

C A P I T U L O "VIII"

"LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

EN MEXICO"

Los asentamientos humanos son los receptáculos de la vida de los habitantes de un país. En los asentamientos humanos se manifiesta el pasado y se deslinda lo que habremos de ser: allí encuentran su expresión los propósitos de convivencia armónica y las contradicciones de la vida colectiva.

Se ha dicho que el hombre se realiza como tal en la medida en que habita y transforma su medio. De otra parte, el hombre mantiene con la tierra y con su entorno una de las relaciones más antiguas y estrechas; antiguo, también, es el anhelo de la humanidad de entablar una armonía entre la naturaleza, el hombre y la sociedad. Esta relación se establece a través del asentamiento, que es la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. Asentamientos humanos son tanto el caserío aislado, el pequeño poblado, la localidad rural, como la ciudad mediana, la metrópoli o la gran conurbación.

Hablar de asentamientos humanos es hablar de distancia entre los hombres. Distancia que los aleja o los acerca, los dispersa o los congestiona.

Los asentamientos humanos son los receptáculos de la vida de los habitantes de un país. En los asentamientos humanos se manifiesta el pasado y se deslinda lo que habremos de ser: allí encuentran su expresión los propósitos de convivencia armónica y las contradicciones de la vida colectiva.

Se ha dicho que el hombre se realiza como tal en la medida en que habita y transforma su medio. De otra parte, el hombre mantiene con la tierra y con su entorno una de las relaciones más antiguas y estrechas; antiguo, también, es el anhelo de la humanidad de entablar una armonía entre la naturaleza, el hombre y la sociedad. Esta relación se establece a través del asentamiento, que es la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. Asentamientos humanos son tanto el caserío aislado, el pequeño poblado, la localidad rural, como la ciudad mediana, la metrópoli o la gran conurbación.

Hablar de asentamientos humanos es hablar de distancia entre los hombres. Distancia que los aleja o los acerca, los dispersa o los congestiona.

Los asentamientos humanos son el resultado del -  
encuentro de diferentes grupos sociales; allí se crea  
la armonía o estallan las diferencias.

La compleja y crítica situación que presentan --  
los asentamientos humanos en nuestro país es conse---  
cuencia del acelerado crecimiento urbano y demográfi-  
co experimentado durante los últimos 40 años. La es--  
tructura económica no ha respondido suficientemente--  
a este fenómeno y resulta difícil alcanzar las metas-  
de justicia social que los gobiernos de la Revolución  
se han propuesto.

Nuestro problema fundamental es el desequilibrio  
que se observa en la distribución poblacional y en --  
las actividades económicas, generadoras de empleo y -  
de riqueza; desequilibrio que se traduce en pérdida -  
de esfuerzos, elevados costos y presiones sociales, -  
sin que las condiciones para el desarrollo y el bien-  
estar plenos sean todo lo favorable que se quisiera.

En el tiempo, esta problemática nos exige medi--  
das urgentes; en el espacio, acciones concertadas, --  
correctivas y previsoras, que garanticen al país su -  
sano crecimiento.

Nuestro país se está transformando aceleradamente en urbano. Vive, al mismo tiempo que la explosión-demográfica, uno de los procesos de urbanización más-intensos del mundo.

Este fenómeno se refleja en la estructura de los asentamientos humanos que, al igual que las estructuras económicas y sociales, son resultado y expresión del desarrollo y de la evolución histórica del país.

De persistir las tendencias actuales en la tasa de crecimiento poblacional, para el año 2000 seremos un mínimo de 110 millones de habitantes, de los cuales el 80% ocupará áreas urbanas.

Lo anterior significa que nuestra población se habrá de duplicar en 21 años.

Estas perspectivas señalan inequívocamente que nos hallamos en el umbral de una transformación capital, en el centro de un proceso irreversible que cambiará el rostro y la expresión de nuestro país en los próximos 20 años.

La migración de grupos rurales a las ciudades es natural e ineludible; sólo que, en nuestro caso, la velocidad del proceso de urbanización y la insuficien

cia estructural de los asentamientos para atenderla, han provocado situaciones de crisis.

El crecimiento explosivo, espontáneo y desordenado, acentuó tanto las disparidades regionales, económicas y sociales, como los dos extremos del problema actual: la concentración metropolitana y la dispersión de poblados rurales.

La concentración del 27% de la población del país en las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, y del 70% de la actividad económica en el 1% del territorio nacional, se manifiesta en deseconomías externas, dificultad en los flujos de abasto y transporte, desequilibrio ecológico, congestionamiento y alto costo de la vida.

En el polo opuesto se halla la población dispersa: cerca de 83,000 poblados tienen menos de 500 habitantes. Un crecido número de mexicanos padece los problemas derivados del aislamiento, pues México está aún insuficientemente comunicado.

El desequilibrio en la distribución de la población en relación con los recursos es evidente si se

considera que abajo de la cota 500 metros, en donde se halla asentado únicamente el 15% de la población, se encuentran el 80% de la superficie de riego, el 85% del agua potable disponible, el 90% de los recursos para generación de energía hidroeléctrica, y el 100% de los recursos petrolíferos.

En este sexenio, y considerando que la tasa de crecimiento natural de la población, de acuerdo con los últimos indicadores, disminuya del 3.4 al 3.2 por ciento, el número de habitantes del país se incrementará en un 22% y llegará a 75 millones, es decir, que para 1982 se habrá registrado un incremento de 13.3 millones de personas.

El 71% de ese incremento (9.4 millones de habitantes) se calcula que ocurra en el ámbito urbano, evidenciándose así el proceso mantenido de urbanización, pues la tasa de crecimiento de la población urbana será del 4.7%, definitivamente superior a la del 3.2% general.

Así, la población urbana pasará de 29.3 millones en 1976 a 38.7 millones en 1982, y el proceso de metropolización seguirá acentuándose, ya que el 54% del

aumento de la población (5.1 millones de habitantes)- tendrá lugar en las principales ocho áreas urbanas.-- Tan sólo el área metropolitana de la ciudad de México concentrará el 20% del total de la población del país.

En el mismo período, por lo menos 3 millones de campesinos emigrarán a las ciudades de los cuales 60% se asentarán en México, Guadalajara y Monterrey, agravando aún más los problemas territoriales en la periferia de esas ciudades, donde el conflicto entre los regímenes de suelo urbano y agrícola, particularmente ejidal, desemboca en situaciones de especulación y -- ocupación irregular.

En el otro extremo, los indicadores señalan que se mantendrá la tendencia a la dispersión de la población rural. El número de habitantes que viven en poblados de menos de mil personas pasará de 15.9 a 17.4 millones en 1982, lo que representará el 70% de la -- población rural.

La presión demográfica que estas cifras significan para el sexenio (13.3 millones de personas con -- tendencia al asentamiento urbano) llevan a la reflexión de que, para lo que resta del siglo, en el que--



según los cálculos más optimistas, se llegará a una población mínima de 110 millones, se hará necesario prever los espacios que requieran para vivir casi - otro tanto de los mexicanos actuales. Es decir que, prácticamente, equivale a construir otro México en los umbrales del siglo 21.

Esta dinámica demográfica marca el ritmo de -- atención que deberá darse a las necesidades de bienestar que le corresponden, en total congruencia -- con la estrategia nacional de desarrollo.

Este fenómeno tiene que ocurrir y no debe atemorizarnos. Afrontemos los hechos con serenidad, -- con trabajo, con planeación. El crecimiento de las ciudades ya no debe ser sorpresivo; la necesidad de corrección y regulación no debe ser soslayada.

El fenómeno social que tenemos planteado es un problema que podemos y debemos resolver. Tenemos -- que encontrar soluciones de equilibrio, porque si -- son muchos los problemas, muchas deben ser también las fórmulas para resolverlos, de modo que al racionalizar el crecimiento de nuestra población y -- estructurarla en forma más coherente aprovechamos -- mejor nuestros recursos.

Es necesario, por lo tanto, pensar en términos de espacio y tiempo; reconocer que el aprovechamiento máximo de estos dos factores constituye el reto fundamental.

El crecimiento desordenado ha resultado más caro, más injusto y más retardado. Tenemos, pues, que planificar. Impediremos así que la libertad se convierta en conflicto.

Quienes emigran, lo hacen en pleno ejercicio de los derechos que se consagran en nuestra Constitución, y abandonan su espacio empobrecido o sin perspectivas para ir en busca de nuevas oportunidades. Debemos reconocer el empleo como generador básico de los asentamientos humanos.

Para la solución no basta el diagnóstico; es indispensable, también, crear mecanismos que permitan la integración poblacional, pues al ocupar este espacio territorial todos nosotros, habitantes urbanos y rurales, y al vivir todos este tiempo, nos hacemos corresponsables de lo que ocurre, del cómo y del porqué ocurre.

Plantearnos la realidad como problema es un requisito metodológico que habrá de permitirnos ana--

Es necesario, por lo tanto, pensar en términos de espacio y tiempo; reconocer que el aprovechamiento máximo de estos dos factores constituye el reto fundamental.

El crecimiento desordenado ha resultado más caro, más injusto y más retardado. Tenemos, pues, que planificar. Impediremos así que la libertad se convierta en conflicto.

Quienes emigran, lo hacen en pleno ejercicio de los derechos que se consagran en nuestra Constitución, y abandonan su espacio empobrecido o sin perspectivas para ir en busca de nuevas oportunidades. Debemos reconocer el empleo como generador básico de los asentamientos humanos.

Para la solución no basta el diagnóstico; es indispensable, también, crear mecanismos que permitan la integración poblacional, pues al ocupar este espacio territorial todos nosotros, habitantes urbanos y rurales, y al vivir todos este tiempo, nos hacemos corresponsables de lo que ocurre, del cómo y del porqué ocurre.

Plantearnos la realidad como problema es un requisito metodológico que habrá de permitirnos ana--

lizar y jerarquizar prioridades, así como programar soluciones.

En nuestros asentamientos ocurre un desequilibrio manifiesto como fenómeno que simultáneamente -- presenta los dos polos extremos: concentración y -- dispersión. En la ciudad, la gente se aglomera en -- poco espacio y en el campo vive alejada entre sí; -- en ambos casos es difícil y muy costoso satisfacer las crecientes demandas de servicios e infraestructura que plantea la población.

El crecimiento demográfico y el desordenado -- proceso de urbanización conforman la doble circunstancia, que a ritmo vertiginoso y en ausencia de un plan rector, ha modificado la imagen del país. Nuestro habitat se ha deteriorado y ello produce una -- merma considerable en la calidad de la vida.

Esta es la realidad; esto es lo que debemos -- plantearnos como un problema de la competencia de -- todos y no sólo del gobierno. La voluntad de desarrollarnos en forma planificada es un imperativo -- impostergable.

A principios de 1976 se promulgó en México la-

Ley General de Asentamientos Humanos, con el propósito de que la ordenación y regulación de los mismos tendiera a lograr el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo mediante planes elaborados y ejecutados por la Federación, los gobiernos de la entidad federativa y los ayuntamientos, de acuerdo con sus respectivas competencias.

La propia Ley establece que el Ejecutivo Federal es el encargado de su vigilancia a instrumentación en el ámbito federal y que por conducto de la dependencia correspondiente ejercerá, entre otras, las funciones de coordinar la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En 1977, se promulgó una ley que organiza la administración pública, dando la función específica de atender los asuntos relativos al área de asentamientos humanos a una nueva dependencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal procura una mayor eficiencia en la administración pública, con una nueva estructura que se orienta a precisar responsabilidades, a evitar la duplicidad de funciones y a propiciar que las decisiones se cumplan de manera efectiva para asegurar la congruencia entre quehaceres y metas, entre el decir y el hacer.- Establece la necesaria coordinación con empresas y organismos descentralizados que pertenecen a una misma rama de actividad y, a través de una coordinación --- sectorial, implantar mecanismos más ágiles y efectivos y sujeta por primera vez la labor de la administración pública a una evaluación de la eficiencia --- según los resultados.

Consecuente con lo expuesto, la Ley establece -- una nueva dependencia: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyas atribuciones no habían sido consideradas antes en forma unitaria.

Las atribuciones que la Ley señala a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas obedecen

al imperativo de crear un instrumento administrativo que permita el estudio, orientación, coordinación, planeación y ejecución de programas cuyo objetivo es lograr una más adecuada distribución de los habitantes y, en consecuencia, de la actividad económica en el territorio nacional; encontrar un justo equilibrio entre la creación de empleos, la demanda y dotación de servicios y el nivel digno de vida que se desea para todos los mexicanos.

Una organización que permita hacer confluir las funciones reguladoras y normativas con las acciones operativas de la realización de las obras públicas, considerando a éstas, no como un fin en sí mismas, sino como medios para satisfacer en forma congruente la gama de necesidades derivadas del crecimiento natural de la población, que propicien su sano desarrollo y encaucen las corrientes migratorias hacia zonas que ofrezcan mejores perspectivas.

La obra pública es un instrumento; ni el logro estético ni la hazana técnica son metas válidas si no cumplen con sus objetivos básicos de servicio para la vida humana.

Ya Vitruvio definió muy claramente nuestra tarea: crear los espacios en que vive el hombre, con profundo conocimiento del medio y del hombre de la época que lo produce. Nuestra época, con la explosión demográfica, con el abuso y degradación del medio ambiente, con las injusticias sociales derivadas del egoísmo y deshumanización nacionales e internacionales, con la concientización cada vez mayor de todo aquello a lo que se tiene derecho y de lo cual se carece, impone, como es natural, condiciones nuevas y especiales a la disciplina de servicio que, en realidad, es la construcción, la cual no puede ignorar las características del medio y del hombre de cada época.

Una de las consecuencias más claras se refleja, sin duda, en el hecho de que ya no es posible pensar que el espacio en que vive el hombre es sólo un albergue físico que proporcionan los muros, pisos y techo u otro tipo de limitantes que se dan en el espacio. La atmósfera en que se desarrolla su vida tiene otros requerimientos: los objetos, los instru-



mentos, los equipos, las formas de comunicación, todos ellos son básicos e insustituibles para la adecuada solución de los espacios individuales y colectivos en que vive el hombre.

La gama de requerimientos por satisfacer impone la necesidad de que el trabajo sea interdisciplinario, organizado, sistemático y de grupo. Esta necesidad de trabajo conjunto requiere de un amplio sentido de responsabilidad y de solidaridad que no puede limitarse sólo a ámbitos locales o nacionales, pues aun en lo internacional es indispensable ese esfuerzo común y de apoyo mutuo.

Si bien es cierto que los países en desarrollo necesitan incrementar su conocimiento tecnológico para un mayor y rápido aprovechamiento de sus recursos, también lo es el que muchos de los países que se consideran desarrolladas están ya al borde de ser países "en vías de subdesarrollo". La sofisticación científica y tecnológica los deshumaniza aceleradamente, olvidan viejas y valiosas soluciones elementales y naturales, gracias a las cuales subsistió y evolucionó el hombre.

El aprovechamiento obvio, lógico, posiblemente -

primitivo, pero eternamente válido de la creatividad natural del hombre, subsiste en nuestros países a través de la actividad artesanal y del enfrentamiento diario, natural y sin pretensiones ante la naturaleza misma.

El desarrollo urbano exige una labor rigurosa en tres acciones: las que se refieren a formular las previsiones sobre los incrementos, las que se relacionan con el alivio y corrección de los problemas acumulados y las que deben atender soluciones urgentes.

En estas acciones se han de conciliar los intereses de los tres términos constitucionales: Municipio, Estado y Federación; conciliarlos y complementarlos para equilibrar y sumar esfuerzos, definir campos de acción y armonizar decisiones.

Estamos en tiempo de adoptar medidas previsoras, de iniciar y darle continuidad a las diversas fases del proceso de desarrollo que vive nuestro país.

La planeación del desarrollo urbano, congruente con el régimen de economía mixta en que se desenvuelve el país, ha de ser normativa e indicativa; normativa para el sector público, e indicativa para los -

sectores privados y social de nuestro sistema, los - que, con base en la libertad, habrán de recibir su-- gerencias y estímulos para cumplir acciones que es-- pecialmente influyan en un adecuado desarrollo urba-- no.

La organización sectorial, es, pues, expresión - de la voluntad de atender previsoramente el problema, de entender nuestra crisis de crecimiento y de encon-- trar soluciones concertadas; es expresión de la vo-- luntad de obligarnos a utilizar mejor nuestros recur-- sos, de ordenarnos para construir ese otro México -- más justos que anhelamos. Y construir otro México es una necesidad contundente, dictada por la realidad;-- supone ir ganándole tiempo al tiempo, anticiparse a las presiones sociales que ejercerá la población in-- migrante sobre las ciudades.

Deberemos buscar, en consecuencia, un equilibrio poblacional en las áreas metropolitanas; concentrar-- en lo posible- la población dispersa; apoyar y fo--- mentar el desarrollo de las ciudades medias, las de-- interés turístico o de potencialidad económica; con-- ducir el sano desarrollo de las zonas de conurbación;

crear nuevos polos de desarrollo, considerar la obra pública como instrumento material de poblamiento y de distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; lograr un gradual autofinanciamiento del desarrollo urbano, incrementar programas de vivienda, tanto progresiva como terminada y una creciente participación de la comunidad.

La urbanización descapitalizada y la concentración que se dan en la mayor parte de los países latinoamericanos se debe esencialmente, al menos en nuestro país, a la concentración del gasto y la inversión públicos. Por ello, es necesario desconcentrarlos y propiciar el desarrollo equilibrado que podrá atenuar simultáneamente la dispersión.

Esto no representa forzosamente un esfuerzo económico fuera de nuestra escala, pues el objetivo persigue simplemente gastar, invertir con orden. Si se atienden los incrementos que indefectiblemente habrá en nuestra población, con el criterio de una mejor distribución y uso del territorio nacional, significará que los recursos se aplicarán más racionalmente; que lo que habremos de hacer, lo ha-

nir y establecer la congruencia de las acciones de los sectores público, privado y social, en relación con la organización de nuestro territorio.

La idea y necesidad de ordenar y regular los asentamientos del país cobra vital importancia porque se trata de nosotros y de los nuestros, porque el objeto y el sujeto de los asentamientos humanos es el hombre mismo, porque el hombre es el problema y en él se encuentra la solución. Hay que entender, racionalizar paso a paso la importancia de este hecho. Por una parte, es un privilegio; por otra, una seria responsabilidad.

La responsabilidad es que hay que hacerlo ahora y bien. La mejor alternativa es actuar con plena conciencia de que lo que se haga o se deje de hacer ahora va a determinar el México del siglo XXI.



