreza.

## 5. DIMENSION INTERNACIONAL

El Programa Mundial del Empleo, se ha ocupado primordialmente de problemas a nivel nacional o de ámbito más reducido pero al mismo tiempo, el PME ha tenido muy en cuenta las vinculaciones existentes entre las diversas opciones en materia de política internacional, el empleo y el desarrollo.

El PME, se ha centrado particularmente en los problemas que se plantean al tratar de ayudar a los países en desarrollo a participar plenamente en el comercio internacional de productos manufacturados. Asimismo, examina los factores que han contribuido al desarrollo económico de países recientemente industrializados, como Singapur y la República de Corea; las posibilidades de países menos adelantados que imitan las políticas de aquellos y las estrategias industriales de algunos países importantes.

En materia de comercio internacional, las economías de América Latina y del Caribe, han sufrido los efectos de la recesión mundial y han tenido que adoptar políticas que reducen la actividad económica y aumentan el desempleo y subempleo manifiestos, fortaleciendo la tendencia hacia un progresivo deterioro de la situación laboral. (3)

Los gobiernos de la región, se enfrentan ahora con el

---

(2) op., cit., p. 6.

(3) Op., cit., p. 35.

problema de cómo mantener la economía a su nivel actual o estimular la actividad sin agravar el problema crónico del desempleo y del subempleo en masa.

Para ayudar a estos gobiernos, desde 1980 el PRELAC, (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) ha tomado medidas a fin de elevar su capacidad de evaluación del impacto de las políticas macroeconómicas a corto plazo sobre el empleo. Utiliza un modelo de previsión del empleo para estimar los efectos probables de diferentes políticas económicas sobre el empleo en los sectores urbanos, moderno y no estructurado. Dicho modelo, toma en consideración factores como políticas monetarias y fiscales, balanza de pagos, o inversiones públicas y privadas. (4)

Otra nueva iniciativa, se centrará en los problemas con que tropiezan los países en desarrollo para equilibrar los objetivos a largo plazo en materia de empleo y desarrollo frente a la necesidad de estabilización. Cuando los países han de reducir su nivel de actividad nacional a causa de problemas a financieros externos, existe el riesgo de que una parte desproporcionada de la carga del reajuste, recaiga sobre la clase trabajadora pobre.

A nivel internacional, el PME esta estudiando también algunas implicaciones que puede tener para el empleo una posible conversión gradual de las industrias de fabricación de armamento

---

(4) Op., cit., p. 35.

a fines pacíficos. Tal conversión, liberaría personal especializado y recursos que podrían emplearse últimamente, y contribuir así al desarrollo mundial.

## 6. PLANIFICACION DEL EMPLEO

En la actualidad, los objetivos y metas en materia de y de necesidades, son parte integral de muchos planes nacionales de desarrollo. Los informes del PME, se han utilizado como material de referencia principal en reuniones de países donadores, convocadas para examinar la oportunidad de prestar asistencia a países como Colombia, Filipinas, Sudán y Kenia; la República Unida de Tanzania, Malí y Sri Lanka, han pedido directamente informes al PME para elaborar una estrategia del desarrollo distinta de la que proponen los demás organismos internacionales de asistencia.

En la mayor parte de sus esferas de actividad, el PME tiene amplias oportunidades de colaborar con otros organismos internacionales. El enfoque de las necesidades en el desarrollo (en el que se da prioridad a actividades encaminadas a asegurar a la población en general, no sólo un empleo productivo, sino también ingresos suficientes y la posibilidad de alimentarse y tener una vivienda, así como utilizar servicios de primera necesidad, como agua potable, atención médica y educación) es particularmente importante para otras organizaciones. Por esta razón, el PME

está colaborando con organismos que tienen una competencia concreta en estas esferas.

#### 6.1. ¿TIENE EFECTOS POSITIVOS LOS DESEMBOLSOS PUBLICOS?

Los estudios del Programa Mundial del Empleo, hizo con anterioridad sobre los efectos que tienen los programas gubernamentales de ingresos y egresos permitan conocer mejor las limitaciones con que tropieza la atención de las necesidades esenciales por conducto de los servicios estatales.

El Programa Mundial del Empleo, estudió en relación con Hong Kong, Chile, Filipinas y Sri Lanka, las políticas redistributivas al reparto más equitativo de los ingresos. Ese estudio puso claramente de manifiesto cuales son los programas de erogaciones gubernamentales, que más benefician a la gente pobre ( por regla general los de salud ). En los análisis que hizo respecto de Panamá, Brasil, Ecuador y Bolivia, el PRELAC señaló los efectos que tienen sobre el empleo, las inversiones públicas en América Latina. (5)

Los estudios sobre educación, la cual constituye uno de los programas de gasto público, han permitido crear nuevos métodos para investigar la relación que existe entre el rendimiento escolar y los ingresos, y entre las circunstancias familiares y

---

(5) Op., cit., p. 11.

el éxito en la escuela. El JASPA (Programa de Empleo y de Calificaciones Técnicas para Africa), ha efectuado en 12 países de Africa un estudio comparativo sub-regional sobre el desempleo entre quienes han dejado la escuela y sobre el llamado " Síndrome del Certificado de Capacitación ": esto es, el despliegue de esfuerzos para conseguir un diploma o certificado en vez de la adquisición de conocimientos prácticos, como medio para obtener un empleo. (6)

La toma de decisiones en el escalón local y la planificación descentralizada, son considerables también como un método importante para lograr la satisfacción de las necesidades. El ARTEP (Equipo Regional Asiático para la Promoción del Empleo) han participado en la elaboración de planes de ejecución local para Sri Lanka y Filipinas, que consisten principalmente en proyectos de poca amplitud y en programas de creación de fuente de ingresos en provecho de la gente pobre.

En general, se considera que la planificación regional, como la descentralización, es un método útil para atender las necesidades ,porque permite la toma de decisiones en un escalón inferior al nacional.

---

(6) Op., cit., pp. 11 y 12.

## 6.2. PLANIFICACION DE LA MANO DE OBRA E INFORMES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

En muchos países en desarrollo, el problema del empleo no consiste únicamente en su escasez, sino en que faltan líneas de comunicación, que permitan a los trabajadores encontrar trabajo y a los empleadores conseguir la mano de obra más indicada.

Desde comienzos de los años sesenta, la OIT ha ejecutado más de 80 proyectos destinados a la evaluación y a la elaboración de proyecciones estadísticas de las necesidades en materia de mano de obra y a su materialización en forma de metas para los sistemas nacionales de capacitación.

Cada vez más, se considera que la evaluación y la planificación de la mano de obra tienen por objeto el registro, el análisis y la indicación de distintas soluciones a los problemas actuales y futuros de la oferta y la demanda de la mano de obra.

Actualmente, está prestándose mayor atención a las situaciones y desequilibrios a corto plazo que se observen en el mercado de trabajo, y están efectuándose análisis por sectores, ocupaciones, regiones y localidades.

A fin de ayudar a los países en desarrollo en los esfuerzos que se despliegan para organizar cursos nacionales de capacitación. El PME, ha elaborado un conjunto de orientaciones relativas a la organización y a la aplicación de programas completos

de información sobre el mercado de trabajo.

El análisis del mercado de trabajo, constituye una rama de estudios relativamente nueva para las organizaciones de trabajadores. La OIT, en colaboración con CIOSL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres), emprendió un programa de acción destinado a ayudar a las asociaciones de trabajadores a mejorar su capacidad para realizar análisis sobre el mercado de trabajo.

Las estructuras de las carreras, las remuneraciones del trabajo y el acceso al empleo se hallan en condiciones por la manera en que funcionan los mercados laborales, pero en general las variaciones al respecto, repercuten perjudicialmente sobre los grupos más pobres.

## 7. ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y SUS IMPLICACIONES EN EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN AMERICA LATINA

El crecimiento demográfico por el lado de la evolución de las tasas de natalidad esté obviamente influenciado por un número de variables de tipo cultural, religioso, social, económico, y político. En cada uno de esos aspectos, los análisis en general destacan no sólo las cuestiones de tipo estructural, sino que también se ha podido determinar la importancia de las variaciones relativas de cada una de ellas para la evolución de la fertilidad.

Esta gran complejidad, hace virtualmente imposible un acuerdo mínimo en relación a un modelo que pueda predecir el comportamiento futuro de la evolución de las tasas de natalidad. En efecto, las proyecciones de población, en general, consisten en aplicaciones de técnicas estadísticas que toman como base a la evolución pasada de la fertilidad o los paradigmas de las sociedades económicas y culturalmente más avanzadas. (7)

Nuestros análisis de las posibles vinculaciones entre la estructura de empleo y fertilidad, esta ubicado en un nivel general, sin pretender llegar a inter-relaciones cuantificadas en términos precisos. Interesa especialmente llamar la atención para las formas de organización de la producción y las relaciones de trabajo, principalmente en el sector agrícola, que pueden tener influencia significativa sobre la evolución de la fertilidad.

---

(7) Souza, Paulo Renato. "Notas sobre Estructura del Empleo y sus Implicaciones en el Crecimiento Demográfico en América Latina. pp. 1 y 2.

### 7.1. TENDENCIAS RECIENTES DE LA FERTILIDAD EN AMERICA LATINA

Interesa destacar tres características generales :

En primer lugar, las altas tasas de fertilidad de la gran mayoría de los países; en segundo lugar, el cambio relativamente lento en la mayor parte de ellos en ese período de 30 años, especialmente a la luz de los altos valores absolutos de las tasas y; en tercer lugar, se debe subrayar que la mayor proporción de los cambios ocurridos, se dio en el decenio de los años setenta.

La incorporación de nuevas técnicas de producción, poco contribuyó para la mecanización agrícola y así agiliza las tareas de preparación del suelo, siembra y faena que anteceden la cosecha. Por otro lado, el uso de los insumos modernos tiende a elevar productividad del suelo, aumentando la producción por unidad de área. Ello significa mayor producción, siendo esta precisamente la tarea más difícil para mecanizar. En varios cultivos como la soya, el trigo, o el arroz, la cosecha ha sido totalmente mecanizada en los principales países de la región, sin embargo, en los casos como el café, la caña o el algodón -muy importantes en Latinoamérica-, la mecanización no ha sido hasta ahora por lo menos, económicamente viable. (9)

Como consecuencia, la modernización agrícola tiende a agravar el problema de la estacionalidad de la mano de obra. Este

---

(8) Idem., p. 5.

seguramente es uno de los elementos que explican la mantención o aún la reproducción de la pequeña producción en el campo.

La producción que aún se mantiene también es moderna y ya no cumple con las "funciones" de proveedora de mano de obra estacional a las grandes explotaciones. Al contrario, la fuerza de trabajo para la cosecha en grandes empresas agrícolas, es reclutada en las ciudades para donde emigró recientemente, la población expulsada del campo por la destrucción de la producción.

Se destaca la gran importancia de la fuerza de trabajo agrícola sobre el total, especialmente en los países que presentan las mayores tasas de fertilidad.

Ha sido significativo, el cambio en el sentido de la importancia de la población económicamente activa agrícola, sobre el total especialmente en los países medianos, grandes y de forma más acentuada en los períodos más recientes. Se debe destacar que, las reducciones son más difíciles en la medida en que avanza el proceso de urbanización.

En casi todos los países, se observa la permanencia o aún el aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia o familiares sin remuneración sobre el total de empleo agrícola. Es obvio, que ello no implica el aumento de su número de términos absolutos, sino al contrario; pero ha sido solamente en la última década que esa fracción de la población activa ha disminuido en forma más clara en relación al total (agrícola y no agrícola).

Entre 1970 y 1975, el trabajo asalariado -que engloba a los empleados permanentes, asalariados temporarios y trabajadores contratados a destajo- aumentó en participación pasando de 24 % para 29 %. El trabajo familiar, en cambio, declinó de un 71 % al 68 % del total. (9)

A parte de esas tendencias, las modificaciones en la importancia de las diferentes categorías, se manifestó en la tenal desaparacimiento de la categoría de "aparceros" y trabajadores de otra condición. La mano de obra sobrante, debió migrar o restringirse a pequeñas propiedades como trabajadores familiares.

El proceso de modernización de la agricultura en América Latina en su etapa actual, implica el movimiento doble: por un lado, el aumento de dinamismo de creación y reproducción del trabajo asalariado que tiende a generalizar para la mayoría de los estratos y que está directamente asociado a la propia dinámica de la acumulación del capital en el campo. Por otro lado, el aumento del trabajo familiar, fundamentalmente en los pequeños establecimientos, posiblemente como una reacción a la disminución de las posibilidades de empleo en las grandes propiedades en la condición de aparceros, colonos y otras formas tradicionales de trabajo, inclusive como asalariados permanentes.

En los establecimientos pequeños, donde más se concentra el trabajo familiar, es también donde éste eleva su importancia : su participación relativa en el total de empleo de estos estable-

cimientos pasó de 76% en 1970 para el 84% en 1975, lo que significó una tasa positiva de crecimiento global de empleo para este estrato de establecimiento de 1.5% al año.

Cabe señalar, que en las regiones de mayor grado de modernización y agotamiento de la frontera agrícola (sureste y Sur) es donde se observan las menores tasas de crecimiento del trabajo familiar. Por otro lado, se verifican diferencias regionales importantes en relación a predominio de las relaciones de trabajo, como reflejo de los diferentes grados de desarrollo existentes en las regiones, así como también de sus estructuras de propiedad.

En relación al análisis del período que va de 1970 a 1975, se puede decir que :

- a) El trabajo familiar predomina en la estructura de empleo del país.
- b) Se registra un extraordinario crecimiento del trabajo asalariado, en relación no sólo a los aparceros, sino también al trabajo familiar, en la medida en que el análisis pasa por el tamaño del establecimiento y a nivel regional, ya que la relación de trabajo asalariado tiende a ampliarse en todas las regiones y a estar asociada al dinamismo de la acumulación de los establecimiento más modernos.
- c) Dentro de la relación asalariada, se destaca la im-

---

(9) *Ibidem*, pp. 8 y 9. En el presente caso se trata de estimaciones a partir de los Censos Agrícolas realizadas en el Departamento de Economía de la UNICAMP.

portancia creciente del trabajo temporario, sea en su forma de contrato directo o sea indirectamente en contratos vía intermediarios.

- d) Existen algunos indicios de diferencia regionales importantes en las relaciones de trabajo, inclusive del tipo de trabajo asalariado, lo que esta asociado a los diferentes grados de modernización agrícola entre los países de América Latina.
- e) El crecimiento del trabajo a destajo vía intermedio, representa no apenas una expansión del trabajo asalariado al trabajo familiar, en la agricultura representa también el aumento de la participación del trabajo colectivo bajo la forma de cooperación simplemente capitalista, en relación al trabajo individual y aislado de la familia campesina.

## **7.2. TRANSFORMACION EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y LA MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA**

La acumulación capitalista, no sólo depende de la existencia de un mercado suficiente, amplio y concentrado para permitir un grado elevado de división del trabajo, sino que ella misma promueve la expansión del mercado en un mecanismo de retroalimentación. Si partiéramos, de una situación teórica en que el abastecimiento de un determinado mercado fuese hecho exclusivamente por empresas "mercantiles simples" (no específicamente capitalistas), tendríamos una evolución a lo largo del tiempo, en que las

formas típicamente capitalistas de organización irían penetrando y ampliando ese mercado, desalojando del mismo a las empresariales preexistentes. (10) El proceso de penetración, de las formas típicamente capitalistas de organización en los diferentes mercados es inexorable y puede estar o no asociada a un grado mayor de "deficiencia económica" en términos microeconómicos.

Muchas veces, las empresas típicamente capitalistas destruyen la producción a pesar de ofrecer productos de peor calidad y de su "productividad" microeconómica ser también inferior. En tales situaciones, la penetración de la empresa capitalista se justifica por el poder económico, y, en consecuencia, por su capacidad de dominar el mercado.

En la medida en que el proceso de acumulación de capital se desarrolla juntamente con la creciente participación de las empresas capitalistas en el "espacio económico", va aumentando su peso en el empleo total.

La mano de obra, que estaba originalmente ocupada en las formas no típicamente capitalistas de producción, va siendo librada de sus funciones, dada la destrucción de su mercado por la penetración capitalista, necesitando como consecuencia, buscar otro medio de subsistencia. Si fuera posible, reproducir la propia producción en otra área o en otra actividad urbana o rural, la cual tratará de recrear su modo de vida anterior.

---

(10) Ibidem., p. 14.

Algunas veces, en consecuencia del alto ritmo de crecimiento de la población y del rápido proceso de destrucción del espacio de la producción rural y urbana, el ritmo de crecimiento de la "oferta" de la mano de obra es tan rápida, que el núcleo capitalista, de la economía, no necesita mantener empleado el stock acumulado de las personas que sufrieron el proceso de proletarización descontada obviamente, la parcela del desempleo abierto. En tales casos, los contingentes liberados, lucharán por la subsistencia, actuando en los espacios reservados en el proceso de acumulación de capital, a la pequeña producción mercantil simple.

Las altas tasas de fertilidad en la región, están en general, relacionadas con el gran peso del empleo agrícola asociado a la forma de organización de la producción, en donde tiene pequeña producción, que combina el trabajo familiar con el asalariamiento temporario en las grandes explotaciones.

Las características del desarrollo agrícola de la región, tendieron a reproducir la producción familiar en la segunda guerra y por lo menos hasta la década de los setenta. Ello podría ser uno de los elementos que explicaría el lento cambio en la fertilidad. El agotamiento de ese modelo de desarrollo agrícola durante los años setenta, parece apuntar hacia nuevas tendencias que recién ahora se manifiestan en el sentido de eliminar a la producción de tipo tradicional.

El desarrollo de las actividades no agrícolas, no a implicado en un proceso lineal y homogéneo hacia el asalariamiento creciente de mano de obra. El empleo autónomo y la producción se han reproducido también en las ciudades, y la trayectoria de la vida de las grandes masas de trabajadores escasamente calificados alterna períodos de empleo asalariado.

Ese fenómeno, puede haber dificultado la adopción de nuevos valores y estrategias de planificación de vida por parte contingentes recién salidos de la pequeña producción rural. O sea es "inestabilidad" en la forma de inserción de los trabajadores urbanos en la estructura del empleo, podría haber retrasado los cambios esperados en relación a los patrones de vida, típicos de los asalariados de las actividades modernas, en las sociedades avanzadas.

Así, el sistema económico en las economías rezagadas, no viene ofreciendo claras señales de que estarían ultrapasadas, para un gran contingente de la mano de obra que ha emigrado hacia las ciudades, los viejos valores rurales que imputaban una connotación económica posible al número de hijos. (11)

---

(11) *Ibidem.*, p. 22.

## **Conclusiones**

**PROPUESTAS GENERALES**  
**ALGUNAS ALTERNATIVAS**

La elección de soluciones está condicionada por consideraciones diversas, relacionadas con los propios valores y con lo que uno piensa acerca de lo que las mismas deber ser.

En un extremo podemos simplemente rechazar las razones económicas y sociales formuladas anteriormente a favor de la urbanización y afirma que la política nacional deberá buscar la conservación de la sociedad rural, resistiendo la migración y la urbanización, y dedicando todos los esfuerzos al incremento de la productividad de los pequeños agricultores, brindando a éstos, mejores condiciones de salud, educación y distracciones.

En otro extremo, es posible plantear que en tanto el desarrollo está asociado a la urbanización, ésta última debería ser acelerada, dedicando todos los esfuerzos a enfrentar los problemas específicos que surjan.

Dejar que las fuerzas económicas sigan su curso normal, y distribuir los recursos de acuerdo con la demanda efectiva y las presiones políticas; aceptar la urbanización procurando una mejor distribución y concentrando los esfuerzos en la provisión de mejores viviendas para los muy pobres, y un nivel común de servicios para todos los habitantes de la ciudad; aceptar la actual distribución de la población, dando determinados pasos para redistribuir el ingreso geográficamente, esto es, dar prioridad a las inversiones en las zonas atrasadas, tanto rurales como urbanas.

Concentrar los esfuerzos en la cuestión del traslado dentro de las ciudades utilizando medios colectivos y otras formas de transporte, y superar las restricciones de espacio mediante la expansión metropolitana o, aceptar la urbanización pero crear un nuevo diseño urbano que permita superar o aminorar las desventajas comúnmente consideradas como consecuencia del crecimiento urbano.

En algunos países desarrollados está restringida al mejoramiento del nivel de las zonas atrasadas. En ciertos países en desarrollo aparece como oposición a la urbanización en cualquiera de sus formas. En la mayoría de los países, como resistencia a un crecimiento mayor de las ciudades más grandes.

Un argumento utilizado frecuentemente e implícito en muchas polémicas, es el de que la urbanización genera desempleo creciente y que las ciudades no pueden absorber más trabajadores.

En ninguna parte, la persistencia del desempleo periódico puede ser atribuida a la urbanización. Por otra parte, dicho razonamiento es esgrimido frecuentemente por la misma gente que plantea un razonamiento opuesto, en tanto la parte más pobre de la población se encuentra en las regiones rurales, debemos dar la mayor prioridad a las inversiones en dichas regiones. Pero sucede que, los ingresos menores en ciertas regiones indican menores posibilidades de buen empleo en las mismas, o que hay en ellas demasiada gente en relación con las demás zonas, o una sobrepoblación y una movilidad deficiente.

De hecho, las diferencias entre las formas de distribución en las ciudades de América Latina y los países europeos desarrollados, son menos pronunciadas que las diferencias entre las más importante de América Latina y sus respectivos países. En lo que respecta a los servicios, el porcentaje de iletrados en la población de la capital y las restantes ciudades importantes es menos de la mitad del correspondiente promedio nacional.

El planteamiento de restringir la migración, en su forma extrema, fue analizado cuando estudiamos el problema de por qué se produce la urbanización. Pero esto sólo significa que un país, si es pequeño, puede aumentar su producción y exportarla sin que esto influya negativamente en los precios internacionales, si el incremento es modesto.

Al hablar de los agricultores de subsistencia, en cuyo caso cualquier aumento de la productividad, es consumido por el agricultor y su familia. Pero en este caso estamos frente a un nivel de vida tan bajo que debemos descartar las posibilidades del desarrollo. Para un agricultor producir más alimentos para su familia es algo posible si resulta necesario ; pero se trataría de una condición penosa muy alejada del bienestar.

En tanto el desarrollo nos interese, debemos rechazar la solución de no urbanización, excepto en aquellos pocos casos donde la exportación ofrece posibilidades excepcionales.

Por otra parte, es necesario considerar la dificultad, de brindar adecuadas condiciones de salubridad, educación y servicios sociales los habitantes rurales, y sobre todo de proveer fuertes incentivos para la limitación del tamaño de las familias, en tanto dicho tamaño es un factor que tiende a perpetuar la pobreza.

Asimismo, la Administración Pública Federal debería por medio de sus Organismos, establecer o implementar algunas alternativas que permitan a los zonas suburbanas, marginadas y de subsistencia producir y superar sus ganancias. Pues, realmente es el Estado quien debe dictar este tipo de medidas ya que de esta manera se reduciría en un gran porcentaje de pobreza, de migración, de fecundidad. Es en esas regiones donde se debe :

- Apoyar el desarrollo de formas sociales para la producción, distribución y consumo en el marco de las organizaciones obreras.
- Fomentar la organización de profesionistas y técnicos para apoyar el desarrollo de unidades asociativas de producción, distribución y consumo.
- Fomentar las distintas formas de asociación entre los -- pequeños y medianos empresarios a fin de propiciar la formación de complejos de producción y distribución, integra-

dos vertical y horizontalmente; así como contribuir a la permanencia y surgimiento de pequeñas empresas eficientes.

- Fortalecer y propiciar la participación del sector social en la producción y distribución de bienes básicos, ampliando las posibilidades para el desarrollo de formas asociativas para el trabajo en las agroindustrias.
- Fomentar la formación de organizaciones sociales para la construcción, mantenimiento y administración de conjuntos habitacionales.
- Fomentar la organización de artesanos locales para el abastecimiento de materiales y componentes para la construcción de viviendas, de acuerdo a los sistemas y normas del Programa Nacional respectivo.
- Propiciar la formación de asociaciones de trabajadores independientes del ramo de la construcción, para prestar -- servicios de mantenimiento y reparación de viviendas y todo tipo de edificios.
- Propiciar la formación, de diversas asociaciones, para subempleados y desempleados que realicen todo tipo de trabajos en escuelas, centros de asistencia médica, parques nacionales, hoteles, centros de atracción turística, entre otros.

## **Bibliografia General**

1. **ANALISIS CAUSAL DEL DESEMPLEO JUVENIL.** Ministerio del Trabajo Dirección General del Empleo y Promoción Social 1980, Tomo I.
2. **BAGU, SERGIO. Argentina 1875-1975. Población, Economía y Sociedad.** México 1978. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios Latinoamericanos. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.
3. **BASSOLS, COMA MARTIN. Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español 1812-1956.** Madrid. Editorial Montecorvo 1973.
4. **BELIUS, THOMAS. Empleo y Planes de Desarrollo 1970-1980.** Editorial Organización Internacional del Trabajo.
5. **BIELSA, RAFAEL. Ciencia de la Administración.** Segunda Edición Actualizada, Bs. As. 1955. Roque de Palma editores.
6. **CARDENAS, RENTERIA GLORIA. Régimen de la Planificación Urbana.** Tesis. Universidad Nacional Autónoma de México 1981.
7. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1987.**
8. **CURRIE, LUCHLIN. Un Diseño para la Urbanización y Desarrollo.** Ediciones Gernika 1979.
9. **D.J., DWYER. Población y Vivienda en el Tercer Mundo. Perspectivas sobre el Problema de Asentamientos Espontáneos.** Fondo de Cultura Económica, México 1981.
10. **DA SILVA, JOSE ALFONSO. Direito, Urbanístico Brasileiro.** Sao Paulo 1981. Editora, Revista Dos Tribunais.
11. **DE VIDA MARTINCORENA, NELSON. Sociedades Civiles para la Construcción** Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay 1980.
12. **ECONOMIA POLITICA DEL TRABAJO. Elementos para un análisis histórico-estructural del Empleo y de la Fuerza de Trabajo en el Desarrollo Capitalista.** Siglo XXI Editores.
13. **ESCRIBANO, COLLADO PEDRO. Las vías urbanas; conceptos y régimen de uso.** Madrid. Editorial Montecorvo 1973.
14. **GONZALEZ, PEREZ JESUS. Fundamento de la Expropiación. Razón de Urbanismo.** México 1985, Tercera Edición.
15. **IMAGENES DE LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA.** Secretaria de Programación y Presupuesto.
16. **NACIONES UNIDAS. Informes sobre la Situación Social del Mundo** Nueva York, 1989.
17. **JARDI, CASANY ENRIQUE. Planeamiento Urbanístico.** Bosch, Casa Editora 1986.

18. JIMENEZ, CASTRO WILBURG. **Administración Pública para el Desarrollo Integral.** Instrumento para la Crisis Social y Económica. Tercera Edición. Noriega Editores. Editorial Limusa.
19. LEFEBRE, HENRI. **La Revolución Urbana.** Tercera Edición. Madrid Alianza Editorial, 1980.
20. LOS CENSOS NACIONALES. Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.
21. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Estadística del Empleo, del Desempleo y de la Mano de Obra.** Estudio Metodológico. Informe preparado para la VI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Montreal 4-12 agosto 1947\_). Ginebra 1948.
22. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Programa Mundial del Empleo ¿Qué es? ¿Qué hace?.** Ginebra 1984.
23. OVILLA, MANDUJANO MANUEL. **Derecho Urbano.** México (S.E) 1986, Coyoacan.
24. PEREZ, PERDOMO ROGELIO. **Derecho y Propiedad de la Vivienda en los Barrios de Caracas.** Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas.
25. POBLACIONES INDIGENAS. **Condiciones de Vida y de Trabajo de los Pueblos Autóctonos de los países Independientes.** Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 1980.
26. PROGRAMA NACIONAL DEL EMPLEO 1980-1982. **Objetivos, Estrategia y Políticas Generales.** Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Comisión Consultiva del Empleo. volumen II.
27. RESUMEN GENERAL. **Séptimo Censo General de Población 6/JUN/1950** Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, Geografía e Informática.
28. SOUZA, PABLO RENATO. **Notas sobre Estructura del Empleo y sus Implicaciones en el Crecimiento Demográfico en América Latina.**