

# Sección nacional

## ASUNTOS GENERALES

### La moneda está en el aire. . .

La paridad del peso sigue siendo motivo de preocupación en todos los sectores que participan en la economía del país. A dos meses de haberse modificado por primera vez en 22 años con respecto al dólar norteamericano, es aún el eje en torno al cual giran análisis y comentarios tanto sobre los resultados de las medidas de política económica complementarias adoptadas, como de las perspectivas que los expertos vislumbran para México.

El 26 de octubre en la noche, el Banco de México informó que ya no

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del *Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.*, sino en los casos en que así se manifieste.

intervendría necesariamente para sostener la paridad de 19.90 pesos por dólar. La decisión del banco central implicó una segunda devaluación. Así, la paridad del peso continúa captando la atención de todos. No se trata de escoger entre águila o sol, pero la moneda está en el aire. . . está flotando. . .

El comunicado del Banco de México señala:

"1) Las fuertes presiones en el mercado de cambios, derivadas de la situación inflacionaria que ha privado en la economía nacional e internacional, del déficit de la balanza de pagos y de las salidas de capital al exterior, determinaron que el Banco de México, por decisión de su Comisión de Consejo de Cambios y Valores, en uso de sus facultades, decidiera que a partir del 1 de septiembre de este año, la cotización del peso mexicano respecto a otras divisas, fuera establecida por las fuerzas del mercado de cambios, bajo la técnica de la flotación de la moneda nacional. Dicha

flotación sería regulada marginalmente por el Banco de México.

"2) El día 12 de septiembre pasado, ante la solicitud de empresarios y trabajadores de que se definiera un nivel estable del peso mexicano en los mercados cambiarios, a fin de sentar bases para una negociación adecuada de precios y salarios, el Banco de México, sin abandonar la técnica de flotación regulada, estableció tentativamente el nivel de 19.90 pesos para la venta de dólares estadounidenses a la banca y 19.70 para la compra. Se consideró que ese nivel era sostenible por un plazo razonable, pues representaba 58% de ajuste cambiario expresado en pesos, por lo que compensaba con amplitud la sobrevaluación del peso mexicano al tipo de 12.50 pesos por un dólar.

"3) En semanas recientes se han presentado nuevas presiones en el mercado de cambios que, aunque fuertes, son de naturaleza temporal. Con objeto de que la economía nacional pueda absorberlas, se ha considerado conveniente y necesario hacerles frente mediante una política

de mayor flexibilidad en la intervención del Banco de México en el mercado de cambios, dentro del procedimiento de flotación regulada del peso mexicano que priva desde el 1 de septiembre. Las bases de la intervención en el mercado de cambios a partir del día 27 de octubre de 1976 por el instituto central, serán las siguientes:

"a] El Banco de México no intervendrá necesariamente en el mercado para sostener el nivel de flotación actual del peso mexicano dentro de los límites de 19.90 pesos para la venta y 19.70 pesos para la compra de dólares norteamericanos.

"b] El Banco de México, cuando lo estime conveniente, realizará operaciones de compraventa con los bancos en el mercado de cambios, con el objeto de evitar fluctuaciones erráticas o especulativas.

"c] Las instituciones bancarias en sus operaciones de compra y venta de dólares al público, deberán observar un diferencial diario no mayor de 1%, entre el tipo promedio de sus operaciones de compra y el de venta de divisas. Dentro de este diferencial deberán absorber sus costos de operación en el mercado de cambios.

"d] Las instituciones bancarias deberán tener posiciones de divisas normales y deberán informar al Banco de México de sus activos y pasivos diarios en moneda extranjera."

Al ampliar la información del comunicado, el director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, explicó en conferencia de prensa, entre otras cosas, lo siguiente:

"Las presiones del mercado son lo suficientemente fuertes para que consideremos que se debe absorber, desfogar esas presiones a través de permitir movimientos en el tipo de cambio."

"...en tanto que la presión del mercado haga que el valor del peso sea un poco menor, esto debe alentar todavía más las exportaciones y el ingreso de turistas, así como frenar la salida de turistas mexicanos al exterior y la salida de capitales. Es el objeto precisamente de la flotación; es una técnica para emplearla cuando las presiones son demasiado fuertes; desfogar esa presión y

disminuirla con el objeto de no afectar las reservas, alentar aquellas actividades que puedan darle más divisas al país y frenar la salida de divisas."

"Se están haciendo esfuerzos, y deben hacerse, para que el nivel de salarios y el de precios se sostengan, puesto que las presiones son fundamentalmente de tipo temporal y no deben afectar el equilibrio de precios y salarios a plazo medio y a largo plazo que el país necesita sostener."

"Estaremos presentes en el mercado, pero no limitados a la banda actual (19.90-19.70), pues dentro de ella hay demasiadas presiones."

#### Hitos del pasado

Están lejanos los tiempos en que la moneda mexicana era una de las preferidas para las operaciones comerciales de todo el orbe. Todavía de 1910 a 1925, el peso mantuvo una paridad promedio de dos pesos por dólar. Salvo los años de 1914 a 1916 cuando el peso sufrió tremendas devaluaciones fácilmente explicable por la crisis generalizada que vivió el país en aquel entonces, nuestra moneda tuvo poco movimiento en su cotización. El cuadro que sigue muestra las principales variaciones de aquellos años:<sup>1</sup>

Año	Pesos por dólar	Variación porcentual
1910	2.008	100.00
1914	3.302	+ 49.50
1915	11.154	+ 555.47
1916	23.828	+ 1 186.65
1920	2.009	+ 0.04
1925	2.022	+ 0.69

A partir de la tercera década de este siglo se han registrado cinco devaluaciones del peso frente al dólar. En 1932 las causas principales, además de la dependencia externa, fueron: debilidad de la economía nacional frente a una gran depresión e inexistencia de una política monetaria por falta de un sistema bancario organizado. La expropiación petrolera y la fuga de capitales que provocaron las compañías extranjeras expropiadas y el efecto de otra depresión norteamericana causaron la segunda devaluación, en

1. Tomado de Diego G. López Rosado, *Historia del peso mexicano*, Archivo del Fondo, núm. 29, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 75.

1938; las tres últimas de 1948, 1954 y 1976 fueron consecuencia de profundos desequilibrios estructurales de la economía mexicana.<sup>2</sup>

A continuación se indican los cambios ocurridos en esos años:

#### Pesos por dólar al finalizar el año

1932	3.16
1938	4.52
1947	4.85
1948	5.74
1950	8.65
1954	12.50

Fuente: *La economía mexicana en cifras, 1972*, Nacional Financiera, México, 1974.

#### Algunas repercusiones

Se señalaron ya los términos de las primeras disposiciones dictadas por el Gobierno federal y se recogieron algunos comentarios inmediatos de diferentes grupos. Asimismo se informó sobre el comportamiento de los precios y la forma como se compensaron éstos y los salarios.<sup>3</sup> Durante este mes continuaron las informaciones acerca de acontecimientos directamente vinculados con la situación de la moneda mexicana. Se recoge aquí lo más sobresaliente.

#### Precios

El Banco de México informó mediante un boletín que en el país el aumento promedio de precios al consumidor en el mes de septiembre respecto al mes anterior fue de 3.4%. Los precios de los bienes no duraderos se incrementaron 4.1%, los duraderos 7.3% y los servicios 2 por ciento.

En Guadalajara los precios subieron 6.6%; en Mexicali 6.3%; en Ciudad Juárez 3.8%; en Morelia 2.8%; en Monterrey 2.7%; en Mérida 2.4% y en el Distrito Federal 1.8%; en esta entidad las cotizaciones de los bienes no duraderos registraron un alza de 2.2%, las de los duraderos 6.9% y las de los servicios 0.8%. Los precios al mayoreo en la ciudad de México ascendieron 6.2% con relación a agosto; los de los artículos de consumo

2. Véase Enrique Padilla Aragón, "La flotación del peso", en *El Día*, México, 5 de septiembre de 1976.

3. Véase "Un mes largo... largo", en *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1976, pp. 1025-1033.

4.3% y los de producción 10.4 por ciento.

Un elemento interesante en la batalla contra el alza de precios es el hecho de que diversas organizaciones obreras han formado comités para la defensa del consumidor. Los diputados y los senadores —como la de gestoría y procuración del Senado— con el fin de ayudar a la población a adquirir bienes y servicios a precios justos. A lo anterior puede agregarse que el Instituto Nacional de Protección al Consumidor informa a través de los periódicos sobre los diferentes precios de artículos de primera necesidad en el mercado metropolitano.

Sin embargo, constantes informaciones hacen suponer que la provincia no ha sido suficientemente atendida, pues es allí donde las alzas han registrado mayor dramatismo, sobre todo en la frontera norte del país.

En este mes se autorizaron alzas de 10% en los precios de los automóviles y de 8 a 10 por ciento, aproximadamente, en los del gas. Están en estudio las cotizaciones de los vehículos automotores modelo 1977, así como las cuotas de peaje de Caminos y Puentes Federales de Ingresos.

Si se consideran los aumentos autorizados desde los últimos días de septiembre, es posible suponer que durante octubre y noviembre el índice de precios registrará incrementos superiores a los de septiembre.

#### Turismo

“La flotación actual del peso —dijo el titular de la Secretaría de Turismo, Julio Hirschfeld— ofrece a los viajeros estadounidenses, individuales o en grupo, lo que viene a ser una bonificación de 25% en una temporada (hasta el 15 de diciembre) en que los precios turísticos ya se encuentran reducidos en un 25 o 40 por ciento. Es la mejor ganga turística que se ofrece actualmente en cualquier parte del mundo.” Informó también que se desarrollaría un plan publicitario de saturación para atraer turismo de Estados Unidos a México (*El Día*, México, 17 de septiembre de 1976).

Días más tarde se anunció que Suecia, Dinamarca y Noruega promoverían una intensa campaña turística hacia México desde octubre de este año hasta el

mes de mayo de 1977. En conferencia de prensa, los embajadores de estos países explicaron que en ese período visitará nuestro país un promedio de 3 600 turistas escandinavos. Consideraron que los servicios turísticos, así como los atractivos de nuestro país, son de los mejores del mundo (*El Nacional*, México, 7 de octubre de 1976).

Algunos sectores vinculados al turismo, especialmente de la industria gastronómica, consideraron que el impuesto de 15% al consumo de alimentos y bebidas (en establecimientos que expendan vinos y licores), sumado al incremento autorizado en los precios el mes pasado, estaba influyendo negativamente en su actividad, por lo que solicitaron a las autoridades hacendarias eliminar tal gravamen. Hasta ahora, no ha habido respuesta oficial a esta petición.

En un estudio acerca del turismo, elaborado por el Banco Nacional de México, se afirma que la salida de mexicanos al exterior decreció en septiembre pasado 50%, pero la mayor parte de esa corriente no se revirtió hacia el interior del país. La entrada de paseantes a México descendió 3.7% en el período enero-agosto de 1976, respecto al mismo lapso del año anterior y, según apreciaciones preliminares, en septiembre último bajó entre 5 y 10 por ciento en comparación con el mismo mes de 1975, a pesar de que la flotación del peso “abatía el costo de venir en términos de dólar”. Asimismo, se señala que es normal que exista un desfase entre el momento en que se adopta una medida y el lapso en que empieza a tener efecto. Para lograr un cambio positivo hay que mejorar la calidad de los servicios, que se había deteriorado en los últimos tres años, así como mejorar la imagen de nuestros centros turísticos que también se había afectado (*El Nacional*, México, 10 de octubre de 1976).

#### Comercio exterior

El director del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Julio Faesler, anunció que las 34 representaciones estatales y subregionales de ese organismo, en coordinación con las 44 comisiones estatales y regionales de fomento del comercio exterior, realizarían juntas de trabajo con productores y empresas en cada sector productivo con objeto de formular programas precisos de exportación. Afirmó que cada productor mexi-

cano tiene que programar con urgencia su producción exportable cuando menos para un semestre, aunque es preferible para un año, a fin de que “al quedar plenamente identificados los objetivos y metas por alcanzar, las autoridades gubernamentales tanto federales como estatales y el IMCE mismo, brinden su apoyo a la actividad exportadora”. “Si es necesario, cada programa en particular será apoyado con medidas fiscales o administrativas” (*El Día*, México, 9 de octubre de 1976).

Por otro lado, el IMCE informó de la iniciación de una acción inmediata para colocar en los mercados fronterizos un mayor número de manufacturas mexicanas: textiles, productos alimenticios, artículos escolares, aparatos electrodomésticos, calzado e insumos para la industria maquiladora. Sólo en el ramo de textiles la importación alcanza un valor anual del orden de 1 500 millones de pesos.

Por su parte, Enrique Madero Bracho, presidente de la Cámara Minera de México, informó que la industria minera proyecta eliminar importaciones de roca fosfórica, aluminio y chatarra por 1 715 millones de pesos anuales.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos señaló que “la reciente devaluación del peso mexicano afectará de manera desfavorable las exportaciones de productos agrícolas estadounidenses hacia México. . . Aunque no se alteró la competitividad de los productos norteamericanos en relación a otros proveedores extranjeros”, la nueva paridad cambiaria es capaz de reducir el volumen de importaciones agrícolas de México. Se afirma que a largo plazo las perspectivas del comercio agrícola estadounidense parecen bastante mejores si Estados Unidos supera sus dificultades financieras (*Excelsior*, México, 26 de octubre de 1976).

El 2 de octubre, *Excelsior* informó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México estudian la posibilidad de establecer nuevas medidas de tipo operativo para alentar las exportaciones de productos manufacturados. Luis Malpica de Lamadrid, director del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) —fideicomiso federal en el Banco de México—, señaló que los estudios se han enfocado a la búsqueda de mecanismos que beneficien a los exportadores.

En esa oportunidad, Malpica de Madrid aseguró que los programas financieros y las tasas de interés del FOMEX no cambiarán.

El máximo dirigente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), Juan Betanzo, afirmó que las medidas adoptadas por el Gobierno después de la devaluación del peso causaron un retraimiento en las exportaciones solamente en el mes de septiembre de más de 300 millones de pesos. "Por falta de competitividad, manufacturas y productos primarios con valor de muchos millones de pesos, están siendo devueltos de las fronteras del país y ésa es la razón por la que se habla de una 'caída vertical' de las exportaciones del país". "El impuesto a las exportaciones debe ser eliminado... es mejor que el Gobierno obtenga ganancias de la exportación mediante el impuesto sobre la renta, a que mantenga la ilusión de percibir ingresos por la vía de impuestos a unas exportaciones que no se van a efectuar." El dirigente de la ANIERM precisó: "No pretendemos que el Gobierno exima de impuestos a quien demuestre que está en situaciones difíciles, sino que exima a todos y después aplique el gravamen a quien considere conveniente" (*Excelsior*, México, 24 de octubre de 1976).

Por su parte, Oscar Reyes Retana, director general de Aduanas de la Secretaría de Hacienda afirmó: "El Gobierno federal está pendiente de la posición competitiva de las exportaciones y las autoridades hacendarias se han abierto al diálogo para ajustar los aranceles, siempre y cuando el empresario demuestre que es necesario" (*Excelsior*, 24 de octubre de 1976).

El 9 de octubre se informó que los dirigentes empresariales, Jorge Sánchez Mejorada, Joaquín Pría Olavarrieta y Víctor Manuel Gaudiano, presidentes de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), respectivamente, declararon:

● "La economía del país se encauza hacia la normalidad. La nación tiene perspectivas muy altas sobre la base del trabajo, aumento de la productividad, aprovechamiento racional de sus recursos naturales y la aplicación de una política económica adecuada.

● "Expresamos nuestra confianza en el futuro del país... Creemos que la coyuntura actual, representada por un importante reajuste económico, debe ser afrontada en sus condiciones reales y tomar de ella lo que tiene de positivo, ya que si bien el reajuste económico representa un sacrificio para todos los sectores", existen beneficios "que deben aprovecharse en plenitud, para alentar la economía nacional.

● "Las condiciones económicas actuales permiten y deben permitir el máximo aprovechamiento de la planta productiva instalada. Las capacidades excedentes deben ponerse en marcha para acudir a los mercados interno e internacional.

● "Consideramos que en materia puramente monetaria, el crédito concedido a México por un consorcio financiero internacional que ascendió a 800 millones de dólares, es la mayor prueba de que el sector financiero mundial tiene plena confianza en la economía mexicana."

● "Estamos seguros de que las autoridades correspondientes habrán de replantear las medidas políticas, económicas, crediticias y fiscales, para alentar la inversión, ampliar la capacidad productiva nacional y alentar las exportaciones al ritmo deseable que puede permitir la coyuntura actual" (*El Día*, México, 9 de octubre de 1976).

#### *Modificaciones hacendarias*

El 25 de octubre se publicó en el *Diario Oficial* un decreto por el que se derogaron los impuestos a la exportación de productos manufacturados y semimanufacturados y se redujo a la mitad el arancel a la exportación de productos primarios.

En las consideraciones del decreto se señala que:

"El Ejecutivo federal ha seguido la evolución de la situación competitiva de las exportaciones mexicanas en el mercado mundial; se ha superado la etapa inicial del ajuste previsto en la economía nacional al adoptarse la flotación regulada y temporal del tipo de cambio del peso mexicano; se cuenta ya con bases firmes para efectuar cotizaciones internacionales de productos manufacturados, así como para evaluar la situación competitiva de los productos primarios, cu-

yos precios se fijan en el mercado mundial; siguiendo los principios fundamentales establecidos desde el inicio de la presente administración, para el fomento del comercio exterior, el Estado seguirá impulsando con todos los medios a su alcance las exportaciones nacionales; los niveles arancelarios a la exportación, establecidos el 8 de septiembre pasado, ya han cumplido con las funciones que los hicieron necesarios."

El nuevo nivel impositivo que se fija a los productos primarios es de 9% y a los que tienen un bajo grado de elaboración 5%. Se mantiene en 5% el gravamen a la exportación de las principales sustancias mineras, así como el de 38% al café y el de 50% al petróleo. Al algodón en rama o en pepita se le puso un arancel de 40% y se estableció una tasa de 100% a la exportación de algunas especies animales y de varios productos vegetales que se destinan a la fabricación de hormonas. Con tasas que van del 18 al 50 por ciento se gravó la exportación de aceites crudos de petróleo, ciertas piedras preciosas y semipreciosas en bruto, cenizas de orfebrería y desperdicios de metales preciosos, etcétera.

El acuerdo presidencial que estableció los Certificados Especiales de Devolución de Impuestos (Cedis) señala que éstos se concederán en relación con productos manufacturados exentos del gravamen a la exportación. De esta manera, al suprimirse los aranceles a la venta en el exterior de dichos productos, se abre la posibilidad, aunque no en forma automática, de que se otorguen Cedis en casos de urgencia; sin embargo, dado que se abandonó la paridad de 19.90-19.70 pesos por dólar, cabe esperar pocos casos de ese tipo.

"Ahora nos toca actuar a nosotros —dijo Juan Betanzo, presidente de la ANIERM—. Ahora existe un clima de confianza y los exportadores van a responder" (*El Universal*, México, 26 de octubre de 1976).

El 14 de octubre se publicó en el *Diario Oficial* un decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Este artículo ya había sido modificado en enero de 1976 (específicamente en su tercer párrafo). Hasta fines de 1975 éste señalaba: "Las obligaciones en moneda extranjera contraídas por los causantes, así como los créditos de dicha

moneda, de que sean titulares, se registrarán en la contabilidad al tipo de cambio oficial en la fecha de cierre del ejercicio". El 1 de enero de 1976 se adicionó el párrafo así: ". . . y la utilidad o pérdida que resulte de las fluctuaciones de dichas monedas al cumplirse aquéllas o satisfacerse éstos, serán declaradas como ingreso o como deducción en el ejercicio en que se paguen". Ahora, en el decreto expedido el 7 de octubre se adiciona:

"La pérdida no será deducible en el ejercicio a que se refiere el párrafo anterior cuando resulte con motivo del cumplimiento anticipado de deudas concertadas originalmente a determinado plazo o cuando por cualquier medio se reduzca éste o se aumente el monto de los pagos parciales. En este caso, la pérdida se deducirá tomando en cuenta las fechas en las que debió cumplirse la deuda, en los plazos y montos originalmente convenidos a los que se hayan pactado en caso de obtenerse plazos mayores para su cumplimiento."

Esta modificación significa que de la pérdida cambiaría el Gobierno absorberá 42% y los trabajadores 8 por ciento.

#### *Ante el Fondo Monetario Internacional*

En Manila, Filipinas —en la Asamblea del Fondo Monetario Internacional (FMI)— el Director del Banco de México afirmó que el programa iniciado a partir del 1 de septiembre no consiste meramente en un ajuste del tipo de cambio, sino que está orientado a corregir todas las causas del desequilibrio económico y restaurar un proceso sano de crecimiento económico con mejoramiento en el ingreso real, a largo plazo, de la población. El programa cubre principalmente "la necesaria reconstitución de un nivel adecuado de ahorro del sector público para lograr la consiguiente reducción del desequilibrio fiscal a proporciones manejables, sin disminuir los niveles de inversión pública que requiere la economía nacional" (*El Día*, México, 5 de octubre de 1976).

El director del FMI, Johannes Witteveen indicó que en ese organismo "hay un total acuerdo sobre el programa económico que deberá seguir México a partir del 1 de enero de 1977. . . México podrá recuperar en dos años su posición de prestigio, solidez económica y ejemplo mundial con las medidas que pondrá

en práctica el próximo régimen. . . No hay que olvidar que será necesario adoptar medidas tendientes a no estimular un crecimiento de la demanda, un crecimiento desorbitado de los precios y salarios y un aumento excesivo del crédito interno, que son estimulantes inflacionarios. . . Los resultados de las medidas demorarán, pero México llegará a la plena recuperación en un plazo no mayor de dos años. . . Todo depende de una gran disciplina que incluye momentos difíciles" (*Excelsior*, México, 3 de octubre de 1976).

#### *Después de la segunda. . .*

Son muchos los economistas que se han encargado de analizar las causas y los efectos del primer cambio de paridad. Muchos sugirieron cuáles deben ser las políticas económicas que deben seguirse; otros piensan que las medidas adoptadas por nuestras autoridades financieras fueron correctas; otros más, están de acuerdo con esto último, pero señalaron posibles fallas. Todos coincidieron en que la devaluación era un paso inevitable. . .

Parece ser que las presiones del mercado cambiario fueron la razón principal del nuevo cambio en la paridad del peso. Pero, como dice el refrán, al tiempo. . .

El 27 de este mes la paridad fue de 26.50 pesos por dólar; la jornada siguiente, de 26.05, y el último día hábil del mes, de 25.50. Considerando esta paridad, hubo una devaluación, respecto a 12.50, superior a 100 por ciento.

Los dirigentes empresariales señalaron que la nueva devaluación, aunque sorprendente, fue una medida atinada; el sector obrero señaló que se justificaba una nueva petición de aumento en los salarios pero era conveniente esperar a que las cotizaciones del peso se estabilizaran.

La moneda sigue en el aire. . . Se abre, pues, un compás de espera. □

## SECTOR INDUSTRIAL

### Ampliación de la planta de AHMSA

El 18 de septiembre pasado el Presidente de la República puso en marcha las instalaciones de la planta siderúrgica número dos de Altos Hornos de México, S. A. (AHMSA).

#### *Generalidades*

La industria siderúrgica de México ha tenido un gran desarrollo en los últimos decenios, sobre todo a partir de 1957 cuando su producción rebasa las 1 000 ton anuales. En los quinquenios de 1961-1965, 1966-1970 y 1971-1975 la producción nacional de acero se incrementó a una tasa promedio anual de 9.7, 8.6 y 8.3 por ciento respectivamente. El total producido en 1975 fue de 5 250 ton y se calcula que en 1976 ascienda a 19.0%, o sea de 6 250 ton. Esta no alcanza aún a cubrir la demanda nacional por lo que existe la necesidad de realizar importaciones. En 1974, por ejemplo, se importaron 5 532 millones de pesos de estos productos, incluyendo chatarra.<sup>1</sup>

La inversión en la industria siderúrgica en el período 1970-1976, de 34 400 millones de pesos, ha sido muy superior a la realizada hasta 1970. Esta industria corresponde en su mayoría a capitales nacionales, con una elevada proporción de origen estatal.

#### *Altos Hornos de México, S. A.*

AHMSA aporta 37.6% de la producción nacional de acero (24 millones de ton en 1976) y absorbe 39.2% de las inversiones totales en la industria siderúrgica integrada (17 600 millones de pesos).

En 1970 las empresas asociadas del Grupo AHMSA eran 25. Actualmente ese número se ha elevado a 39 y proporcionan empleo a un total de 30 000 trabajadores.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Industria Siderúrgica, AHMSA desarrolla un programa que "considera el establecimiento o la ampliación de las industrias que proveen los insumos básicos, tales como carbón, fierro, ferroaleaciones, refractarios, partes, instrumentos, equipos etc." Además incluye el aumento "de la capacidad productiva de acero, apoyada en la utilización intensiva de la infraestructura y de la planta industrial existente, para optimizar su uso y elevar sus índices de productividad". Por último el programa se dirige a promover "la instalación de empresas que agregan valor al acero producido transformándolo en productos

1. Véase Benjamín Trillo, "La industria siderúrgica mexicana", en el suplemento de *Comercio Exterior*, núm. 4, México, abril de 1976.

para atender al mercado nacional y al de exportación".<sup>2</sup>

Las instalaciones inauguradas "constan de una planta de coquización, planta de arrabio cuyo alto horno tiene una capacidad de 4 500 ton al día de hierro líquido, el mayor de México por su tamaño y cuya producción de arrabio equivale a la de los cuatro altos hornos instalados anteriormente; una planta de aceración y otra de colada continua" (*El Día*, 19 de septiembre de 1976).

"La siderúrgica número dos está instalada contigua a la uno, sobre una superficie de 202 000 metros cuadrados, un terreno de 374 hectáreas. Tiene 32 km de caminos y 31 de vías de ferrocarril para transportar las materias primas, productos en proceso y elaborados. Laborarán en ambas siderúrgicas 25 000 obreros."

También "se hicieron adiciones y mejoras a las instalaciones ya existentes: se amplió la antigua plaza para aumentar su capacidad productiva". El establecimiento de la siderúrgica número dos y las ampliaciones y mejoras requirieron una inversión de 8 000 millones de pesos.

#### Informe de labores

Posteriormente a la inauguración, José Antonio Padilla Segura, director de AHMSA, rindió un informe de labores en el que expuso los resultados obtenidos por el grupo industrial durante el sexenio 1971-1976. A continuación se presentan algunos aspectos de dicho informe, publicado en *El Día* del 19 de septiembre de 1976.

Inicialmente AHMSA contaba con un total de reservas positivas de carbón de 96.9 millones de toneladas, insuficientes para garantizar en un largo plazo la creciente producción de acero. Esto llevó a la creación de la Gerencia de Exploración, cuyos programas, apoyados por el Consejo de Recursos Minerales, hicieron posible incrementar la mencionada reserva a 373.4 millones de toneladas que asegurarán el suministro de carbón para los próximos 40 años.

"Paralelamente a la labor exploratoria, se desarrollan nuevas minas y ahora

2. Véase José A. Padilla Segura, "Políticas de desarrollo de la industria siderúrgica, metal-mecánica y de bienes de capital", en el suplemento de *Comercio Exterior*, núm. 4, México, abril de 1976.

se explotan seis subterráneas y cuatro a cielo abierto que en conjunto tienen una capacidad productiva de 2.95 millones de toneladas anuales."

El elevado contenido de cenizas de los carbones de México, en promedio superior a 35%, hizo necesaria la ampliación de la capacidad de lavado. La empresa cuenta actualmente con tres plantas lavadoras de carbón con capacidad para procesar el total de su producción de carbón. México se convierte así en el principal productor de carbón coquizable de América Latina. No obstante, la producción no ha crecido al mismo ritmo que la del acero por lo que es muy necesario intensificar su exploración y explotación. Con este propósito se creó, en asociación con Nacional Financiera, S. A., la empresa Carbomex.

Fue necesario, asimismo, acrecentar la producción de mineral de hierro y mejorar sus especificaciones. Se construyó la pelletizadora Constitución con capacidad de 600 000 ton por año, que se espera que con las últimas ampliaciones llegue a 800 000 ton, lo cual ha permitido recuperar los minerales ferrosos que no se usaban anteriormente y que se acumularon por algunos años. En este mismo campo AHMSA participó en la fundación del consorcio minero Benito Juárez-Peña Colorada, S. A., en el cual es el socio mayoritario con 47.6% de su capital. Esto ha hecho posible elevar las reservas ferríferas de AHMSA de 35.5 millones de toneladas en 1971 a 137.2 millones en 1976, en las que se incluyen 50.9 millones de Peña Colorada.

Los nuevos yacimientos de mineral de fierro localizados en El Anteojo, en Chorreras y en Encinillas, en las cercanías de La Perla, Chihuahua, han elevado las reservas positivas en 12.8 millones de toneladas.

Para la coquización se contaba con una sola planta en la siderúrgica uno, en donde posteriormente se construyeron 104 hornos. Ahora, en la siderúrgica dos se cuenta además con 95 hornos. "Con todas estas obras la capacidad de coquización se eleva a 8 100 ton de carbón seco por día."

La experiencia adquirida en la operación del primer taller de aceración al oxígeno del país, que AHMSA estableció en 1972, permitió la preparación de personal idóneo y hará posible operar el

nuevo taller de aceración de la siderúrgica dos en las mejores condiciones.

En lo que se refiere "a equipos de laminación se modernizaron las principales líneas, como el tren de estiraje en caliente", el único del país para producir planchas de grandes dimensiones, fundamentales para la industria de construcción de barcos y la de bienes de capital. Además, se modificó el tren de lámina estirada en frío para procesar los mayores suministros procedentes de las instalaciones recién inauguradas. "Como continuación de este programa, se aprobó la instalación de un segundo tren de laminado en frío, que entrará en operación a finales de noviembre de este año."

Altos Hornos de México, S. A., produjo durante el presente sexenio: 11.7 millones de toneladas de lingote de acero; 11.6 millones de toneladas de carbón "todo uno" y 5.6 millones de toneladas de carbón lavado.

Las producciones acumuladas en el presente sexenio de los principales productos terminados son los siguientes:

	(Miles de toneladas)
Cinta	303
Plancha	2 311
Lámina	1 652
Hojalata	1 017
Perfiles corrugados	1 661
Alambón	909
Alambre	601
Tubería	192

Otros productos del grupo AHMSA son: troquelados, herrajes, tornillos, muelles para autos y camiones, ruedas de ferrocarril, tornos y fresadoras, envases para la industria alimentaria, equipo ferroviario especial, piezas de fundición automotriz, tanques y torres de transmisión de energía eléctrica.

"Las ventas totales acumuladas en el sexenio montan a la cifra de 26 276 millones de pesos, con un promedio anual de 4 379 millones de pesos."

"Los impuestos y derechos cubiertos en el período, montan a la cantidad de 2 651 millones de pesos."

El capital social de AHMSA se modificó de 800 millones de pesos en 1971 a 3 500 millones en agosto pasado. □

# La nueva legislación sobre desarrollo urbano

JOSE OVALLE FAVELA\*

Son sin duda muchos y numerosos los elementos que constituyen las sociedades; pero si entre ellos se buscara un principio generador, un hecho que modifique y comprenda a todos los otros y del que salgan como de un origen común todos los fenómenos sociales que parecen aislados, éste no puede ser otro que la *organización de la propiedad*. . .

Mariano Otero<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

El proceso de urbanización que ha experimentado México, particularmente a partir de 1940, es un hecho muy conocido.<sup>2</sup> Este proceso, producto en buena medida tanto del crecimiento natural de la población cuanto de marcados movimientos migratorios del campo a la ciudad,<sup>3</sup> ha señalado un cambio sustancial en la distribución y la estructura ocupacional de la población del país, que después de haber sido predominantemente rural, se encuentra ya en vías de convertirse en preponderantemente urbano.

La mayor parte o la mitad cuando menos de la población económicamente activa se había dedicado tradicionalmente a las actividades del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca). Sin embargo, esta proporción ha ido disminuyendo poco a poco y, como contrapartida, la población ocupada por el sector de servicios y por la industria se ha incrementado. Para 1972, 38.5% de la población económicamente activa estaba dedicada a actividades comprendidas dentro del sector de servicios y 23.5% en el sector industrial;

en cambio, al sector primario correspondía sólo 38 por ciento.<sup>4</sup>

Este proceso de crecimiento urbano, por otra parte, no ha sido encauzado conforme a un plan previo, nacional o regional. Su localización más intensa en unas cuantas ciudades es un reflejo de la desigualdad regional del crecimiento económico de México, el cual también se ha concentrado en mayor medida en muy pocas ciudades, particularmente en las de México, Guadalajara y Monterrey. Como contrapartida a la concentración del proceso de urbanización, existe una "gran dispersión de la población rural que habita en varias decenas de miles de pequeñas localidades esparcidas por todo el territorio nacional"<sup>5</sup>

Es cada vez más notoria y urgente la necesidad de planear y controlar el crecimiento urbano. La ausencia de una efectiva política de desarrollo urbano, además de dificultar y obstruir las políticas de desarrollo económico, propicia la irregularidad en la expansión de las ciudades, tanto en lo que se refiere al equipamiento urbano y la prestación de los servicios públicos, como en lo que concierne a la distribución y definición de la propiedad del suelo urbano. No es raro que el crecimiento de las ciudades se haga a expensas de áreas ejidales o agrícolas y que en varias ciudades se hayan tornado frecuentes las ocupaciones irregulares, aun de terrenos urbanos.

Un caso sin duda extremo, en el que concurrieron la ausencia de una política de urbanización y un desmesurado afán de especulación y explotación por parte de los fraccionadores privados, es el de Ciudad Netzahualcóyotl, formada sobre terrenos desecados del Lago de Texcoco, inhabitada e inhabitable todavía hasta el cuarto decenio de este siglo y ya ocupada en 1970 por una población de 580 436

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, prólogo de Daniel Molina Alvarez, 1964, p. 45.

2. Cf. Luis Unikel, en colaboración con Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976, pp. 24 y ss.

3. Cf. Jorge E. Hardoy, "Política de urbanización y reforma urbana en América Latina", en *Política de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972, p. 128. Humberto Muñoz García, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, "Migración y marginalidad ocupacional en la ciudad de México", *El perfil de México en 1980*, vol. 3, 3a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1974, pp. 327-357; Luis Unikel, *op. cit.*

4. Estos porcentajes han sido obtenidos con base en los datos proporcionados por Nacional Financiera, S. A., en *La economía mexicana en cifras: 1972*, México, 1974, p. 14.

5. Luis Unikel *et al.*, *op. cit.*, p. 28.

habitantes.<sup>6</sup> En Ciudad Netzahualcóyotl se acumularon casi todos los problemas derivados de la carencia de planeación urbana: desde la falta de definición precisa de la propiedad del suelo urbano, ya que se discutía si los terrenos eran de propiedad pública —por ser producto de la desecación de un lago de propiedad nacional—, social —por haber sido usados por los comuneros de Santa María Chimalhuacán— o privada —por haber sido adquiridos, en muchos casos en forma no muy legítima, por los fraccionadores privados—, hasta la ausencia de los más elementales servicios públicos (seguridad, agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.), a consecuencia fundamentalmente del incumplimiento de las obligaciones de urbanización adquiridas por los fraccionadores al autorizarse los fraccionamientos. Los habitantes de Ciudad Netzahualcóyotl habían comprado un lote urbanizado pero vivían en terrenos salitrosos, sin ningún servicio urbano.

Al finalizar la década de los sesenta los colonos empezaron a agruparse para reclamar la definición de la propiedad de los terrenos que ocupaban, la introducción de las obras de urbanización y la prestación de servicios públicos; para ello recurrieron incluso a la suspensión general de los pagos mensuales a los fraccionadores. Los lotes vacíos fueron ocupados frecuentemente por personas que no los habían adquirido y los mismos fraccionadores llegaron a vender varias veces a diferentes personas los mismos terrenos.

En marzo de 1973, se instituyó un fideicomiso entre los fraccionadores, como fideicomitentes de sus derechos en ese lugar, Nacional Financiera, S. A., como fiduciaria, y como fideicomisarios el Gobierno federal, a través del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el gobierno del estado de México y los propios fraccionadores.<sup>7</sup> El fideicomiso no definió la propiedad de los terrenos de Ciudad Netzahualcóyotl, sino que se limitó a suponer que los fraccionadores eran los propietarios, ya que aceptaban que éstos fideicomitieran “su propiedad” al fideicomiso para que éste se encargara de seguir cobrando a los colonos las mensualidades pendientes por las compraventas anteriores y vendiendo los lotes disponibles. A cambio, los fraccionadores debían recibir el 40 o 30 por ciento de los ingresos netos que el fideicomiso obtuviera por estos conceptos. El resto, 60 o 70 por ciento, correspondió a los gobiernos federal y del estado de México. El fideicomiso, además, diluyó las obligaciones de urbanización que no cumplieron los fraccionadores y que tomó a su cargo el gobierno del estado de México, las que se han venido cumpliendo a base de cooperaciones de los colonos. Es decir, en última instancia se trasladaron a estos últimos las obligaciones de urbanización que no cumplieron los fraccionadores.

En este caso extremo de Ciudad Netzahualcóyotl se puso de manifiesto muy claramente la necesidad de la planeación urbana, la cual debe someter los intereses de los propietarios privados a los de la comunidad. Cuando la rentabilidad privada de los propietarios urbanos se vuelve incompatible

con los intereses sociales y públicos de un desarrollo urbano armónico y equilibrado, es obvio que estos últimos deben prevalecer. Las viejas ideologías que consideran a la propiedad privada como un derecho natural y absoluto van resultando cada vez más inadecuadas ante una realidad urbana que reclama, inevitablemente, mayor responsabilidad del poder público para estar en condiciones de planear y encauzar su desarrollo.

De esta manera, como afirma el profesor Ramón Martín Mateo, el urbanismo aparece “como un título legitimador específico que justifica una gama prácticamente indefinida de actuaciones públicas, cuya colisión con los intereses privados se va a resolver lógicamente mediante el sacrificio, en la medida necesaria, de los últimos en beneficio de los intereses colectivos”.<sup>8</sup>

## 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En otra ocasión<sup>9</sup> hemos afirmado que actualmente no existe sólo un derecho de propiedad en México. De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución de 1917, podemos señalar tres tipos de propiedad:

1) La propiedad *pública*, que es la que tienen las personas de derecho público —gobiernos federal, estatal, municipal, etc.— sobre diversos bienes, generalmente para cumplir con sus atribuciones. En esta clase queda comprendida la propiedad de los terrenos y aguas nacionales y la del subsuelo, así como los bienes de dominio público (de uso común, destinados a un servicio público, etc.) y de dominio privado, los que, pese a su denominación, están sujetos fundamentalmente al derecho administrativo y por excepción al derecho civil, y aun en este caso no debe perderse de vista la noción de interés público predominante.

2) La propiedad *social*, cuyo titular y beneficiario es un grupo social, que constituye una persona jurídica de derecho social, como es el caso de los ejidos y las comunidades agrarias. Esta clase de propiedad trata de satisfacer las necesidades de un grupo social en su conjunto y responde a la idea de una asociación igualitaria de colaboración, según la expresión del jurista y sociólogo Gurvitch.<sup>10</sup>

3) La propiedad *privada*, que corresponde a los particulares, o más exactamente a las personas de derecho privado, y que les es otorgada a éstas por el Estado, el cual es el propietario *originario* y puede imponer a aquélla las modalidades que dicte el interés público. El artículo 27 constitucional niega implícitamente que la propiedad privada constituya un derecho natural y adopta expresamente la concepción que considera que la propiedad privada debe desempeñar una

8. Ramón Martín Mateo, “La penetración pública en la propiedad urbana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 67, Madrid, enero-abril de 1972, p. 20.

9. En el trabajo “Aspectos jurídicos del problema de la propiedad en el ex-vaso del Lago de Texcoco”, difundido en el programa “Actualidades Jurídicas” de Radio Universidad, México, el 20 de febrero de 1973.

10. Cf. Lucio Mendieta y Núñez, *El derecho social*, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1967, p. 19.

6. Nacional Financiera, *op. cit.*, p. 11.

7. El contrato de fideicomiso traslativo de dominio fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 15 de mayo de 1973.



función social, en razón de lo cual se le pueden imponer limitaciones públicas.<sup>11</sup>

El artículo 27, en su redacción original, estuvo orientado fundamentalmente a solucionar el problema de la concentración de la propiedad privada *rural*, estableciendo el derecho a la *restitución* de las tierras y aguas de las comunidades agrarias que hubieran sido despojadas de ellas y el derecho a la *dotación* de tierras y aguas de los núcleos de población que carecieran de ellas; fijó, además, los límites de la extensión máxima de la propiedad privada rural, "pequeña propiedad agrícola en explotación".

La propiedad privada urbana, en cambio, sólo quedó sometida a la fórmula general de la posibilidad de imponerle "las modalidades que dicte el interés público", sin que se le haya dado ninguna modalidad en concreto. La teoría de la función social de la propiedad quedó sólo en calidad de texto constitucional en lo que se refiere a la propiedad privada urbana, y en la práctica social ésta siguió operando de acuerdo con la concepción del liberalismo clásico, con muy escasas y reducidas regulaciones públicas. Las reglas sobre fraccionamiento de terrenos urbanos y sobre construcción de edificaciones resultaron insuficientes para ordenar el crecimiento urbano.

No fue sino hasta el 12 de noviembre de 1975, en que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, cuando se trató de establecer las bases jurídicas de la regulación del desarrollo urbano. En la misma exposición de motivos de la iniciativa, se explica que:

"Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con el objeto de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes."

En virtud de las reformas propuestas al párrafo tercero del artículo 27, se faculta al Estado para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de

"lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos* y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. . ."

Por otro lado, de acuerdo con la iniciativa de reformas

11. Cf. Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1975, pp. 5-31. Para este autor, el párrafo primero del artículo 27 constitucional "encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado" (p. 29).

constitucionales, se agrega la fracción XXIX-B al artículo 73, con objeto de facultar al Congreso de la Unión

"Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

Por último, la iniciativa proponía la adición del artículo 115 con dos nuevas fracciones, la IV y la V, que expresan respectivamente:

"Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

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

Esta iniciativa fue aprobada en dichos términos tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los estados, por lo que, mediante decreto de la Comisión Permanente sancionado por el Ejecutivo Federal, fueron publicadas las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de febrero de 1976.

Como puede observarse, las reformas constitucionales establecieron las bases jurídicas para la política de desarrollo urbano, la cual deberá llevarse a cabo en forma coordinada entre los gobiernos federal, estatales y municipales, en los términos que señala la ley federal reglamentaria respectiva.

### 3. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Desde el 15 de diciembre de 1975 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos. El curso que siguió esta iniciativa, sin embargo, fue más difícil que el de la de reformas constitucionales.

Durante los meses de febrero y marzo de 1976 la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos fue motivo de discusiones y objeciones, particularmente por parte de los propietarios privados y los sectores privados en general, que impugnaron desde su conveniencia hasta su constitucionalidad. Desde luego, la iniciativa no resultaba muy conveniente para los sectores que habían especulado con la venta de terrenos urbanos aprovechando individualmente la plusvalía que las obras colectivas proporcionan a dichos terrenos. En cambio sí era necesaria para definir el

marco legal de una efectiva política de desarrollo urbano. Además, en términos generales, la iniciativa encontraba pleno apoyo constitucional en las reformas aprobadas desde el mes de enero del mismo año, a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Incluso, desde el 7 de enero de 1976, se había publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, anticipándose a la aprobación definitiva de las reformas constitucionales, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1975, que se ajusta, en términos generales, al contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos, sin que haya suscitado ninguna discusión.

Quienes aún conservan la ideología de que el derecho de propiedad privada es de orden natural y absoluto vieron en la iniciativa una seria afectación de ese supuesto carácter, ignorando los términos en que se encuentra regulada la propiedad privada por el artículo 27 constitucional, aun antes de las reformas publicadas el 6 de febrero. Otros consideraron que la iniciativa era un "instrumento soviético" y publicaron, bajo membretes de "comités cívicos locales", alarmantes manifiestos contra la iniciativa en los que falseaban totalmente su contenido real.

Finalmente, después de algunas aclaraciones y ajustes, la iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión el 20 de mayo y promulgada por el Ejecutivo Federal el mismo día, habiéndose publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de mayo último.

La confusión que produjo la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos es, en cierta medida, explicable, particularmente en los sectores que se acostumbraron a especular sin ninguna restricción ni control con la propiedad urbana, por la ausencia de medidas regulatorias. En México, como en general en América Latina, no se había planteado, cuando menos hasta antes de la iniciativa, ningún intento serio por ordenar el crecimiento urbano, el cual ha sido sólo un proceso espontáneo, sin coordinación con los planes de desarrollo económico regional o nacional. "Ningún país de América Latina, con la posible excepción de Cuba —afirma Jorge E. Hardoy—, ha orientado coordinadamente las inversiones productivas y el equipamiento social, la construcción de la infraestructura rural y urbana y la ubicación de los recursos humanos con un criterio espacial de alcances nacionales y regionales."<sup>12</sup>

Por otro lado, los alcances y el contexto de la Ley Constitucional de Reforma Urbana de Cuba, de 14 de octubre de 1960, son muy distintos de los de la Ley de Asentamientos Humanos mexicana. La primera, que formó parte de todo un proceso de transformación hacia un sistema socialista, prohibió el arrendamiento de inmuebles urbanos (artículo 2), declaró nulos los contratos de arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles urbanos y todos los negocios jurídicos que implicaran la cesión de su uso total o parcial (artículos 5 y 6) y autorizó a los Consejos Provinciales de la Reforma Urbana para que otorgaran contratos de compraventa de los inmuebles arrendados en favor de los inquilinos,

con pago de precio aplazado (artículo 9). Dividió el proceso de reforma urbana en tres etapas:

1) La "etapa actual", en la que el "Estado viabilizará la amortización de la casa que habite cada familia con lo que actualmente paga por renta en un período que no será menor de cinco años ni mayor de veinte años, fijado de acuerdo con el año de construcción del inmueble"

2) La "etapa futura inmediata", en la que el Estado, "con los recursos provenientes de esta Ley y otros recursos, acometerá la construcción masiva de viviendas que serán cedidas en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no podrán exceder del 10 por ciento del ingreso familiar".

3) La "etapa futura mediata", en la que el Estado, "con sus propios recursos, construirá las viviendas que cederá en usufructo permanente y gratuito a cada familia".<sup>13</sup>

Por el contrario, la Ley de Asentamientos Humanos mexicana ha sido expedida en un sistema de economía de mercado, basado tanto en la empresa privada como en la pública, y sin afectar sustancialmente el derecho de propiedad privada urbana, sometiéndolo sólo a las regulaciones públicas que requiere el desarrollo urbano. En la Ley no se contempla ninguna restricción ni limitación para los contratos de arrendamiento, los cuales siguen siendo regulados en el Código Civil, conforme al principio tradicional de la "libertad de estipulaciones", sin que pueda afirmarse que exista un régimen de protección al inquilino. En la práctica, los contratos de arrendamiento siguen siendo meros contratos de adhesión impuestos unilateralmente por los arrendadores conforme a fórmulas impresas en las que el inquilino hace renuncia expresa de todos los derechos renunciables y, en cambio, el arrendador reafirma y hace que se le garanticen los suyos.

Los objetivos de la Ley mexicana, pues, son enteramente distintos de los de la Ley de Reforma Urbana de Cuba. Los objetivos de la Ley de Asentamientos Humanos son, de acuerdo con su artículo 1, los siguientes:

1) Establecer la concurrencia de las autoridades municipales, estatales y federales para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

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

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

A continuación haremos referencia a los aspectos que consideramos más importantes de la Ley General de Asentamientos Humanos.

13. Cf. Maruja Acosta y Jorge E. Hardoy, "La urbanización en Cuba revolucionaria", en *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, op. cit., pp. 296-309.

12. Jorge E. Hardoy, op. cit., p. 131.

## 4. LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO

Seguramente el aspecto central de la Ley se refiere a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos a través de los planes de desarrollo urbano. Como en la Ley se prevé la concurrencia de las autoridades tanto federales como estatales y municipales, los planes deben realizarse a diferentes niveles y con relación a regiones y lugares distintos. Así, el artículo 4 señala los siguientes planes de desarrollo urbano:

- 1) El plan nacional;
- 2) Los planes estatales;
- 3) Los planes municipales, y
- 4) Los planes de ordenación de las zonas conurbadas.

En realidad, estos planes van a condicionar y a encauzar la aplicación de la Ley; deben ser publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación correspondientes y ser puestos a disposición, para consulta del público, en las oficinas en que se lleve su registro (artículo 4), y sólo a partir de esta publicación, las áreas y predios comprendidos dentro de los planes quedarán sujetos a las regulaciones de la Ley General de Asentamientos Humanos (artículo 35). Es decir, mientras no se elaboren, aprueben y publiquen todos estos planos de desarrollo, no se podrán afectar predios o áreas de propiedad privada o social con declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

1) La coordinación de la elaboración y la revisión del plan nacional de desarrollo urbano se encarga a una comisión intersecretarial creada por la misma Ley, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, integrada por los representantes de las dependencias que determine el Presidente de la República y presidida por el Secretario de la Presidencia. La aprobación del plan nacional corresponde al Presidente de la República y su ejecución a la mencionada Secretaría (artículo 14). Quizá hubiera resultado más conveniente encargar la ejecución a la misma Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano para no dispersar más las competencias.

El plan nacional debe señalar "las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización" (artículo 11). Entre las consideraciones en que deberá basarse, el artículo 10 señala las siguientes: a) las necesidades que planteen el volumen, estructura, y dinámica y distribución de la población; b) el diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país; c) la problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y sus consecuencias; d) las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos de las áreas urbanas; e) las metas posibles por alcanzar en cuanto a calidad de la vida de los asentamientos humanos, y f) la estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país (artículo 10). Como puede observarse, algunas de estas consideraciones son muy generales y su determinación

real implica estudios e investigaciones que tal vez resulten prolongados, por lo que pueden tener un efecto dilatorio sobre la eficiencia de la Ley.

Para la elaboración del plan nacional por la Comisión Nacional Regional y Urbana, la Ley prevé la posibilidad de participación de instituciones públicas y privadas (artículos 6 y 14, fracciones II y III).

2) En cuanto a la elaboración, aprobación, revisión y ejecución de los planes de desarrollo urbano estatales y municipales, la Ley de Asentamientos Humanos remite a lo que dispongan las respectivas leyes de desarrollo urbano que expidan las legislaturas de los estados (artículo 16, inciso A], fracción I). Además, atribuye específicamente a los gobernadores de los estados la facultad de coordinar el plan estatal respectivo con el nacional de desarrollo urbano, "haciendo al efecto las proposiciones que estimen pertinentes para la elaboración de este último" y desahogando las consultas que al respecto se les formulen (artículo 16, inciso B], fracción II).

3) La Ley define la conurbación, siguiendo al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, como el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, pero agrega que esa unidad debe ser también económica y social. La conurbación se puede presentar entre centros de población de dos o más estados y entonces se da el supuesto previsto en la fracción V del artículo 115 de la Constitución y la elaboración y revisión del plan de ordenación de la zona conurbada se encarga a una comisión, integrada por representantes de los gobiernos de los municipios, los estados y la Federación y presidida por el Secretario de la Presidencia. En este caso, el plan de ordenación de la zona conurbada debe ser aprobada por el Presidente de la República (artículos 24 y 25). De acuerdo con el artículo 21, la zona de conurbación es "el área circular generada por un radio de 30 km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes". En la iniciativa se señalaba una zona de conurbación mayor, ya que el radio previsto tenía una extensión de 60 kilómetros.

Las zonas conurbadas que caen dentro del supuesto de la fracción V del artículo 115 constitucional son actualmente el área urbana de la ciudad de México, ubicada en el Distrito Federal y en doce municipios del estado de México; el área urbana de los tres municipios de la región lagunera, Gómez Palacio y Lerdo del estado de Durango y Torreón del estado de Coahuila, y el área de los municipios de Tampico y Ciudad Madero del estado de Tamaulipas y Pueblo Viejo del estado de Veracruz.<sup>14</sup>

Ya se ha señalado que entre las principales deficiencias de la Ley sobresale el que no precise la naturaleza jurídica de los planes de desarrollo,<sup>15</sup> ni establezca en forma específica

14. Cf. Luis Unikel, *et al.*, *op. cit.*, pp. 115 y ss.

15. Cf. Federico Torres A., "Legislación sobre desarrollo urbano" en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 3, México, marzo de 1976, p. 283.

sus relaciones de jerarquía y subordinación. Entre los elementos que deben ser considerados para la elaboración del plan nacional de desarrollo, no se señalan los objetivos generales de dicho plan, que obviamente sí deberán ser expresados.

No es necesario insistir demasiado para que se advierta la importancia capital de los planes de desarrollo urbano, que deben servir, como afirma el profesor Martín Mateo, de "pauta unificadora y racionalizadora de las decisiones que concatenadamente han de adoptarse para producir un marco convivencial aceptable", de tal manera que los planes se convierten en los instrumentos fundamentales para "la ordenación de la vida urbana a partir de unos objetivos maximalistas previamente adoptados".<sup>16</sup>

#### 5. LAS REGULACIONES URBANAS DE LA PROPIEDAD

Los planes por sí solos no son suficientes para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, ya que vienen a ocupar un lugar intermedio entre la ley y el acto administrativo. Se requiere, por tanto, de actos administrativos que regulen en concreto el aprovechamiento de los predios urbanos. En la legislación mexicana estos actos administrativos son las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

El artículo 37 define cada una de estas regulaciones:

1) Las *previsiones* son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

2) Los usos son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios.

3) Las *reservas* son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.

4) Los *destinos* son los fines públicos a que se prevea dedicar determinados predios o áreas. Puede advertirse que la Ley define las provisiones y reservas tomando como género próximo el que sean "áreas", y como diferencia específica sus fines: la fundación de un centro de población o crecimiento, respectivamente. Usa un método inverso para definir los usos y los destinos: su género próximo son sus fines —particulares o públicos, respectivamente— sin que se señalen sus diferencias específicas. Quizá hubiera sido preferible formular todas las definiciones tomando como género próximo el que sean solares, predios o áreas, para después señalar como diferencia específica sus fines.

Primero se deben determinar las provisiones y reservas y posteriormente los usos y destinos correspondientes (artículo 38). Las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios, entrarán en vigor a los 60 días a partir de su publicación, y deberán ser inscritas dentro de los 10 días siguientes en el Registro Público de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razón

de la materia (artículo 43). Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a la declaratoria correspondiente, y serán declarados nulos dichos actos cuando contravengan estas últimas, siempre que estén inscritas en el Registro Público de la Propiedad (artículos 44 y 45).

¿A quién corresponde hacer las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos? La iniciativa atribuía esta facultad a los ayuntamientos municipales, pero éste fue uno de los aspectos que más impugnaron los propietarios privados. Se llegó a afirmar incluso que se les estaban dando facultades "legislativas" (*sic*) a los ayuntamientos. Pensamos que estas declaratorias no constituyen, de ninguna manera, actos legislativos, sino —más bien— actos administrativos, ya que se refieren a áreas o predios concretos, no a situaciones abstractas y generales, y constituyen actos de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la ley de desarrollo urbano de la entidad respectiva, así como de los planes de desarrollo urbano nacional, estatal y municipal correspondientes.

El texto aprobado de la Ley no resuelve el problema y sólo lo traslada a las leyes de desarrollo estatal, ya que serán éstas las que definan a qué autoridad o autoridades estatal o municipal corresponda la expedición de las declaratorias (artículo 16, inciso A], fracción I).

Por otro lado, conviene señalar que la Ley contiene otra forma de regular la propiedad urbana, que incide en uno de los aspectos medulares: la regulación del mercado de los terrenos (artículo 3, fracción I), la que se puede llevar a cabo tanto estimulando la oferta como limitando los precios. "Sólo aquellas naciones —ha escrito Martín Mateo—, tanto de la órbita occidental como socialista, que han abordado decididamente el control de los precios o la oferta pública del suelo han conseguido mantener los precios dentro de límites tolerables."<sup>17</sup>

Por su parte, Jorge E. Hardoy expresa: "La primera parte de una reforma urbana debe ser... la intervención del Estado en el mercado de tierras urbanas y suburbanas hasta que sea posible, a corto plazo, determinar las bases que permitan su control efectivo, y a mediano y largo plazo, fijar niveles de precios que sean compatibles con las necesidades futuras".<sup>18</sup>

Sin duda, uno de los problemas fundamentales del desarrollo urbano es el precio especulativo de los terrenos. En un país en donde el número de viviendas ocupadas por sus propietarios no llegaba en 1972 ni a 10%<sup>19</sup> y que afronta graves problemas económicos y sociales, no resulta muy legítimo obtener excesivas ganancias por el solo hecho de conservar un terreno sin construir durante varios años, para

17. *Idem*, p. 31.

18. Jorge E. Hardoy, *op. cit.*, p. 163.

19. Cf. Edgard Baqueiro Rojas, "Hacia un nuevo derecho de propiedad urbana", en *Jurídica* (Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana), núm. 4, México, julio de 1972, p. 101.

16. Ramón Martín Mateo, *op. cit.*, pp. 22-23.

después, sin ninguna aportación efectiva y razonable, aprovecharlo para fines de lucro exclusivamente personal. En la iniciativa de Ley se afirmaba expresamente que la regulación del mercado de los terrenos tenía por objeto evitar la especulación, pero precisamente por las presiones de los especuladores, en el texto aprobado de la Ley fue suprimida esta referencia. Se conservó, sin embargo, la alusión a la regulación del mercado de los inmuebles —o sea, de las viviendas— destinados a la habitación popular. El artículo 9, fracción IV, establece como un *deber* de las autoridades municipales, estatales y federales “regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas conducentes”. Es probable que, por las variantes circunstancias de los mercados de terrenos, convenga mejor acudir a disposiciones administrativas que a las leyes, pues las primeras son más ágiles. Por otro lado, como en el texto de la Ley no se precisa concretamente a qué autoridad corresponderá esta regulación, resulta conveniente que las leyes de desarrollo urbano estatales determinen cuál es el órgano específico al que corresponde esta importante función.

#### 6. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La necesidad de que se dicten leyes que contemplen integralmente el problema de las ciudades no es nueva;<sup>20</sup> es una necesidad cuya satisfacción se había venido difiriendo, postergando. Seguramente la Ley General de Asentamientos Humanos no es, por sí sola, la solución; pero constituye, sin duda, un paso importante en la búsqueda de instrumentos que permitan poner en práctica una adecuada y efectiva política de desarrollo urbano. Junto a esta Ley, y como consecuencia de ella, se deben elaborar las leyes estatales de desarrollo urbano y los planes nacional, estatales y municipales, hasta llegar a la concreción de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos y la regulación del mercado de terrenos y de viviendas destinados a la habitación popular.

Por otro lado, el proceso de urbanización se encuentra condicionado socialmente en forma fundamental por el crecimiento económico, por lo que se requiere una coordinación entre las políticas de desarrollo económico y de urbanización. En este sentido, resulta adecuado que ambas clases de políticas estén a cargo, en el ámbito federal, de la Secretaría de la Presidencia, fundamentalmente.<sup>21</sup> Además, el artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos faculta al

20. *Idem.* p. 98.

21. De acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la Secretaría de la Presidencia le corresponde, entre otras cosas, recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Sobre los aspectos jurídicos de la planeación económica en México, puede verse Héctor Cuadra, “Los vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917”, ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre 75 años de Evolución Jurídica en el Mundo (México, 20-35 de septiembre de 1976).

Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de la Presidencia, celebre convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con los gobiernos municipales y estatales, y con la participación de las dependencias correspondientes del sector público federal.

De igual manera, la Ley prevé la necesidad de orientar el crédito de acuerdo con los planes de desarrollo urbano, para lo que impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el deber de tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con dichos planes (artículo 15).

También la política de urbanización se encuentra muy vinculada con la política de población. Para este objeto era más explícito el artículo 7 de la iniciativa que establecía que el ordenamiento de los asentamientos humanos debía llevarse a cabo de acuerdo con las directrices que sobre política demográfica dictara la Secretaría de Gobernación, o en su caso el Consejo Nacional de Población, conforme a la Ley General de Población. El artículo 10 de la iniciativa, a su vez, facultaba a la Secretaría de Gobernación para promover, entre otras cosas, la adecuación de los planes de desarrollo a los requerimientos que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población y la creación de poblados que agrupen a los núcleos geográficamente dispersos. Este último artículo no aparece en el texto aprobado de la Ley y el primeramente citado fue modificado para indicar que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica.

Por último, es necesario señalar que uno de los aspectos que inciden en el desarrollo urbano, y que no fue considerado en la Ley, es el problema de los arrendamientos. Seguramente los problemas del desarrollo de las ciudades no serán contemplados íntegramente mientras no se atienda este problema. Es claro que no se podrán mejorar las condiciones de vida de la población urbana como lo quiere el artículo 3, si se conserva la actual regulación del Código Civil sobre los contratos de arrendamiento, que en su texto se rigen por el principio de la libertad de estipulaciones o de autonomía de la voluntad y en la práctica funcionan sólo como contratos de adhesión en los que no opera dicho principio, como ya lo indicamos.

El señalamiento de normas imperativas irrenunciables y el establecimiento de mecanismos de control efectivos —particularmente de carácter administrativo— que impidan que las condiciones de los contratos de arrendamiento —especialmente el monto de la renta y el plazo de duración— sean impuestos y modificados unilateralmente por los arrendadores, y que proporcionen una estabilidad razonable al inquilino, así como la creación de un organismo público que asesore e informe en forma gratuita a los arrendatarios acerca de sus derechos, podrían ser las bases para una nueva legislación, que sustraiga del derecho privado el arrendamiento de inmuebles urbanos y lo incorpore, definitivamente, a un derecho social más acorde con las exigencias de nuestro tiempo. □