



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

**LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN LA PLANEACION
DEL DESARROLLO
URBANO ESTATAL
caso Baja California Sur**

Tesis profesional que para optar
por el título de Licenciado
en Ciencias Políticas
y Administración Pública presenta:
Guillermo Rafael Díaz Alcántara

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Julio 1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN LA
PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO ESTATAL
(CASO BAJA CALIFORNIA SUR)

GUILLERMO RAFAEL DIAZ ALCANTARA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

NOTA ACLARATORIA

El presente documento, intitulado "La Administración Pública en la Planeación del Desarrollo Urbano Estatal. El caso de Baja - California Sur", en los dos primeros capítulos muestra una similitud con otros dos trabajos de tesis que se encuentran en proceso de elaboración, y aunque abordando casos diferentes, existen algunas variaciones de acuerdo a los criterios que se utilizaron para la realización de cada trabajo.

Esta nota aclaratoria se hace necesaria puesto que, originalmente, se pretendía desarrollar un solo documento, el cual contendría tres casos distintos respecto a la planeación del desarrollo urbano. En relación a lo anterior, se llegó a un acuerdo con el Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, consistente en desarrollar tres trabajos individuales que incluyeran una parte común, que será la correspondiente a los dos capítulos mencionados.

I N D I C E

INTRODUCCION

I. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO

1.1 DEFINICION DE PLANIFICACION

1.2 LOS PLANES DEL DESARROLLO NACIONAL

1.2.1 PLANES DE CAMPAÑA O PLANES DE PARTIDO

a) PRIMER PLAN SEXENAL

b) SEGUNDO PLAN SEXENAL

c) PLAN BASICO DE GOBIERNO (1976-1982)

1.2.2 PLANES GUBERNAMENTALES

a) PLAN DE ACCION INMEDIATA PARA EL
PERIODO 1962-1964

b) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO
Y SOCIAL (1966-1970)

c) PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO

1.3 LOS PLANES NACIONALES 1976-1982

1.3.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

1.3.2 PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO

1.3.3 PLAN NACIONAL DE TURISMO

1.3.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

II. EL PROBLEMA URBANO NACIONAL

2.1 ANTECEDENTES

2.2 LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO COMO SOLUCION

2.2.1 MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION URBANA

- a) REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- b) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- c) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
- d) DECRETO DE APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO
- e) LEYES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO

2.2.2 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION URBANA

- a) REFORMA ADMINISTRATIVA
- b) SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS
- c) COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO ESTATAL

3.1 EFECTOS JURIDICOS, ADMINISTRATIVOS Y SOCIALES DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

3.2 METODOLOGIA EMPLEADA PARA ANALIZAR LA PROBLEMATICA ADMINISTRATIVA ESTATAL EN MATERIA DE DESARROLLO UR BANO

3.3 RESULTADOS DE LA APLICACION DE LA METODOLOGIA PROPUESTA

IV. LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

4.1 ANTECEDENTES

4.2 DIAGNOSTICO

4.2.1 CARACTERISTICAS GENERALES DEL ESTADO

a) POBLACION

b) MEDIO FISICO

c) MEDIO AMBIENTE

d) ASPECTOS ECONOMICOS

e) ASPECTOS SOCIALES

4.2.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO

4.2.3 SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS

4.2.4 DIRECCION DE PLANIFICACION Y URBANISMO

a) ANTECEDENTES

b) MARCO JURIDICO

c) ESTRUCTURA ACTUAL

d) RECURSOS PARA LA PLANEACION

4.3 OBJETIVOS, METAS Y POLITICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO ESTATAL

4.4 PROGRAMAS DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

4.4.1 PROGRAMA DE REORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION DE PLANIFICACION Y URBANISMO

4.4.2 PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO URBANO

4.4.3 PROGRAMA DE CAPACITACION DE PERSONAL

CONCLUSIONES

ANEXOS:

ANEXO 1. GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

ANEXO 2. DECRETO DE APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

ANEXO 3. REGLAMENTO INTERIOR DE SAHOP (ARTS. 17 AL 23)

INTRODUCCION

El proceso evolutivo del país ha venido acompañado en los últimos años de la agudización de graves problemas sociales y económicos que no han podido ser resueltos y de la aparición de otros más que, aunque estaban latentes, no habían sido considerados con la atención que requerían. En este panorama destacan especialmente el crecimiento demográfico, el empobrecimiento y marginación de las zonas rurales, en las que se manifiestan de manera más amplia, aunque no exclusiva, el desempleo, bajos niveles educativos, insalubridad, problemas de vivienda, servicios públicos deficientes y aun inexistentes, el éxodo consecutivo de numerosos grupos indígenas y campesinos hacia las ciudades, así como el crecimiento acelerado de la brecha entre los muchos que no cuentan con lo necesario y los menos que tienen en exceso, como producto de la inequitativa distribución de la riqueza nacional.

Inevitablemente, estas condiciones han propiciado la existencia de un esquema urbano nacional en el que predominan dos situaciones especialmente serias: por un lado aparecen grandes zonas de concentración de la población urbana, sobre todo en áreas metropolitanas, que concentran en su seno las posibilidades de desarrollo individual y social, y que por lo tanto se convierten en objetivo de las aspiraciones de numerosos núcleos ciudadanos que, no encontrando esas posibilidades en sus lugares de origen, se trasladan a las grandes ciudades; por otra parte, existen miles de localidades dispersas a lo largo y ancho del territorio nacional, en las que vive gran parte de la población del medio rural y para la cual la posibilidad de participar de los beneficios del desarrollo es cada vez más lejana.

Ambos fenómenos (concentración y dispersión) constituyen una manifestación espacial de la organización social y económica nacional y han marcado profundamente la estructura urbana del país.

En suma, el problema urbano representa una de las más relevantes características del México contemporáneo. Es, en efecto, consecuencia de un esquema de desarrollo en el que se destaca un proceso de centralización en todos los órdenes, que se traduce, en el aspecto físico, en grandes concentraciones urbanas y que ha generado al mismo tiempo importantes desequilibrios regionales, dejando en el abandono a vastas regiones del país en las que las posibilidades de desarrollo y bienestar para sus habitantes son muy limitadas. Así, nuestras ciudades se han congestionado. Las congestiones derivan problemas de empleo, de servicios y de convivencia, en tanto que, en el otro extremo del problema, la dispersión de pequeñas comunidades provoca que las soluciones no sólo sean onerosas, sino en ocasiones imposibles.

En el pasado, el fenómeno urbano no había sido considerado en las políticas nacionales de desarrollo porque no se concebía como un problema, sino por el contrario: el rápido crecimiento de los principales centros urbanos, y por consiguiente, el aumento acelerado de la población urbana, significaban un síntoma importante de progreso. En la actualidad aquella concepción ha debido ser transformada ante el paso de un hecho insoslayable, como lo es el deformado perfil urbano que padece el país.

Entender que la necesidad de transformar el crecimiento urbano en desarrollo urbano es un aspecto prioritario para poder llevar a cabo el desarrollo integral del país, fue el primer paso para iniciar formalmente el diseño e instrumentación de una política gubernamental orientada a la planeación del desarrollo urbano nacional.

En 1976, en un clima de efervescencia política y de oposición por parte de núcleos importantes de la población, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, que fue el paso inicial que estableció el marco y la base jurídica a la política gubernamental de ordenación de los asentamientos humanos. A partir de entonces y, ya en el régimen actual, se crearon los instrumentos institucionales encargados de ejecutar dicha política. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, decretado en mayo de 1978, fue el punto de partida y mecanismo orientador de un esfuerzo encaminado a modificar la estructura urbana del país. Este esfuerzo quedó de manifiesto en la elaboración de los planes de ordenación de zonas conurbadas y de los planes estatales de desarrollo urbano, que fueron concluidos en los últimos meses de 1979.

Particularmente, los planes estatales de desarrollo urbano representan, dentro del Sistema Nacional de Planeación, un elemento importante de análisis, en la medida en que los estados enfrentan a partir de dichos planes, un nuevo y muy importante reto, ya que se encuentran comprometidos con la Federación para llevar a cabo de la mejor manera posible la parte que les corresponde dentro del proceso de planeación urbana, y en función de la capacidad que las entidades manifiestan para integrarse eficazmente al proceso, se han de presentar los buenos o malos resultados a nivel nacional.

En general, la presente investigación busca analizar los efectos del proceso de planeación del desarrollo urbano en el nivel estatal de gobierno, revisando las condiciones en que las entidades federativas han debido hacerle frente, señalando las limitaciones y posibilidades que afrontan las mismas, y en función de esto, indicar los posibles alcances de la política de desarrollo urbano, tomando como punto de referencia el caso -

particular del Estado de Baja California Sur.

Para la realización del trabajo se partió de una idea básica - (hipótesis), en la que se destaca lo siguiente: el proceso de planeación del desarrollo urbano carece de posibilidades reales de concreción a corto plazo, en tanto las entidades federativas dependan de las decisiones del poder central. Esto quiere decir que en la medida en que la planeación urbana sea concebida, implementada y ejecutada desde el nivel central de gobierno, sus expectativas de trascendencia a nivel local son muy limitadas.

Por otro lado, en su mayoría, los estados carecen de los instrumentos y mecanismos administrativos, así como de los recursos que les permitan concretar una política local de desarrollo urbano. Estas carencias generarán un fortalecimiento de la dependencia estatal con respecto a la Federación.

Por lo que toca al caso particular, se determinó tomando en consideración una serie de factores y circunstancias que influyeron para adoptar como punto de referencia al Estado de Baja California Sur. Entre las razones más importantes destacan: era una entidad de la que se contaba en ese momento con la información abundante y actualizada, producto de dos visitas de trabajo; las autoridades estatales responsables de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano del estado presentaron una disponibilidad absoluta y completa colaboración. A lo anterior se puede agregar la condición de estado nuevo que tenía Baja California Sur y el interés consecuente por captar la actitud de una entidad que trataba de integrarse a la Federación en una época de profundos cambios del Gobierno Federal que se manifiestan, en lo administrativo, en un proceso de reforma que ha transformado de manera importante la estructura de la admi-

nistración pública federal; en lo político, con un proceso de Reforma Política que busca ampliar las posibilidades de participación ciudadana en el quehacer nacional; y en cuanto al logro de los objetivos nacionales, en la existencia de una clara tendencia a establecer una estructura de planeación que permita lograr el desarrollo del país a partir de acciones basadas en planes sectoriales orientados a alcanzar dichos objetivos mediante un uso racional de los recursos nacionales.

Es menester aclarar que el Estado de Baja California Sur no constituye de ninguna manera un caso tipo o típico dentro del proceso de planeación del desarrollo urbano estatal, pues aunque en él se pueden encontrar características comunes o similares a otras entidades en cuanto al manejo de dicho proceso, cada estado tiene sus particulares condiciones que determinan dentro de sus limitaciones los alcances de la planeación urbana.

El primer capítulo del documento expone las características y condiciones teóricas que debe contener un proceso de planeación del desarrollo, y presenta brevemente y en forma descriptiva los principales intentos de planificación del desarrollo nacional llevados a cabo hasta 1976. El proceso de planeación del Desarrollo Nacional en que se compromete el gobierno de la República a partir de diciembre de 1976, se traduce en una serie de planes sectoriales, algunos de los cuales son considerados en este capítulo, como parte de un importante intento de plantear el desarrollo nacional a partir de acciones inscritas en un amplio esquema programático.

En el segundo capítulo se explican con amplitud las acciones que tanto en el ámbito jurídico como en el administrativo, ha llevado a cabo el sector público, para poder contar con los -

elementos normativos, institucionales y de organización que le permitan ejecutar el proceso de planeación del desarrollo urbano.

El capítulo tercero busca señalar los efectos que el proceso de planeación del desarrollo urbano provoca en las entidades federativas, específicamente en el ámbito de la administración pública, atendiendo a ciertas características que pueden considerarse comunes a todas las entidades, obteniéndose algunas conclusiones con respecto a las posibilidades reales de la ejecución y administración de la planeación urbana estatal.

El último capítulo refiere la revisión y análisis de un caso específico, que es el de Baja California Sur. En esta parte se describen, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo Urbano, las particularidades y condiciones de la administración pública estatal para hacer frente a la administración del desarrollo urbano planeado. También se señalan los programas específicos que el plan estatal propone para fortalecer a la administración gubernamental, especialmente en el sector asentamientos humanos.

Finalmente, el documento se integra por un punto en el que se desarrollan las conclusiones de la investigación y por tres anexos que complementan algunos aspectos del trabajo. Estos anexos son los siguientes:

Anexo 1. Se presenta un glosario de términos, que sirve como auxiliar en la comprensión de los conceptos que tienen cabida en el lenguaje que se maneja dentro de la administración del desarrollo urbano planeado.

Anexo 2. Se transcribe el articulado del Decreto de Aprobación

ción del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Anexo 3. En este apartado se enuncian los artículos del Reglamento Interno de la SAHOP, relativos a las Direcciones Generales que integran la Subsecretaría de Asentamientos Humanos.

I. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO

1.1 DEFINICION DE PLANIFICACION

La rapidez de los cambios que en todos los órdenes se han venido presentando en las últimas décadas, traen aparejadas una multiplicación de expectativas y demandas sociales, así como una agudización de los conflictos que es menester resolver con oportunidad. La urgencia que cada país tiene de satisfacer las demandas y dar solución a los conflictos que se presentan dentro de sus ámbitos particulares, ha obligado a toda nación, independientemente de su signo ideológico, características estructurales, sistemas jurídicos o particularidades de cualquier índole, a adoptar medidas que les permitan asimilar dichas demandas y generar resultados y soluciones apropiadas en base a instrumentos adecuados.

"La tendencia a formular planes globales de largo plazo y crear instituciones para tal propósito es una evolución (...) cuyo ímpetu comenzó con el primer plan quinquenal de 1928 de la Unión Soviética. A partir de la Segunda Guerra Mundial se extiende por casi toda Europa y también por varios países de otras regiones, dejando de ser patrimonio exclusivo de los regímenes comunistas".¹

¹Pedro Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública I, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 101.

Cada nación adopta las medidas que considera convenientes para orientar, dirigir y acelerar su ritmo de desarrollo en todos los aspectos. Un mecanismo que en este sentido ha demostrado su efectividad es el de la planificación, concepto del que existen múltiples definiciones, entre las que se encuentra la siguiente:

"La planificación es un instrumento que nos permite determinar el proceso de desarrollo durante un período de tiempo suficiente para lograr la realización de los objetivos...(de ese)...desarrollo".²

Otra definición nos indica que la planificación del desarrollo

"Se refiere a esfuerzos continuos, deliberados y racionales por parte de los gobiernos para acelerar el proceso de desarrollo y encauzarlo en las direcciones deseadas, mediante una elección amplia y detallada de objetivos y la determinación y asignación de los recursos necesarios para conseguir objetivos".³

²Carlos y Miguel Angel Reta Martínez, El proceso de planificación del desarrollo (tesis profesional), México, UNAM, FCPS, 1976, p. 67.

³G. Colm y Theodor Geiger, "La Programación Nacional como Guía para el Desarrollo", en R. Asher et al., El desarrollo de los países nuevos, México, Ed. Herrero, 1964, p. 57.

Una más nos señala lo siguiente:

"La planificación se considera como un esfuerzo continuo y deliberado de los gobiernos para alcanzar objetivos a través de una selección sistemática de medios y la asignación racional de los recursos necesarios. Este concepto de planificación se concreta en un plan a largo y mediano plazo que comprende toda la economía, y que se traduce en planes para su ejecución".⁴

Partiendo de lo anterior, el proceso planificador puede definirse como aquél que busca lograr el desarrollo de un país en todos sus sectores de actividad, a través de un uso racional de los recursos humanos, financieros, tecnológicos, etcétera, orientándolos permanentemente a satisfacer las necesidades y demandas de la población, mediante el logro de objetivos que satisfagan las expectativas de la sociedad en una concepción global y no solamente los requerimientos de grupos específicos.

El proceso de planificación está constituido por una serie de elementos que además deben contemplar ciertos principios que norman su aplicación.

⁴Luis A. Rodríguez T., "La Concreción en los Planes de Desarrollo en Proyectos Específicos", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, Siglo XXI, 1974.

Los elementos del proceso planificador son:

- "Definición de objetivos para los que se emprende.
Hay tres niveles de concreción en cuanto a objetivos.
 - Objetivos generales
 - Objetivos específicos
 - Metas".⁵

El primero de estos niveles busca transformar y mejorar las características generales que perfilan una nación: la educación, alimentación, el nivel de vida, etcétera.

El segundo nivel tiene como fin el orientar ciertas actividades -tanto de carácter económico, cultural o político- hacia la consecución de objetivos definidos. Dichas actividades serían, entre otras, orientar la inversión pública o privada hacia determinadas áreas, fomentar el comercio exterior o impulsar la producción agropecuaria.

El tercer nivel se encamina a la creación de los elementos particulares que permitan alcanzar los fines concretos. Tales elementos comprenden la infraestructura básica, como la construcción de determinadas carreteras, el fomento a la producción de ciertos bienes específicos, el apoyo en la producción de cultivos prioritarios o la construcción de escuelas en alguna región especial.

⁵G. Colm y Theodor Geiger, op. cit., p. 61.

- "Determinación de los recursos real y potencialmente disponibles para conseguir los fines y metas concretas del plan de desarrollo".⁶

El establecimiento y determinación de los objetivos de un plan imponen la necesidad de conocer los recursos con que se cuenta, para en base a éstos fijar objetivos que sea factible alcanzar.

- "Selección de los medios mediante los cuales puedan movilizarse los recursos a fin de conseguir los fines y metas concretas (inversión pública directa, fomento a la inversión extranjera, política fiscal, etcétera)".⁷

Para poder llevar adelante un plan es necesario, una vez que se han fijado los objetivos y se conocen los recursos, determinar los instrumentos técnicos y los lineamientos políticos que se han de utilizar para orientar y dirigir el proceso planificador.

- "Especificación de programas concretos dentro del plan general".⁸

El plan global debe estar constituido por un conjunto de programas específicos, orientados a desarrollar determinados renglones de actividad que se consideran cla

⁶ Idem, p. 61.

⁷ Idem, p. 61.

⁸ Idem, p. 62.

ves para la consecución de los objetivos que se le han marcado.

- "Disposiciones para la realización del Plan".⁹

Este elemento del proceso puede identificarse como la implementación del plan, es decir, la fase en que éste es dotado de los elementos administrativos, de organización, personal adecuado, asignación de funciones y responsabilidades necesarias para ponerlo en ejecución.

Aparejado a los anteriores, el proceso de planificación debe contar con un elemento fundamental para poder tener éxito. Dicho factor lo constituye la aceptación del plan por parte de la ciudadanía y, consecuentemente, su participación convencida para el logro de los objetivos trazados en el mismo.

En este orden de ideas podemos concluir señalando que:

- "La iniciación y ejecución eficaz de un proceso de planificación, en cualquier país, presupone la existencia de una serie de condiciones favorables, en términos institucionales, administrativos y técnicos.

Institucionalmente, la planificación requiere el apoyo político, la comprensión y participación popular, la fundamentación legal -- adecuada, la estabilidad, solidez y prestigio del gobierno.

Administrativamente, se hace necesaria no --

⁹ Idem, p.62.

solamente la creación de una organización específica, con la responsabilidad de formular y coordinar la ejecución de los planes de desarrollo, sino también impregnar toda la maquinaria administrativa del Estado con una filosofía de planificación - que elimine los obstáculos de la burocracia tradicional y asegure una integración de esfuerzos para la consecución de los objetivos comunes del desarrollo.

Técnicamente, la planificación exige informaciones estadísticas adecuadas y personal técnico capaz".¹⁰

Como se señaló más arriba, los elementos que integran el proceso planificador se apegan a una serie de principios que los norman. Dichos principios son los siguientes:

-Racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente.

-Previsión. La programación es previsión del futuro.

¹⁰Antonio Nilson H., "La Planificación en el Proceso de Cambio", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, Ed. Siglo XXI, 1974.

-Universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

-Unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible.

-Continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá, la programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada.

-Inherencia. La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada debe planificar la forma de lograr sus objetivos".¹¹

¹¹Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, México, Ed. Siglo XXI, 1975, pp.46-47.

1.2 LOS PLANES DEL DESARROLLO NACIONAL

Planear y planificar son dos términos que han generado amplias discusiones y que en el momento actual no han logrado un consenso respecto a lo que uno y otro implican o deben implicar.

En la elaboración de este documento surgió dicha discusión, y de acuerdo a la investigación realizada, se pudo determinar respecto a estos términos que, mientras que para algunos profesores y estudiosos del tema son sinónimos, para otros representan niveles de profundidad en cuanto a la acción programada del Estado para lograr sus objetivos.

Para efectos de este trabajo, y con el fin de determinar si en México se ha planificado o se ha planeado, trataremos, de acuerdo a las opiniones recogidas y las opiniones recogidas y las lecturas efectuadas, de ubicarnos dentro de la segunda concepción.

Hemos definido en el punto anterior el concepto de planificación; ahora bien, analizando un poco los aspectos fundamentales contenidos en las diversas definiciones al respecto, podemos decir lo siguiente:

Los objetivos de la planificación requieren, para poder lograrse, el contar por parte del Estado con la capacidad de utilizar los recursos necesarios en los programas concebidos, de una manera irrestricta. Es decir, todos los recursos productivos de un país deberían encajar en el inventario del Estado.

Cuando existe un sector privado amplio, el cual mane-

ja una parte importante de los recursos del país, orientándolos hacia objetivos particulares que pocas veces coinciden con los que propone un plan gubernamental, - entonces no sólo es difícil hablar de un proceso de - planificación nacional, sino que ese proceso es imposible y las acciones del gobierno en ese sentido no pasan de ser un interesante esfuerzo intelectual de los cuadros técnicos de la burocracia estatal.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, podemos -- afirmar que en México, donde no sólo existe un amplio y muy poderoso sector privado, sino que una parte muy importante de dicho sector representa intereses transnacionales de gran influencia, es poco menos que imposible instrumentar en el momento actual un verdadero proceso de planificación nacional.

Refiriéndonos ahora a lo que entenderemos por planeación, para definir este concepto encontramos lo siguiente:

"A planear le asignamos la denotación de hacer planes; el que los hace será planeador, y la acción será planeación".¹²

De acuerdo con esta sencilla definición podemos afirmar que la acción de planear puede realizarse en cualquier ámbito de actividad y en cualquier sistema de gobierno, es decir, la elaboración de planes puede hacerse y de hecho se hace en todos los Estados y en to

¹²Domingo García Ramos, Iniciación al urbanismo, México, UNAM, 1978, p.20.

dos los sistemas políticos.

Ampliando un poco la definición anterior, podríamos - afirmar que un proceso de planeación no significa solamente la elaboración de planes, sino que requiere - además que dichos planes -que pueden estar orientados a lograr objetivos específicos en sectores o estancos de actividad como pueden ser el industrial, educativo, agrícola, pesquero, etcétera-, estén inscritos en una estructura coherente y coordinada que facilite que el logro de los objetivos propuestos por cada plan en particular, se complementen con los otros, dentro del es fuerzo global de planeación.

De acuerdo al planteamiento anterior se puede aventurar que, lo que sí estamos en posibilidad real de llevar a cabo considerando las características de economía mixta del país, es la creación de una estructura de planeación, que permita al Estado procurar un empleo más racional de los recursos de que dispone, y es tablecer de manera concertada acciones coordinadas -- con los grupos empresariales, tratando de manera indicativa de orientar la actuación de dichos grupos hacia objetivos que coadyuven con las acciones gubernamentales a la consecución de las prioridades nacionales, especialmente aquéllas que por lustros el Estado mexicano ha buscado afanosamente, tales como mejorar los niveles educativos, abatir los índices de desocupación y subempleo, mejorar la vivienda, principalmente de los grupos menos favorecidos, mejorar los niveles de vida de los grupos campesinos, lograr la independencia económica, procurar una más racional y equitativa distribución de la riqueza nacional, etcétera.

Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes que encontramos en México, podemos señalar que hasta 1976 no existe realmente un intento concreto para establecer una estructura nacional de planeación, es decir, hasta entonces, en el país se habían elaborado planes - aislados, que si bien se proponían como objetivos los señalados anteriormente, no puede considerarse que - constituyeran una estructura de planeación, en la medida en que carecieron de cohesión y en que no fueron consecuencia uno del otro, sino que todos fueron resultado de motivaciones diferentes y que en el mayor de los casos se desconoce cuáles fueron, a fin de cuentas, sus resultados reales.

Ahora bien, entre los diversos planes elaborados en el país hasta 1976, debemos distinguir dos clases; - aquellos que podemos denominar planes gubernamentales y los que llamaremos planes de campaña o planes de partido. Los primeros fueron resultado de una actividad emprendida por una institución gubernamental dependiente del Ejecutivo, y a la que se le atribuyeron funciones de planeación. Los segundos correspondieron al trabajo realizado por un partido político - y su función era servir como bandera del candidato - presidencial en turno en su etapa de campaña.

Haciendo una clasificación de los planes más relevantes, encontramos los siguientes:

- Planes de campaña o planes de partido
 - a) Primer Plan Sexenal
 - b) Segundo Plan Sexenal
 - c) Plan Básico de Gobierno (1976-1982)

- Planes gubernamentales

- a) Plan de acción inmediata para el período 1962-1964.
- b) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social - 1966-1970.
- c) Programa General de Desarrollo

Entrando ya en la revisión de estos planes, que configuran los antecedentes de lo que en México se ha dado en llamar erróneamente "proceso de planeación" o "proceso de planificación", encontramos que la "planificación" del desarrollo nacional, como política de gobierno, surge una vez que el país, habiendo superado la etapa de inestabilidad que precedió a la lucha revolucionaria, se da a la tarea de ordenar y orientar su destino sobre la base de instituciones que, situándose por encima de intereses e inquietudes de facciones, permiten el sostenimiento y la permanencia de un orden que facilita y consiente la acción de un gobierno legítimo. Concretamente:

"La idea de planificar la actividad económica surge en México antes que en el resto de los países latinoamericanos. En 1930 se encuentran los primeros antecedentes, - pues durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio se expide una Ley General de Planeación en la que se habla de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional".¹³

¹³ Arturo Guillén Romo, Planificación económica a la mexicana, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1976, p. 55.

Dentro de la etapa posrevolucionaria, la promulgación de la Ley General de Planeación puede considerarse como el primer intento serio de orientar, a través de un proceso "planificador", el desarrollo del país. A partir de este momento, se sucede interrumpidamente la creación de organismos que habrían de encargarse de instrumentar las políticas de planificación nacional, y consecuentemente se elaboran un sinnúmero de planes y programas orientados a alcanzar un desarrollo económico y social, basado en un empleo racional y ordenado de los recursos nacionales.

Entre los planes desarrollados destacan, como ya se señaló, los siguientes:

1.2.1 PLANES DE CAMPAÑA O PLANES DE PARTIDO

a) Primer Plan Sexenal

Este Plan, elaborado por la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, aunque fue preparado para ejecutarse durante el régimen del general Lázaro Cárdenas, constituía en realidad

"...un bosquejo de la política económica a seguir después del cambio de administración, orientado a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados por el presidente Calles al término de la lucha revolucionaria".¹⁴

¹⁴Leopoldo Solís, Planes de desarrollo económico y social en México, México, Sep-Setentas No.215, 1975, p. 190.

El hecho de que este documento constituyera un legado del callismo -que pretendía continuarse durante el gobierno del general Cárdenas-, significó una primera limitante para los objetivos del plan, ya que los colaboradores del gobierno cardenista

"...simplemente tomaron del Plan Sexenal lo que se ajustaba a su propia lista de prioridades en cuanto a metas económicas y sociales, y trataron de ejecutar esas partes del plan de acuerdo con las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles".¹⁵

El primer Plan Sexenal pretendía alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

- "-Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas.
- Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación - física, intelectual y moral.
- Creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad.

¹⁵Miguel S. Wionczek, "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México", en Bases para la planeación económica y social en México, México, Ed. Siglo XXI, 1976, p. 28.

-Fundación de una economía propia, autónoma dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos".¹⁶

Estos objetivos tan amplios carecían de los mecanismos de implementación que hicieran posible su logro, lo que aunado a las condiciones políticas de la elaboración del Plan y a las fuerzas que le dieron origen, propiciaron su muy limitada y parcial utilización.

b) Segundo Plan Sexenal

La preparación de este Segundo Plan Sexenal estuvo a cargo del Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana. Como en el caso del primero, este plan fue obra de una administración saliente, y aunque es claro que las intenciones del gobierno de Cárdenas eran muy diferentes de las que impulsaban al grupo callista, desde el principio dicha característica le restó posibilidades de ejecución. Este hecho lo explica M.S. Wionczek de la siguiente manera:

Los planes sexenales "...fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido gobernante, pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas

¹⁶ Leopoldo Solís, op. cit., p. 106.

económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la Constitución".¹⁷

Hubo, sin embargo, un factor coyuntural que influyó de manera determinante en el hecho de que el gobierno de Avila Camacho no concediera al Segundo Plan Sexenal la importancia y apoyo que ameritaba. El conflicto bélico en que se encontraban comprometidas las principales potencias de occidente, había proporcionado un impulso - importante a la economía mexicana, la cual

"...creció a una tasa anual por habitante de casi el 5% en términos reales, comportamiento pocas veces logrado en otras partes, salvo mediante programas orientados hacia un esfuerzo de guerra que pone en juego - energías nacionales extraordinarias. En tales circunstancias, parecería - innecesaria una planeación nacional ordenada".¹⁸

Los objetivos generales que el Segundo Plan Sexenal pretendía alcanzar -similares a los del Primero-, eran, entre otros:

- Mejor distribución de la riqueza.
- Mejores condiciones de vida para los trabajadores.

¹⁷Miguel S. Wionczek, op. cit., p. 27

¹⁸Idem, p. 29.

-Impulso a la industrialización na
cional

-Consolidación de la independencia
económica nacional

Puede decirse que, en el ámbito conceptual, es-
te plan manifestó una superación en relación -
con el anterior, sin embargo, las condiciones-
históricas, políticas y de origen que concurrie
ron en su elaboración y período de vigencia, -
propiciaron que éste, en un grado mayor, no pa
sara de ser un plan en el papel.

c) Plan Básico de Gobierno (1976-1982)

A finales del período gubernamental 1970-1976,
el Partido Revolucionario Institucional, a tra
vés de su Comité Ejecutivo Nacional, se abocó-
a la tarea de elaborar un documento denominado
Plan Básico de Gobierno, el cual sería adopta-
do por el candidato oficial a la Presidencia -
de la República y aplicado durante su gestión-
(1976-1982).

Los objetivos que persigue el Plan Básico, en-
tre otros, son los siguientes:

"-Lograr un desarrollo integral, esto
es político, económico, social y cul
tural.

-Consolidar la independencia nacional
mediante nuestra política interna y
externa.

- Luchar por obtener el empleo productivo y remunerativo de todos los mexicanos.
- Obtener mayores ingresos reales para la población ya ocupada.
- Impulsar una política de bienestar completa, sustentada en el derecho al trabajo".¹⁹

Cabe señalar que por tratarse de un Plan presentado por un partido político, no puede considerarse como un plan de gobierno en sentido estricto, de ahí tal vez su falta de conexión con los programas vigentes. Pese a todo, es posible decir que el proceso de planeación en que se encuentra comprometido el gobierno del Lic. López Portillo encuentra su fundamentación política en el Plan Básico de Gobierno, en el que se señala la necesidad de planear cada renglón de la actividad nacional. Los señalamientos se traducen en recomendaciones de elaborar diversos planes de desarrollo, tales como:

- Plan Nacional de Empleo
- Plan Nacional de Productividad
- Plan Nacional de Energéticos
- Plan Nacional Hidráulico
- Plan Nacional de Ciencia y Tecnología
- Programa Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano

¹⁹Temática de los cien puntos del Plan Básico de Gobierno, México, C. E. N., PRI, p. 8.

Como puede apreciarse, el actual gobierno, dentro de su acción planificadora, ha emprendido - ya la elaboración y en algunos casos la puesta - en práctica de casi todos los planes señalados, así como de algunos otros.

1.2.2 PLANES GUBERNAMENTALES

a) Plan de Acción Inmediata para el Período - - 1962-1964

Fue elaborado por la Comisión Intersecretarial, órgano creado en marzo de 1962 con objeto de hacerlo responsable de la formulación de los planes de desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo. Estaba integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

Este primer plan, elaborado por dicha Comisión, contemplaba la urgencia que tenía el país de contar con un Plan Económico Global de carácter -- cuantitativo, que se basara en objetivos bien - definidos de política económica. Por otro lado, un factor importante que concurrió en el interés por contar con un instrumento orientador y regulador, como lo sería un plan de desarrollo económico, fue la necesidad de recurrir al crédito externo, para lo cual se requería, como parte del trámite, la presentación de programas de desarrollo económico y social.

Los principales objetivos que determinaron la acción y la orientación del plan fueron, entre otros:

- Crecimiento del producto interno bruto
- Mejor distribución del ingreso
- Reformar la estructura económica y social para facilitar el crecimiento dinámico del país.

Es importante apuntar que el Plan de Acción Inmediata no fue sólo un intento por racionalizar las inversiones de los organismos y empresas del sector público, sino que por primera vez, se rebasó esa frontera y se pretendió abarcar al sector privado.

Los antecedentes señalan que los alcances de este plan de acción no fueron muy amplios, debido, entre otras cosas, a que:

"...no sólo fue elaborado sin la participación ni el conocimiento de los representantes de los organismos y grupos no gubernamentales, sino también sin que interviniera el sector público propiamente dicho, si se exceptúan las dos Secretarías encargadas directamente de su elaboración".²⁰

Es evidente que ante esta situación, la instrumentación y ejecución del plan eran etapas que difícilmente podrían llevarse a cabo, por lo que, finalmente, este nuevo plan se limitó a ser un esbozo de los lineamientos generales de la polí

²⁰Miguel S. Wionczek, op. cit., p. 45.

tica económica que debía seguir el país, pero - sin contar con los instrumentos que dieran viabilidad a su aplicación.

b) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970)

Un segundo plan elaborado por la Comisión Intersecretarial, ya durante la administración del - presidente Díaz Ordaz y que pretendía cubrir el período 1966-1970, lo instituyó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Este plan significó un esfuerzo gubernamental por continuar el proceso de planeación que, hasta este momento, habría venido desarrollándose con poco éxito.

Algunos hechos que se presentaron en la elaboración de este plan indican la preocupación del - órgano responsable por no caer en los errores - que se presentaron en la elaboración del Plan de Acción Inmediata que lo precedió. Así, puede señalarse que entre las características que lo identifican está el hecho de que:

"...las proyecciones de las actividades del sector público se apoyaban - en proyectos concretos. Además, parece ser que los proyectos que contiene fueron discutidos ampliamente con las dependencias gubernamentales que se encargaron de su ejecución".²¹

²¹Arturo Guillén Romo, op. cit., p. 81.

Los objetivos que el Plan pretendía conseguir - a partir de los esfuerzos de todos los sectores productivos eran:

- Crecimiento del Producto Interno Bruto
- Fomento de las actividades agropecuarias
- Fortalecimiento del mercado interno
- Mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y
- Fomento del ahorro interno

A pesar de la amplitud de objetivos y de mejora en cuanto a elementos que concurren en su elaboración, el Plan Nacional de Desarrollo Económico-Social, al igual que los anteriores, careció de los instrumentos tanto de implementación como de ejecución que pudieran permitir llevarlo a la práctica.

c) Programa General de Desarrollo

El período que comprende la administración del gobierno del Lic. Luis Echeverría se compone de dos etapas en lo relativo a la planificación del desarrollo nacional. Durante los primeros años de la gestión echeverrista, no se encuentran intentos serios por continuar con el proceso de planeación que venía impulsándose en mayor o menor grado en los últimos períodos gubernamentales. Este desinterés por el establecimiento de planes y programas que ordenaran y racionalizaran el desarrollo económico y social del país -

se manifestó hasta en el terreno institucional con la desaparición de la Dirección de Planeación, que formaba parte de la estructura administrativa de la Secretaría de la Presidencia.

Pese a lo anterior, el interés por la planeación del desarrollo nacional parece resurgir durante la segunda mitad de dicho período de gobierno, en la cual se dan los pasos para la elaboración de un programa general de desarrollo. Este programa pretendía el logro de objetivos similares a los ya expuestos por los anteriores. Destacan, entre otros, los siguientes:

- Reducción del desempleo
- Distribución equitativa del ingreso nacional
- Acelerar el crecimiento económico, y
- Lograr la independencia técnica y económica

Respecto a las posibilidades del programa en cuanto a su aplicación, se encontró que al igual que los anteriores intentos, éste careció de los recursos, respaldo y seriedad para poder llevarse a la práctica, entre otras cosas, porque:

"...fue preparado ya no digamos sin la participación popular, sino ni siquiera con la participación de los funcionarios de los organismos oficiales que supuestamente se encargarían de su ejecución".²²

²² Idem, p. 46.

El Programa 1974-1980, consecuentemente, pasó a ser uno más de los malogrados planificadores em prendidos por los diferentes gobiernos revolu - cionarios.

1.3 LOS PLANES NACIONALES 1976-1982

De acuerdo a lo señalado en el punto anterior respecto a lo que para nosotros significa el concepto de planeación, se puede decir que a partir del 10. de diciembre de 1976, el esfuerzo por estructurar un sistema nacional de planeación se convirtió en política prioritaria del quehacer gubernamental, ya que, como lo señala el Plan Global

"El nivel alcanzado por el país, la creciente complejidad de sus problemas y la multiplicidad de mecanismos y acciones, determinaron al Ejecutivo a emprender un esfuerzo de racionalización para organizar y capacitar al gobierno en la orientación más precisa del rumbo de la República, de acuerdo con las aspiraciones colectivas".²³

Este esfuerzo de racionalización se ha visto reflejado en la realización de planes que, ubicándose dentro del marco establecido por el proceso de Reforma Administrativa, señalan objetivos, políticas y estrategias a cada sector de actividad en que se ha dividido la administración pública federal.

No obstante los planes ya elaborados, el hecho de que no se integren aún dentro de una estructura coordinada y coherente no nos permite afirmar que se trate de una estructura de planeación nacional. Sin embar

²³ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, edición del Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), septiembre 1980, p. 1.

go, sí podemos concluir que el esfuerzo hasta ahora - realizado se traduce como un primer intento concreto - por lograr, en un plazo más o menos corto, la creación de dicha estructura.

En este apartado se revisan brevemente algunos de los planes sectoriales que han sido decretados por el Ejecutivo Federal y que pretenden configurar el sistema nacional de planeación, a partir del cual se buscará lograr el desarrollo del país.

1.3.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Al igual que otros planes que se han venido decretando, el Plan de Desarrollo Industrial forma parte del sistema nacional de planeación, - que en el período 1976-1982 se ha puesto en marcha. Dicho plan persigue orientar y programar las actividades industriales a través de una - integración vertical más orgánica del proceso industrial, abarcando tanto al sector público - como al privado, combinando la acción obligatoria (compulsiva) del primero, con la acción coordinada (indicativa) con los segundos, buscando resolver los problemas que signaron el desarrollo que siguió la economía desde la Segunda Guerra Mundial y que consistía en el desarrollo de la industria, basada únicamente en el mercado interno, una concentración territorial de la demanda en tres puntos del país, la orientación de la economía a la sustitución de importaciones de bienes de consumo y una estructura del mercado que se caracteriza por la coexistencia de grandes empresas oligopólicas y una multitud

de pequeñas empresas dispersas. En razón de ello, el Plan se ha propuesto los siguientes objetivos:

Objetivos Generales:

- Resolver el problema del empleo.
- Alcanzar tasas más altas de crecimiento económico y
- Garantizar al menos un mínimo de bienestar a toda la población.

Objetivos Específicos:

- Diversificar las exportaciones y no depender preponderantemente del petróleo.
- Reorientar la producción hacia bienes de consumo básicos.
- Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.
- Desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.
- Equilibrar las estructuras de mercado, ata-

cando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articular a la gran empresa con la mediana y la pequeña.

Para alcanzar tales objetivos, el plan de desarrollo industrial ha establecido un sistema jerarquizado de prioridades que articulan el desarrollo industrial a largo plazo.

Prioridades Sectoriales

Sectorialmente el Plan otorga prioridad a la agroindustria y a la fabricación de bienes de capital.

Prioridades Regionales

En coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se fijó a través de un decreto el esquema regional para la ejecución del programa de estímulos a la desconcentración territorial de las actividades industriales, establecido por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

- Están en primer plano las fronteras y las costas, con el fin de facilitar la exportación de manufacturas y romper la atadura de la industria al mercado interno.
- También se seleccionaron algunas ciudades del interior de la República a lo largo de la red de distribución nacional de gas.

- Por último están las áreas en las que existen materias primas abundantes cuya transformación requiere fomentar industrias cercanas a la fuente de aprovisionamiento.

Para lograr la complementaridad entre los objetivos y las prioridades establecidas en el Plan se han diseñado las siguientes políticas:

Políticas de Gasto

- Aumento del consumo social.
- Extensión del programa de construcción de vivienda popular.
- Mayor inversión en infraestructura económica y social.
- Incremento de inversiones en actividades y fomento a las exportaciones de manufacturas.

Políticas de Fomento Industrial

Dentro de este rubro de políticas, éstas se han clasificado en políticas de acción directa y políticas de acción indirecta dentro de las primeras tenemos:

- Gasto Público e Infraestructura
- Expansión de la Industria Paraestatal, y
- Precios Diferenciales de Combustibles Industriales.

Políticas de Acción Indirecta

- Incentivos Fiscales

Tiene como propósito estimular la inversión y, a través de esto aumentar el empleo especialmente en actividades prioritarias.

- Apoyos Financieros

Tiene como propósito fortalecer la acción de sus instituciones financieras y las que se llevan a cabo a través de los diversos mecanismos crediticios de apoyo a la industria.

- Protección a la Industria

La política arancelaria y los controles a la importación forman parte central del conjunto de estímulos a la industria.

Otras Políticas

- Transferencia y Desarrollo de Tecnología

Esto implica apoyar a la empresa en la selección de métodos de producción más adecuados y adaptar los de origen importado a las condiciones particulares del país, lo mismo que fomentar la creación de técnicas propias diseñadas, sobre todo, para absorber empleo.

- Promoción Industrial

Esta política se implementará por medio de las instituciones financieras de fomento industrial, así como los fondos en fideicomisos especializados, los cuales participarán en las labores de promoción de proyectos de inversión.²⁴

1.3.2 PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO

Este Programa responde a un objetivo fundamental, el cual consiste en conseguir que haya trabajo digno, justo y socialmente útil para todos. Por tal motivo se concibe al Programa como un conjunto de medios y acciones destinados a lograr que el primer párrafo del artículo 123 constitucional alcance plena eficacia.

Por otro lado, la misión del Programa Nacional de Empleo es proponer las estrategias y las acciones que han de reorientar nuestro desarrollo para aumentar el número de puestos de trabajo, mejorar la calidad del empleo y elevar el bienestar de los trabajadores.

Asimismo, el Programa reconoce como objetivo primordial, la necesidad de aumentar las fuentes de empleo para lograr, por una parte, incorporar productivamente a la fuerza de trabajo y, por la otra, abatir los niveles de desempleo abierto y de subempleo.

²⁴ "Plan Nacional de Desarrollo Industrial", versión abreviada, Diario Oficial, 17 de mayo, 1979.

Objetivos.

Dentro de los objetivos que persigue el Programa Nacional de Empleo, entre otros, están los siguientes:

- Proporcionar a toda la población que así lo demande, empleo productivo.
- Garantizar el desarrollo físico y los conocimientos para que el individuo participe en forma plena en el esfuerzo económico de la colectividad.
- Abatir la tasa de desempleo abierto y evitar que el subempleo aumente por encima de su volumen actual.
- Asegurar el pago de los salarios mínimos y el cumplimiento de la jornada laboral, así como ampliar hacia la población no asalariada los servicios de seguridad social.
- Reorientar la absorción ocupacional en las áreas urbanas.

Políticas

a) Corto Plazo

- El Gasto Público debe garantizar un nivel mínimo que asegure el ritmo de crecimiento de la actividad económica, seleccionando las áreas y el destino de su expansión de manera

que se incremente la oferta de bienes y ser
vicios social y nacionalmente necesarios y -
se generen trabajos para la población desem
pleada y subempleada.

- Deberán incorporarse en los criterios de acep
tación de proyectos de inversión pública, -
consideraciones sobre su impacto en la gene
ración y calidad de empleo.

- En materia de crédito es importante vigilar
su nivel y orientación. El primero deberá
ser suficiente para que no se afecte el rit
mo de actividad productiva. El segundo de
berá corregirse el sesgo en favor de la con
centración de la actividad por empresas y -
regiones.

- La política de salarios debe orientarse a -
reponer el deterioro en su poder adquisiti
vo, lo que, una vez logrado, permita progra
mar su expansión teniendo en cuenta los au
mentos en la productividad.

- En materia de balanza de pagos, es necesa -
rio prestar especial atención al uso que se
dará a las divisas, lo cual exige adoptar -
medidas de comercio exterior que, sin afec -
tar el nivel de actividad económica, permi
tan dosificar los requerimientos de finan -
ciamiento externo.

- En relación con los niveles de inflación, es

preciso definir los índices máximos de inflación aceptables durante un período, de manera que no se profundicen los desequilibrios que esos procesos implican.

b) Mediano y largo plazo

Dentro del capítulo del programa donde se señalan las políticas de mediano y largo plazo, destacan las siguientes:

- El incremento de las líneas de crédito a tasas y plazos preferenciales para proyectos con alto impacto en la generación de ocupación.
- La reorientación de la política de estímulos fiscales para alentar la creación de empleos. La sustitución del uso de la nómina con base de cálculo de impuestos a las empresas y de las aportaciones patronales a los fondos de seguridad social y vivienda de los trabajadores.
- La incorporación de criterios de empleo en las decisiones del ejercicio del gasto público y la canalización de los excedentes petroleros a proyectos productivos, social y nacionalmente necesario, e incentivos en el uso de mano de obra.
- En especial, desarrollar mecanismos y formas flexibles para atender las necesidades de -

capacitación de la población desempleada y autoempleada.

- Se sugieren mecanismos e instrumentos para mejorar los niveles de nutrición, salud, educación, vivienda, vestido y recreación, atendiendo a las características y necesidades reales de diferentes grupos de población.
- Apoyar el desarrollo de formas sociales de organización, diseñando esquemas más específicos y proporcionándoles apoyo en materia crediticia, fiscal, administrativa y comercial, así como asistencia técnica y de capacitación especializada.

Ahora bien, el mismo programa señala que para lograr la operatividad de dichas políticas, se hace indispensable

"...la intervención y presencia del Estado en tres ámbitos: como productor de bienes y servicios, como acumulador de capital y como orientador del proceso económico".²⁵

del mismo modo que,

²⁵ Programa Nacional de Empleo 1980-1982 (proyecto), presentación resumida, México, Comisión Consultiva de Empleo, diciembre de 1979.

"...se considera fundamental reforzar los mecanismos de concértación con los sectores social y privado y continuar con los esfuerzos de coordinación y programación del sector público para eliminar incompatibilidades en los objetivos y posibles efectos contradictorios de las políticas".²⁶

Programas sectoriales

De acuerdo a lo que señala el propio Programa Nacional de Empleo, en lo relativo a las acciones sectoriales en materia de creación de fuentes de trabajo,

"...los sectores de la administración pública han iniciado un esfuerzo para estimar los efectos de su programación sobre el empleo, cuya finalidad última es lograr la congruencia entre los planteamientos globales, sectoriales y regionales y definir las acciones que garanticen la creación requerida de fuentes de trabajo, en número y calidad".²⁷

Así, tenemos que cada sector de actividad cuenta con programas que buscan fomentar el

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

aumento en los índices de ocupación, entre los cuales destacan los siguientes:

- Sector Agropecuario y Forestal

Sus programas son: programas de unidades especializadas y complejos de producción, programa de organización de productores y el de titulación agraria y actualización y vigencia de los derechos agrarios.

- Sector Pesca

Entre los programas destacan los de acuacultura, captura, industrialización e infraestructura pesquera.

- Sector Industrial

Los programas de este sector, orientados a la generación de empleos, se ubican en tres subsectores de actividad que son: el minero, el energético y el manufacturero.

En el Subsector Minero se destacan programas relativos a la extracción, beneficio e industrialización de minerales metálicos, no metálicos y de minerales siderúrgicos.

En el Subsector Energético encontramos programas de explotación y desarrollo de hidrocarburos y depósitos geotérmicos; explotación, transporte y refinación de petrolíferos y producción de petroquímica básica.

En el Subsector Manufacturero tenemos producción de bienes de consumo básico (alimentos industrializados, vestido y calzado); produc-

ción de bienes intermedios (productos de acero y metálicos, fertilizantes, celulosa, papel y sus derivados, petroquímica secundaria, textiles, madera y corcho); producción de bienes de capital (maquinaria no eléctrica, equipo y herramienta eléctrica, transportes e industria electrónica).

- Sector Comunicaciones y Transportes

Sus programas son: construcción, reconstrucción y mantenimiento de la red férrea nacional, desarrollo y construcción de puertos comerciales, industriales y turísticos; proyecto, conservación y operación de terminales agropecuarias; regulación y organización del autotransporte, y la capacitación y adiestramiento de la mano de obra.

- Sector Comercio

Sus programas son: de regulación y promoción del abasto; de comercialización de productos básicos y el de producción y comercialización nacional e internacional de productos específicos.

- Sector Turismo

Sus programas son: programas de desarrollo de la oferta turística y el programa de regulación de los servicios turísticos.

- Sector Asentamientos Humanos

Sus programas son: de construcción de infraestructura en carreteras troncales y alimentadoras, caminos rurales, aeropuertos y de urbanización, de agua potable y alcantarillado y los de vivienda progresiva y terminada.

- Sector Educación, Cultura y Tecnología

Sus programas son: de asegurar educación básica a toda la población; vincular la educación propedéutica y terminal con el sistema productivo y fomentar y regular el Sistema Científico y Tecnológico e impulsar la investigación aplicada y experimental.

- Sector Salud y Seguridad Social

Sus programas son: los encaminados a proporcionar atención preventiva y curativa, a ampliar la cobertura de las prestaciones económicas y sociales y a mejorar las condiciones del medio ambiente.

- Sector Laboral

Sus programas son: de empleo y organización social para el trabajo; productividad, capacitación y adiestramiento; relaciones laborales y mejoramiento del bienestar de los trabajadores y sus familias.

- Sector Departamento del Distrito Federal

Sus programas son: de infraestructura y equipamiento de la vialidad; de aprovisionamiento de agua potable y drenaje, de construcción de planteles para la educación; de relaciones laborales que se refieren básicamente a la colocación de trabajadores y de capacitación y adiestramiento de grupos indígenas y marginales.²⁸⁾

1.3.3 PLAN NACIONAL DE TURISMO

El Plan Nacional de Turismo forma parte del sistema de planeación nacional que en el período 1976-1982 se ha puesto en marcha y que, en el marco de una reforma administrativa - que ha sectorizado la actividad de la administración pública, busca resolver la compleja problemática que en todos los ámbitos de actividad afronta el país.

El Plan de Turismo analiza y propone soluciones a los problemas que enfrenta el sector turismo, partiendo de un concepto que define la actividad turística como:

"...estratégica para el desarrollo socioeconómico nacional por su dinamismo, por su capacidad para pro

(28) Programa Nacional de Empleo 1980-82. (Proyecto) Presentación Resumida. Comisión Consultiva de Empleo. Diciembre de 1979.

mover diversos sectores de la economía con beneficios que se proyectan a todas las clases sociales, - y por utilizar recursos renovables e ilimitados". (29)

El Plan Nacional de Turismo se elaboró sin perder de vista su incorporación a un proceso de planeación nacional, que lo obliga a tomar en cuenta los "Lineamientos normativos que en materia de planeación global y sectorial emite la Secretaría de Programación y Presupuesto". (30)

Asimismo, en su elaboración "se consideraron los planes y políticas de los demás sectores de la administración pública federal, lo que asegura la congruencia de sus políticas con la global y las sectoriales". (31)

Objetivos del Desarrollo Turístico

"Se estructuraron sobre la base de cuatro: - dos objetivos básico de resultados y dos objetivos básicos operativos". (32)

Objetivos Básicos de Resultados:

- Satisfacer el derecho al descanso recreativo y creativo de todos los habitantes del país;

(29) Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 4 de febrero de 1980.

(30) Idem.

(31) Idem.

(32) Idem.

- Consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico nacional.

Objetivos Básicos Operativos:

- Alcanzar la racionalidad y eficiencia en el funcionamiento turístico.
- Lograr la autonomía tecnológica, financiera y comercial en el sector.

De estos objetivos fundamentales, se derivan 27 de carácter intermedio que deberán cumplirse en tres etapas, que son:

1o. Puesta en marcha de la estrategia, cubre el corto plazo y comprende hasta 1982.

2o. Consolidación de la estrategia, representa el mediano plazo y comprende hasta 1985.

3o. Persecución plena de los objetivos, cubre el largo plazo y comprende hasta el año 2000". (33)

Entre los objetivos intermedios destacan por su importancia los siguientes:

- Modificar la estructura del turismo en el país, haciendo que el interno represente la parte más importante, y dentro de éste promover y fomentar el de tipo social.

(33) Idem.

- Contribuir al crecimiento del PIB, equilibrar la balanza comercial, crear empleos y contribuir a un mejor desarrollo regional, así como a una mejor distribución del ingreso.
- Aprovechar y preservar el potencial turístico del país, organizando y planificando el desarrollo turístico a partir de áreas de concentración de atractivos.
- Desarrollar la oferta turística nacional y el carácter distintivo de la oferta y aprovechar al máximo la capacidad instalada de infraestructura y servicios.
- Desarrollar la pequeña empresa turística, privada y social.
- Alcanzar la autodeterminación en la comercialización de la oferta turística nacional en el exterior, así como la autonomía tecnológica en los servicios turísticos.
- Desarrollar los mecanismos de captación y canalización financieros del turismo, manteniendo el predominio de los inversionistas nacionales en los servicios turísticos.

Todos estos objetivos habrán de alcanzarse, de acuerdo con lo que señala el Plan, a través del cumplimiento de una serie de políticas bien definidas y que se denominan:

- Política de Promoción y Comercialización.
- Política de Desarrollo de la Oferta de Atractivos Turísticos.
- Política Especializada de Desarrollo Turístico.

El Plan Nacional de Turismo señala también en su contexto los instrumentos para el cumplimiento de objetivos y las políticas propuestas, -- identificando entre éstos:

- Estímulos fiscales

"En febrero de 1979 se emitió un Decreto Presidencial por el cual se establecen estímulos fiscales a la inversión de alojamiento y a la adquisición de - condominios hoteleros. Los estímulos son diferentes de acuerdo con el sitio donde se realicen las inversiones. Para ello se establecen sitios de desarrollo turístico prioritario, y de desarrollo turístico generalizado".⁽³⁴⁾

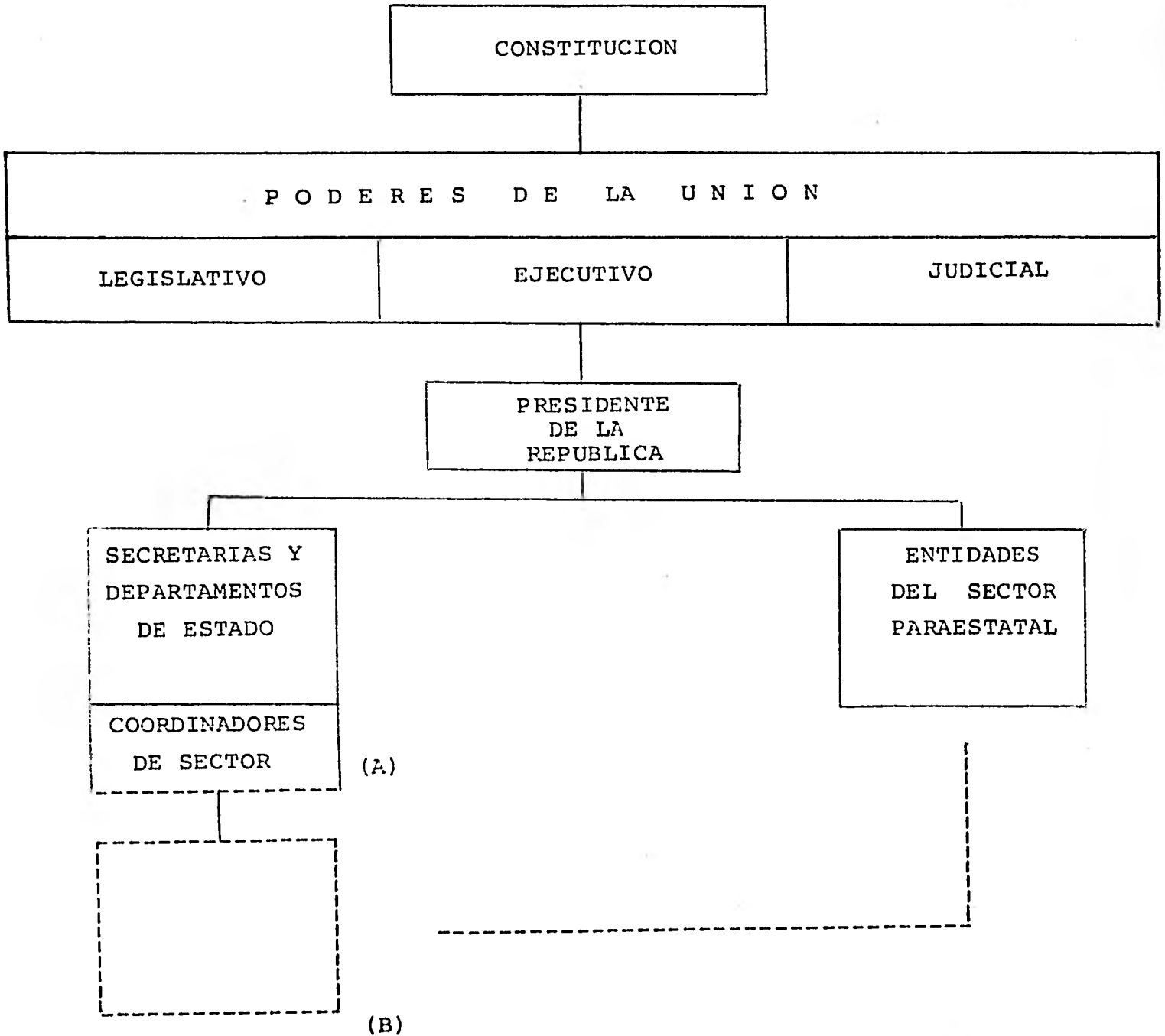
- Financiamiento

En este renglón, "Fonatur será el eje sobre el cual se ampliará y diversificará el sistema de financiamiento a la actividad, especialmente - en lo que se refiere a la inversión privada".⁽³⁵⁾

(34) Idem.

(35) Idem.

- Modificación de estructura



- Tarifas

En este rubro "será necesario utilizar los instrumentos de la política de precios establecidos por la Ley Federal de Fomento al Turismo;- registro de los establecimientos de servicios-turísticos, autorización de los precios y tarifas de dichos establecimientos y vigilancia y control de la prestación de los servicios".³⁶

1.3.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) - constituye uno de los elementos básicos de la planeación integral del país, ya que configura la expresión geográfica del proceso general de desarrollo.

Este plan fue producto de un prolongado proceso de revisión y consulta por parte de los diferentes sectores de la administración pública federal y los gobiernos estatales, y fue aprobado por el titular del Ejecutivo el 12 de mayo de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio del mismo año.

El PNDU propone objetivos, políticas y programas que se han considerado adecuados para resolver los problemas que presenta el país en materia de asentamientos humanos en el momento de la preparación del plan, problemas entre los que destacan los procesos de concentración y de dispersión de los centros urbanos del país. --

(36) Idem.

Sin embargo, el PNDU presenta una estructura - flexible para ser modificado según lo reclamen las circunstancias. En relación a lo anterior, tenemos que:

"la planeación, como actividad que armoniza intereses y necesidades entre espacios geográficos y población, es un esfuerzo vivo que requiere de una constante y periódica renovación.

Por ello, la concepción del planes - la de un mecanismo flexible que permitirá que bienalmente se actualice y adecúe, de modo de tener una nueva versión del mismo con acciones ajustadas y alcances que respondan siempre a las condiciones imperantes".³⁷

La planeación del desarrollo urbano en todos - sus niveles (nacional, estatal, municipal y a nivel de centros de población y de zonas conurbadas), queda inserta en la planeación del desarrollo como un elemento que coadyuva al logro de los objetivos nacionales y permite retroalimentar con lineamientos de ordenación territorial a la planeación de los distintos sectores.

Ahora bien, el contenido del PNDU se divide en

³⁷Plan Nacional de Desarrollo Urbano (versión abreviada), México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), 1978.

cuatro apartados, que son:

- a) Nivel Normativo
- b) Nivel Estratégico
- c) Corresponsabilidad Sectorial
- d) Instrumentos Jurídicos

a) Nivel Normativo. El Nivel Normativo está compuesto inicialmente por un diagnóstico, en el que se expone la problemática urbana del país, en cuanto a la inmigración de la zona metropolitana de la ciudad de México, el crecimiento demográfico del país, la concentración y dispersión de la población misma y proyecciones de población a largo plazo (año 2000). Como una parte importante del nivel normativo se plantean el diagnóstico, el pronóstico, se definen objetivos a largo plazo, para cuyo logro se establecen acciones normativas tales como:

- Políticas de ordenamiento del territorio para atender la problemática interurbana de carácter nacional y regional.
- Políticas de desarrollo urbano de los centros de población, aplicables al ámbito interno de cada localidad.
- Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos, para la satisfacción de las demandas en esta materia.

En este mismo nivel se determinan 10 zonas prioritarias, 6 zonas de ordenamiento y regulación y 80 centros de población prioritarios, estableciendo políticas de consolidación, ordenamiento y regulación o impulso a cada una de ellas.

b) Nivel Estratégico. Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos el Plan establece, en lo estratégico, la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programas que por su naturaleza, los objetivos -- que persiguen y los mecanismos administrativos -- por los cuales se integran y aplican, se agrupan en:

- Programas de Acción Concertada
- Programas de apoyo a las Prioridades sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio.
- Programas por convenir con los gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- Programa quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directas del Sector.

c) Corresponsabilidad Sectorial. La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano requiere que las políticas propuestas correspondan a

un compromiso que exprese, en términos de tiempo, de recursos y forma de instrumentación, la manera como los diferentes sectores de la administración pública integrarán sus acciones para actuar en consecuencia. Las opiniones y puntos de corresponsabilidad que solicitó el ejecutivo federal a los coordinadores de cada sector en relación con los objetivos, políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, implican un conjunto de acciones a convenir que establecen las bases de los compromisos para apoyar el propio plan.

La vigencia de las políticas que define el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se apoya, principalmente, en la orientación de los recursos del sector Asentamientos Humanos en cuanto a los programas de planeación de los Asentamientos Humanos; de agua potable y alcantarillado; vivienda; suelo y bienes inmuebles; urbanización; ciudades industriales; equipamiento para la cultura, la recreación y los servicios públicos; participación de la comunidad en el desarrollo urbano; de carreteras y aeropuertos; estos últimos de acuerdo con el sector Comunicaciones y Transportes.

d) Instrumentos Jurídicos. Los principales -- instrumentos jurídicos que permiten hacer efectivo el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, son entre otros los siguientes:

- Acuerdo para la formulación del Programa de

Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.- El programa pretende reubicar en diversas ciudades de la República, aquéllas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente deban desarrollarse en la zona metropolitana de la ciudad de México, para fortalecer el federalismo y lograr una estructuración más equilibrada de la población en el territorio nacional.

- Convenios con los Estados.- Los convenios -- únicos de coordinación entre la Federación y los Estados, creados al principio del régimen actual con el fin de aumentar la capacidad de inversión de los Estados, constituyen verdaderos instrumentos para orientar y encauzar las acciones de la Federación y los gobiernos locales.

- Decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Para formalizar legalmente la aplicación del PNDU, se expidió un decreto presidencial en el que se aprueba el Plan como instrumento normativo, conforme al cual el gobierno federal participará junto con los estados y municipios en la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el país, y se señala que las disposiciones que lo integran serán de observancia obligatoria para el sector público federal. (38)

(38) Plan Nacional de Desarrollo Urbano , versión abreviada, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978.

II. EL PROBLEMA URBANO NACIONAL

2.1 ANTECEDENTES

Al analizar en el capítulo anterior los planes nacionales de desarrollo, fue posible advertir que el desarrollo urbano no se había considerado como un objetivo específico de la planeación sino hasta 1976.

La planeación del desarrollo nacional siempre había -- contemplado como objetivos fundamentales la solución -- de problemas relativos al empleo, industrialización, fomento a la agricultura, independencia económica y política, distribución equitativa de la riqueza nacional, fortalecimiento del sistema federal, educación, etcétera. De hecho, todos los planes y programas elaborados, en mayor o menor medida, habían considerado todos estos aspectos del quehacer social sin tomar en cuenta, -- al menos explícitamente, la necesidad de ordenar el crecimiento urbano del país.

La incapacidad de alcanzar objetivos basados en la acción ordenada y racional de un plan, propició que las contradicciones propias de un país en crecimiento, dependiente y subdesarrollado como México, se agudizaran, y a la postre se tradujeran, en el aspecto específico del crecimiento urbano, en graves desequilibrios que -- se concretizan, por una parte, en un crecimiento desmedido, incontrolable y anárquico de unos cuantos centros urbanos y por la otra, en una grave dispersión rural.

El fenómeno de la concentración-dispersión que se hace visible en cuanto se analiza el perfil urbano del país, es resultado de un proceso histórico bien definido. Al

respecto, Luis Unikel señala lo siguiente:

"Históricamente, el país ha tenido una larga trayectoria y tradición urbanas. Esta se originó desde la época prehipánica con el florecimiento de centros urbanos de la importancia de Teotihuacan y Tenochtitlan... (fueron éstas)... las principales ciudades fundadas por los teotihuacanos y los aztecas, respectivamente. De la primera ciudad se estima que alcanzó una población cercana a los 100,000 habitantes durante el primer milenio de nuestra era. De Tenochtitlan -indiscutiblemente una de las máximas expresiones urbanas del mundo en el tiempo de la conquista española- se han llegado a hacer estimaciones hasta de 300,000 habitantes". (1)

Independientemente de sus características físicas y de población, estas ciudades se distinguieron por su ubicación geográfica, en el centro de Mesoamérica, desde donde los nahoas administraban y controlaban con facilidad un vasto imperio.

Posteriormente, ya durante la época colonial, se fue creando la estructura básica que habría de orientar el crecimiento urbano del país. En relación a esta afirmación, Unikel indica:

"Durante los 3 siglos que duró la colonia en

(1) LUIS UNIKEL S., "El Proceso de Urbanización", en El Perfil de México en 1980, Tomo II, México, Ed. Siglo XXI, 1974 p. 227.

México, el país fue objeto de una urbanización que para su tiempo podríamos calificar de intensa. Los españoles establecieron un número importante de ciudades aplicando, en su diseño y construcción, la rica experiencia que en materia de urbanismo habían desarrollado en España". (2)

Y continúa:

"Los españoles fundaron en la Nueva España - tres tipos de ciudades: a) Centros administrativos y militares, cuya expresión máxima fue la ciudad de México y, en menor escala, Guadalajara y Mérida; b) Ciudades portuarias, tales como Veracruz y Acapulco, los dos únicos puentes autorizados para realizar el comercio exterior con Europa y Asia, respectivamente; y finalmente, c) Las ciudades mineras, destacando, entre otras, Guanajuato, - Pachuca, Zacatecas y San Luis Potosí". (3)

Esta estructura urbana básica fue heredada y fortalecida durante la época del porfiriato, básicamente con la introducción y ampliación del sistema ferroviario del país. Aunado a lo anterior, cabe indicar que:

"El desarrollo de las carreteras, la explotación de nuevos recursos naturales, como el petróleo y el gas, y la influencia de facto

(2) Idem, p. 228.

(3) Idem, p. 228.

res geográficos tales como que México compare más de 2,000 kilómetros de fronteras con el país más rico del mundo, han sido, entre otros factores, determinantes del patrón de urbanización del México actual y de las diferencias -más bien adiciones- con la estructura urbana heredada de la colonia".⁴

De lo señalado por Luis Unikel se desprende que la estructura básica de urbanización que se presentó a partir de la colonia, fortaleció e hizo florecer regiones bien determinadas en las que la minería y producción agrícola de importancia, hacían surgir intereses inmediatos que, consecuentemente, dejaban fuera de toda posibilidad de desarrollo otras regiones menos favorecidas, en las que la obtención de beneficio requería de mayores esfuerzos y era a más largo plazo. Esta situación propició que al paso del tiempo las desigualdades y desequilibrios regionales se agudizaran y que frente a la prosperidad y riqueza de algunas regiones se presentara la pobreza y marginalidad de otras. Estas condiciones produjeron, consecuentemente, un fenómeno de emigración de la población de las regiones marginadas hacia los centros urbanos importantes y hacia los Estados Unidos, en busca de las posibilidades de subsistencia y desarrollo que no encontraban en sus lugares de origen. Al respecto, Ignacio Ovalle señalaba lo siguiente:

"...Si en el mundo industrializado el crecimiento de las ciudades fue resultado de la-

⁴ Idem, p. 228.

atracción que ellas ejercieron sobre los habitantes del campo por ofrecer mejores condiciones de vida, en nuestro país esa atracción, siendo cierta, es relativa y, en cambio, lo que opera es fundamentalmente el rechazo, la expulsión de los sitios de origen, por la falta de oportunidades de empleo, por la penuria, en suma, por la marginalidad"⁵.

Este panorama de desequilibrios regionales que generan expulsión o rechazo de la población, se agudiza con el crecimiento acelerado de dicha población, fenómeno que hace más intenso aún el problema de las migraciones -- campesinas hacia las ciudades. Podemos decir que:

"...la distribución de la población en el territorio nacional, constituye el efecto físico de un modelo de desarrollo nacional polarizado, que ha concentrado el poder político, económico y cultural en pocas manos.- En consecuencia tenemos un país desequilibrado territorial y demográficamente, debido principalmente a la migración campo-ciudad, ocasionada por la ausencia de fuentes de trabajo y la atracción de la ciudad como generador potencial de satisfactores para la población rural. Por tal razón, la distribución de la población en el territorio

⁵Ignacio Ovalle Fernández, "Introducción a la Problemática de los Asentamientos Humanos", en Reunión nacional sobre asentamientos humanos, México, Dirc. Gral. de Documentación e Informe Presidencial, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 31.

nacional se caracteriza por grandes concentraciones en unas cuantas áreas metropolitanas y por una gran cantidad de asentamientos dispersos".⁶

Ahora bien, los desequilibrios regionales y la consiguiente concentración en unos cuantos centros urbanos importantes de las posibilidades de desarrollo, generaran graves casos de macrocefalia urbana que se manifiestan en

"...el gigantismo de algunas ciudades del país en las que se han concentrado en un alto porcentaje las actividades económicas, políticas y administrativas de mayor importancia para el país. El caso más evidente es el de la zona metropolitana de la ciudad de México".⁷

Finalmente podemos anotar que el problema urbano nacional, producto de los ya mencionados desequilibrios regionales,

"...no significa sólo el problema del adelanto o el atraso de una región, una ciudad, una empresa o un individuo, sino que es la esencia y el resultado de la aplicación irrestricta de los principios privados de rentabilidad y la falta de coordinación del desarrollo del

⁶Armando de Jesús Gómez Benítez, La participación del municipio en la ordenación de los asentamientos humanos (tesis profesional), FCPS, UNAM, 1979, p. 12.

⁷Idem.

país en su conjunto"⁸,

es decir, de la falta de un proyecto nacional en el que participen todos los sectores sociales del país y en el que cada nivel de gobierno asuma absolutamente la responsabilidad que le corresponde.

⁸ Idem, p. 9.

2.2 LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO COMO SOLUCION

Como ya se señaló antes, la planeación del desarrollo urbano no había sido considerada como un objetivo gubernamental de carácter prioritario. Sería hasta el sexenio del presidente Luis Echeverría, cuando dirigir el crecimiento urbano del país se convierte en un objetivo y se traduce en la creación de una política de ordenación urbana que se manifiesta, en principio, en una serie de reformas constitucionales que modifican los artículos 27, 73 y 115. Estas modificaciones, que analizaremos más adelante, constituyen la base legal para la elaboración de un Anteproyecto de Ley General de Asentamientos Humanos, que se propone establecer los elementos reguladores del desarrollo urbano nacional y de la ordenación de los asentamientos humanos. Este Anteproyecto se convierte en Ley al ser decretado el 20 de mayo de 1976.

Con la Ley General de Asentamientos Humanos y las reformas constitucionales que le dieron base, se abre la posibilidad de transformar el crecimiento urbano en desarrollo urbano, en la medida en que dicho crecimiento se realice ordenadamente y se resuelva en una mejor calidad de vida en los asentamientos humanos.

A partir de los elementos normativos antes señalados, y ya durante el sexenio del Lic. López Portillo, se establecen las bases jurídicas e institucionales orientadas a instrumentar y ejecutar una política seria de planeación del desarrollo urbano.

Es a través del proceso de Reforma Administrativa llevado a cabo por el Gobierno de la República, como se -

establecen los elementos necesarios para adecuar la administración pública a las nuevas necesidades y a las nuevas corrientes planificadoras que surgieron en el país. Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 29 de diciembre de 1976, la disposición que formaliza y crea la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, que dependiendo de la que hasta ese momento se denominó Secretaría de Obras Públicas, se ocupa de llevar adelante la política de ordenación y regulación del desarrollo urbano.

Las primeras acciones realizadas por la nueva dependencia se encaminaron a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que establece los lineamientos, políticas, programas, metas y objetivos a alcanzar en materia de ordenación urbana del país.

Actualmente, la planeación del desarrollo urbano se presenta como un proceso institucional de alcance nacional. En él concurren, en el marco de su competencia, los municipios, las entidades federativas y la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país. Esto quiere decir que la planeación del desarrollo urbano no es una acción privativa del Gobierno Federal, sino que involucra a los otros dos niveles de gobierno, es decir, los estados y los municipios forman parte importante de este proceso planificador y sus acciones se integran dentro de un gran esfuerzo global.

Comprometidas en este esfuerzo planificador, las entidades federativas se abocaron en principio a la elaboración y promulgación de sus leyes de desarrollo urba-

no, así como a la creación de los mecanismos institucionales que habrán de instrumentar en cada estado la política de desarrollo urbano. A partir de esto, cada entidad se ha dado a la tarea de elaborar de acuerdo a sus recursos y con el apoyo de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, sus planes estatales de desarrollo urbano, así como los planes regionales de desarrollo urbano de las zonas conurbadas y los correspondientes a los centros de población, que conforman un todo articulado de planeación y que configuran lo que se denomina sistema nacional de planeación del desarrollo urbano.

Todo lo anterior -independientemente de los alcances reales que tanto a nivel nacional como a nivel estatal pueda tener el proceso de planeación urbana establece un perfil de lo que formalmente se ha hecho para resolver el problema urbano nacional.

En los siguientes incisos se profundizará sobre algunos de los aspectos que en este punto han sido mencionados, y que conforman el soporte jurídico-administrativo en que se basa la planeación del desarrollo urbano.

2.2.1 MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION URBANA

- a) Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica del país, la migración incontrolada de los habitantes del campo a la ciudad generada por la presión poblacional y por

la falta de oportunidades son, entre otros factores, los hechos fundamentales que han ocasionado en muchas de las ciudades de la República, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la Ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental; deterioro ecológico; especulación con los terrenos; y en general, sistemas y subsistemas de ciudades que provocan un rendimiento-decreciente en la inversión con los consiguientes problemas de orden social.

Ante estas circunstancias, el Gobierno de la República se vió en la necesidad de definir en principio, la estructura jurídica que permitiera planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de sus habitantes. Correspondió a la Administración Pública Federal 1970-1976, promover las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, e iniciar así, un amplio proceso de estudio, revisión y creación, en su caso, de aquellos ordenamientos legales que fueran esenciales para fundamentar el proceso de planeación del desarrollo urbano.

Las reformas y adiciones de que fue objeto la Ley fundamental afectaron específicamente a los artículos 27, 73 y 115, en los siguientes términos:

- Reformas al Artículo 27 constitucional.

La propiedad, como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico, sino que es una creación del mismo. La ley determina, pues, tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y por ende, su uso debe servir para el bien de la comunidad.

En función de lo anterior, el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional confiere a la Nación:

"...el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicta el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación..."⁽⁹⁾

A partir de los nuevos objetivos nacionales de ordenación del desarrollo urbano, se estableció en la reforma a este párrafo tercero, la responsabilidad de la nación para:

"...hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la -

⁹⁾ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(Art. 27), México, Ed. Porrúa, 1979.

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..."(10)

De lo anterior se desprende que, al estar directamente vinculada la utilización de la tierra con las posibilidades de planear y regular el desarrollo de los centros de población, es imperativo para el Estado Mexicano, el poder establecer usos del suelo urbano. Para el orden jurídico, es obvio que tiene mayor jerarquía la protección de los derechos de la comunidad, esto es, del conjunto de hombres que integran los asentamientos humanos, frente al derecho individual.

- Adición al Artículo 73 Constitucional.

La exposición de motivos de las modificaciones constitucionales de 1976, señalan que:

"...la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio

(10) Idem.

de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas sería una posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la federación y los estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral".⁽¹¹⁾

En base al principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C, - adicionada al artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para:

"...expedir las leyes que establezcan - la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, - en el ámbito de sus respectivas compe

(11) Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, 29 de enero de 1976.

tencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución".⁽¹²⁾

Cabe destacar que este tipo de normas que fundamentan la concurrencia, al mismo tiempo dan vigencia al Federalismo. La esencia de los sistemas federales es la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, distribución que se hace a partir de principios comunes fijados en la Constitución Federal, los que le dan funcionalidad a dichos sistemas de gobierno, tesis que respalda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al enunciar en su Artículo 41 que:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y - por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los térmi - nos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁽¹³⁾

- Adiciones al Artículo 115 constitucional

Ante la necesidad de contar en cada nivel de go

(12) Idem.

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. (art. 41).

bierno con el marco que le diera orientación y fundamento a una política de asentamientos humanos, se adicionó el Artículo 115 de la Constitución General, con las fracciones IV y V, quedando de la siguiente manera:

Fracción IV. "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 del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia".⁽¹⁴⁾

Por otra parte, debido a que en diversas zonas de la República Mexicana han surgido o se proyectan fenómenos de conurbación, la fracción V establece el marco regulador correspondiente al disponer que:

"Fracción V. "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 y regularán de manera conjunta y coordinada -

⁽¹⁴⁾ D.O., 29 de enero de 1976, op. cit. (art. 115).

el desarrollo de dichos centros con -
apego a la Ley federal de la materia".⁽¹⁵⁾

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Generalidades

La dinámica del desarrollo nacional en la última década ha generado en el sector gobierno la necesidad de crear los elementos institucionales que le permitan satisfacer con eficacia las cada vez más crecientes demandas sociales, lo anterior ha hecho necesario que dentro de la administración pública federal se efectúen importantes adecuaciones de estructuras, organización y funcionamiento que permitan resolver las necesidades y problemas nacionales, realizando los ajustes necesarios a fin de evitar la duplicación de funciones que se daba entre algunas dependencias y entidades, precisando responsabilidades y simplificando estructuras, a fin de conseguir una mayor coherencia en las acciones y evitar desperdicios y contradicciones, permitiendo que las decisiones de gobierno se traduzcan efectivamente en la satisfacción de las demandas de la población.

Un elemento fundamental en este proceso de adecuación de la Administración Pública Federal lo constituye la Reforma Administrativa, entendida ésta como un proceso participativo, programado-

(15) Idem (art. 115).

y permanente y que se ve reflejada en la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y que ha modificado sustancialmente la estructura administrativa del Gobierno buscando adecuarla a las necesidades nacionales, dotando a las instituciones de nuevas responsabilidades, así como ampliando, modificando y reubicando las facultades ya existentes, tomando en cuenta que las soluciones a las necesidades del país, se inscriben ahora dentro de un marco de planeación.

Este instrumento jurídico establece la nueva estructura de la administración pública que, como ya se señaló, pretende dar mejor respuesta a los problemas del país. Uno de estos problemas, producto de un sinnúmero de circunstancias, lo constituye el crecimiento desordenado y explosivo de algunos centros urbanos y la existencia de una gran cantidad de localidades dispersas en el territorio nacional. Dar respuestas y soluciones efectivas a esta situación, generó la necesidad de crear en el marco del proceso de Reforma Administrativa, el organismo adecuado para diseñar, instrumentar y ejecutar las políticas y programas orientados a lograr el desarrollo urbano nacional. Consecuente con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableció una nueva dependencia denominada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la que le asigna una serie de atribuciones.

buciones en materia de desarrollo urbano en los siguientes términos:

"A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir la política general de Asentamientos Humanos del país;

II. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional;

III. Promover el desarrollo de la comunidad;

IV. Formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo..."⁽¹⁶⁾

La importancia que tiene esta ley dentro del proceso de ordenación urbana, es que crea el órgano indispensable para darle al desarrollo nacional, un orden territorial.

c) Ley General de Asentamientos Humanos

Con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, tiene por objeto:

(16) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (Art. 37), en Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

- "I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio Nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- III. 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".⁽¹⁷⁾

La mencionada Ley consta de 47 artículos y se encuentra dividida en cuatro capítulos, intitulados de la siguiente forma: Disposiciones Generales (Arts. 1 a 7); de la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades (Arts. 8 a 17); De las Conurbaciones (Arts. 18 a 27), y de las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población (Arts. 28 a 47).

El Artículo 3 de la Ley que comentamos, señala que:

"La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar -

(17) "Ley General de Asentamientos Humanos" (Art. 10.), Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976.

las condiciones de vida de la población rural y urbana, mediante:

I. El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales - susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en el sistema nacional;

V. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana - en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y,

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".⁽¹⁸⁾

Por otro lado, el ordenamiento jurídico de referencia, establece un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por:

"I. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

II. Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano que operarán en el ámbito interno de las entidades federativas y se re

(18) Idem (art. 3o.).

gularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto;

III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y,

IV. Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional".⁽¹⁹⁾

En lo que se refiere a las conurbaciones, la Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo 18 que:

"El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social".⁽²⁰⁾

Para esta Ley, dicho fenómeno urbano debe ser reconocido jurídicamente mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Gobernador de la Entidad Federativa declarar la Zona Conurbada intraestatal, si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria de Zona Conurbada Interestatal compete al Presidente de la República.

(19) Idem (art. 40.).

(20) Idem (art. 18).

La planeación y regulación de una zona conurbada serán realizadas conjuntamente por la Federación y los Gobiernos Estatales y Municipales involucrados, o sólo por los Gobiernos de los Municipios y de la Entidad Federativa donde estén ubicados los centros de población, según corresponda al tipo de conurbación. (21)

En la actualidad, el Presidente de la República ha decretado seis zonas conurbadas interestatales: en 1976, la del Centro, la de la Desembocadura del Río Balsas y la de la Laguna; en 1977, la de Manzanillo-Barra de Navidad, la de la Desembocadura del Río Ameca, y la de la Desembocadura del Río Pánuco.

En lo relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, la Ley General de Asentamientos Humanos, con apoyo en los principios constitucionales, establece que:

"La ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y conforme hayan sido previstas dichas actividades en los planes a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley". (22)

(21) Idem (arts. 19 y 20).

(22) Idem (Art. 28).

Aprobados dichos planes, las autoridades que señalan las leyes locales, expedirán las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Cabe destacar que, cuando los planes señalan zonas para usos particulares, los propietarios de los predios correspondientes no pierden de ninguna manera el dominio de dichos bienes, ni quedan incapacitados para recibir los frutos que les produzcan, y por tanto, están en posibilidades de hacer todo tipo de transacciones y de contratos; a lo que les obliga el plan de desarrollo urbano, es a cumplir con el uso que en consideración a los requerimientos de la ciudad les corresponde.

Cuando los planes determinan zonas y predios para destinos públicos, los bienes señalados deberán ser adquiridos por el Estado en los términos de las normas de expropiación, cubriendo a sus propietarios la indemnización que señala la Constitución Federal y quedando a cargo del gobierno, la ejecución de las acciones y obras correspondientes.

Otro de los aspectos importantes de la Ley, es el previsto en su artículo 44, al señalar que:

"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 las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos inscritas en el Registro Público de la Propiedad".²³

Se puede decir que, al disponerse que las determinaciones de destinos, usos, reservas y provisiones de áreas y predios sean inscritas en el Registro Público de la Propiedad que corresponde, se reduce el ámbito de discrecionalidad de los funcionarios públicos, y por tanto, el de cualquier posible arbitrariedad. Lo que verdaderamente expone a los particulares a los riesgos del abuso de autoridad es la falta de planes de desarrollo urbano debidamente registrados y públicamente conocidos.

El registro y publicación de los planes consolidan la seguridad jurídica, y aunque no garantizan por sí mismos la honestidad del funcionario público y del particular en cuanto al cumplimiento de lo que en materia de usos, destinos, reservas y provisiones quede establecido, sí se convierten en un obstáculo contra la deshonestidad, en la medida en que lo señala el artículo 43 de la ley que aquí revisamos y que al respecto puntualiza

"...las autoridades administrativas no expedirán ningún permiso, autorización

23

Idem (art. 44).

o licencia que contravenga lo establecido en los planes y declaratorias...los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho".²⁴

Además, reforzando lo anterior

"...los notarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumple lo dispuesto en el artículo 44 y en los que se inserte el certificado del registro público de la propiedad sobre existencia o inexistencia de la declaratoria de que habla dicho precepto".²⁵

Esta y otras disposiciones correlativas tiene por objeto establecer elementos y condiciones de los actos jurídicos correspondientes a predios ubicados en las zonas urbanas, bajo sanción de nulidad de pleno derecho, para garantizar el respeto y cumplimiento de los diversos planes de desarrollo urbano.

d) Decreto de Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano

El 12 de mayo de 1978 se expidió un decreto presidencial en el que se formaliza legalmente la -

²⁴ Idem (art. 43).

²⁵ Idem (art. 46).

aplicación del PNDU. Este decreto (ver anexo - correspondiente).

{ "Incluye los objetivos del plan, las principales políticas que regularán el cumplimiento de los objetivos y los programas que lo harán operativo".²⁶

Entre las disposiciones que establece el decreto para garantizar la observancia del plan destacan las siguientes:

- La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá tomar en cuenta los objetivos y políticas previstos en el PNDU cuando formule el programa del gasto público federal, así como compatibilizar las asignaciones de recursos para gasto corriente y las autorizaciones de inversión federal con lo dispuesto en el referido plan.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá adoptar las medidas que considere convenientes en materia de

"...política crediticia, política fiscal y en la formulación del programa financiero del sector público, con base al cual se manejará la deuda pública, para efecto de entablar la -- adecuada congruencia con lo previsto en el plan".²⁷

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo Urbano (versión abreviada) en material preparado para el Programa de Capacitación Interna de la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, México, SAHOP, 1979.

²⁷ Idem.

- Las dependencias de la Administración Pública Federal que enfrenten problemas para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones que supongan la realización de acciones relacionadas con las materias que forman parte del contenido del plan,

"...deberán verificar en forma previa a la expedición de los mismos, que dichas actividades u obras sean compatibles con lo establecido en el Plan".²⁸

Finalmente, el decreto establece que

"...las modificaciones que se hagan -- al Plan y la difusión del mismo, se harán con toda formalidad a través -- de la Unidad de Registro que se establece para el efecto, y que tendrá -- las siguientes funciones:

- I. Llevar el registro del Plan;
- II. Inscribir las modificaciones que se hagan a éste;
- III. Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente -- al Plan;
- IV. Difundir el contenido del mismo; y
- V. Las demás que le sean conferidas o señaladas por otras disposicio-

²⁸ Idem.

nes legales o por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas".²⁹

e) Leyes Estatales de Desarrollo Urbano.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal y con apego a las directrices contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

Las mencionadas leyes locales regulan sus contenidos normativos en los siguientes apartados: - Disposiciones Generales; De las Autoridades Competentes; De los Organos de Planeación Urbana; - De la Planeación Urbana; Del Plan Estatal de Desarrollo Urbano; De los Planes Municipales; Del Registro de los Planes de Desarrollo Urbano; De las Conurbaciones en el Territorio del Estado; - De la Regulación a la Propiedad en los Centros de Población; De la Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de Terrenos; Del Mejoramiento Urbano; De la Infraestructura, Equipamiento y Servicios Urbanos; De la Estructura Vial y del Sistema de Transporte; De la Vivienda; De la Preservación del Patrimonio Cultural; De la Ejecución de Obras; De las Medidas de Se-

²⁹ Idem.

guridad; De las Infracciones y Sanciones, y De los Recursos Administrativos y De los Medios - de Impugnación.

Estas leyes han significado en cada entidad federativa, un primer paso para iniciar el proceso de ordenación urbana y a nivel más amplio, - un esfuerzo por integrar una estructura jurídica nacional en materia de desarrollo urbano.

2.2.2 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION URBANA

a) Reforma Administrativa

La problemática a la que se ha enfrentado el Gobierno Mexicano durante muchos años, ha ocasionado que se hayan intentado diferentes acciones para adecuar y modificar la estructura y - funcionamiento de la Administración Pública Federal, con el objeto de incrementar la capacidad político-administrativa de las entidades y organismos del Gobierno Federal.

Además de lo anterior, estas acciones han estado encaminadas a:

"Fortalecer la democracia política, reformar los sistemas educativos, impulsar la ciencia y la tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humanizar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas, integrar los territorios marginados, modernizar las actividades agropecuarias, aprove-

char óptimamente los recursos naturales, continuar mexicanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil - la administración pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva y a impulsar el comercio exterior".³⁰

Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, según puntualiza Carrillo Castro,

"el crecimiento de la administración pública federal, en lo general, ha sido más bien un proceso de agregación coyuntural de Secretarías, Departamentos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos y Comisiones, que se han mantenido hasta ahora fuera de una programación racional o vinculada a criterios de reforma administrativa permanente y que ha generado una abigarrada red institucional que, en ocasiones, no permite su fácil manejo y coordinación".³¹

³⁰ Luis Echeverría Alvarez, Primer Informe de gobierno, México, Secretaría de Gobernación, lo. de septiembre, 1971.

³¹ Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa en México, México, Ediciones INAP, 1975, pp. 96-97.

Ya se ha dicho que la historia de la administración pública en México muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

El principal obstáculo que afrontaron fue, por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas, así como la de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de la formación y realización de éstas.

El actual proceso de Reforma Administrativa del Sector Público Federal, en el que se detectan cambios sustanciales en cuanto a la estructura y funcionamiento del aparato gubernamental, para dar cauce a nuevos planteamientos y la puesta en marcha de diferentes planes y estrategias de las dependencias y organismos que comprenden el sector público, se inscribe en una nueva estrategia general de desarrollo, orientada a resolver las necesidades actuales de la economía y dirigida no solamente a asegurar su crecimiento a largo plazo, sino a corregir el rumbo y las prioridades del proceso de desarrollo mismo.

Lo anterior se fundamenta en el hecho de que la

Reforma Administrativa se ha considerado como - una parte importante dentro del proceso de reforma social impulsado por el gobierno en turno y - que se explica en los siguientes términos: el régimen actual, en la estructuración de un proyecto del país,

"...ha promovido una reforma social que actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana. Esta reforma se ha manifestado en tres vertientes: la Reforma Política, que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la Reforma Administrativa, que adecúa las instituciones a nuestro tiempo y los capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo; y la Reforma Económica, que a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar, que una nación bien organizada puede proveer".³²

Por lo que se refiere a la nueva estrategia de desarrollo en la que se inscriben las reformas señaladas, ésta se apoya en cuatro objetivos --

³²Plan Global de Desarrollo 1980-1982, S.P.P., edición preparada por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), México, 1980.

que (aunque poco novedosos),

"...surgen del proyecto nacional y se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás".³³

Estos objetivos son:

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

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

-Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

-Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas".³⁴

Finalmente tenemos que dentro de este contexto, la Reforma Administrativa

"permite organizar las tareas públicas en función de las exigencias de la --

³³ Idem.

³⁴ Idem.

planeación y por lo tanto, de la organización misma del país".³⁵

En los párrafos siguientes revisaremos los efectos del proceso de Reforma Administrativa, en la estructura de la Administración Pública Federal.

³⁵ Idem.

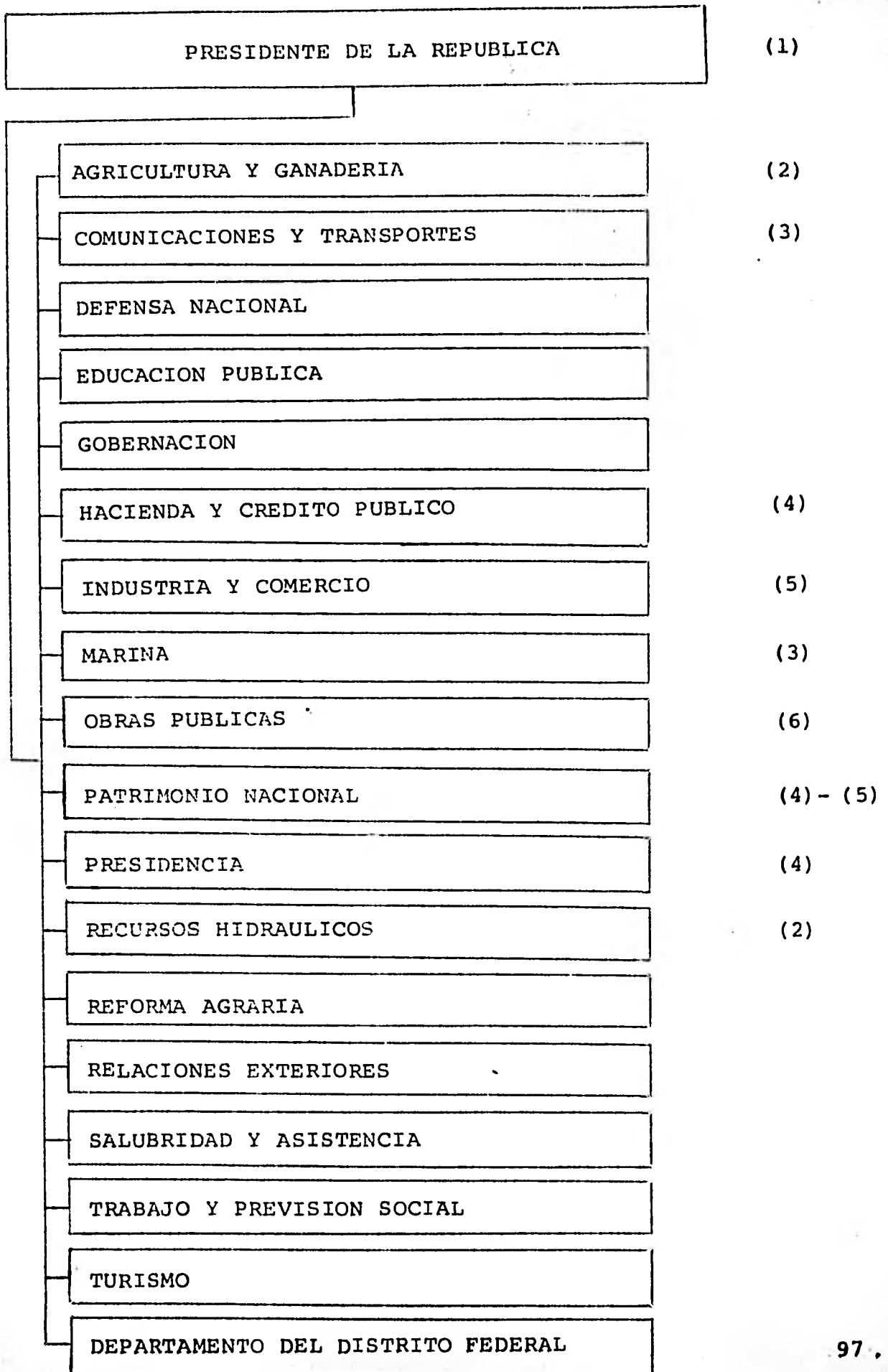
"A) Las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyen en unidades de responsabilidad sectorial amplían sus funciones con las de: planeación y conducción de las políticas de cada sector; coordinación de las entidades del sector paraestatal que ahora se ubiquen en el ámbito sectorial a su cargo, y evaluación de la operación de dichas entidades.

B) Las entidades del Sector Paraestatal se agrupan para integrar sectores adscritos a las dependencias del Sector Central a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de un coordinador específico.

Se consideran como entidades sujetas al --agrupamiento: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares de Crédito, Instituciones de Seguros y Fianzas y Fideicomisos". (36)

(36) José Francisco Ruíz Massieu, W. Lozano Hernández, Nueva - Administración Pública Federal (crítica y análisis), México, 1977, Ed. Tecnos, S. A. p. 14.

- Modificaciones de funciones a primer nivel



- "1) Se crean en la Presidencia de la República las oficinas encargadas de: Asuntos Jurídicos, Estudios Administrativos, Difusión, - Asesoría y Apoyo Técnico.
- 2) Se fusionan en una sola Secretaría las de Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos.
- 3) Se incorporan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las funciones de fomento a la marina mercante, provisión de infraestructura y administración de puertos.
- 4) Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto y se integran a ella funciones -- que se realizaban en las de Hacienda, Presidencia y Patrimonio como: planeación del gasto público y de inversiones; presupuesto del gasto corriente, y control de entidades del Sector Paraestatal en forma global. Se crean tres Subsecretarías: Presupuesto, Programación y Evaluación. Como resultado se indican las funciones de: elaborar planes nacionales y regionales de desarrollo socioeconómico; programar su financiamiento (inversión y gasto corriente); - evaluar los resultados de su gestión; preparar la cuenta pública y apoyar la información económica y social con un sistema nacional de estadística.
- 5) Desaparece la Secretaría de Industria y Co

mercio. Sus funciones se distribuyen entre la nueva Secretaría de Comercio, la de Patrimonio -a la que se agrega el Fomento Industrial- y el nuevo Departamento de Pesca.

- 6) Se formaliza la función de Asentamientos Humanos y se agrega a la Secretaría de Obras-Públicas". (37)

Con las modificaciones indicadas, la nueva-estructura es la siguiente:

(37) idem, p. 15.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

(1) - (A)

(B)

AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

(2)

COMERCIO

(5)

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

(3)

DEFENSA NACIONAL

EDUCACION PUBLICA

GOBERNACION

HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

MARINA

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS

(6)

PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

(5)

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

(4)

REFORMA AGRARIA

RELACIONES EXTERIORES

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

TURISMO

PESCA

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

A) Se incluyen en la nueva Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal la enunciación de la naturaleza de las funciones del Procurador General de la República: "El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley".⁽³⁸⁾

Y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que "dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las - funciones que le asigne la Ley".⁽³⁹⁾

B) Se institucionaliza el tratamiento de problemas de concurrencia con los miembros del Consejo de Ministros. "Para efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de Ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, y el Procurador General de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".⁽⁴⁰⁾

- Nuevos Procedimientos

Se formalizan los procedimientos de: programación de las acciones del Estado: "Las dependencias y entidades de la administración pú-

(38) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art.4o.) .

(39) Idem (art. 5o.).

(40) Idem (art. 6o.).

blica centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca - el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes" (41); coordinación por sectores, "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal" (42); desconcentración de operaciones "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables" (43); y apoyo administrativo: "Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación,

(41) Idem (art. 9o.).

(42) Idem (art. 51).

(43) Idem (art. 17).

presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás - que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal." (44)

La modificación de la estructura se contempla ante dos campos de justificación.

En primer término, como adecuación del aparato gubernamental para elevar su eficiencia y facilitar su manejo. En segundo lugar, como respuesta a las necesidades reales del país - a diferentes plazos, desde acciones emergentes hasta acciones a largo plazo.

"La reubicación de las entidades del Sector - Paraestatal era necesaria para: 1) simplificar el tramo de control directo del titular del Ejecutivo Federal; 2) mejorar la coordinación dentro de una política y un programa con criterios uniformes por sector, evitando las acciones dispersas, contradictorias, faltas de oportunidad, así como el dispendio de recursos y la baja eficiencia; 3) mejorar el control de la operación al dividirlo en grupos homogéneos, y 4) facilitar la planeación sectorial y global". (45)

(44) Idem (art. 20).

(45) José Francisco Ruíz Massieu, Op. Cit. (p. 17).

b) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Dentro del proceso de Reforma Administrativa, en materia de Asentamientos Humanos, un paso importante lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 24 de diciembre de 1976. Este nuevo ordenamiento legal, como ya se señaló, establece las bases organizativas de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; asimismo, dispone el agrupamiento por sectores a las diferentes entidades públicas a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes a cada sector de actividad del gobierno federal.

En el nivel federal, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cuenta entre otras atribuciones, con las siguientes: formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad, y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

Dicha Secretaría de Estado se encuentra estructurada en tres Subsecretarías: la de Obras Públicas, la de Bienes Inmuebles y

Obras Urbanas y la de Asentamientos Humanos. Esta última se ha organizado en siete Direcciones Generales que son:

1. De Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos.
2. De Reservas Territoriales
3. De Equipamiento Urbano y Vivienda.
4. De Ecología Urbana.
5. De Centros de Población.
6. De Participación de la Comunidad (en proceso de transformación a Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano).
7. De Prevención y Atención de Emergencias Urbanas.

Las atribuciones que cada una de estas Direcciones tiene asignadas dentro del proceso de ordenación urbana se encuentran enunciadas en el Reglamento Interior de la SAHOP, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1977. (ver anexo correspondiente).

Por otro lado, desde 1974 en los 31 Estados de la República, se establecieron "centros SAHOP", como órganos administrativos desconcentrados, dependiendo jerárquicamente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a los que dentro del ámbito terri-

torial de cada entidad federativa, la dependencia federal central les desconcentró atribuciones, presupuesto, ejecución de programas, así como recursos técnicos y humanos, lo que ha venido a ser otro elemento de impulso a la política orientada a fortalecer el Federalismo y apoyar el proceso de Reforma Administrativa y Coordinación Sectorial.

De acuerdo con la sectorización de la Administración Pública Federal, el Sector Asentamientos Humanos agrupa 105 entidades paraestatales, dentro de las que destacan, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, las Juntas Federales de Mejoras Materiales (en liquidación) y varios fideicomisos para construir, administrar u operar obras urbanas.

c) Comisión Nacional de Desarrollo Urbano

La planeación del crecimiento urbano y la ordenación de los asentamientos humanos, constituyen dos acciones de importancia fundamental para el país. En función de esto y de acuerdo al esquema sectorial y a la Ley General de Asentamientos Humanos, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la elaboración, ejecución, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Por otra parte, ya que el estudio, análisis y solución

del problema de los asentamientos humanos - incontrolados y del desarrollo urbano no planeado requieren de un enfoque multidisciplinario, el 16 de junio de 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, en la que concurren las dependencias que por cuya naturaleza, características y funciones que desempeñan, tienen una relación directa o indirecta con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

El objetivo fundamental de la Comisión es - el de:

"Servir como instrumento de colaboración, comunicación y coordinación - permanente entre las distintas entidades públicas que a ella concurren" (46) con el fin de que las políticas que se adopten en la materia en cuestión "sean congruentes y compatibles con las demás políticas que el gobierno federal determine" (47)

La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, - que será presidida por el titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, está integrada de manera permanente

(46) "Decreto por el que se Crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano", Diario Oficial, 16 de junio de 1977, en Legislación básica sobre asentamientos humanos: desarrollo urbano, México, SAHOP, p. 43.

(47) Idem.

por los siguientes subsecretarios: del ramo, de Hacienda y Crédito Público; de Programación, de la Secretaría de Programación y Presupuesto; de Fomento Industrial, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; de Planeación Comercial, de la Secretaría de Comercio; de Planeación, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; del ramo, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; de Nuevos Centros de Población, de la Secretaría de Reforma Agraria; "A", de la Secretaría de Turismo, de Planeación, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el "B" de la del Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, componen la Comisión los directores generales de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Nacional Financiera, S. A., Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Banco de Obras y Servicios Públicos y el gerente general del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Las funciones de la Comisión son establecidas en el artículo 4o. del decreto que la crea, en los siguientes términos:

"I. Definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

II. Proponer lineamientos de políticas, prioridades y restricciones que en materia de asentamientos humanos sea conveniente considerar, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

III. Determinar las normas con apego a las cuales, las dependencias del Ejecutivo Federal y las demás entidades de la Administración Pública Federal, miembros de la Comisión, coadyuvarán al análisis, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

IV. Adoptar o proponer en su caso, los mecanismos y medidas pertinentes, orientados a garantizar que las dependencias y entidades miembros de la Comisión, vigilen la congruencia entre sus programas específicos y los de las instituciones que dependan de ellos, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como el eficiente cumplimiento de los mismos, de acuerdo con las políticas trazadas;

V. Definir las bases para el establecimiento de un sistema conforme al cual las dependencias del gobierno federal, deberán proporcionar la información que se requiera pa

ra la elaboración, ejecución, revisión y -
evaluación permanente del Plan Nacional de
Desarrollo Urbano;

VI. Proponer al Ejecutivo Federal, la cele-
bración de convenios con los gobiernos de -
los Estados y Municipios, cuando se requie-
ra la acción conjunta y coordinada entre la
federación y ellas, para garantizar el efi-
caz cumplimiento de las metas que a corto,
mediano y largo plazo determine el Plan Na-
cional de Desarrollo Urbano;

VII. Recomendar la realización de estudios-
e investigaciones sobre asentamientos huma-
nos y desarrollo urbano, y sugerir las ba-
ses conforme a las cuales podrán celebrar-
se convenios con instituciones públicas o -
privadas, nacionales o extranjeras, en es-
tas materias; y,

VIII. Las demás que sean necesarias y compa-
tibles con su objeto". (48)

La Comisión, que podrá determinar la crea-
ción de las Subcomisiones que considere --
convenientes para el estudio de materias -
específicas, deberá celebrar sesiones ordi-
narias cada dos meses y extraordinarias --
cuando el caso lo amerite y a convocatoria
de su presidente.

(48) Idem.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO ESTATAL.

3.1 EFECTOS JURIDICOS, ADMINISTRATIVOS Y SOCIALES DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN LAS ENTIDADES - FEDERATIVAS.

Como ya se señaló en repetidas ocasiones, México ha seguido a través de su historia y como consecuencia de una serie de condiciones económicas y políticas -- muy específicas un proceso de crecimiento urbano -- que, si bien en épocas pasadas pudo haber significado un motivo de orgullo, hoy se convierte en objeto de gran preocupación, no sólo por parte del grupo gobernante, sino también para los estudiosos de los problemas sociales del país.

La importancia que para el Gobierno de la República representa el problema del crecimiento urbano desordenado y la necesidad consecuente de resolver dicha situación transformando el crecimiento espontáneo - en desarrollo ordenado y equilibrado, se manifiesta en las medidas que tanto en el orden jurídico como en el administrativo se han tomado y que ya en otro capítulo se comentaron.

El crecimiento urbano y los problemas que le son propios se presentan en toda entidad federativa, adoptando en cada caso las características que le dan - las condiciones propias de cada estado. No obstante, en general se puede afirmar que el problema fundamental subsiste, y que la concentración de población en los principales centros urbanos, así como -

la dispersión rural constituye dos aspectos del problema urbano, que se manifiesta en todos los estados del país.

La acción de planear el desarrollo urbano ha provocado en las entidades federativas, efectos que generan importantes acciones de orden jurídico, administrativo y social, que hacen necesario el desarrollo dentro del sector público local, de instrumentos y mecanismos que faciliten el manejo del desarrollo urbano como nuevo objeto de gobierno.

Dentro de las acciones de orden jurídico, tenemos que los efectos de las políticas de desarrollo urbano han sido muy importantes, en la medida en que cada estado ha debido, en principio, transformar su Constitución, para fundar la base sobre la cual se ha de dar legítimamente la planeación del desarrollo urbano. A los cambios constitucionales ha seguido la elaboración y promulgación de las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano.

El proceso de planeación urbana ha planteado además la necesidad de adecuar el marco jurídico que norma y regula toda aquella actividad social que directa o indirectamente incide en el desarrollo urbano, es decir, se presenta la urgencia de modificar la ley en cuestiones tales como: fraccionamientos, construcción de vivienda, catastro, servicios públicos, etcétera, procurando que todas estas actividades se realicen de acuerdo a los respectivos planes de desarrollo urbano.

Por lo que toca a las acciones de carácter administrativo, la planeación del desarrollo urbano impone a las entidades federativas la necesidad de adecuar su estructura administrativa para poder hacer frente a las nuevas responsabilidades y atribuciones en materia de ordenación urbana, es decir, es necesario crear el órgano administrativo adecuado para la elaboración, ejecución y control del plan.

Esto, como es evidente, requiere de los recursos necesarios y de la capacidad técnica para orientarlos hacia el logro de los objetivos de la planeación urbana, lo cual se traduce en la necesidad de contar con el personal técnico especializado en materia de desarrollo urbano, con los recursos financieros indispensables para poder llevar a cabo el diseño, implementación y ejecución del proceso de planeación y con los recursos de organización necesarios para lograr los objetivos propuestos en dicho proceso.

Aquí podemos aseverar que, en una gran proporción, las entidades federativas carecen de los recursos señalados. Esta situación, en principio, podríamos decir que se debe a que el desarrollo urbano es un área nueva en la que es necesario empezar por preparar los cuadros técnicos, diseñar nuevos mecanismos de financiamiento y crear formas específicas de organización, sin embargo no es posible ocultar que esta carencia de recursos es producto de una forma de integración nacional que, al tiempo que fortalece el centralismo, relega el desarrollo de muchas regiones, con el consiguiente deterioro de las capacidades estatales, situación que se refleja de manera -

muy clara cuando se presentan este tipo de iniciativas de nivel nacional, como lo es la planeación del desarrollo urbano, y ante las que muchas entidades federativas tienen que asumir su rol de dependencia ante el gobierno central.

De esta manera, las condiciones señaladas propician que la mayoría de las entidades prefieran esperar a que sea quien planteó la necesidad de ordenar el desarrollo urbano, es decir, la Federación, la que se ocupe de resolver la dificultad que significa la implementación del proceso de planeación del desa - rrollo urbano.

Esta participación federal en el proceso de planeación del desarrollo urbano estatal, si bien se presenta en cada caso de modo diferente y en grados de intensidad muy variados dependiendo de las condiciones y capacidades de cada estado, es claro que rebasa las características de simple asesoría para convertirse en muchas ocasiones en franca intervención en aspectos esenciales que debían ser de absoluta competencia estatal. Así, un esfuerzo de planeación urbana nacional, que surge a iniciativa del Gobierno Federal y que busca fortalecer el pacto federal, se transforma, debido a las condiciones reales de numerosos estados, en un motivo más de dependencia y fortalecimiento del centralismo.

En cuanto a las acciones de orden social, el proceso de planeación del desarrollo urbano llevado a cabo en los estados, ha generado entre los diversos - sectores organizados de la población que conforman -

cada entidad, una seria inquietud por conocer los - objetivos y políticas de este esfuerzo planificador, buscando de alguna manera influir en la orientación del proceso.

El interés por participar e influir manifestado por los diferentes grupos organizados, se presenta a partir de dos tendencias fundamentales.

Por un lado se manifiestan aquellos grupos de ciudadanos que ven en la planeación y ordenación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos un peligro grave para sus intereses y bienestar, basados muchas veces en el desorden urbano, en la especulación sobre la tierra y en el aprovechamiento particular de la inversión del gobierno en materia urbana. Entre estos grupos, que se preparan a evitar - aquellas acciones que pudieran afectarlos negativamente, se encuentran los dueños de la tierra, industriales, inmobiliarias, etcétera.

Por otro lado se puede identificar a los sectores - sociales menos favorecidos, a los que el crecimiento urbano espontáneo y anárquico ha relegado y que están lejos de contar con los beneficios que debía- representar el habitar en un centro urbano. Para - estos grupos sociales, la planeación del desarrollo urbano representa una alternativa de mejoramiento - de su calidad de vida, en la medida en que un mejor desarrollo de las ciudades puede significarles el acceso a los servicios públicos y opciones mínimas de desarrollo que un centro urbano debe ser capaz de - proporcionar a sus habitantes.

La posibilidad de que todos los grupos sociales participen y de que estas dos tendencias actúen dentro de un marco formal, para llegar a puntos de equilibrio que faciliten y hagan factible la ejecución de programas concretos, está fundamentada en parte por el marco jurídico dentro del que se desarrolla el proceso de planeación, ya que en todas las leyes de desarrollo urbano estatales se contempla la existencia de Consejos Consultivos, que estarán integrados por representantes de los sectores interesados, como son: Gobierno Estatal, sindicatos, cámaras y grupos privados, colegios de profesionistas, instituciones de enseñanza superior, asociaciones de colonos y propietarios, etcétera, los cuales estarán -- así en posibilidad, según lo establecido en las propias leyes, de aportar sus opiniones, inquietudes y proposiciones respecto a los planes de desarrollo urbano que se realicen en los estados.

En los puntos siguientes, con el caso específico del Estado de Baja California Sur, se ilustra la problemática que afronta una entidad para llevar a cabo la planeación de su desarrollo urbano. Cabe aclarar que, si bien el proceso de planeación contempla aspectos como la ecología urbana, las emergencias urbanas, la planeación territorial, ordenación de centros de población, etcétera, este trabajo se refiere únicamente al renglón de la administración del desarrollo urbano.

3.2 METODOLOGIA EMPLEADA PARA ANALIZAR LA PROBLEMATICA ADMINISTRATIVA ESTATAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.

A través de la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, la Subsecretaría de Asentamientos Humanos inició, a finales de 1978, las acciones tendientes a apoyar a los estados en la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo urbano, en el renglón referido a administración urbana.

Con objeto de conocer y analizar la capacidad con que contaban las entidades en materia administrativa para hacer frente al desarrollo urbano planeado, se hizo necesario el planteamiento de un guión metodológico de investigación que permitiera un conocimiento claro de la situación y comportamiento de la administración pública en materia de desarrollo urbano, para de este modo poder proponer alternativas factibles de aplicación para la solución de los problemas detectados.

La metodología propuesta contemplaba a grandes rasgos la elaboración de dos niveles fundamentales para cada plan estatal, acordes a la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Urbano: el nivel normativo y el nivel estratégico. Cada uno de dichos niveles, para su consecución, debía cubrir una serie de fases bien definidas que a continuación se explican:

- Elaboración del nivel normativo

Fase I. Investigación documental

Esta primera fase de la investigación debía llevarse a cabo en las mismas oficinas de la Subsecretaría y consistía en captar toda aquella información que permitiera una visión global de la situación que guardaba la estructura administrativa en cada entidad, y específicamente la estructura del sector asentamientos humanos. Este procedimiento se determinó tomando en cuenta que, en el momento en que se planteó la necesidad de incluir la administración urbana como un renglón dentro de los planes estatales de desarrollo urbano, todas las entidades de la república contaban -al menos en el papel- con un organismo encargado de la planeación del desarrollo urbano, organismo que -las mismas leyes estatales de desarrollo urbano ya -consideraban en sus textos.

La información referida en esta primera etapa era básicamente de tres tipos: a) jurídica; b) administrativa; y c) financiera.

El análisis y procesamiento de la información tenía por objeto diseñar una serie de hipótesis de trabajo respecto a la situación de la entidad específica en la que se estuviera trabajando, para con base en éstas, emprender la siguiente etapa de la investigación.

Fase II. Investigación de campo

Esta segunda fase tenía un doble objetivo: por un lado, revalidar, modificar o eliminar las hipótesis --planteadas en la etapa anterior, y por otro, conocer y detectar directamente los principales problemas gubernamentales en materia de desarrollo urbano.

Es este punto en donde debían surgir todos aquellos problemas concretos, tanto de orden interno como externo, que enfrentaría el gobierno de la entidad correspondiente para poder llevar adelante su proceso de administración del desarrollo urbano.

En esta etapa de la investigación se contemplaban -- entrevistas a funcionarios públicos, principalmente a aquellos directamente relacionados con el proceso de planeación del desarrollo urbano, y con otros titulares de dependencias que indirectamente pudiesen incidir en el proceso.

También se buscaba establecer contacto con líderes de grupos organizados, tanto del sector privado como del sector social, cuyas acciones pudiesen influir en el proceso de urbanización, o que de alguna manera pudieran significar un apoyo u obstáculo importante para la acción ordenadora gubernamental, en la medida en que ésta no supiera captar e integrar al proceso planificador los múltiples intereses de dichos sectores.

Con la información que proporcionaba la realización del trabajo de campo se entró a la fase relativa a la elaboración de un diagnóstico.

Fase III. Diagnóstico

En este momento de la investigación debía describirse la situación que guardaba la estructura orgánica de la administración pública estatal, poniendo particular importancia a aquella dependencia a la que co

rrespondiera directamente la responsabilidad de instrumentar la política estatal en materia de desarrollo urbano.

Fase IV. Imagen objetivo

En esta fase, la última dentro del nivel normativo del plan, se presentaban los grandes lineamientos que debía seguir el Plan Estatal de Desarrollo Urbano - en lo relativo a la administración urbana, definiéndose los objetivos, las metas y las políticas.

- Elaboración del nivel estratégico

En esta segunda parte de la investigación se buscó señalar posibles alternativas de solución para los problemas que se detectaran durante la elaboración del diagnóstico. Además, estas propuestas debían ser acordes con los objetivos, metas y políticas que se predeterminaban en la última fase del nivel normativo.

Aquí se determinaron cuatro etapas o fases para la investigación.

Fase I. Análisis de diagnóstico

Consistió en una revisión detallada de todos aquellos aspectos contenidos en el diagnóstico, que permitieran estructurar y empezar a desarrollar programas concretos de acción en materia de administración del desarrollo urbano.

Fase II. Diseño de programas específicos

Con la información del diagnóstico, y conociendo

las prioridades del estado y los objetivos planteados respecto al desarrollo urbano, se elaboraba una serie de programas alternativos de acción que habrían de ser puestos a consideración de las autoridades estatales para su aprobación, modificación o ajuste.

Fase III. Discusión de programas propuestos

Con los funcionarios estatales responsables, se revisaban las propuestas presentadas por la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, determinándose los cambios necesarios, realizando los ajustes y finalizando los trabajos para su posterior aprobación e integración al documento general, denominado Plan Estatal de Desarrollo Urbano (fases IV y V).

Es importante señalar que la metodología descrita - que en el papel constituía una buena alternativa de apoyo para la investigación-, en la práctica tuvo que enfrentarse a una serie de obstáculos que en la mayoría de los casos impidió su correcta aplicación, entre éstos cabe destacar básicamente:

- tiempo limitado para la investigación, que se circunscribía a un lapso generalmente de tres semanas, de las cuales, la primera se dedicaba a la investigación documental (por lo general la información con que se contaba se reducía a algunas leyes básicas; - constitución estatal, ley orgánica de la administración pública estatal, etc.), otra a la investigación de campo y la última a la elaboración del documento que obviamente era incompleto y poco profundo, producto de la preocupación por cumplir con fechas es-

tablecidas para responder a un compromiso político-inmediato, más que para satisfacer una necesidad de largo plazo.

- Poco interés en algunos estados, por darle al proceso de desarrollo urbano el carácter prioritario - que pretende la federación, sobre todo en aquellas entidades donde la carencia de recursos de todo tipo impedía iniciar cualquier acción orientada a implementar la política de desarrollo urbano local, y en los estados, cuyo período gubernamental estaba - por terminar. Esto se traducía en obstáculos al proceso metodológico, en la medida que la información-recopilada en la breve investigación de campo era incompleta y parcial.

De tal manera, puede señalarse que, si se considera la realización de los planes de desarrollo urbano - como un mero compromiso político de cada estado con la Federación y se trata de cubrirlo a toda costa, - sin tomar en cuenta situaciones y condiciones con-cretas, los alcances del proceso planificador se verán restringidos.

En el punto siguiente se exponen a grandes rasgos - los resultados generales obtenidos a partir de la - utilización de la metodología de investigación ya - señalada, indicando brevemente algunos casos que pueden ilustrar, aunque de manera limitada y en cierto modo parcial, la situación que guardan un gran número de entidades federativas en materia de desarro - llo urbano y específicamente en lo relativo a la administración urbana, para en el capítulo siguiente -

proceder a la revisión del caso específico del Estado de Baja California Sur.

3.3 RESULTADOS DE LA APLICACION DE LA METODOLOGIA PROPUESTA.

El proceso de investigación proporcionó una imagen global de lo que la planeación del desarrollo urbano y la administración de este proceso planificador significa para cada entidad. Se puede decir que la actitud de cada estado para afrontar la planeación y la administración urbana está determinada por su capacidad y recursos para llevar adelante y ejecutar una política de esta naturaleza.

Aunque existe una inquietud muy grande por integrarse plenamente a este esfuerzo planificador, ya sea por razones meramente políticas o por la existencia de una aguda problemática urbana, la realidad es que no son muchas las entidades federativas con los recursos, capacidad y condiciones que les permitan hacerlo. De lo anterior se desprende que, si bien existen estados que pueden realizar la planeación urbana casi en forma autónoma, es decir, con un auxilio mínimo de la Federación, no es ésta ciertamente la situación de la mayoría. Un gran número de estados de la república se encuentran en una grave condición de incapacidad para poder ejecutar por sí mismos la iniciativa de resolver su problemática urbana.

Lo anterior no es nada nuevo; las entidades federativas se han encontrado sujetas durante mucho tiempo a un férreo centralismo político, económico, cultural, administrativo etcétera, siendo ésta una causa importante del proceso que ha segui-

do hasta ahora el crecimiento urbano nacional y mo
tivo importante del perfil urbano que sufre el --
país.

Esta condición de dependencia ha propiciado que, -
en todos o casi todos los estados de la república,
la capacidad y la iniciativa para proponer, prom
over y emprender nuevas acciones se encuentren am-
pliamente deterioradas.

En este punto cabe hacer referencia en torno a si
tuaciones concretas que se percibieron en algunas
entidades federativas y que pueden traducirse en -
serios problemas futuros para alcanzar los obje
tivos del desarrollo urbano.

Estado de San Luis Potosí

Se pudo detectar aquí que los avances en materia-
de planeación del desarrollo urbano eran mínimos.
La entidad logró llegar al nivel jurídico, es de-
cir, a la elaboración de su Ley de Desarrollo Ur-
bano Estatal, pero no había podido aún crear e in
tegrar su instrumento administrativo de planifica-
ción, es decir, el nivel institucional no se desa-
rrollaba más que a nivel de membrete. Esto signi-
fica que la Dirección de Planificación y Urbanis-
mo no era más que un elemento dentro del organi -
grama de la administración pública estatal, sin -
embargo, de hecho dicho organismo no existía. El -
titular de esta Dirección -un cardiólogo- tenía -
como principal ocupación atender a las comisiones
de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos que -
lo requerían y recibir toda aquella documentación

que las direcciones de dicha dependencia le enviaban. Obviamente, en estas condiciones, la elaboración de un Plan Estatal de Desarrollo Urbano y su ejecución estaban muy lejos de los alcances y posibilidades reales de la entidad.

Estado de Tamaulipas

Es éste el ejemplo de una entidad en la que el desarrollo urbano y la administración del mismo han significado un compromiso, para cuyo cumplimiento se ha trabajado activamente. En el caso de Tamaulipas, las autoridades responsables del proceso planificador han tratado de resolver el problema adoptando los lineamientos establecidos por la Federación, pero procurando involucrarse y trabajar con sus propios recursos.

En esta entidad, las limitantes de los objetivos y metas del desarrollo urbano estriban en que son los funcionarios del régimen quienes detectan las haciendas, empresas y fraccionamientos de la entidad, es decir, son juez y parte aquellos responsables de ejecutar la política de asentamientos humanos.

Estado de Zacatecas

Aquí, el problema de la planeación del desarrollo urbano es precisamente eso, un grave problema para cuya resolución no se cuenta con los instrumentos y mecanismos administrativos indispensables. En esta entidad, como en todas las demás, se tienen ya una ley de Desarrollo Urbano y una Direc -

ción de Planificación y Urbanismo, pero se carece de los recursos humanos, materiales y financieros que permitan poner en marcha dicho organismo y por ende, el proceso de planeación urbana.

Aunada a la escasez de recursos está la actitud de las autoridades, para las cuales la solución del problema urbano no constituye una acción prioritaria, ya que, aunque se considere la cuestión de los asentamientos humanos como importante, existen otras carencias y dificultades hacia las que hay que canalizar los recursos disponibles.

Finalmente, cabe señalar aquí que los problemas fundamentales que fue posible captar en las administraciones públicas que se analizaron son las siguientes, básicamente:

- Estructuras superadas por las necesidades de un medio ambiente social cambiante, dinámico y por lo mismo, con un número cada vez mayor de demandas por satisfacer;
- Centralismo en la toma de decisiones, a partir de un Ejecutivo Estatal que, al igual que en el caso del Gobierno Central, subordina a su jerarquía a los poderes Legislativo y Judicial.
- Indefinición en cuanto a los ámbitos de competencia y a las atribuciones que corresponden a cada dependencia del Gobierno Estatal, por la falta de instrumentos administrativos que permitan establecer para cada órgano, competencias, limitaciones,

jerarquías, procedimientos y sistemas de trabajo.

- Carencia, en algunos casos muy grave, de los re cursos humanos capacitados para poder llevar a ca bo la elaboración de planes, así como su ejecución y control.

- Escasez de recursos económicos que permitan no sólo llevar adelante una política de planeación - del desarrollo urbano, sino lograr satisfacer y cu brir las necesidades que la entidad manifieste en otras áreas.

IV. LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE - BAJA CALIFORNIA SUR.

4.1 ANTECEDENTES

Al igual que todas las entidades de la república, el Estado de Baja California Sur se ha enfrentado, a partir de 1976, con la necesidad de involucrarse en el proceso de planeación del desarrollo urbano, comprometiéndose en un esfuerzo general que se ha dado en el país y que se orienta hacia la consecución de un esquema urbano nacional que cumpla con las expectativas de lograr a corto, mediano y largo plazos, romper con los desequilibrios regionales que se manifiestan en los fenómenos de concentración y dispersión que caracterizan actualmente a los asentamientos humanos en la república.

También, como en la mayoría de los estados de la Federación, el Gobierno de Baja California Sur ha debido llevar a cabo una serie de acciones encaminadas a cubrir los aspectos jurídicos y administrativos necesarios para que, a nivel estatal, se pueda implementar y ejecutar una política de desarrollo urbano acorde con los lineamientos generales establecidos por la Federación en la Ley General de Asentamientos Humanos y en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Esto quiere decir que el Gobierno del Estado cuenta ya, en el ámbito normativo, con una Ley de Desarrollo Urbano Estatal, así como con un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, y en el ámbito administrativo, con una Dirección de Planificación y Urbanismo, encargada directamente de la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano.

Lo anterior sirve de punto de partida para que, siguiendo los pasos establecidos en la metodología ya señalada en el capítulo anterior, se proceda a analizar en principio, y a partir de lo que se denominará diagnóstico, las características físicas de la entidad y sus condiciones administrativas. Otro aspecto que se considerará se refiere a los objetivos y las políticas de la administración en materia de desarrollo urbano.

Finalmente se señalan los programas que se consideran para la entidad en materia de administración del desarrollo urbano.

4.2 DIAGNOSTICO

4.2.1 CARACTERISTICAS GENERALES DEL ESTADO

a) Población

Sobre este punto, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano señala:

"La población del Estado ha venido mostrando un aumento considerable, ya que a partir de 1970 este incremento ha sido del 38.7%, al pasar de 128, 019 a 177,523 habitantes - para 1977, distribuidos de la siguiente manera: 36.4% de la población considerada rural y el 63.6% restante se concentra en centros urbanos, mayores de 2,500 habitantes". (1)

"Del total de población para 1977, el 57% se ubica en el municipio de La Paz, el 29.7% en el municipio de Comondú y el 13.3% en el de Munguel". (2)

Respecto a la tasa de crecimiento de la población, cabe señalar que ha sido muy variable, pues:

(1) Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Estado de Baja California Sur, I Nivel normativo, La Paz, B.C.S. 1979.

(2) Idem, p. 21.

"...para el período 1930-40 fue de 0.9% anual; 1.6% para el período 1940-50; y del período 1950-70 la tasa subió al 4.3% anual; y para 1977 es de 4.6% anual".⁽³⁾

El crecimiento de la población en la entidad ha sido resultado de la conjugación de varios factores o variables, tales como la natalidad y mortalidad, pero principalmente a consecuencia de la migración. Esta situación queda de manifiesto cuando se observa que un elevado porcentaje de la población está constituido por personas no nativas (19.48%), lo cual significa que una quinta parte de la población del estado es inmigrante. Los estados de los que provienen principalmente las corrientes migratorias son: Baja California Norte, Sinaloa, Michoacán, Oaxaca, Durango y Jalisco.

Por otro lado, el fenómeno de transformación del estado rural a urbano que está sufriendo la entidad se manifiesta claramente en las siguientes cifras:

1930		1940-1970		1977	
Pobl. Rural	Pobl. Urbana	Pobl. Rural	Pobl. Urbana	Pobl. Rural	Pobl. Urbana
63.9%	36.1%	46.1%	53.9%	36.4%	63.6%

No obstante esta transformación, la concentración de la población se está produciendo a partir

(3) Idem, p. 22.

del crecimiento de tres centros urbanos, que son: La Paz (75,000 habitantes), donde se concentra el 40% de la población total del estado; Ciudad Constitución (24,610 habitantes) y Santa Rosalía (12,187 habitantes), ambas sopor -tando el 18% de la población de la entidad. - Frente a esta tendencia concentradora se encuentra una aguda y compleja situación de disper-sión, que se manifiesta en la existencia de - 1,788 localidades menores de 100 habitantes.

b) Medio físico

"El Estado de Baja California Sur se localiza en la Península de Baja Ca-lifornia, en la región noreste de la República Mexicana, ocupando la mi-tad sur de la península. Se extien-de desde los 22° 52' hasta los 28° de latitud norte y desde los 109° - hasta los 115° longitud oeste del Me-ridiano de Greenwich. Está delimi-tado al norte por el paralelo 28°; - por el sur y oeste el Océano Pacífi-co y por el este el Golfo de Califor-nia o Mar de Cortés".⁽⁴⁾

La superficie total de la entidades es de 73,677 - km². y se encuentra dividida políticamente en - tres municipios: La Paz, Comundú y Mulegé. Es de hacer notar que Baja California Sur fue ele

(4) Idem, p. 30.

vada a la categoría de estado por decreto presidencial de fecha 4 de octubre de 1974, siendo con Quintana Roo, una de las más nuevas entidades de la república.

Por encontrarse en una península, esta entidad cuenta con una gran extensión de litorales -- (2,200 km.), además de tener 35,000 km. de plataforma continental:

"El litoral está formado por 19 lagunas, esteros y bahías (224,000 hectáreas), - además de otras tantas islas".⁽⁵⁾

c) Medio ambiente

En este aspecto, la entidad ha comenzado a resentir la acción destructiva del hombre, que - ha venido a alterar el equilibrio ecológico.

"...principalmente en las costas, debido a instalaciones de tipo turístico, - sobre todo en el sur de la península - (San José del Cabo, Cabo San Lucas y - Buena Vista), las cuales han iniciado la contaminación de algunas playas por carecer de plantas tratadoras de aguas negras y por los desechos que son vertidos al mar, tanto por barcas, como - por yates".⁽⁶⁾

(5) Idem, p. 47.

(6) Idem, p. 49.

d) Aspectos económicos

En este renglón, y pese a las condiciones desfavorables que prevalecen en la entidad por sus características climatológicas, la agricultura ocupa el primer lugar como actividad económica aunque sus posibilidades de expansión son sumamente limitadas.

Los principales cultivos son: algodón, trigo, sorgo, frijol, alfalfa, maíz, frutales y otros en superficies pequeñas.

"La agricultura en el Estado se considera como una de las mejores en el país, en base a los rendimientos crecientes y de buena calidad".⁽⁷⁾

En lo que se refiere a la producción pecuaria, existe un amplio déficit, ya que la demanda supera grandemente a la capacidad productiva de la entidad. Los principales problemas que tiene que afrontar el desarrollo pecuario son, entre otros:

"-Los costos de producción no concuerdan con los precios del mercado.

-El alto costo de los insumos de la producción pecuaria pone en desventaja al productor local, en relación con el resto del país".⁽⁸⁾

(7) Idem, p. 55.

(8) Idem, p. 61.

- Pesca

Contando con litorales tan extensos, el Estado de Baja California Sur se encuentra en una situación privilegiada en relación a una actividad tan importante como lo es la pesca. Sin embargo, existe una serie de situaciones que impiden el máximo aprovechamiento de este potencial de riqueza marina. Los principales problemas a que tiene que enfrentarse la actividad pesquera estatal son:

- "-Falta de infraestructura portuaria.
- Falta de recursos económicos y tecnología.
- Falta de control en las explotaciones riverseñas.
- Falta de industrialización del producto.
- Falta de vías de comunicación adecuadas".⁽⁹⁾

- Industria

La actividad industrial en el estado es reducida y registra una baja participación en el desenvolvimiento económico, debido a la limitada significación de su producción y el escaso número de plantas industriales.

⁽⁹⁾ Idem, p. 66.

En general, el elemento fuerte en materia industrial lo constituyen:

"Las salinas de Guerrero Negro, el yeso de Isla San Marcos y el cobre de Santa Rosalía, que representan el 61% de lo aportado por la actividad industrial en el PIB de la entidad".⁽¹⁰⁾

Aquí es necesario hacer notar que el estado no cuenta con zonas destinadas a la actividad industrial, que cuenten con los servicios y la infraestructura que ésta requiere y que pudieran ser focos de atracción para inversionistas.

- Comercio

En los últimos años, el comercio ha sido un factor determinante en el desarrollo de Baja California Sur, y ha sido posible gracias a la existencia del régimen de zona libre, por las ventajas y estímulos que con él se obtienen.

e) Aspectos sociales

"La buena disposición de los habitantes para cualquier actividad participativa, así como de las buenas relaciones que existen entre comunidad y gobierno",⁽¹¹⁾ facilitan el proceso de planeación y la ejecución de programas que requieran -

(10) Idem, p. 67.

(11) Idem, p. 158.

la participación de los diferentes grupos sociales.

La participación de la comunidad bajacaliforniana en los diversos problemas que afronta la entidad, se ha dado en los niveles de Gobierno Estatal y Municipal y a partir de la acción sindical, de asociaciones, partidos políticos, colegios de profesionistas y clubes de servicios, así como de grupos informales.

4.2.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Las modalidades del aparato administrativo gubernamental para dar respuesta a las múltiples demandas del medio ambiente socio-político, están determinadas originariamente por la Constitución del Estado de Baja California Sur, en el capítulo II: "Del Poder Ejecutivo", sección II y "De las Facultades y Obligaciones del Gobernador".

Es el Gobernador del Estado, el elemento fundamental del aparato político administrativo, -- quien encarna el Poder Ejecutivo del Estado. -- Como lo señala el artículo 67 de la constitución estatal:

"El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona denominada 'Gobernador del Estado de Baja California Sur'.⁽¹²⁾

(12) Constitución Política del Estado de Baja California Sur (Art. 67), La Paz, Baja California Sur, 1977.

Entre las facultades del Ejecutivo, están las- de dotar a la administración pública de los ins trumentos, tanto de estructura como jurídicos, que faciliten la solución de las necesidades - que presenta la entidad. Al respecto, cabe ha- cer notar que el artículo 79 de la Constitución política del Estado establece:

"Son facultades y obligaciones del Go- bernador (...)

I. Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observan- cia. (...)

XXIII. Mantener a la administración - pública en constante perfeccionamien- to, adecuándola a las necesidades téc- nicas y humanas de la entidad".⁽¹³⁾

De lo anterior se desprende que la estructura- de la administración pública estatal estará su bordinada a las modalidades y cambios que, de - acuerdo con las necesidades del estado, impon- ga el jefe del Ejecutivo.

Pese a lo anterior, la misma Constitución del- Estado establece en un segundo nivel, la nece- sidad de la existencia, en el ámbito administra- tivo, de cinco dependencias que de hecho forman

(13)

Idem, (Art. 79).

la columna vertebral de la administración pública estatal. Al respecto la norma suprema del estado señala lo siguiente:

"Para el despacho de los negocios del -
orden administrativo habrá: un Secretario
General de Gobierno, un Oficial Mayor,
un Procurador General de Justicia,
un Secretario de Finanzas, un Secretario
de Desarrollo y los demás funcionarios
que establezca la Ley Orgánica del
Poder Ejecutivo". (14)

Partiendo de la estructura vertebral que define la propia constitución estatal, puede indicarse que de cada una de las dependencias se derivan y dependen todos los demás órganos que componen la estructura de la administración pública estatal, ubicándose éstos de acuerdo a lo ordenado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estatal. Esta ley señala al respecto lo siguiente:

"Para el despacho de los negocios del -
Poder Ejecutivo, habrá tres secretarios,
que serán:

Secretario General de Gobierno,
Secretario de Desarrollo, y
Secretario de Finanzas". (15)

(14) Idem, (Art. 80).

(15) Directorio y Facultades del Poder Ejecutivo (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), (Art. 12), Gobierno del Estado de - Baja California Sur, La Paz, B.C.S. 1976.

"Además de los funcionarios anteriores, intervendrán en el cumplimiento de las funciones encomendadas al Poder Ejecutivo, las siguientes dependencias:

Oficialía Mayor,

Procuraduría General de Justicia".⁽¹⁶⁾

Estas dependencias tendrán bajo su responsabilidad directa, de acuerdo a lo señalado por la misma Ley Orgánica, una serie de órganos en los que se apoyarán para poder cumplir sus atribuciones, que son las siguientes:

Secretaría General de Gobierno:

Dependencias directas:

- Dirección de Gobernación
- Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio
- Dirección de Acción Social
- Dirección de Difusión y Relaciones Públicas
- Dirección de Prevención y Readaptación Social
- Dirección de Trabajo y Previsión Social
- Junta de Conciliación y Arbitraje .

Secretaría de Desarrollo:

Dependencias directas:

- Dirección de Obras Públicas
- Dirección de Desarrollo de la Comunidad

⁽¹⁶⁾ Idem, (Art. 15).

- Dirección de Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural
- Dirección de Turismo
- Dirección de Planificación y Urbanismo

Secretaría de Finanzas:

Dependencias directas:

- Dirección de Catastro
- Departamento de Estadística Fiscal y Estudios Económicos
- Departamento de Egresos
- Departamento de Ingresos
- Departamento de Controles
- Departamento de Auditorías
- Recaudación de Rentas
- Departamento de Caja
- Departamento de Archivo

Oficialía Mayor de Gobierno:

Dependencias directas:

- Dirección General de Administración
- Unidad de Organización y Métodos
- Unidad de Orientación e Información
- Centro de Cómputo
- Archivo General
- Archivo Histórico
- Departamento de Fondo de Ahorro

- Sección de Pasaportes

Respecto a la Procuraduría General de Justicia, la Ley Orgánica del Ejecutivo señala lo siguiente:

"El Procurador General de Justicia ejercerá la jefatura de la institución del Ministerio Público en el Estado y las atribuciones que le otorga la Constitución Estatal y su Ley Orgánica en los asuntos propios de su institución".⁽¹⁷⁾

Hasta aquí queda definida a grandes rasgos la estructura general del aparato administrativo estatal, por lo que en los puntos siguientes se detallarán las facultades que en materia de planeación del desarrollo urbano corresponden o son propias del Ejecutivo del estado, así como concretar el análisis en la estructura específica del órgano directamente responsable de la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano en el estado.

4.2.3 SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS

En este punto se analiza el área de la estructura administrativa del Gobierno de Baja California Sur en la que se ubican las dependencias y organismos cuya actividad incide en el proceso de planeación del desarrollo urbano.

(17) Idem, (Art. 17).

El primer elemento del sector asentamientos humanos está constituido por el jefe del Poder - Ejecutivo, es decir, el Gobernador del Estado, quien cuenta con las atribuciones que lo con - vierten en el factor de arranque del proceso - planificador. Las facultades del Ejecutivo en materia de desarrollo urbano se encuentran contenidas en la Constitución Política del estado, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en la Ley de Desarrollo Urbano del estado, en los términos siguientes:

"Son facultades y obligaciones del Gobernador: (...)

XXVII. Planificar el crecimiento de los centros urbanos, dotándolos de los servicios necesarios, a fin de propiciar el espíritu de solidaridad en la conviencia social y el desarrollo pleno y armónico de la población".⁽¹⁸⁾

Para cumplir con esta atribución constitucional que faculta al gobernador para mejorar las condiciones de vida de la población de los centros urbanos a través de la planeación del desarrollo urbano, el jefe del Ejecutivo requiere de los instrumentos administrativos adecuados. La posibilidad de contar con un órgano - encargado de instrumentar y ejecutar la política estatal de desarrollo urbano, la encuentra.

(18) Constitución Política del Estado de Baja California Sur
(Art. 79).

el gobernador en el ámbito jurídico en la Ley - Orgánica del Poder Ejecutivo, cuyo artículo 3o. establece:

"El Gobernador del Estado está facultado para resolver las dudas que surjan sobre la interpretación de esta ley; - para adecuar la administración pública a las necesidades sociales, económicas, políticas, técnicas y humanas - de la entidad, creando, ampliando, modificando o restringiendo las dependencias y oficinas que juzgue pertinentes; para dictar los reglamentos y acuerdos necesarios y en general proveer en la esfera administrativa todo lo que estime conveniente para el más exacto y eficaz cumplimiento de sus atribuciones, dentro de su capacidad presupuestal". (19)

Finalmente, es la Ley del Desarrollo Urbano del estado la que señala específicamente las acciones que corresponde realizar al gobernador de la entidad en lo relativo al problema de los asentamientos humanos, en los siguientes términos:

"El Gobernador de la entidad es la autoridad competente para planear y ordenar

(19) Directorio y Facultades del Poder Ejecutivo, op. cit., - art. 3o.

las provisiones, usos, reservas y destinios de los elementos del territorio del Estado y del desarrollo urbano y rural del mismo.

El Gobernador del Estado, para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Participar en la elaboración, revisión y ejecución de los diversos planes de desarrollo urbano en el estado;

II. Promover la fundación de nuevos centros de población;

III. Expedir las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

IV. Solicitar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el asesoramiento para la elaboración de los planes de desarrollo urbano;

V. Celebrar con la Federación y con las entidades federativas, convenios en materia de acciones e inversiones relativas al desarrollo urbano. (...)

IX. Participar con los gobiernos estatales vecinos y los ayuntamientos de los mismos, en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo urbano de las zonas conurbadas, en los términos que establezcan las leyes y decretos

correspondientes". (20)

Como puede apreciarse, las normas jurídicas existentes confieren al jefe del Ejecutivo amplias facultades para definir, instrumentar y orientar una política estatal de desarrollo urbano, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de la entidad, y congruente también con los lineamientos y objetivos de una política nacional de asentamientos humanos.

Otro órgano que en función de sus atribuciones y competencias incide de modo importante, y que se encuentra enmarcado dentro del sector asentamientos humanos, es la Secretaría de Desarrollo. Esta dependencia tiene en materia de desarrollo urbano las siguientes atribuciones:

"El Secretario de Desarrollo tendrá las siguientes atribuciones: (...)

I. Fomentar el desarrollo de regiones y sectores del Estado mediante la planeación de obras y sistemas, así como el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de los mismos.

III. Ser el conducto del Ejecutivo para vigilar y comprobar el buen funcionamiento de las Direcciones de Planeación y Urbanismo, de Obras Públicas, de Desarrollo para la Comunidad,

(20) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California Sur en vigor, La Paz, B.C.S. 1977.

de Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural y de Turismo, así como de todos los demás organismos que están bajo su responsabilidad.

IV. En representación del Gobernador, coordinar sus actividades con las que realicen en la entidad las dependencias federales relacionadas con industria y comercio, minería, pesca, turismo, salubridad y asistencia, vivienda popular, agricultura y ganadería, recursos hidráulicos, obras públicas y comunicaciones y transportes.

V. Elaborar, promover y aplicar en la esfera de la competencia estatal, todas aquellas medidas que tiendan al cumplimiento de los programas regionales o sectoriales de desarrollo económico, dentro de los objetos y metas de la planeación nacional del desarrollo".⁽²¹⁾

Como es posible observar, las facultades y atribuciones de la Secretaría de Desarrollo confieren a ésta una importancia capital dentro de la estructura administrativa del estado. Su ámbito de competencia y sus responsabilidades engloban al desarrollo económico y social del estado, y dentro de éste, al desarrollo urbano. La planeación del desarrollo estatal en sus diversos aspectos socio-económicos corresponde a

(21) Directorio y facultades del Poder Ejecutivo, op. cit.

esta dependencia; sin embargo, a la fecha de la investigación, los mayores esfuerzos realizados por el Gobierno del Estado se han registrado en el renglón de promoción y fomento, haciéndose necesario cada vez más que esta tendencia se modifique, y que la acción de la Secretaría se oriente a incrementar su función de planeación, principalmente ahora que la planeación del desarrollo urbano requerirá asimismo de una acción coordinada, racional y ordenada en áreas tales como industria, vivienda, obras públicas, desarrollo de la comunidad, etcétera. Esto sólo puede lograrse a partir de una planeación global del desarrollo estatal.

Dependiendo de la Secretaría de Desarrollo, se encuentra un órgano importante dentro del proceso de planeación del desarrollo urbano: la Dirección de Obras Públicas, cuyas atribuciones se ligan estrechamente a las acciones que realice la Dirección de Planificación y Urbanismo, dependencia que es directamente responsable de la planeación del desarrollo urbano estatal.

La Dirección de Obras Públicas encuentra señaladas sus atribuciones en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual establece lo siguiente:

"Son atribuciones de la Dirección de Obras Públicas, además de las que le fijan las leyes y reglamentos o que el Ejecutivo del Estado le confiera, las siguientes:

I. Llevar a cabo y supervisar técnicamente los proyectos, la realización o la conservación de las obras públicas del Estado, en coordinación con la Dirección de Planificación y Urbanismo.

II. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de construcción y de fraccionamientos, así como la conservación y vigilancia de los edificios y monumentos del Estado. (...)

V. El trazo, rectificación, ampliación y modificación de las calles, banquetas y demás vías públicas de jurisdicción estatal, así como la localización y construcción de parques, jardines, alumbrado y demás servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la población y las leyes o disposiciones legales correspondientes".⁽²²⁾

Como puede apreciarse, la importancia de esta dirección radica en que es el órgano encargado de la ejecución y supervisión de las obras públicas, así como de la vigilancia de las obras que realizan los particulares. Su importancia aumenta a partir de que las obras que se llevan a cabo en la entidad tienen que cumplir con las políticas, programas y disposiciones contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Finalmente, dentro del sector asentamientos humanos del estado se encuentra la Dirección de -

(22) Idem.

Planificación y Urbanismo. Este Órgano es el responsable directo de la planeación urbana es total. Su importancia dentro del proceso planificador y su característica de elemento medular dentro de este mismo proceso, nos indujo a tratarlo de manera más amplia, por lo que su análisis se llevará a cabo en el punto siguiente.

4.2.4 DIRECCION DE PLANIFICACION Y URBANISMO

a) Antecedentes

El surgimiento a nivel federal de una política seria, encaminada a resolver el problema de los asentamientos humanos y del crecimiento desordenado de las ciudades, hizo necesario que las entidades federativas se involucraran y participaran en el proceso de ordenación urbana.

Participar y asumir responsabilidades que sean congruentes con una política global, hace necesaria la introducción, en cada estado, de cambios, reformas y adiciones en las estructuras jurídicas y administrativas. Esta necesidad precipita en el país, el surgimiento de leyes estatales de desarrollo urbano que amplían y enriquecen el marco jurídico para resolver el problema urbano y, paralelamente, se promueve a nivel de cada entidad la concepción, diseño, implementación y puesta en operación de los organismos específicos que han de ser responsables directos de la concreción y ejecución de las respectivas políticas de desarrollo urbano, que han de hacerse visibles a través de los diferen

tes planes de desarrollo urbano.

El proceso descrito se manifiesta en el Estado de Baja California Sur de manera especialmente importante, debido básicamente a que se trata de un estado nuevo y por lo tanto en vías de consolidación administrativa, jurídica, política y económica. Esta situación particular genera en todas las acciones gubernamentales un gran interés por afirmarse como estado e integrarse a la Federación.

El interés del Gobierno del Estado por participar en el proceso de desarrollo nacional y dentro de éste en la planeación del desarrollo urbano, se concretiza en acciones como la promulgación de su Ley Estatal de Desarrollo Urbano en diciembre de 1976, y en la creación, en concordancia con la ley, de la Dirección de Planificación y Urbanismo del estado. Esta dependencia surge ante la necesidad de contar dentro de la administración pública estatal, con un organismo especializado que se ocupe de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como de la ejecución de los programas específicos que deriven de él.

La necesidad de contar con un organismo de esta naturaleza se contempla en la misma Ley de Desarrollo Urbano, la cual señalaba en su artículo, como una de las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano, a una Dirección de Planificación y Urbanismo, que será:

"...la dependencia del poder ejecutivo que tendrá a su cargo poner en práctica las medidas que éste ordene en relación con los asentamientos humanos. Tendrá jurisdicción en el territorio de la entidad y funcionará permanentemente, teniendo su sede en la capital del estado". (23)

La Dirección de Planificación y Urbanismo del estado, dentro de la dinámica impuesta por una primera gestión gubernamental, se ha encaminado en un proceso de prueba y error, a la búsqueda de una estructura más adecuada para dicho organismo, que esté de acuerdo con las necesidades reales de la entidad en materia de desarrollo urbano y que tome en cuenta los recursos y capacidades de que se dispone para que el organismo funcione. Esta situación es claramente visible cuando se revisa la estructura de la dependencia y se descubre que a partir de 1977, ha sufrido anualmente modificaciones substanciales.

A la fecha de la investigación, la estructura de la Dirección General de Planificación y Urbanismo sigue siendo ajena a las condiciones reales de la problemática urbana estatal, tanto porque ha sido diseñada de acuerdo a patrones ajenos a las condiciones específicas de la en-

(23) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California Sur
(Art. 10).

tividad, como porque no contempla las limitaciones técnicas, humanas, financieras y materiales a que tiene que hacer frente el gobierno estatal para poder sostener dicho organismo y poner en marcha la política de desarrollo urbano.

Sin embargo, pese a las dificultades técnicas y materiales que implica la instrumentación y puesta en marcha de un organismo de esta naturaleza, en el ámbito jurídico sí se ha logrado proveer la base normativa sobre la que ha de actuar.

b. Marco jurídico

La base normativa que regula y orienta la actividad de la Dirección de Planificación y Urbanismo es establecida por la Ley de Desarrollo Urbano del estado, la cual faculta a la dependencia para:

"I. Formular, coordinar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo urbano aplicables en el estado.

II. Intervenir a petición del Ayuntamiento en la formulación de un plan de desarrollo urbano.

III. Exigir se cumplan las disposiciones por el gobernador a fin de regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

IV. Proponer la realización de obras y servicios públicos en el estado para cumplir los fines de esta ley.

V. Realizar estudios y dictaminar sobre la conveniencia de las obras proyectadas en el estado a petición del Ejecutivo del mismo, de los Ayuntamientos de la entidad y de algún otro organismo facultado para ello.

VI. Formular las bases, expedir las convocatorias en los concursos para la contratación de obras públicas en el estado.

VII. Ejecutar las medidas que hagan efectiva la participación popular.

VIII. Ser consultado sobre el monto de las indemnizaciones en caso de expropiación de bienes de propiedad privada para la realización de obras públicas o de interés social, en los términos de la ley de la materia.

IX. Intervenir como auxiliar del Ejecutivo en los juicios sobre determinación del monto de las indemnizaciones en los casos de expropiaciones que lleve a cabo el estado.

X. Realizar funciones de auditoría y supervisión en todos los casos de ejecución de las obras comprendidas dentro de las disposiciones de esta Ley.

XI. Dar trámite y formular el proyecto de resolución que procede respecto a las inconformidades promovidas conforme al capítulo de recursos de esta Ley y someterlas a consideración del gobernador.

XII. Supervisar mediante inspección-técnica el exacto cumplimiento que se dé a las disposiciones sobre fraccionamientos.

XIII. En caso de que se cometan infracciones a esta Ley y con la aprobación del Gobernador, determinar las sanciones que deben ser aplicadas.

XIV. Formular su reglamento interior.

XV. Los estudios necesarios para determinar las aplicaciones tributarias de las obras del plan estatal y su derrama, de acuerdo al Código Fiscal del estado y

XVI. Las demás que le asigne el Ejecutivo estatal o le atribuyan las Leyes y disposiciones administrativas aplicables". (24)

La misma Ley señala como un elemento auxiliar importante para la Dirección de Planificación y Urbanismo a un Consejo Consultivo, que permite la participación de los diferentes grupos organizados de la entidad en la orientación de la planeación del desarrollo urbano, ya que se contempla esta actividad gubernamento

(24) Idem, (Art.11).

tal como generadora de importantes cambios en el medio ambiente urbano y consecuentemente en los sistemas de vida y convivencia ciudadana, - lo que hace importante la participación activa de la comunidad en la concepción y ejecución - de los planes y programas de desarrollo urbano. En consecuencia, el Consejo Consultivo se integra, según la Ley:

"...por un propietario y un suplente de los siguientes organismos:

I. Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado.

II. Sindicatos o Instituciones Populares.

III. Las Juntas de Mejoras Materiales que operen en el Estado.

IV. Cámaras de Comercio e Industria.

V. Uniones o asociaciones de propietarios de inmuebles urbanos o colonos.

VI. Colegios o asociaciones de profesionales, legalmente constituidos, - que tengan relación directa con desarrollo urbano, y

VII. La Universidad del Estado, así - como las instituciones de enseñanza - superior". (25)

(25) Idem, (Art. 12).

Aparte de la manera en que ha de integrarse el Consejo Consultivo, la Ley de Desarrollo Urbano otorga a ésta una serie de atribuciones, entre las que destacan las siguientes:

"I. Opinar sobre los diversos planes de desarrollo urbano y rural.

II. Ser conducto de las observaciones y proposiciones de los sectores intersados.

III. Promover la capacitación técnica sobre desarrollo urbano y rural.

IV. Analizar los estudios económicos - relacionados con las obras propuestas en los anteproyectos y proyectos de desarrollo urbano.

V. Sugerir planes parciales que respondan a las necesidades de la comunidad.

VI. Promover y llevar a cabo campañas relativas al cuidado, funcionamiento y conservación de los centros de pobla - ción. (...)" (26)

A partir del marco jurídico señalado, el gobierno de la entidad se dio a la tarea de diseñar e instrumentar la Dirección de Planificación y Urbanismo. Lo novedoso de la acción pública en materia de planeación del desarrollo urbano se ha manifestado en la estructura de este nuevo orga nismo que, a partir de su creación, ha sufrido

(26) Idem, (Art. 13).

anualmente cambios sustanciales que responden a una decisión política de conceder al proceso - planificador una importancia prioritaria, pero que reflejan, como ya se ha apuntado, un amplio desconocimiento del problema y una gran dependencia con respecto al gobierno central.

c) Estructura actual

La Dirección de Planificación y Urbanismo cuenta formalmente con los siguientes órganos administrativos:

- Dirección
- Subdirección
- Consejo Consultivo
- Asesoría Jurídica
- Departamento de Planeación, que cuenta con - cuatro unidades de:
 - . Planeación Territorial
 - . Economía del desarrollo urbano
 - . Investigaciones socioeconómicas
 - . Evaluación de planes
- Departamento de Infraestructura, Equipamiento Urbano y Vivienda. Está integrado a su vez por cinco unidades de:
 - . Infraestructura y equipamiento
 - . Vivienda
 - . Licencias y reglamentos

- . Inspección y ejecución
- . Estudios económicos
- Departamento Administrativo, con cinco unidades de:
 - . Participación de la comunidad
 - . Difusión y control
 - . Registro de planes
 - . Estadística y archivo
 - . Personal
- Departamento de Planificación, con seis unidades de:
 - . Centros de población
 - . Conurbaciones
 - . Estudios topográficos
 - . Diseño urbano
 - . Cartografía y fotointerpretación
 - . Archivo de planoteca y fototeca
- Departamento Técnico, con tres unidades de:
 - . Reservas territoriales
 - . Emergencias urbanas
 - . Ecología urbana

Como puede apreciarse, la estructura de la dirección es muy ambiciosa, ya que se encuentra muy avanzada en relación a su contexto social, polí

tico, económico y urbano; no obstante, no toma en cuenta las condiciones reales de la administración pública estatal, requisito necesario para poder poner a funcionar una estructura de esta naturaleza. Dichas condiciones se refieren a: escasez de recursos humanos capacitados, de recursos económicos y administrativos.

d) Recursos para la planeación

En relación con los recursos humanos, cabe indicar que son un problema importante en todas las áreas de la administración pública, por lo que el Gobierno del Estado está impulsando ampliamente la preparación del personal que requiere para hacer frente al compromiso de diseñar, instrumentar y ejecutar las políticas de desarrollo estatal con estudios universitarios. Sin embargo, el hecho de que este proceso de preparación de los cuadros humanos se encuentre en su etapa inicial dificulta el logro de los objetivos gubernamentales, especialmente en el aspecto de la planeación urbana.

Con respecto a los recursos económicos, el Estado de Baja California Sur, al igual que la mayoría de las entidades federativas, cuenta con recursos limitados, que apenas le permiten cubrir sus necesidades básicas. Esto limita la capacidad de acción estatal y conduce a una dependencia de la Federación, ya que el desarrollo de la entidad tiene que efectuarse a partir de los empréstitos e inversiones que los orga-

nismos del Gobierno Federal realicen en el estado.

En el sector asentamientos humanos, se localizan como importantes fuentes para la realización de los programas estatales las siguientes:

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), institución con la cual los municipios de la entidad han venido contratando empréstitos para la ampliación de drenajes y agua potable, así como para obras de pavimentación.
- Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que ha fortalecido la infraestructura de caminos, electrificación, organización y capacitación campesina.
- Convenio Unico de Coordinación, en el que participa la Federación, el estado y los particulares. En el año de 1979, la institución realizó una inversión de 194 millones de pesos que se aplicó a ocho programas, entre los que destacan los siguientes:
 - Agua potable y alcantarillado rural
 - Instalaciones deportivas
 - Caminos rurales
 - Caminos vecinales y aeropistas
 - Carreteras estatales
 - Construcción y rehabilitación de la vivienda popular

En lo referente a los recursos administrativos, el estado presenta una situación de rezago, ya que se carece, en general, de los instrumentos (manuales de organización, de procedimientos, - políticas, reglamentos etcétera) que le permitan realizar sus actividades de manera consistente, ordenada y eficaz, esto a pesar de los esfuerzos que en materia administrativa se han llevado a cabo y que se reflejan en la creación de - un programa de reforma administativa. Esta situación, al menos en el Estado de Baja California Sur, podría tener una justificación en el - hecho de que en un tiempo relativamente corto, el Gobierno Estatal ha tenido que hacer frente a una labor de adecuación de sus estructuras y características administrativas, que al cambio de condición de territorio a estado, han debido someterse a un proceso de transformación.

4.3 OBJETIVOS, METAS Y POLITICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO ESTATAL.

Dentro de su proceso de adecuación administrativa en el marco de la planeación del desarrollo urbano, los esfuerzos realizados por el Gobierno del Estado de Baja California Sur persiguen una serie de objetivos, metas y políticas que se encuentran contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Objetivos

El asumir la responsabilidad de ordenar y orientar en forma planeada el desarrollo urbano, implicó para el Ejecutivo Estatal la adopción en materia administrativa de los siguientes objetivos:

- "-Contar en el sector asentamientos humanos del Estado con las estructuras administrativas adecuadas para dinamizar el proceso de desarrollo urbano.
- Establecer los sistemas y procedimientos administrativos más ágiles que favorezcan la programación y planeación en la construcción, mantenimiento y conservación de las obras y servicios públicos que presta el Estado.
- Planear e implementar el proceso de desarrollo urbano coherente y congruentemente entre las aspiraciones de la comunidad y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Determinar la legislación urbana y los reglamentos administrativos para facilitar la implementación del proceso de desarrollo urbano planificado.

-Lograr la mejor preparación técnica y de servicio público estatal.

-Propiciar y promover el desarrollo administrativo de los ayuntamientos y de sus delegaciones correspondientes". (27)

Políticas

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano establece una serie de políticas generales que han de orientar las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos propuestos. Entre dichos lineamientos destacan los siguientes:

"-La administración del desarrollo urbano debe actuar acatando la norma jurídica, tanto de orden constitucional, como aquella que, surgida de la necesidad de regular la convivencia social, se establezca por parte de la soberanía estatal.

-La planeación del desarrollo urbano deberá orientarse hacia la satisfacción de las demandas y necesidades globales de la sociedad y no de aquellas de orden particular que bajo presiones de cualquier tipo presenten minorías privilegiadas.

-Los recursos financieros, tanto a nivel federal como estatal, son escasos, por lo que su uso racional, cuidadoso y honesto debe ser una condición básica en toda acción que emprenda el Estado". (28)

(27) Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Estado de Baja California Sur, I Nivel Normativo, P.P. 378-379,

(28) Idem, pp. 381-382,

Metas

Las metas intermedias que el mismo PEDU contempla como esenciales para la consecución de los objetivos propuestos son principalmente las siguientes:

- "-Conocer los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuenta la administración pública estatal en el sector asentamientos humanos, para en base a ello, poder con realismo determinar los programas de acción mas apropiados y factibles.
- Incrementar la capacitación del personal con que cuenta la Dirección de Planificación y Urbanismo, con el fin de interiorizarlo en las particularidades de esta nueva área de acción que es la planeación urbana.
- Definir las fuentes de financiamiento con que cuenta el gobierno estatal, para llevar adelante los programas de acción que en materia de desarrollo urbano se propongan.
- Fortalecer la Unidad de Organización y Métodos para contar con un elemento de apoyo eficaz en la orientación y aplicación del Programa de Reforma Administrativa estatal.
- Promover, de acuerdo a los requerimientos de la planeación urbana, los cambios que en el marco jurídico sean necesarios para adecuar la legislación a las necesidades y condiciones objetivas de la entidad".⁽²⁹⁾

(29) Idem, P.P. 382-383.

Del análisis de los objetivos, metas y políticas que - en el aspecto de administración urbana propone el PEDU, se obtienen una serie de consideraciones que permiten confirmar la idea de que al elaborar los planes estatales de desarrollo urbano se cumple básicamente con - un compromiso político estado-federación, pero no se - llega a satisfacer la necesidad social y política estado-comunidad de ordenar el desarrollo urbano, y sí - en cambio se coloca a la entidad en una situación de - dependencia permanente con respecto al gobierno cen - tral. Esto es así por las razones que se exponen a - continuación:

En principio, los objetivos, metas y políticas descriptos son demasiado generales, y aunque orientan la acción, no proporcionan elementos que faciliten el diseño y ejecución de programas específicos.

Por otra parte, la carencia del personal capacitado - en el área de ordenación urbana (arquitectos, ingenieros, urbanistas, sociólogos, administradores, abogados, con experiencia en la materia), para diseñar los instrumentos, estructuras y mecanismos administrativos necesarios para alcanzar los objetivos, metas y políticas propuestas en el PEDU, hacen a éste inoperante, y en todo caso, fomentan la participación federal en un proceso que, como se ha señalado repetidas ocasiones, pretende fortalecer el pacto federal y en la - práctica, sólo acrecienta la dependencia y el centralismo.

El carácter general de los objetivos, metas y políticas, y su aplicación a cualquier ámbito, hacen difícil

reconocer el problema particular y específico que en el caso de Baja California Sur pretenden resolver.

Los objetivos, metas y políticas propuestos por el PEDU de Baja California Sur son tan amplios que podrían -- ser aplicables a cualquier otro plan de desarrollo urbano estatal, como de hecho ocurre. Lo anterior queda de manifiesto al revisar los planes de algunos estados en el renglón relativo a administración del desarrollo urbano (Zacatecas, San Luis Potosí, Baja California, -- por ejemplo), y percibir la enorme similitud existente entre ellos, semejanza que va más allá de dichos lineamientos y que se encuentra en los programas particulares que propone cada plan estatal para fortalecer la administración urbana.

En el siguiente punto se describen los programas que -- el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Baja California Sur, en su nivel estratégico, plantea en materia -- de administración del desarrollo urbano. No es ocioso puntualizar que dichos programas adolecen de las mismas faltas que los objetivos, metas y políticas ya revisados antes.

4.4 PROGRAMAS DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

En el nivel estratégico del PEDU se formularon tres programas de acción para ser instrumentados y ejecutados en el área de la administración urbana. Estos programas contienen objetivos y metas que serán reseñados a continuación tomando en cuenta los aspectos relevantes. Los programas en cuestión son:

- Programa de Reorganización Administrativa de la Dirección de Planificación y Urbanismo.
- Programa de Financiamiento Urbano.
- Programa de Capacitación técnica del Personal Público.

Estos programas se orientaron a solucionar aquellos -- problemas que podían considerarse como los principales obstáculos para la administración urbana estatal. A continuación se exponen sus lineamientos principales.

4.4.1 PROGRAMA DE REORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION DE PLANIFICACION Y URBANISMO

Objetivos del programa:

"-Establecer la estructura y organización de la Dirección de Planificación y Urbanismo, acorde con los requerimientos que surjan del proceso de desarrollo urbano estatal.

-Ampliar y fortalecer la capacidad administrativa de la Secretaría de Desarrollo y operativamente de la Dirección de Planificación y Urbanismo, con el propó-

sito de atender más eficientemente las demandas de la población. (...)

-Lograr, a través de la descentralización administrativa (Comités Técnicos de Planificación y Urbanismo), la asesoría sistemática y permanente a los municipios y delegaciones políticas que lo soliciten para asegurar el desarrollo regional equilibrado.

Metas

Corto plazo

-Reestructurar la Dirección de Planificación y Urbanismo, para incluir entre sus órganos, aquellos que faciliten el proceso de desarrollo urbano.

-Contar en los municipios y delegaciones del Estado, con los Comités Técnicos de Planificación para atender en su espacio, tiempo y especialidad las obras y servicios públicos que requiera la población en su lugar de origen.

Largo plazo

-Aprovechar la dinámica de los principales centros de población del Estado, para alcanzar el desarrollo integral del mismo.

Permanentes

-Incrementar los mecanismos de coordi-

nación intergubernamental, para hacer del Programa de Reforma Administrativa un proceso permanente de adaptación y cambio.

-Estimular la participación social en el proceso de planeación del desarrollo urbano".⁽³⁰⁾

4.4.2 PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO URBANO

Objetivos:

"-Establecer prioridades en la aplicación de los recursos financieros, para en base a programas bien definidos, -- orientarlos de manera racional y ordenada.

-Coordinar las distintas fuentes de financiamiento, buscando señalar qué recursos se aplicarán a la planeación, - cuáles a la construcción y qué otros a la conservación y mantenimiento.

Metas

-Proponer, dentro del marco de la Reforma Administrativa, cambios en las - atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado le señala a la Secretaría de Finanzas, orientándola - hacia la adopción de fórmulas de apli-

(30) Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Estado de Baja California Sur 11, Nivel Estratégico, La Paz 8.C.5, 1978, P.P.173-176.

cación presupuestaria a corto, mediano y largo plazo, dentro del marco de la planeación.

-Depurar y fortalecer los mecanismos de captación que el Estado percibe por concepto de las fuentes tributarias usuales, tales como: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

-Coordinar los organismos estatales (Dirección de Obras Públicas, Dirección de Planificación y Urbanismo) con los ayuntamientos, en la definición de necesidades para que la contratación de financiamientos sea en base a programas concretos que se enmarquen dentro de un plan global.

-Coordinar los planes y programas que emanen de las dependencias del Gobierno Estatal, con los programas considerados por las instituciones y organismos federales tales como COPRODE, PIDER, CAPFCE, etcétera.

-Establecer con los particulares, convenios de cooperación para la realización de obras tales como pavimentación, alumbrado, conservación y remodelación de las obras públicas".⁽³¹⁾

(31) Idem. P.P. 179-182.

4.4.3 PROGRAMA DE CAPACITACION DE PERSONAL

"Objetivos:

-Dotar a la administración pública estatal de los recursos humanos suficientes y necesarios para cumplir lo más ampliamente posible con las atribuciones que en materia de asentamientos humanos le han sido conferidas.

-Proveer al personal público de los instrumentos teóricos y metodológicos que le sean indispensables para instrumentar, ejecutar y evaluar los programas dirigidos al desarrollo urbano, así como todas aquellas iniciativas que deriven del proceso planificador.

-Aprovechar al máximo los recursos materiales y financieros con que cuenta el Estado para ser aplicados al desarrollo urbano, al contar en este sector con el factor humano capaz de aportar soluciones útiles, que a la larga se traduzcan en ahorro y racionalidad en la aplicación de dichos recursos.

Metas

-Coordinar, con la participación de instituciones superiores, la organización de cursos, seminarios y mesas redondas sobre materias o temas relacionados con el desarrollo urbano.

-Procurar el apoyo de organismos federales para la capacitación del personal - en el área de asentamientos humanos, con el fin de dotarlo de los instrumentos - teórico-metodológicos que le permitan - percibir las posibilidades que, en los - renglones de administración urbana, fi- nanciamiento, participación comunitaria, etcétera, puedan darse en apoyo a la po- lítica gubernamental que en este sector se sigue en la entidad.

-Conjuntar un cuerpo técnico propio, ca- paz no sólo de plantear soluciones a ni- vel estatal, sino que apoye las accio- nes que en materia de planeación urbana se den a nivel municipal". (32)

Los programas descritos, como ya se señaló en el capítulo anterior, al igual que los objetivos, - metas y políticas del PEDU en materia de adminis- tración urbana, son muy generales y podrían apli- carse a cualquier entidad. Por otro lado, cabe indicar que hasta fines de 1979, es decir, va- rios meses después de haber sido promulgado el - Plan de Desarrollo Urbano del estado, ninguno - de los programas descritos había sido implemen- tado y aún no se iniciaba siquiera un proceso - de investigación que dotara a dichos programas- de los elementos operativos que les dieran con- creción.

(32) Idem, P.P. 184-187.

C O N C L U S I O N E S

1. De acuerdo a las definiciones señaladas en el documento, se puede desprender que un proceso de planificación significa un esfuerzo integrador, en el que convergen necesidades y demandas y capacidad para resolverlas, así como recursos de todo orden a disposición de un Estado progre-sista. Esta noción contempla también la unión de volun-tades, tanto individuales como colectivas para la conse-cución de dicho esfuerzo integrador, pero sobre todo, la voluntad política para lograrlo.
2. En México, la planeación del desarrollo nacional como po-lítica de gobierno ha respondido a dos expectativas fun-damentales: por una parte -principalmente en los primeros intentos de planeación llevados a cabo en el país-, obte-ner los financiamientos disponibles en las instituciones financieras internacionales, para las cuales la pre-sentación de planes y programas hacia los que se destinarían- los recursos representaban un requisito fundamental. Por otra parte, se ha buscado satisfacer necesidades y defi-ciencias en áreas del quehacer económico y social, tales como educación, industrialización, desarrollo agrícola, in-dependencia económica, etcétera.
3. La incapacidad del sistema político mexicano para lograr objetivos a largo plazo que rebasaran los límites tempo-rales de un período gubernamental, ha sido un obstácu-lo importante para concretar planes y programas de desar-rollo, y ha provocado al mismo tiempo, desper-dicio de recur-sos y frustración de expectativas y objetivos. Por lo -

anterior es que, pese a que los aspectos técnicos han sido mayormente considerados en cada nuevo intento de planeación, la incapacidad para lograr una continuidad en la ejecución de programas de un régimen a otro ha persistido, - por lo que los objetivos propuestos en los planes no han podido lograrse plenamente.

4. De la revisión realizada al conjunto de planes elaborados en México, se puede concluir que éstos no pueden inscribirse dentro de un proceso de "planificación", en la medida en que, en principio, han carecido de continuidad y de los recursos que un proceso de esta naturaleza implica y de la voluntad colectiva y política para llevarlos a cabo.

De la misma manera, tampoco puede hablarse de un proceso de planeación, tomando en consideración que no ha existido coordinación y congruencia entre los objetivos y programas de los distintos planes elaborados.

5. El período gubernamental 1976-1982 se ha caracterizado por una consistente actitud política orientada hacia la planeación del desarrollo nacional en todos los sectores, actitud que ha podido traducirse en la creación de una serie de planes sectoriales y en un Plan Global de Desarrollo.

Los planes sectoriales que se han elaborado en el período 1976-1980 constituyen un primer intento por establecer un sistema nacional de planeación del desarrollo. Posiblemente los resultados de este intento puedan ser visibles a mediano plazo, cuando, si el proceso de planeación logra sobrevivir el período sexenal de gobierno, los planes sectoriales se corrijan y adecúen, buscando una integración plena entre sí.

De hecho, el esfuerzo realizado en el actual período de - gobierno ha sentado las bases jurídicas y la organización para que el sistema nacional de planeación del desarrollo nacional pueda ser una realidad.

6. Tomando en cuenta que cada sector de actividad ha elaborado su plan de desarrollo, tenemos que, en la medida en que este esfuerzo de planeación pueda ser continuado y los objetivos nacionales puedan inscribirse dentro de esta es - tructura de planeación aun después de 1982 -es decir, su - perando el período sexenal de gobierno-, podremos encon - trarnos ante perspectivas favorables en el mediano plazo - en cuanto al logro de dichos objetivos y, consecuentemen - te, orientarnos a un desarrollo más acelerado y comparti - do del país.
7. No obstante la importancia que la planeación del desarro - llo nacional ha adquirido en el sexenio 1976-1982, la se - riedad con que ha querido llevarse a cabo y el apoyo polí - tico que ha merecido, cabe considerar que será hasta los - próximos años cuando sea posible apreciar con toda clari - dad hasta qué punto los cambios en los cuadros políticos - dirigentes pueden ser capaces de permitir la continuidad - en los programas y el logro de objetivos propuestos en los planes que han sido elaborados en este régimen.
8. El esquema urbano del país, en el que se identifican un - sinnúmero de problemas -entre los que se destacan la con - centración en unas cuantas ciudades y la dispersión de la población rural en miles de localidades carentes de servi - cios-, es producto de un largo proceso histórico, cuyos - orígenes se remontan a la época prehispánica y que a tra - vés del desarrollo del país se traduce en un permanente -

fortalecimiento de una tendencia orientada a centralizar en unas cuantas regiones, recursos, capacidades y poder político.

Esto quiere decir que el perfil urbano del país es producto de un proceso de crecimiento económico, que ha concentrado sus potencialidades en centros específicos de atracción, dejando a las periferias de dichos centros en un abandono que impide su desenvolvimiento y las convierte en zonas de expulsión de población, que emigra en busca de posibilidades de subsistencia hacia los centros metropolitanos o a la frontera norte del país.

9. La planeación del desarrollo urbano puede señalarse como una política gubernamental que ha podido superar el plano sexenal de vigencia, ya que se inició como acción prioritaria en el período gubernamental 1970-1976, y ha continuado en el régimen actual con un gran impulso que se ha traducido en la creación de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos en el orden institucional, y en el proceso de elaboración del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano en el aspecto operativo.

10. Las reformas constitucionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, así como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, constituyen la base jurídica y administrativa sobre la cual se puede iniciar el proceso de transformación del esquema urbano nacional, debido a que constituyen una infraestructura lo suficientemente amplia y flexible para poder adecuarse a las necesidades y requerimientos que el crecimiento acelerado del país demande.

Por otro lado, es necesario destacar que la estructura de planeación que se pretende integrar, y que tiene como soporte de sus acciones el territorio del país, debe, en consecuencia, buscar que sus objetivos se orienten en función de los lineamientos que señala la planeación urbana. En la medida en que esto ocurra, el perfil urbano del país podrá transformarse positivamente y el desarrollo nacional tendrá un carácter de equilibrio; es decir, no se concentrará en zonas específicas, sino que beneficiará a todas las regiones del país al aprovechar racionalmente las potencialidades con que éstas cuentan.

11. Una importante característica del proceso de planeación - del desarrollo urbano en los estados, es el hecho de que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, elabora en un porcentaje muy importante los Planes Estatales de Desarrollo Urbano. Esto plantea consecuentemente una situación de dependencia técnica y hace aún más amplio el control federal, - en la medida en que los estados, en muchos casos, son incapaces de ejecutar dichos planes.
12. Un obstáculo importante para el logro de los objetivos que plantea la planeación del desarrollo urbano en muchas entidades, independientemente de los aspectos técnicos, humanos, financieros o administrativos, es el hecho de que las autoridades estatales cumplen con la planeación para responder a un compromiso político y no para solucionar - una situación que, hasta que el Gobierno Federal la concibió como un problema prioritario, ni siquiera se encontraba entre las políticas de gobierno de regímenes estatales que ahora se distinguen por su "preocupación" de resolver el problema urbano estatal.

13. Las carencias en materia de organización para la implementación, ejecución, control y evaluación del proceso de planeación del desarrollo urbano son notables en algunos estados, lo cual hará que las posibilidades de concreción - de esta política de ordenación urbana se subordinen a la capacidad del Gobierno Federal para poder hacerlo, a través del apoyo que se pueda proporcionar a estos gobiernos estatales directamente.

Esta situación puede generar dos tipos de condiciones negativas para el desarrollo del país. Por una parte, puede fortalecer, como de hecho ocurre, la situación de dependencia de las entidades en cuestión con respecto al Gobierno Federal. Por otro lado, puede dar al traste definitivamente con el proceso de planeación urbana, tomando en cuenta que, tratándose de un proceso nacional que debe involucrar y comprometer a todas las entidades del país para que el nuevo esquema urbano las beneficie por igual, el hecho de que existan estados incapaces de desarrollar la parte que les corresponde de dicho esquema provoca que éste sea incompleto, perdiendo sentido los objetivos de la política nacional de ordenación territorial.

14. El Estado de Baja California Sur inició su proceso de planeación del desarrollo urbano de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, y cuenta ya - con su marco jurídico básico, a través de una Ley de Desarrollo Urbano Estatal; con una Dirección de Planificación y Urbanismo, que es el elemento institucional para ejecutar el proceso planificador, y con un Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
15. Aunque la población de Baja California Sur no es muy nume

rosa, su distribución en el territorio del estado presenta ya el germen del mismo fenómeno de concentración-dispersión que se manifiesta a nivel nacional. A pesar de que la población de la entidad es escasa, el fenómeno de dispersión es importante, ya que existen 1 788 localidades menores de cien habitantes, y esto obviamente dificulta las acciones del Gobierno Estatal, tendientes a satisfacer las necesidades de su población. Consecuentemente, un proceso de planeación del desarrollo urbano encuentra en esta situación su primer gran obstáculo.

16. Como en toda la república, la población del Estado de Baja California Sur se encuentra involucrada en un proceso de urbanización que se manifiesta en las estadísticas: - 36.4 por ciento de población rural y 63.6 por ciento de población urbana. Esto plantea la necesidad de ordenar el crecimiento de los centros urbanos, sobre la base de una política adecuadamente estructurada de planeación del desarrollo urbano que permita anticiparse a los problemas que genera un crecimiento espontáneo e incontrolado de los asentamientos humanos de la entidad.
17. En materia administrativa, la estructura básica de la administración pública del estado está bien determinada en la Constitución Política estatal y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las cuales establecen como principales órganos del Ejecutivo a la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Desarrollo, Secretaría de Finanzas, Oficialía Mayor y Procuraduría General de Justicia.
18. La Dirección de Planificación y Urbanismo del Estado de Baja California Sur es la dependencia directamente responsable de la planeación del desarrollo urbano estatal,

y tiene su fundamento jurídico en la Ley de Desarrollo Urbano del estado; sin embargo, su creación se ha visto sujeta a una serie ininterrumpida de cambios, modificaciones y ajustes que hasta la fecha no le han permitido contar con una estructura estable y operativa. En realidad, la incapacidad del estado para determinar una estructura definida al organismo planificador, se debe en gran medida a una escasez de recursos humanos capacitados, a un desconocimiento de la problemática urbana real de la entidad y a un afán por cumplir con el compromiso político que la planeación urbana implica. Esto se traduce en una copia de modelos administrativos ajenos a las necesidades estatales y en un olvido de las limitaciones técnicas, humanas, financieras y materiales del estado.

19. Los objetivos, metas y políticas generales del Plan Estatal de Desarrollo Urbano en materia administrativa, así como los programas que propone, contienen una serie de características negativas que impiden su implementación. Destacan la falta de profundidad en los planteamientos, producto del apresuramiento en la preparación del Plan por parte de la SAHOP; el hecho de que los objetivos, metas, políticas y programas son tan generales, que pueden ser aplicables a cualquier otro Plan Estatal de Desarrollo Urbano, como de hecho ocurre; la existencia de una participación mínima del estado en la elaboración del documento, al menos en lo referente al renglón de administración urbana, y el desconocimiento por parte de otros sectores de la administración pública, de las acciones emprendidas en materia de planeación del desarrollo urbano en el estado.
20. En el caso de Baja California Sur, se puede afirmar que el estado busca cumplir el compromiso de ordenar su desa-

rrollo urbano, como una necesidad política de integrarse a la Federación, urgencia que se comprende en un estado-que se encuentra en sus primeros años como entidad federativa.

A N E X O S

ANEXO 1

GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ADMINISTRACION
DEL DESARROLLO URBANO

GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

Administración Urbana

Conjunto de disposiciones legales de instituciones, organismos, mecanismos y acciones que tienen como fin gobernar o regir las diversas actividades realizadas cotidiana o eventualmente en el medio urbano; especialmente con los objetivos de servicio-público del Estado.

Administración del Desarrollo Urbano

Es la parte de la Administración Pública, que de acuerdo a las normas y lineamientos de la estructura general de gobierno, - permite conducir el proceso urbano a objetivos específicos relacionados con el mejoramiento de todos aquellos elementos -- que interactúan en los asentamientos humanos, y que configuran sistemas orientados al mejoramiento de la calidad de vida en los centros de población.

Acción Urbanizadora

Es la actividad, organizada o no, colectiva o individual, preparada o espontánea, que tiene efecto directo en el proceso urbano. La realizan los sujetos del desarrollo urbano, esto es, prácticamente todas las personas y grupos organizados.

Agentes Sociales

Personas físicas o morales de carácter público o privado que integran la sociedad, y que realizando diversas actividades e interacciones de carácter económico, político, cultural, etc.,

conforman y usan las estructuras físicas y el espacio social que constituyen los asentamientos humanos. Estos agentes -- constituyen lo que se puede denominar como sujetos del desarrollo urbano, los cuales directa o indirectamente orientan y dirigen el proceso de administración urbana.

Asentamiento Humano

Por asentamiento humano se entenderá la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Calidad de vida

La calidad de vida es la capacidad de dotar de los satisfactores básicos de bienestar (empleo, educación, vivienda, ingresos, salubridad, servicios, alimentación, recreación, etc.) a la población, para que los individuos en lo particular logren su desarrollo integral y ubicados en el contexto de una comunidad, faciliten y generen su desenvolvimiento armónico.

Centro de Población

Áreas urbanas ocupadas por una comunidad necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura, las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros, y las que, por resolución de la autoridad competente, se dediquen a la fundación de los mismos. Son los centros de población en gran medida, las áreas cuyo funcionamiento adecuado representa el objetivo fundamental de la administración del desarrollo urbano.

Conurbación

El fenómeno de la conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una entidad geográfica, económica y social.

Declaratoria

Es el acto administrativo mediante el cual se determinan las áreas y predios que serán utilizados en la ordenación y regulación de centros de población o zonas conurbadas, señalando la Provisión de Tierras, Usos, Reservas y Destinos, de acuerdo con los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano.

Desarrollo Urbano

Es la parte del proceso global de desarrollo de un país que atiende a la distribución territorial de la población y las actividades económicas en el territorio, así como al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en los centros de población.

Desconcentración Territorial

Transferencia parcial o total de dependencias a diferentes ámbitos geográficos, que no implica necesariamente la descentralización de funciones, con miras a optimizar la prestación de los servicios públicos.

Desequilibrio Regional

Situación de desigualdad en el desarrollo de los aspectos eco

nómicos, sociales, políticos y físicos entre dos o más regiones del territorio.

Dicha situación puede originarse en la mayor o menor existencia de recursos naturales, en el mal aprovechamiento de éstos o en un diferente desarrollo histórico de las actividades productivas y puede agravarse por una política de inversiones socialmente inadecuadas.

Elementos del desarrollo urbano

Son las partes necesarias para que pueda darse el proceso de desarrollo urbano. Estos elementos son de tres tipos:

Directos.- Interactúan para que se dé el proceso urbano y son: suelo urbano, infraestructura urbana, equipamiento urbano, vivienda y servicios urbanos.

Indirectos.- Son instancia de vinculación entre los elementos directos y los recursos, son: ecología urbana, la comunidad.

Integrador.- Da orden y sentido al proceso urbano, es: ordenamiento urbano.

Gobierno urbano

Conjunto de instituciones, leyes y organismos cuyo objetivo es el de implementar las políticas que rigen el proceso urbano, las que serán aplicadas por los órganos administrativos correspondientes.

Infraestructura urbana

Conjunto de obras que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y que hacen posible el uso urbano del suelo: accesibilidad, saneamiento, encauzamiento, distribución de aguas y energía, comunicación, etc.

Participación social

Es la actividad organizada, racional y consciente de una unidad social delimitada territorialmente y estratificada de acuerdo a las actividades y funciones que realizan sus miembros, - los cuales sustentan ciertos intereses y normas comunes.

La participación de la comunidad tiene por objeto expresar iniciativas y necesidades propias, defender intereses y valores, alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos e influir, directa e indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de sus integrantes.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Estrategia general del desarrollo urbano y regional encaminada a mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, solucionando su problemática económica, social y territorial de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para regularlos.

Plan Estatal de Desarrollo Urbano

Instrumento resultante de estudios, proyectos y decisiones --

conjuntas encaminadas a solucionar los problemas económicos, sociales y territoriales de una entidad federativa, para lograr una ordenación y regulación de sus centros de población.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano

Instrumento resultante de estudios, proyectos y decisiones en coordinación con los respectivos planes estatales, para solucionar los problemas económicos, sociales y territoriales de los municipios y lograr un desarrollo equilibrado en sus centros de población.

Servicio público

Toda la organización del estado que tiende a satisfacer necesidades públicas, mediante el suministro de satisfactores y facilidades orientadas a conseguir bienestar y comodidad social.

Los servicios públicos podemos identificarlos dentro de una doble clasificación, en aquellos que son esenciales al poder público tales como seguridad pública, salubridad, energéticos, etc., y aquellos que pueden ser delegables o concesionados a entidades de carácter privado, tales como transportes, educación, etc.

Fuentes: "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos" Secretaría de Asentamientos Humanos. México 1978.
"Glosario de Términos" Documento de Trabajo de la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano. SAHOP.
México 1980.

ANEXO 2

DECRETO DE APROBACION DEL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

DECRETO DE APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país.

Artículo 1.- Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán tomar en cuenta los objetivos y las políticas previstos en el Plan, al definir sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo urbano.

Artículo 2.- En atención a la necesaria congruencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social, el plan deberá ser modificado de acuerdo con los cambios de dichas bases y objetivos, debiéndose también considerar la interinfluencia de las diversas políticas sectoriales.

Las modificaciones al Plan que se aprueben, para el efecto de su observancia, deberán ser incorporadas a dicho documento cada dos años.

Artículo 3.- Son objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano los siguientes:

- I. Racionalizar la distribución en el Territorio Nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.

- II. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.
- III. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y
- IV. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Artículo 4.- El cumplimiento de los objetivos del Plan se regulará conforme a las principales políticas que a continuación se señalan, así como a las demás previstas en el propio Plan:

- I. Desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México;
- II. Promover la desconcentración de la industria de los servicios públicos, y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las zonas que declarare prioritarias el Plan;
- III. Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social;
- IV. Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana como elementos de ordenación del territorio nacional;
- V. Aprovechar adecuadamente los recursos naturales y mate-

riales como factor de preservación y mejoramiento del medio ambiente urbano;

- VI. Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa;
- VII. Propiciar la congruencia de acciones e inversiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que incidan en el desarrollo urbano de los centros de población, con lo previsto en los planes locales de desarrollo urbano respectivos.
- VIII. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda -- progresiva y mejorada; y
- IX. Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos - en áreas susceptibles de desastre y prevenir los probables efectos derivados de este tipo de fenómenos que afecten a la población.

Artículo 5.- Para el efecto de alcanzar los objetivos del Plan, se ejecutarán los diversos programas previstos en el presente Ordenamiento, así como todos aquellos que sean necesarios de acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo urbano.

Cada uno de estos programas se regularán por los acuerdos y disposiciones específicas que dicte el Titular del Ejecutivo Federal, en los que deberán precisarse las responsabilidades que correspondan a los diversos sectores de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, y en cuya formulación deberán participar los sectores respectivos.

De acuerdo con lo anterior, se establecen los siguientes programas de acción concertada:

- I. Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal;
- II. Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales;
- III. Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos;
- IV. Programa de Sistemas de Enlace Interurbano;
- V. Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados; y
- VI. Programa de Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos.

Artículo 6.- Para dar respuesta a los requerimientos de los distintos sectores de la Administración Pública Federal, en relación con la ubicación geográfica de sus programas prioritarios, el Plan establece los siguientes programas de acción concertada:

- I. Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades Pesqueras;
- II. Programa de Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos;
- III. Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos;

IV. Programa de Dotación de Infraestructura a Centros Industriales Prioritarios, y de Apoyo a Puertos Industriales;
y

V. Programa de Equipamiento para la Comercialización.

Artículo 7.- Dentro del Convenio Unico de Coordinación que celebre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de los Estados, se fijarán las bases de coordinación y compatibilización de los programas de acciones y de inversiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que incidan en el desarrollo urbano de los centros de población con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

Artículo 8.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas coordinará la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus competencias, promoverán la ejecución y cumplimiento de dicho Plan.

Artículo 9.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá tomar las medidas que juzgue convenientes en materia de política crediticia, política fiscal y en la formulación del programa financiero del Sector Público, con base al cual se manejará la deuda pública, para el efecto de entablar la adecuada congruencia con lo previsto en el Plan.

Artículo 10.- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones relativas al otorgamiento de estímulos fiscales, de incentivos y facilidades para el fomento económico, la fijación de aranceles, o la de tarifas que regulen el abastecimiento de insumos, o la pres

tación de servicios públicos, deberán considerar lo previsto en el Plan para tales efectos.

Artículo 11.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, - al formular el programa del gasto público federal y los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, conforme a los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, tomará en cuenta los objetivos y políticas previstos - en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La misma Secretaría hará compatibles las asignaciones de recursos, para gasto corriente y las autorizaciones de inversión pública federal, salvo excepciones debidamente justificadas - con lo dispuesto en el referido Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Artículo 12.- Las Dependencias de la Administración Pública Federal que tengan facultades para otorgar permisos, autorizaciones o concesiones que impliquen la ejecución de acciones relacionadas con las materias que forman parte del contenido del Plan, deberán verificar en forma previa a la expedición de los mismos, que dichas actividades y obras sean compatibles con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y en las declaratorias respectivas que expidan las autoridades competentes.

Artículo 13.- En atención a la trascendencia que las acciones en materia de desarrollo urbano tienen en el ámbito estatal y municipal, la Secretaría de Asentamientos Humanos y -- Obras Públicas, deberá solicitar la participación de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios para el análisis y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el se-

no de los Comités. Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados. Para tales efectos, los resultados de los estudios que se efectúen y, en su caso, las propuestas que estimen convenientes para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, deberán ser remitidas a dicha Dependencia.

Artículo 14.- Las organizaciones representativas de los diversos grupos sociales, así como las del sector privado, podrán hacer proposiciones relacionadas con el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, debiendo enviar las mismas a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Para tales efectos, las organizaciones antes señaladas también podrán utilizar las estructuras participativas que en su caso se establezcan, para hacer llegar sus propuestas al Gobierno Federal.

Artículo 15.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formulará los proyectos de actualización del Plan, mismos que serán sometidos por conducto de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, a la opinión de las Dependencias coordinadoras de Sector, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás entidades que la integran, a efecto de que formulen las observaciones que estimen convenientes en el plazo que determina la propia Comisión, debiendo considerar en todo caso lo previsto en el Artículo 2 del presente ordenamiento.

Artículo 16.- Se establece la Unidad de Registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tendrá las siguientes funciones:

- I. Llevar el Registro del Plan;
- II. Inscribir las modificaciones que se le hagan al Plan;
- III. Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente al Plan; y
- IV. Difundir el contenido del Plan. ⁽¹⁾

(1) "Decreto por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano", Diario Oficial, 12 de mayo de 1978, México, Secretaría de Gobernación, pp. 34-38.

ANEXO 3

REGLAMENTO INTERIOR DE SAHOP
(D.O. 16 DE AGOSTO DE 1977)
ARTICULOS: 17 AL 23

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (D. O. 16 de AGOSTO, 1977).

Artículos 17 a 23 relativos a facultades de las Direcciones adscritas a la Subsecretaría de Asentamientos Humanos.

Artículo 17. Dirección General de Planeación Territorial - de los Asentamientos Humanos, tiene las siguientes atribuciones:

- I. Captar información, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicación con toda clase de instituciones públicas y privadas, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- II. Elaborar y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como promover su observancia y llevar su registro;
- III. Evaluar en forma permanente el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- IV. Sugerir criterios para compatibilizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano con los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales;
- V. Proponer la celebración de convenios con los gobiernos de los Municipios y de las entidades federativas en materia de acciones e inversiones sobre desarrollo urbano;
- VI. Proponer criterios para la formulación de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, cuando los gobiernos de los Estados y Municipios lo soliciten; y,

VII. Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales. (1)

Artículo 18. Dirección General de Reservas Territoriales, - tiene las siguientes atribuciones:

- I. Estudiar los problemas que en materia de reserva territorial confronte el gobierno federal, a efecto de proponer normas, criterios y políticas, orientadas a satisfacer sus necesidades;
- II. Capatar información sobre los problemas que en la materia tienen los Estados y Municipios, y asegurarlos en la aplicación de las medidas que se requieran;
- III. Estudiar y hacer proyecciones sobre la demanda futura, respecto a reservas territoriales del Sector Público Federal;
- IV. Proponer las bases y lineamientos para la instrumentación de una política unitaria en materia de reservas territoriales por parte del gobierno federal;
- V. Proponer programas orientados a la constitución de - reservas territoriales, así como bases y criterios - para su aprovechamiento;
- VI. Elaborar estudios que le permitan proponer normas técnicas para determinar la capacidad de uso del suelo - considerado para constituir reservas territoriales;

(1) "Reglamento Interno de la SAHOP", (Art. 17), Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 1977.

VII. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y

VIII. Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales".⁽²⁾

Artículo 19. Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, tiene las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Vivienda del Sector Público Federal;

II. Evaluar en forma permanente, los planes y programas en materia de vivienda que lleven a cabo las dependencias y entidades del Sector Público Federal;

III. Realizar investigaciones y estudios que permitan valorar las necesidades de vivienda, equipamiento, infraestructura y suelo urbanos; y recomendar políticas y alternativas para su solución;

IV. Promover medidas que estimulen la aplicación de inversiones en programas de construcción de viviendas de interés social;

V. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y

(2) Idem (art. 18).

VI. Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales".⁽³⁾

Artículo 20. Dirección General de Ecología Urbana. Le corresponden las siguientes atribuciones:

- I. Realizar estudios para identificar los elementos, estructuras y procesos que conforman la ecología en los asentamientos humanos, y la forma en que afectan el medio ambiente;
- II. Realizar estudios sobre el funcionamiento de las ciudades, y proponer lineamientos para una política ecológica;
- III. Promover programas y normas técnicas para controlar y mejorar las condiciones físico-naturales de los asentamientos humanos;
- IV. Proponer a la autoridad competente, acciones prioritarias en relación con la prevención, control y mejoramiento del medio ambiente en los centros de población;
- V. Impulsar en coordinación con las autoridades competentes, programas de divulgación masiva, orientados a sensibilizar sobre acciones preventivas que coadyuven al equilibrio ecológico de los centros de población;
- VI. Sugerir lineamientos para el establecimiento de condiciones más favorables en la interrelación entre las diversas zonas de los centros de población;

(3) Idem (art. 19).

- VII. Proponer criterios para la delimitación y conserva -
ción de espacios abiertos;
- VIII. Proponer criterios y procedimientos para determinar
el impacto ambiental de las diversas obras y proyec-
tos;
- IX. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revi
sión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Ur
bano; y,
- X. Los demás que le señalan sus superiores y otros orde
namientos legales". (4)

Artículo 21. Dirección General de Centros de Población, --
tiene las siguientes atribuciones:

- "I. Elaborar diagnósticos y proyecciones relativos al de
sarrollo de los centros de población;
- II. Estudiar y proponer lineamientos concretos para rea-
lizar las acciones de fundación, conservación, mejo-
ramiento y crecimiento de los centros de población;
- III. Elaborar y proponer programas y proyectos, conducen-
tes a la integración de asentamientos humanos geogr
ficamente dispersos y con población reducida;
- IV. Realizar estudios que fundamenten el establecimiento
de criterios y normas para los programas de descon -
gestionamiento de los centros urbanos;

(4) Idem (art. 20)

- V. Intervenir en coordinación con las autoridades competentes, en la creación de nuevos centros de población ejidal y en la constitución de las zonas de urbanización ejidales;
- VI. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y,
- VIII. Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales". (5)

Artículo 22. Dirección General de Participación de la Comunidad, la cual tiene las siguientes atribuciones:

- "I. Realizar estudios para determinar las características - y tendencias del medio económico y psicosocial en que - se desenvuelven las comunidades y determinar sus necesidades;
- II. Realizar estudios a fin de proponer lineamientos generales para la estructuración de una política de participación de la comunidad para su desarrollo;
- III. Promover o realizar programas de capacitación, difusión y comunicación para alentar y aplicar los programas de participación de la comunidad;
- IV. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y
- V. Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales". (6)

(5) Idem (art. 21)

(6) Idem (art. 22)

Actualmente esta Dirección General ha sufrido una serie de modificaciones ocasionando que cambiara de nombre, de Dirección General de Participación de la Comunidad a Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, ya que se le han adicionado una serie de funciones en materia de administración del desarrollo urbano.

Por lo anteriormente dicho en esta Dirección se proponen las siguientes atribuciones, que contemplan los dos aspectos: el de participación de la comunidad y el de administración del desarrollo urbano:

- "I. Realizar investigaciones tendientes a conocer las características de organización y funcionamiento de las dependencias federales, estatales y municipios que tengan relación directa con la ejecución de políticas de desarrollo urbano, proponiendo las adecuaciones o reformas que permitan su mejor operación;
- II. Promover la difusión y comunicación de los programas operativos que se contemplan en el Sistema Nacional de Planeación;
- III. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión, implementación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- IV. Asesorar a las entidades federativas y a los municipios en la elaboración y ejecución de programas de administración urbana y participación de la comunidad, en el marco de sus respectivos planes y programas operativos;

- V. Realizar investigaciones orientadas al conocimiento, comprensión y evaluación de los factores económicos, socio-políticos y culturales en que se desarrollan las comunidades a fin de procurar acciones participativas acordes con la realidad concreta de estas mismas comunidades;
- VI. Promover conjuntamente con la comunidad, la participación social mediante el establecimiento de planes, políticas y programas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población;
- VII. Establecer los mecanismos de participación social y los instrumentos de implementación administrativa del desarrollo urbano que faciliten la ejecución, evaluación y control de las acciones y programas propuestos por los diferentes elementos de planeación urbana (nacional, estatal, municipal, de zonas conurbadas y de centros de población).
- VIII. Establecer los lineamientos y normas generales para configurar una política de administración del desarrollo urbano que favorezca la eficiencia y eficacia en la planeación, implementación y evaluación de la obra pública y en la prestación de servicios públicos que se proporciona a la comunidad;
- IX. Establecer criterios y lineamientos de asesoría, apoyo y coordinación a estados y municipios en la adecuación, modificación o reformas a sus sistemas de organización, así como de los mecanismos e instrumentos administrativos -- conducentes para la implantación, ejecución y evaluación de sus planes y programas de desarrollo urbano; y

- X. Diseñar y establecer los mecanismos e instrumentos de inde administrativa, que favorezcan la coordinación con las diferentes dependencias de la Subsecretaría, en la implementación y evaluación de los programas operativos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano". (7)

Artículo 23. Dirección General de Prevención y Atención de -- Emergencias Urbanas. Tiene las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar programas de obras de prevención y atención a los asentamientos humanos afectados por desastres producidos por fenómenos físicos y siniestros.
- II. Intervenir en coordinación con las dependencias y entidades que deban participar en la atención de las emergencias, en la ejecución de las obras correspondientes;
- III. Elaborar en coordinación con las demás dependencias competentes, programas para motivar, educar y organizar a la comunidad, para su activa participación en la prevención y rehabilitación de zonas devastadas;
- IV. Realizar estudios para diagnosticar posibles efectos y -- riesgos en áreas expuestas a desastres;
- V. Elaborar un inventario y diagnóstico de las poblaciones susceptibles de desastres por inundaciones, sismos, meteoros, incendios, explosiones, fenómenos físicos, u otros;

(7) Bases para la modificación, reforma y adición del Reglamento Interno de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, mayo de 1979.

- VI. Proponer sistemas de predicción, información y alerta de desastres;
- VII. Participar conjuntamente con otras dependencias, entidades o particulares, en acciones para evaluar a los danificados en zonas devastadas, así como en el abastecimiento y distribución de víveres, ropa, atención médica y de más requerimientos;
- VIII. Prestar asesoría técnica para evaluar daños en las zonas afectadas por desastres;
- IX. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y
- X. Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales".⁸

⁸Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 1977, op. cit. (art. 23.).

B I B L I O G R A F I A

1. CARRILLO CASTRO, Alejandro, La reforma administrativa en México, México, Ediciones INAP, 1975.
2. COLM, H., y GEIGER, Theodor, "La Programación Nacional como Guía para el Desarrollo", en Ashel, R., et al., -- El desarrollo de los países nuevos, México, Ed. Herrera Hnos., 1964.
3. COMITE EJECUTIVO NACIONAL DEL PRI, Temática de los cien puntos del Plan Básico de Gobierno, México, PRI, 1975.
4. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS del Desarrollo Urbano, Bases para la modificación, reforma y adición del Reglamento Interno de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, SAHOP, 1979.
5. ECHEVERRIA ALVAREZ, Luis, Primer informe de gobierno, México, Secretaría de Gobernación, lo. de septiembre de 1971.
6. GARCIA RAMOS, Domingo Iniciación al Urbanismo, México, UNAM, 1978.
7. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, Constitución Política del Estado de Baja California Sur, La Paz, 1977.
8. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, Directorio y facultades del Poder Ejecutivo (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), La Paz, 1977.

9. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California Sur, La Paz, 1977.
10. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, Plan Estatal de Desarrollo Urbano (tomo I), Nivel normativo, Estado de Baja California Sur, La Paz, 1979.
11. GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, Plan Estatal de Desarrollo Urbano (tomo II), Nivel estratégico, Estado de Baja California Sur, La Paz, 1979.
12. GOMEZ BENITEZ, Armando de J., La participación del Municipio en la ordenación de los Asentamientos Humanos (tesis profesional), F.C.P. y S., UNAM, 1979.
13. GUILLEN ROMO, Arturo, Planificación económica a la mexicana, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1976.
14. "LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS", Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 26 de mayo de 1976.
15. "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 29 de diciembre de 1976.
16. "LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO", Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 24 de diciembre de 1958.
17. MARTNER, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, México, Ed. Siglo XXI, 1975.

18. MUNOZ AMATO, Pedro, Introducción a la Administración Pública I, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
19. NILSON H., Antonio, "La Planificación en el Proceso de Cambio", en Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina, México, Ed., Siglo XXI, 1974.
20. OVALLE FERNANDEZ, Ignacio, "Introducción a la Problemática de los Asentamientos Humanos", en Reunión nacional sobre asentamientos humanos, México, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, Secretaría de la Presidencia, 1976.
21. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, edición del Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), Septiembre 1980.
22. "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL" (versión abreviada), Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 17 de mayo de 1979.
23. "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO" (versión abreviada), México, SAHOP, 1978.
24. "PLAN NACIONAL DE TURISMO", en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 4 de febrero de 1980.
25. PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980-1982 (presentación resumida), México, Comisión Consultiva del Empleo, dic.1979.
26. "REGLAMENTO INTERNO DE LA SAHOP", en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 16 de agosto de 1977.

27. "REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 29 de enero de 1976.
28. RETA MARTINEZ, Carlos, El proceso de planificación del desarrollo, su control y evaluación (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.
29. RUIZ MASSIEU, José Francisco, et. al., Nueva administración pública federal (crítica y análisis), México, Ed.-Tecnos, 1977.
30. RODRIGUEZ T., Luis A., "La Concreción en los Planes de Desarrollo en Proyectos Específicos", en Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina, México, Siglo XXI, 1974.
31. SOLIS, Leopoldo, Planes de desarrollo económico y social en México, México, SEP, Colec. SEPSETENTAS, no. 215, - 1975.
32. WIONCZEK, Miguel S., "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México", en Bases para la planeación económica y social en México, México, Ed. Siglo XXI, 1976.
33. UNIKEL S., Luis, "El Proceso de Urbanización", en El perfil de México en 1980 (tomo II), México, Ed. Siglo XXI, 1974.