

Leje 12

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO (Caso Guerrero)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

P R E S E N T A

Alfredo Flores Chávez



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.

INDICE

CONTENIDO:

NOTA ACLARATORIA I

INTRODUCCION II

CAPITULO I ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO 1

 1.1 Definición de Planificación..... 1

 1.2 Intentos de Planificación en México 9

 - Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario..... 12

 - Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana..... 14

 - Comisión Nacional de Inversiones 16

 - Comité de Inversiones 16

 - Comisión de Inversiones 16

 - Secretaría de la Presidencia 19

 - Comisión Intersecretarial 21

 - Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional 25

 - Secretaría de Programación y Presupuesto..... 27

 1.3 La Planificación en México, Período 1976-1982..... 29

 - Plan Nacional de Desarrollo Pesquero..... 30

 - Plan Nacional de Salud 34

	- Plan Nacional Hidráulico	39
	- Plan Nacional de Desarrollo Industrial	44
	- Plan Nacional de Educación	49
	- Plan Nacional de Turismo	53
	- Plan Nacional de Fomento Cooperativo	59
	- Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial	66
	- Plan Global de Desarrollo	70
	- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología	82
	- Programa Nacional de Empleo	92
	- Sistema Alimentario Mexicano	99
CAPITULO	II LA PROBLEMÁTICA URBANA NACIONAL	105
2.1	Antecedentes del Problema	105
2.2	Primeros Pasos para su Solución	110
2.2.1	Aspectos Jurídicos	115
2.2.1.1	Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	115
2.2.1.2	Ley General de Asentamientos Humanos	120
2.2.1.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	128
2.2.1.4	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	130
2.2.1.5	Decreto de Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano	136

2.2.2	Aspectos Administrativos	146
2.2.2.1	Reforma Administrativa	146
2.2.2.2	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas...	167
2.2.2.3	Comisión Nacional de Desarrollo Urbano	180
2.2.2.4	Evaluación y Actualización del PNDU	185
CAPITULO III	LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO	196
3.1	Efectos Jurídicos, Administrativos y Sociales de la Planeación del Desarrollo Urbano en las Entidades Federativas...	196
3.1.1	Bases y Objetivos Generales de los Planes	197
3.2	Metodología empleada para Analizar la Problemática Administrativa Estatal en Materia de Desarrollo Urbano y Resultados Generales de su Aplicación	202
3.2.1	Esquema Metodológico	202
3.2.2	Metodología para la Evaluación y Actualización de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano	214
CAPITULO IV	MARCO DE PLANEACION (CASO GUERRERO)	228
4.1	Características Generales del Estado	228
4.2	Antecedentes, Objetivos y Ubicación del Plan Estatal en el Contexto del Plan Nacional	239
4.3	Diagnóstico de la Administración Pública y el Desarrollo Urbano	248
4.3.1	Estructura Administrativa del Gobierno del Estado	248

4.3.2	Sector Asentamientos Humanos	259
4.3.3	Dirección General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	267
4.3.3.1	Antecedentes	267
4.3.3.2	Marco Jurídico	269
4.3.3.3	Estructura Actual	273
4.3.4	Recursos para la Planeación	287
4.3.4.1	Recursos Técnicos	287
4.3.4.2	Recursos Humanos	290
4.3.4.3	Recursos Financieros	291
4.3.5	Objetivos, Políticas y Metas de la Administración Pública Estatal en el Desarrollo Urbano	300
4.3.6	Condiciones para un Adecuado Proceso de Administración del Desarrollo Urbano Estatal	310
4.3.6.1	Programa de Reforma Administrativa	312
4.3.6.2	Programa de Capacitación y Desarrollo de los Asentamientos Humanos	318
4.3.6.3	Programa de Difusión para la Participación de la Comunidad en el Desarrollo Urbano	324
4.4	Consideraciones al Diagnóstico de la Administración Pública del Estado de Guerrero, Específicamente en el Sector Asentamientos Humanos.....	327
CONCLUSIONES		329
BIBLIOGRAFIA		340

NOTA ACLARATORIA

El presente documento intitulado "La Administración Pública Estatal en la Planeación del Desarrollo Urbano: un caso, Estado de Guerrero", en los dos primeros capítulos muestra una similitud con otros dos trabajos que versan sobre el mismo tema, existiendo algunas variantes de acuerdo a los criterios que se utilizaron para la realización de cada estudio.

Esta nota aclaratoria se hace pertinente puesto que, originalmente, se pretendía desarrollar un solo trabajo, el cual tendría 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 primeros capítulos mencionados.

INTRODUCCION

El proceso de desarrollo socioeconómico del Estado Mexicano en las últimas décadas, se ha caracterizado por una carencia casi absoluta en la planeación, lo que trajo consigo la aparición de grandes desequilibrios regionales, producto de sus diferencias físico-geográficas y recursos naturales y en algunos casos de una política económica orientada a la promoción de polos de desarrollo; solo en algunos casos se realizaron acciones aisladas desde un punto de vista integral, que si bien no produjeron los resultados esperados, sentaron los primeros precedentes en aspectos de planeación económica, los que han sido asimilados sin duda al proceso actual de planeación.

En razón a ello la presente tesis pretende en su primera parte aportar algunas consideraciones generales sobre la problemática a que se ha enfrentado la administración pública federal en cuanto a la planeación del desarrollo socioeconómico del Estado, analizada esta a través de los diversos planes que se han venido implementando por diferentes administraciones, con la finalidad de solucionar en lo posible los desequilibrios regionales que han signado el desarrollo del Estado Mexicano. Este precedente nos permite establecer el marco de referencia dentro del cual se está

dando la planeación del desarrollo urbano en México, y específicamente en las Entidades Federativas, ya que es el tema central de este estudio.

Por tal motivo en el primer capítulo, se tratarán de manera general, las principales acciones que se han realizado en cuanto a planeación económica, describiendo en éste las características particulares que presentan cada uno de los planes que se implementaron con el propósito de transformar y mejorar las condiciones de desarrollo de la Nación, a través de la determinación de los instrumentos técnicos y los lineamientos políticos - que se utilizaron para orientar el proceso planificador. Estos antecedentes configuran el perfil de las acciones de planeación que se han realizado en México, así como de los instrumentos y mecanismos institucionales que los han llevado a cabo, pero cabe resaltar que en estos intentos de planificar el desarrollo económico social no se había considerado la ordenación del crecimiento urbano del país, como objetivo específico de la planeación.

En el segundo capítulo se presentan las características que ha venido -- presentando el crecimiento urbano en México y principalmente las ciudades más importantes, ya que los planes y programas elaborados en mayor -

o menor medida habían considerado los aspectos del quehacer económico y social, sin tomar en cuenta, al menos explícitamente las necesidad de planear el crecimiento urbano del país, lo que propicio que el aspecto específico del crecimiento urbano se convirtiera 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 una grave dispersión rural. Así mismo se establece el marco jurídico al que se circunscribe la planeación del desarrollo urbano, haciendo un análisis de los principales instrumentos jurídicos que norman y orientan las acciones en este sentido.

En el tercer capítulo se hace referencia a los efectos jurídicos, administrativos y sociales de la planeación del desarrollo urbano en las Entidades Federativas, exponiendo los aspectos más relevantes de la problemática urbana, así como las medidas prácticas que se proponen para mejorar hasta donde sea factible el desarrollo urbano de los centros de población y elevar las condiciones de vida de sus habitantes. En este mismo apartado se describe también el esquema metodológico empleado para el estudio y análisis de la estructura orgánica de la Administración Pública Estatal, permitiendo abordar el desarrollo urbano desde un enfoque administrativo, contemplando a la administración del desarrollo urbano como

un renglón de fundamental importancia para lograr los objetivos que establecen tanto la Federación, como los Estados y Municipios en cuanto al uso adecuado de los recursos territoriales y a una más sana distribución de la población en el territorio nacional.

Por lo que respecta al cuarto y último capítulo, se presentan en su primera parte de manera sucinta las características generales del Estado, haciendo referencia a las regiones naturales y aspectos físico geográficos más relevantes, la situación actual en cuanto a infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda, así como las actividades económicas que tipifican el desarrollo socioeconómico del Estado; se contempla también la ubicación del Plan Estatal en el contexto del Plan Nacional; y se hace un diagnóstico de la estructura administrativa del Gobierno del Estado, dándole mayor importancia al Sector Asentamientos Humanos, ya que es éste, el responsable directo de que la planeación y administración del desarrollo urbano se dé en su espacio y tiempo programados, por tal motivo se hizo un análisis de los recursos técnicos, humanos y financieros de que dispone para lograr la eficiencia y eficacia de la planeación y administración del desarrollo urbano.

En la segunda parte que es la parte operativa del Plan, se contemplan una serie de programas, que se han diseñado en base al diagnóstico que nos

permitió conocer el comportamiento de la Administración Pública Estatal en esta nueva disciplina que es la planeación y administración del desarrollo urbano, programas que de implementarse y ejecutarse ayudarán en la medida de lo posible a solucionar esta problemática.

1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN MEXICO

1.1 Definición de Planificación.

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 planificación como instrumento para poder superar los obstáculos que se presentan al desarrollo acelerado y equilibrado de un país, se utiliza por primera vez en la Unión Soviética. Los resultados favorables que derivaron de la planeación soviética, aunados a la crisis en que se vieron envueltas casi todas las naciones, fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial, indujeron a muchos países occidentales de libre empresa a introducir y adaptar diversos elementos de la planeación a sus sistemas económicos.

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". (1)

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 para encauzarlo en las direcciones deseadas, mediante una elección amplia y detallada de objetivos y la determinación y asignación de los recursos necesarios para conseguir esos objetivos". (2)

-
- (1) Carlos Reta Martínez, El Proceso de Planificación del Desarrollo. Su Control y evaluación, Tesis Profesional, México, F. C. P. y S., 1976, Pag. 67.
- (2) G. Colin 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 Hnso, 1964, Pag. 57.

Una más nos señala lo siguiente:

"Un plan es un proyecto a realizar: un proyecto que fija las etapas y los medios técnicos necesarios para aproximarse a una sociedad donde la producción esté al servicio de las necesidades de todos y donde la organización social permita a todos tomar sus responsabilidades dentro de la comunidad". (3)

Partiendo de lo anterior, el proceso planificador puede definirse como aquel que busca lograr un desarrollo equilibrado en todos los órdenes a través de un uso racional de los recursos de una nación (humanos, financieros, tecnológicos, etcétera), orientados 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.

(3) F. Perroux, Desarrollo y Planificación, C.I.E.H.

Los elementos del proceso planificador son:

"1. Definición de objetivos para los que se emprende.

Hay tres niveles de concreción en cuanto a objetivos:

- Objetivos generales
- Objetivos específicos
- Metas." (4)

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 como 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

(4) G. Colmy Theodor Geiger, OP. CIT, Pag. 61.

cultivos prioritarios o la construcción de escuelas en alguna región en especial.

"2. Determinación de los recursos real y potencialmente disponibles para conseguir los fines y metas concretas del plan de desarrollo". (5)

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 poder fijar objetivos que sea factible alcanzar.

"3. 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). (6)

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.

"4. Especificación de programas concretos dentro del plan general". (7)

(5) IDEM, Pag. 61

(6) IDEM, Pag. 61

(7) IDEM, Pag. 62

El plan global debe estar constituido por un conjunto de programas específicos, orientados a desarrollar determinados renglones de actividad que se consideran claves para la consecución de los objetivos que se le han marcado.

"5. Disposiciones para la realización del Plan". (8)

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.

Por sí solo, este elemento conlleva paralelamente una situación que es importante señalar: la legitimidad gubernamental. La ciudadanía requiere de un gobierno honesto y legítimo, ya que de lo contrario,

(8) IDEM, Pag. 62.

cualquier iniciativa gubernamental carecerá del respaldo popular y esto, en materia de planificación, se traducirá en incapacidad para alcanzar los objetivos propuestos.

De lo anterior se desprende que un factor de suma importancia para que una nación pueda encaminarse con paso firme hacia el desarrollo integral basado en la planificación es la disposición de la gente para asimilar, aceptar y promover los cambios que ineludiblemente provocará una política orientada en ese sentido.

Sin duda, el desarrollo integral planeado se enfrentará siempre a la oposición de núcleos de población bien identificados que buscan defender intereses específicos. Sin embargo, si el Estado cuenta - - - aparte de los instrumentos institucionales y jurídicos-, con el apoyo ciudadano convencido, estará en posibilidad de negociar y, en su caso, de imponer, aunque no sin riesgos, los lineamientos y políticas - que hagan posible el logro de los objetivos de un plan de desarrollo.

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:

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

2. Previsión. La Planificación es previsión del futuro.
3. Universalidad. En virtud de este principio, la Planificación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.
4. 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.
5. Continuidad. La Planificación 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 planificación es, en consecuencia, un proceso de

duración ilimitada.

6. Inherencia. La planificación 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". (9)

1.2 Intentos de Planificación en México.

Para ubicar a la planeación urbana como parte de un amplio proceso que en el momento actual adquiere importancia fundamental, es preciso partir de los antecedentes que existen en México en materia de planificación y que a continuación se describen.

La planificación en México ha pasado por una serie de etapas e intentos en los que se destacan innumerables instituciones y programas. 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 conciente la acción de un gobierno legítimo.

(9) Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, México, Ed. Siglo XXI, 1975, Pags. 46-47.

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". (10)

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

Entre los organismos planificadores destacan, entre otros, los siguientes:

1. Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (1933).

(10) Arturo Guillen Romo, Planificación económica a la Mexicana, México, Ed Nuevo Tiempo, 1976, Pag. 55.

2. Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (1939).
3. Comisión Nacional de Inversiones (1947).
4. Comité de Inversiones (1953).
5. Comisión de Inversiones.
6. Secretaría de la Presidencia (1958).
7. Comisión Intersecretarial para la formulación de planes de desarrollo económico y social.
8. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (1975).
9. Secretaría de Programación y Presupuesto (1976).

El quehacer que en materia de planificación nacional ha correspondido a cada uno de estos organismos e instituciones se encuentra reflejado en programas concretos, así como en planes generales cuya implementación y ejecución no siempre ha sido posible.

CARACTERISTICAS Y PRODUCTOS DE LOS ORGANISMOS PLANIFICADORES

Como se señaló anteriormente, los organismos que han asumido la responsabilidad de planificar el desarrollo nacional son numerosos y cada uno de ellos, en un momento determinado de la historia del México -

institucional, ha revestido una gran importancia.

El análisis de los alcances y limitaciones de cada uno de los órganos citados, así como de los planes y programas por ellos elaborados, re basa los límites de este trabajo en el que sólo se mencionarán sus características generales a grandes rasgos y en forma descriptiva.

1. Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario.

Esta Comisión tuvo a su cargo la elaboración del que se denominó Primer Plan Sexenal. Dicho Plan, aunque fue preparado para ejecutarse durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, constituía en rea lidad:

"...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". (11)

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

(11) Leopoldo Solís, Planes de desarrollo económico y social en México, Sep Setentas No. 215, 1975, Pag. 190.

"...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".

(12).

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.
- Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos". (13)

(12) Miguel 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, Pag. 28.

(13) Leopoldo Solís, OP, CIT., Pag. 106.

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

2. Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana.

El Comité tuvo a su cargo la preparación del Segundo Plan Sexenal.
Como en el caso del primero, este plan fue obra de una administra--
ción 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 ejecu-
ción. Este hecho lo explica M. S. Wionczek de la siguiente manera:

Los Planes sexenales "... fueron preparados por ad-
ministraciones salientes, en un país cuyo sistema po-
lítico establece la transmisión pacífica del poder -
dentro del partido gobernante, pero no contiene dis-
posiciones que permita la continuidad de las políti-
cas económicas, salvo en el sentido general del cum-
plimiento del espíritu de la Constitución." (14)

Hubo sin embargo, un factor coyuntural que influyó de manera determi-
nante en el hecho de que el gobierno de Avila Camacho no concediera

(14) Miguel S. Wionczek, OP. CIT., Pág. 27.

al Segundo Plan Sexenal la importancia y el 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". (15)

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.
- Impulso a la industrialización nacional.
- Consolidación de la independencia económica nacional.

Puede decirse que, en el ámbito conceptual, este plan manifestó una superación en relación con el anterior, sin embargo, las condiciones históricas, políticas y de origen que concurrieron en su -

(15) IDEM, Pag. 29

elaboración y período de vigencia, propiciaron que éste, en un grado mayor no pasara de ser un plan en el papel.

3. Comisión Nacional de Inversiones.

La C.N.I., fue creada a fines de 1947 y su funcionamiento estaba orientado al control, vigilancia y coordinación de los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. De la revisión de sus antecedentes se desprende que este organismo nunca llevó a cabo acciones concretas y su propia inactividad originó que fuera eliminado, para ser sustituido por un órgano denominado Comité de Inversiones.

4. Comité de Inversiones.

Creado durante la administración del Presidente Ruiz Cortines, e integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Economía, este organismo tenía la responsabilidad de controlar la inversión pública. Sin embargo, la escasa eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones ligado a las fricciones que provocó, condujeron a su desaparición.

5. Comisión de Inversiones.

Esta Comisión se crea en sustitución del Comité de Inversiones ya señalado, y tenía como principales responsabilidades la evaluación de -

los proyectos del Gobierno Federal y la preparación de un programa general de inversiones.

El hecho de que al ser creada, existieran ya en marcha innumerables proyectos de las dependencias, empresas y organismos estatales que no era posible detener, limitó en cierto modo la acción de esta dependencia, ya que su actividad se circunscribió en gran medida a impulsar o frenar los proyectos en marcha mediante la asignación de los fondos disponibles de acuerdo a una escala de prioridades, que pretendía además, una mayor racionalidad en el manejo de los recursos. El papel de la Comisión era principalmente el de actuar como:

"... intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y todos los destinatarios finales de los fondos, ya fuesen Secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas..." (16)

Las acciones que llevaba a cabo esta Comisión se fundamentaban en una serie de funciones, entre las que se destacaban las siguientes:

" - Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país.

(16) IDEM, Pag. 42

- Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social.
- Someter a la consideración del presidente un plan coordinado de inversiones públicas y
- Sugerir al presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos." (17)

La labor desempeñada por la Comisión fue positiva, en la medida en que logró establecer un cierto orden y coordinación de las inversiones que, hasta entonces, realizaba cada dependencia de manera autónoma.

El relativo buen funcionamiento de esta Comisión, se debió en gran medda a cuatro factores fundamentales:

- La permanente relación que sus principales funcionarios mantenían con el Presidente de la República.
- Su naturaleza de órgano técnico, que la situaba al - margen de los manejos y conflictos políticos.

(17) IDEM, Pag. 35

- La posesión de un gran volumen de información económica de vital importancia para el funcionamiento gubernamental, información que poseían otras dependencias sólo en forma parcial.
- El mantenimiento de contactos informales en todas las dependencias que participaban en las inversiones del sector público, lo que permitía a la Comisión influir sobre ellas, y de alguna manera corresponsabilizarse en la ejecución de sus proyectos.

Con la terminación del período gubernamental del Presidente Ruiz Cortines, la importancia que había alcanzado la Comisión de Inversiones decreció notablemente, no sólo en lo que se refiere a su función de órgano regulador de la inversión pública, sino también en lo relativo a su posición privilegiada dentro de la estructura administrativa gubernamental.

6. Secretaría de la Presidencia.

Al iniciarse el gobierno de Adolfo López Mateos, se creó la Secretaría de la Presidencia, que pasó a ocupar el lugar de la Comisión de Inversiones. La totalidad de las facultades que correspondían a dicha Comisión

sión pasaron a ser responsabilidad de la nueva dependencia.

La Secretaría de la Presidencia se concibió con un doble fin: por un lado, contar con un elemento que sirviera de enlace entre las dependencias federales y la Presidencia de la República en asuntos polí-cos y económicos y por otra, dotar al gobierno federal de un órgano coordinador de la política económica.

Las facultades que en asuntos de planeación correspondían a la Secretaría de la Presidencia, estaban señalados en el Artículo 16 de la - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la cual indicaba que correspondía a esta dependencia:

"II. . . . elaborar el plan general del gasto pú-
blico e inversiones del poder ejecutivo. . .

III. . . . proyectar el fomento y desarrollo de las
regiones y localidades que le señale el Presiden-
te de la República. . .

IV. Coordinar los programas de inversión de los
diversos órganos de la administración pública. . .

V. Planear y vigilar la inversión pública y la de
los organismos descentralizados y empresas de par
ticipación estatal." (18)

(18) "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" (Art. 16)
Diario Oficial, 24 de diciembre de 1958.

No obstante las atribuciones que en materia de planeación tenía esta Secretaría, y a que aún en su estructura administrativa contaba con una Dirección de Planeación:

"...toda la iniciativa en la preparación de los programas de inversión quedó en manos de las dependencias directamente interesadas y no se dictaron disposiciones para que la nueva Secretaría se ocupara de la planeación, a más largo plazo, de la política económica nacional, o siquiera de las actividades del sector público". (19)

La evidencia de la incapacidad de esta dependencia para cumplir con sus funciones en materia de planeación, es la creación de la Comisión Intersecretarial.

7. Comisión Intersecretarial

Este órgano hubo de crearse al entenderse que:

"La planeación económica nacionalmente integrada no era posible mientras la iniciativa de emprenderla se dejara al juicio independiente, la voluntad y el interés público de docenas de grandes dependencias federales." (20)

(19) Miguel S. Wionczek, OP. CIT, Pag. 45

(20) IDEM, Pag. 46

Esta concepción del problema guió la acción gubernamental a la creación en marzo de 1962, de la Comisión Intersecretarial, que sería la responsable de la formulación de los planes de desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo. Estaría integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

La primera empresa encomendada a esta Comisión, fue la elaboración del Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964. Este primer plan, elaborado por la Comisión Intersecretarial, contempla 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 intento planificador 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". (21)

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 intento planificador se limitó a ser un esbozo de los lineamientos generales de la política económica que debía seguir el país, pero sin contar con los instrumentos que dieran

(21) IDEM, Pag. 60

viabilidad a su aplicación.

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 constituyó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Este plan significó un esfuerzo gubernamental por continuar el proceso planificador que, hasta este momento, había 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." (22)

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

- Crecimiento del Producto Interno Bruto.
- Fomento de las actividades agropecuarias.

(22) Arturo Guillen Romo, OP. CIT., Pag. 81

- 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 mejoría en cuanto a elementos que concurrieron 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 pudieron permitir llevarlo a la práctica.

8. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

A finales del período gubernamental del Lic. Luis Echeverría, el Partido Revolucionario Institucional se abocó a la tarea de elaborar un documento denominado Plan Básico de Gobierno, el cual sería adoptado por el candidato oficial a la Presidencia de la República y aplicado durante su gestión (1976-1982).

Los objetivos que persigue el Plan Básico, entre otros, son los siguientes:

- " - Lograr un desarrollo integral, esto es, político, económico, social y cultural.
- 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.
- Implantar una política de bienestar completa, sustentada en el derecho al trabajo". (23)

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 planificador 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 y programas de desarrollo, tales como:

- Programa 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. (PND) etc.

(23) Temática de los cien puntos del Plan Básico del Gobierno, México, C.E.N. PRI, Pag. 8

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

9. Secretaría de Programación y Presupuesto.

El proceso de Reforma Administrativa emprendido por el gobierno federal para el sexenio 1976-1982 establece la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sustituyendo a la de la Presidencia se responsabiliza de una serie de atribuciones entre las que destacan las relativas a la planeación del desarrollo.

Es la Secretaría de Programación la encargada de dirigir y regular el proceso planificador que, tomando en cuenta todas las áreas de actividad nacional, ha adquirido durante la presente administración una importancia prioritaria dentro de la política gubernamental.

Entre las funciones que caracterizan a la Secretaría de Programación y Presupuesto como un organismo planificador se encuentran las siguientes:

"1. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social,

el Plan General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los Programas especiales que fije el Presidente de la República;

II. Planear, obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mejor provecho general;

...

VI. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal." (24)

Todo lo señalado anteriormente, configura el perfil de las acciones que se han realizado en México en materia de planificación, así como de los instrumentos institucionales que las han llevado a cabo. En los capítulos siguientes se abordará de lleno el análisis de una parte integrante del proceso planificador como lo es la planeación del desarrollo urbano.

(24) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (Art.32), Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976.

1.3 LA PLANIFICACION EN MEXICO, PERIODO 1976-1982

El proceso de planificación que se ha venido desarrollando por parte del Gobierno Federal, ha dado como resultado la elaboración de planes y programas de desarrollo nacional para cada uno de los sectores de actividad económica de la Administración Pública Federal, que permiten establecer las bases técnicas y la viabilidad política para alcanzar los grandes propósitos nacionales propuestos por el -- Plan Global de Desarrollo, a través del cual se da coherencia a las vertientes sectorial y regional de los objetivos y metas nacionales. En este contexto los planes sectoriales responden a los lineamientos del Plan Global de Desarrollo y guardan estrecha relación entre si -- ya que representan la expresión gráfica del desarrollo del país.

La relación entre estos planes se establece de acuerdo a la incidencia programática de las acciones contempladas en cada uno de ellos.

En este inciso se hará referencia a los objetivos, políticas, estrategias y metas que contemplan cada uno de estos de manera muy general, ya que únicamente se pretende establecer un marco de referencia sobre las acciones de planificación que se están dando en el país.

— PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO

El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero se orienta a lograr una adecuada planeación y programación de la Pesca, ya que ésta debe considerarse como una actividad integrada que abarque desde la captura o cultivo hasta la comercialización y consumo, pasando por la industrialización y transporte de los productos.

Para alcanzar estos propósitos se han planteado los siguientes objetivos:

- "Coadyuvar en forma importante a mantener una autosuficiencia alimentaria dinámica.
- Elevar significativamente los niveles de empleo en todas las fases del proceso pesquero (captura, industrialización, comercialización y actividades conexas).
- Lograr una justa distribución del ingreso generado en la pesca.
- Aumentar significativamente la cantidad de divisas que aporta al país el sector pesquero.
- Propiciar un desarrollo regional equilibrado.
- Mejorar considerablemente el papel que desempeña la pesca en el contexto económico nacional, asegurando el mejor uso posible de los recursos humanos, naturales, financieros, de infraestructura y equipo con base en un desarrollo tecnológico avanzado.

Para el año 2000 México deberá ocupar uno de los primeros lugares entre los principales países pesqueros del Mundo, solo superado por Japón, La Unión Soviética, China, Perú y los Estados Unidos de Norteamérica. Ello será posible gracias a que las investigaciones pesqueras habrán --- abierto a la explotación nuevos campos pesqueros y se habrá estudiado el comportamiento de cardúmenes hasta ahora no capturados.

Estrategias:

Para alcanzar los objetivos antes enunciados el Plan a diseñado las siguientes estrategias:

- Diversificación máxima de las capturas con base en la explotación de especies de escama, así como en la de otros de alto potencial y se impulsará la industrialización, la distribución y comercialización pesquera, utilizando para esto todos los canales al alcance.
- Se promoverá la investigación de los recursos bióticos y el desarrollo de la tecnología pesquera más apropiada para su captura, transformación y comercialización.
- Los volúmenes capturados se aprovecharán íntegramente, se industrializarán, distribuirán y comercializarán en beneficio de los sectores que intervienen en la actividad y de los consumidores.

- Se realizarán estudios de mercado, a fin de conocer la demanda potencial de otros países y la presencia de productos que -- puedan competir con los mexicanos.
- Se establecerán controles estrictos de calidad y se promoverá el desarrollo de nuevas y variadas formas de presentación.
- La investigación y asistencia técnica se adecuarán a la modalidad de pesquerías regionales, de modo tal que las plantas industriales conformen sus escalas en correspondencia con los desembarques programados y se ubiquen estratégicamente para crear polos de desarrollo.

Para la adecuada identificación de los puntos de articulación intersectorial de la política pesquera, se ha procedido a agrupar las diferentes actividades en los siguientes rubros que conforman los programas de desarrollo pesquero:

1. Captura
2. Investigación Científica y Tecnológica
3. Capacitación
4. Insumos - Flota
5. Insumos - Financiamiento
6. Insumos - Industria de Bienes de Capital

7. Infraestructura - Portuaria
8. Infraestructura - Acuicola
9. Infraestructura - En comunicaciones
10. Infraestructura - Auxiliar
11. Organización de Productos y Consumidores
12. Desarrollo de la Comunidad
13. Industrialización
14. Comercialización
15. Fomento
16. Vigilancia
17. Planeación económica y social". (25)

(25) Plan Nacional de Desarrollo Pesquero. 1977-1982; Departamento de Pesca. Agosto de 1977.

— PLAN NACIONAL DE SALUD

El Plan Nacional de Salud se integra al logro de los objetivos del Plan Global de Desarrollo; siendo los Estados y el Gobierno Federal los que contribuyen y estructuran los programas de salud municipales, estos mismos serán la respuesta a los programas de salud y mejoramiento del ambiente que correspondan a la realidad de cada una de las localidades que integran el municipio.

Hoy más que nunca la humanidad necesita preocuparse por su salud, protegerla conscientemente y con sentido común.

En razón de lo anterior el Plan contempla una serie de políticas para dar respuesta a las demandas de la población.

Las políticas seguidas en este Plan son las siguientes:

- "Los Gobiernos de los Estados, deberán elaborar sus proyectos correspondientes.
- Cada municipio debe funcionar como unidad de control normativo y operativo de programas de alimentación (que promuevan la integración y el funcionamiento de Comités de nutrición complementaria, en las localidades de su jurisdicción).

- Atención preferente a la población infantil.
- Apoyo fiscal técnico y político a organizaciones e instituciones que se dediquen al aumento de producción de alimentos, transformación, conservación y distribución.
- Planes relacionados al crecimiento demográfico.
- Adiestramiento y control del personal del servicio social voluntario.
- Promoción de brigadas de auxilio y prevención de accidentes.
- Proporcionar atención gratuita por parte de la SSA en una proporcionalidad de la capacidad instalada de otros servicios oficiales y privados.
- Proporcionar atención médica al sector rural mediante funciones fundamentalmente preventivas.
- Aumentar acciones educativas y fortalecer programas de prevención, control de la contaminación y mejoramiento del ambiente.
- Proporcionar servicio social que permita integrar equipos multidisciplinarios con servicio continuo a poblaciones rurales.
- Investigar y capacitar personal para enfrentar problemas de salud.
- Salud Mental; Inventario

- Fomentar acciones de salud mental comunitaria.
 - Promover acciones recreativas, deportivas y educativas para integrar la familia.
 - Promover los programas contra el alcoholismo.
- Actualizar el inventario de recursos disponibles para satisfacerlos, promoviendo coordinación y programas, difundiendo información respectiva y modo de usarlos.
 - Elaborar planes de salud nacional, estatal, municipal, local, los cuales deben comprender acciones para prevenir, invalidez, rehabilitación de esta, y educación a incapacitados.
 - Crear centros de rehabilitación integral y educación especial.

Aspectos prioritarios considerados en el Plan Nacional de Salud:

- Serán dotados un mínimo de 1000 poblaciones de más de 500 habitantes anualmente de agua potable.
- Por lo menos 8 millones de niños serán vacunados al año.
- La creación de un sistema federal de Hospitales coordinado.
- Crear 5 centros regionales de rehabilitación y educación especial.

Metas propuestas en el Plan.

Higiene, saneamiento y mejoramiento del ambiente.

- Dotar de un sistema de abastecimiento de agua a poblaciones de 2,000 a 3,000 habitantes.
- Construir 2830 obras de dotación de agua en poblaciones mayores de 3000 habitantes.
- Llevar a cabo la construcción de viveros forestales en los municipios.
- Suficiente equipo de control para saneamiento ambiental y de contaminación por emisión vehicular.
- Control de calidad de agua.
- Control de desperdicios radiactivos y contaminantes teratogénicos.

Salud Mental

- Creación de 4 centros de salud mental comunitaria en el D. F. y en 8 Estados de la República.
- Construir albergues para enfermos irrecuperables en los Estados de la República y D. F., así como talleres de rehabilitación, centros de integración juvenil y unidades deportivas en ejidos.

Prevención, control de enfermedades transmisibles.

- Paludismo: erradicar la transmisión en la región del Golfo de México, península de Yucatán y vertiente del Océano Pacífico.
- Onconsercosis: continuar el tratamiento médico en los 3 focos en que existe y completar en el foco norte de Chiapas la 4a. -- etapa del proyecto realizado.
- Otras enfermedades: establecer centros veterinarios antirrábicos durante cada año, en localidades de más de 10,000 habitantes".

(26)

(26) Plan Nacional de Salud 1974-1976. 1978-1980.-Secretaría de Salud y Asistencia. Septiembre de 1974.

— PLAN NACIONAL HIDRAULICO

En 1975 se publicó la 1a. versión del Plan Nacional Hidráulico. Dicha versión marcó el inicio de un proceso sistemático de planeación hidráulica a nivel nacional. El actual marco general de planeación presenta modificaciones consideradas al contarse con un Plan Global de Desarrollo y con planes y programas sectoriales.

El agua como otro de los recursos naturales, debe ser factor que coadyuve al logro de los objetivos nacionales enunciados en el Plan Global de Desarrollo. En la consecución de estos objetivos, juegan un papel fundamental la atención a las prioridades nacionales de alimentos y energéticos y el desarrollo equilibrado y sostenido de los asentamientos humanos y la industria, todo ello de acuerdo con planes y programas sectoriales que, a su vez, deben ser congruentes con la ocurrencia del agua y con los planes para su aprovechamiento y preservación.

Con el objeto de que el agua coadyuve en la mayor medida posible al logro de los objetivos nacionales, sectoriales y regionales, se han formulado las siguientes estrategias hidráulicas:

Estrategias:

- "Impulsar la mejor utilización y la preservación del agua en cada uno de los sectores enunciados.

- Impulsar la implantación de políticas hidráulicas regionales acordes con las nacionales y con las características de demanda y disponibilidad de agua en las cuencas hidráulicas.
- Motivar la mayor participación de los diversos sectores de la población en el uso eficiente del recurso, mejorando su conocimiento sobre los problemas del agua y sus posibles soluciones.

Las políticas delineadas para lograr lo anterior son:

- Aumentar la eficiencia en la irrigación.
- Incrementar las áreas de cultivo con infraestructura de riego y drenaje.
- Perfeccionar el sistema de planeación para lograr una mejor concepción y una más rápida ejecución de los proyectos de aprovechamiento de los recursos agua y suelo.
- Incrementar la producción agrícola para mejorar la dieta de la población rural y urbana mediante el incremento en la productividad de los cuerpos de agua.

Con la finalidad de que se responda a las necesidades de los sistemas usa dos de acuerdo con los planes, políticas y programas de desarrollo y se asegure su congruencia con el marco jurídico, se formularon las siguientes políticas:

- Mejorar la información de distinto tipo relacionada con el agua (climatológica, hidrométrica, hidrológica y la calidad del recurso), así como su utilización mediante:
 - ° El impulso a la coordinación mediante la captación, manejo y difusión de información, con el objeto de utilizarla más eficientemente en la planeación, diseño, construcción y operación de las obras hidráulicas; el incremento en los esfuerzos de sistematización y difusión; la adecuación gradual en cada cuenca de las redes de captación tomando en cuenta el estado actual de las mismas, la infraestructura existente y en proyecto, y los posibles usos del agua.
 - ° El aumento sobre el conocimiento actual de los usos y usuarios del agua, a través del registro de los usuarios y la medición continua de los volúmenes de agua que utilizan; el aumento de equipos que permitan predecir los escurrimientos en tiempo real, con el fin de aminorar los daños causados por inundaciones, mediante sistemas de predicción y alarma especialmente en -

las zonas urbano-industriales y en las planicies costeras sujetas con frecuencia a inundaciones.

- El impulso a estudios regionales de los fenómenos hidroclimatológicos extremos para mejorar la determinación de los gastos máximos de diseño y atenuar los daños -- causados por las sequías.
 - El incremento en el conocimiento de la disponibilidad del agua subterránea, en cantidad y calidad, con base en programas más intensivos de exploración.
- Incrementar el conocimiento de la disponibilidad y uso del suelo a través de:
- La sistematización del inventario nacional del uso del suelo; el mejoramiento en el conocimiento detallado - del uso potencial del suelo en áreas donde es posible la expansión de la agricultura de riego y temporal; y la actualización continua de la frontera agrícola, utilizando para ello los estudios de suelo, agroclimatológicos y los catálogos de proyectos de riego, drenaje y temporal.
- Actualizar periódicamente los planes hidráulicos regionales e integrarlos al Plan Nacional Hidráulico contemplando acciones a -

corto, mediano y largo plazo.

- Adecuar la legislación en materia de aguas para institucionalizar el proceso de planeación; reglamentar los proyectos y la construcción de obras hidráulicas, intensificar las acciones de preservación del agua y suelo; mejorar la definición de normas sobre usos del agua por sector, y efectuar los cambios resultantes del Programa de Reforma Administrativa. Así mismo elaborar normas reglamentarias mediante las cuales se facilite la solución de problemas específicos". (27)

(27) Plan Nacional Hidráulico, 1975.- Comisión del Plan Nacional Hidráulico, S. R. H.

— PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL.

El Plan de Desarrollo Industrial 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 y social, 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 caracterizaba 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 básico.
- 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, atacando 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 y jerarquizado prioridades que articular 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 complementariedad 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 productivas y fomento a las exportaciones de manufacturas.

Políticas de Fomento Industrial

Dentro de este rubro de políticas, estas 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." (28)

(28) Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Presentación Resumida, "Diario Oficial", 17 de mayo de 1979.

— PLAN NACIONAL DE EDUCACION

En 1977 se elaboró el Plan Nacional de Educación, que comprendió un análisis cualitativo completo de la situación educativa en México y un señalamiento de posibles soluciones a los problemas encontrados.

Durante 1978 se completó y concretó el plan de acción, concibiéndolo como proceso permanente. A la fecha se han precisado los objetivos programáticos para orientar y organizar toda la acción educativa, se han definido prioridades y se han fijado las metas.

Cinco objetivos orientan y ordenan el programa educativo del Gobierno Federal.

Estos cinco objetivos responden a la filosofía educativa mexicana, al enorme rezago en educación y a los requerimientos que plantea el desarrollo del país.

Objetivos Programáticos

1. "Asegurar la educación básica a toda la población, particularmente a la que se haya en edad escolar.
2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

3. Elevar la calidad de la educación.
4. Mejorar la atmósfera cultural del país.
5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo, para lo cual es indispensable la desconcentración de los servicios.

En la prosecución de estos cinco objetivos suman esfuerzos la Federación y los Estados, los Municipios y los particulares. Pero son las dos primeras instancias de gobierno las que tienen mayor responsabilidad y absorben la mayor parte del esfuerzo.

Los objetivos señalados se persiguen a través de actividades agrupadas en 52 programas. Para jerarquizar las acciones y dedicar los mejores esfuerzos a resolver los más apremiantes problemas, 12 de ellos son prioritarios.

1. Primaria para todos los niños.
2. Castellанизación de la población indígena monolingüe.
3. Educación de adultos.
4. Coordinación y racionalización de la educación superior.
5. Fomento de la educación territorial de nivel medio superior.
6. Impulso a la formación superior y a la investigación pedagógicas en la Universidad Pedagógica Nacional.
7. Mejoramiento del sistema de formación de maestros.

8. Mejoramiento de los contenidos y métodos educativos.
9. Promoción del hábito de la lectura.
10. Mejoramiento de la eficiencia administrativa.
11. Desconcentración de la administración y de la operación de los servicios educativos.
12. Mejoramiento de la administración de los recursos humanos.

Cada uno de los 52 programas que organizan toda la acción educativa y responden a su vez a los cinco objetivos señalados, tienen establecidas metas específicas.

Las principales metas que se proponen, son las siguientes:

- Ofrecer un año de preescolar o su equivalente al 70% de los niños de 5 años (actualmente 15.4%).
- Ofrecer primaria completa a todos los niños.
- Ofrecer el acceso a la secundaria completa a todos los egresados de la primaria.
- Enseñar español a todos los niños indígenas monolingües de 5 a 7 años.
- Reducir el analfabetismo en el país al 10% de la población -- adulta (en la actualidad es de aproximadamente 20%).

- Lograr que 3 millones de adultos con primaria incompleta y 2 millones con secundaria incompleta acrediten dichos ciclos, o que estén incorporados a los servicios de educación para adultos.
- Aumentar de 9% a 20% la proporción de quienes se inscriben en carreras terminales de nivel medio superior.
- Revisar de manera permanente, con la participación de los maestros especializados, contenidos, métodos, planes y programas educativos en los niveles básico y normal, para ser implementados a partir de 1980.
- En coordinación con las dependencias responsables, coadyuvar a producir e inducir la producción de programas culturales y recreativos de alta calidad hasta alcanzar el 12.5% del tiempo de transmisión de los canales de radio y televisión.

Este conjunto de metas que se han establecido dentro del Plan Nacional de Educación responden al interés del Gobierno Federal de corregir el enorme rezago educativo y avanzar en el logro de los objetivos del sector, las cuales solo podrán alcanzarse con el concurso de todos los responsables de la acción educativa". (29)

(29) Plan Nacional Educativo 1979-1982. Secretaría de Educación Pública. Septiembre 1979.

— PLAN NACIONAL DE TURISMO

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

(30)

El Plan Nacional de Turismo 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". (31)

Asimismo, en su elaboración "se consideraron los planes y políticas de los demás sectores de la administración pública federal,

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

(31) IDEM.

lo que asegura la congruencia de sus políticas con la global y las sectoriales". (32)

Objetivos del Desarrollo Turístico

"Se estructuraron sobre la base de cuatro: dos objetivos básicos de resultados y dos objetivos básicos operativos". (33)

Objetivos Básicos de Resultados:

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

(32) IDEM.

(33) IDEM.

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". (34)

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.
- 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.

(34) IDEM.

- 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". (35)

- 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".

- Tarifas

En este rubro "será necesario utilizar los instrumentos de la política de precios establecidos por la Ley Federal de Fo-

(35) IDEM.

mento al Turismo; registro de los establecimiento de servicios turísticos, autorización de los precios y tarifas de dichos establecimientos y vigilancia y control de la prestación de los servicios". (36)

(36) IDEM.

— PLAN NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

El Plan de Fomento Cooperativo persigue lograr la integración económica del sector social tanto para que tenga capacidad de decisión en el proceso productivo, así como para alcanzar una justa distribución del ingreso; para lograr esto el Plan involucra a los otros dos sectores que son el público y privado, buscando establecer vínculos sólidos de organización y cooperación entre el sector campesino y el sector obrero. En razón de ello el Plan se ha propuesto los siguientes objetivos:

A largo Plazo:

- "Prever para el año 2000, la configuración de un sistema cooperativo integrado, suficiente en lo económico y eficiente en lo administrativo y tecnológico, para coadyuvar con efectividad a dar cumplimiento a la norma constitucional de garantizar el derecho al trabajo, así como a la dignidad y al bienestar que genere el trabajo.

A corto plazo:

- Reestructurar el movimiento cooperativo y el aparato estatal que lo impulsa, a fin de sentar las bases para la integración social y crear las que requiere su mayor y más eficaz participación en la vida social y económica de la nación.

Los objetivos intersectoriales más importantes que se relacionan con dicho Plan son:

SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

- Fomentar la creación de cooperativas que trasciendan el ámbito de propiedad ejidal, comunal y privada, respetando la forma de tenencia de la tierra, para estimular el desarrollo de actividades agropecuarias capaces de incorporar al desarrollo económico y social a los campesinos sin tierra, para contribuir de esta manera a detener la migración rural-urbana, generar y retener un mayor excedente económico que permita la capitalización del campo y lograr establecer un equilibrio entre las regiones del país.

SECTOR PESCA

- Constituir unidades de producción que respondan a los ciclos integrales productivos de las diversas especies, para contar con alimentos a bajo costo y disminuir el índice de desempleo abierto.

SECTOR INDUSTRIAL

- Promover y fomentar la creación de cooperativas que produzcan bienes de consumo básico, sobre todo alimentos, así como aquellas, dentro de la pequeña y mediana industria, que por su naturaleza sean capaces de absorber y de incorporar a los artesanos a formas más modernas de organización y productividad que les proporcionen remuneraciones más justas.

SECTOR COMERCIO

- Fortalecer la estructura estatal de abasto popular, alentando la creación de cooperativas de consumo capaces de atender necesidades básicas de la población.

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- Fomentar la creación de cooperativas que prestan el servicio público federal de maniobras terrestres, fluviales, lacustres y marítimas, sobre todo en sus modalidades de acarreos y cargadura y promover que haya mayor eficiencia en las que prestan el servicio de autotransporte de pasajeros.

SECTOR TURISMO

- Fomentar cooperativas de servicio de hospedaje, de preparación de alimentos y bebidas, fundamentalmente en las áreas en las que se pretende promover el turismo social.

SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS

- Propiciar que los grupos de menores ingresos se organicen en la forma de cooperativas destinadas a resolver sus problemas de vivienda.

SECTOR EDUCACION

- Garantizarle a los cooperativistas y a sus familiares el acceso a la educación básica y media-superior para mejorar sus conocimientos, preparación técnica y cultural.

SECTOR SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

- Establecer en las cooperativas un programa de capacitación y prevención en materia de seguridad e higiene en el trabajo -- que reduzca los riesgos y los siniestros profesionales.

SECTOR LABORAL

- Promover el incremento de la productividad en las cooperativas a través de programas de capacitación o adiestramiento para el trabajo.

Para alcanzar tales objetivos, el Plan de Fomento Cooperativo ha establecido las siguientes políticas:

PROMOCION Y ORGANIZACION

- Promover y establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales sencillos y expeditos que permitan agilizar el registro, constitución y/o cancelación de sociedades cooperativas.

GASTO PUBLICO

- Las políticas de inversión pública se orientarán preferentemente al apoyo de la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, especialmente en zonas marginales.

FINANCIAMIENTO

- Se conjugarán los criterios de rentabilidad económica y utilidad social, procurando un tratamiento preferencial a los proyectos que generen mayor número de empleos y produzcan y/o distribuyan bienes socialmente necesarios.

ESTIMULOS FISCALES Y PREFERENCIAS

- Prever y asegurar los mecanismos que instrumenten políticas definidas de reinversión de los rendimientos, que permitan el crecimiento permanente de las cooperativas, así como - establecer formas sencillas de tributación en las obligaciones fiscales no exentas.

EDUCACION, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

- Para elevar la productividad en las cooperativas y acentuar el arraigo de los cooperativistas en su lugar de origen, es - relevante estructurar sistemas de capacitación y adiestramiento en planta que respondan a sus necesidades cotidianas.

COMERCIALIZACION

- Adquisición preferencial de los artículos cooperativos por -- parte del sector central y paraestatal del Estado.
- Estímulos a los intercambios comerciales entre cooperativas y entre las diferentes formas de organización social para el tra-
bajo, autorizando tarifas preferenciales en los servicios públi-
cos.

BIENESTAR

- Incorporar a los cooperativistas al régimen de seguridad social.

INFORMACION

- Diseñar y mantener en operación el sistema de información -- cooperativa, a través de los procedimientos técnicos más modernos, a fin de proporcionar la información necesaria que permita formular los programas de acción cooperativa.

REFORMA ADMINISTRATIVA

- Vincular las acciones del Plan a los Programas de Reforma Administrativa del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados, para facilitar y agilizar el cumplimiento de las metas propuestas por el mismo". (37)

(37) Plan Nacional de Fomento Cooperativo 1980-1982; Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo. Junio 1980.

— PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

El Plan de Desarrollo Agroindustrial, surge ante la necesidad de aumentar, normar y regular el desarrollo agroindustrial del país, mediante métodos y procedimientos que permitan y faciliten la coordinación en la toma de decisiones y en las acciones emprendidas por el sector público, sector social y privado, en materia agroindustrial, buscando resolver los problemas suscitados por el olvido y descapitalización del sector agropecuario y forestal; en razón de lo el Plan se ha propuesto los siguientes objetivos:

Objetivos Generales:

- Coadyuvar al logro de la autosuficiencia dinámica en los productos básicos de consumo popular, de origen agrícola, pecuario y forestal;
- Aumentar los ingresos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, mejorando su capacidad de generación y retención del valor agregado;
- Establecer una base productiva agroindustrial que sea sólida y que coadyuve a un desarrollo rural, armónico e integral;
- Regular las acciones que el sector público emprenda e inducir las de los sectores social y privado en materia de desarrollo agroindustrial.

Para alcanzar tales objetivos, el Plan de Desarrollo Agroindustrial ha establecido y jerarquizado prioridades que articulen la agroindustria y éstas son:

- Fortalecer la agroindustria campesina con sólidos apoyos institucionales, para que el sector agropecuario y forestal se incorpore a las instancias de transformación y comercialización.
- Acentuar la intervención del estado en los procesos agroindustriales cuando se trate de actividades productivas, regiones y productos de alto valor estratégico.
- Favorecer la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios mediante una acción institucional que promueva la comercialización y abastecimiento de sus productos, de manera conjunta, para mejorar los términos de transacción ante los agentes transformadores.

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

- Crédito y Financiamiento.

Se aplicará el crédito a aquellos productores que, por contar con reducidos márgenes de garantía real, generalmente quedan fuera de la cobertura crediticia.

- Estímulos y regulación fiscal.

Esta política está encaminada a poner en práctica, el conjunto de estímulos fiscales que otorga la legislación a través de los siguientes decretos:

- ° A empresas que llevan a cabo nuevas instalaciones industriales.
- ° Para la desconcentración territorial de las actividades industriales.
- ° Para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales.

- Inversión y Gasto Público

La finalidad de ésta, es lograr la compatibilidad entre su asignación y su ejercicio, de acuerdo con las prioridades establecidas por el Plan.

- Comercialización

- Simplificar la estructura de intermediación, promoviendo canales de comercialización más directos a través de las abastecedoras del Estado y de las empresas paraestatales.
- En materia de precios se tratará de satisfacer la demanda de productos básicos, a precios accesibles para los sectores rurales y urbanos de menores ingresos.

- Inversiones y Empresas Extranjeras

El estado regulará el monto, tipo y condiciones de las inversiones, utilizando el sentido social de la inversión pública, como un contrapeso que otorgue cobertura a los productores primarios y amplíe sus expectativas de competencia.

- Desarrollo Científico y Tecnológico

Esta considerará la conveniencia de utilizar, cuando sea factible, una tecnología de acuerdo con las características y disponibilidad de la fuerza de trabajo, así como la capacidad técnica existente.

- Organización e Integración Productiva

Crear las condiciones requeridas para que el desarrollo agroindustrial sea orientado de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan.

- Administración Pública

Definir y precisar las fronteras intersectoriales y establecer los mecanismos de coordinación, control, apoyo y de servicio". (38)

(38) Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982; Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Julio 1980

— PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 80-82

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 es el instrumento primordial de la reforma económica, social y política, emprendida por el Estado para la planeación del desarrollo. Constituye el enfoque totalizador de las acciones de planeación de los diversos sectores, dotándolos de congruencia y enmarcándolos en los objetivos de mediano y largo plazo del proyecto nacional.

En el Plan se han sintetizado y ordenado los planteamientos que se derivan de los planes de los diversos sectores, haciendo posible su integración en una sola estrategia nacional de desarrollo. Podemos considerar a este Plan como el elemento de orientación y concertación básico del sector público. Por ello busca ordenar en el tiempo y en el espacio la actividad gubernamental para darle sentido y congruencia.

En base a lo anterior se hará una descripción muy general de los objetivos, políticas y estrategias más sobresalientes del Plan, ya que en los párrafos precedentes se han descrito en forma sucinta a los otros planes y programas nacionales de Desarrollo, los cuales vienen a quedar integrados dentro del PGD.

OBJETIVOS NACIONALES

- "Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población, empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a 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.

Los objetivos anteriores se desprenden de la filosofía política y del diagnóstico de la realidad actual.

El PGD señala también en su contexto la estrategia para el cumplimiento de los objetivos propuestos, identificando a esta como:

Estrategia Global hacia el empleo.

La estrategia se orienta fundamentalmente hacia el empleo por ello no se persigue un crecimiento a cualquier costo, sino uno cuyo ritmo, si bien alto, no ponga en peligro su permanencia y su equidad. La Estrategia apoya

simultáneamente los 4 objetivos del Plan. Para lograr este propósito se -
identificaron variables estrechamente ligadas a los objetivos y se fijaron me-
tas para tales variables. Veintidos políticas básicas integran la estrategia;
ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a
disposición del sector público:

1. Fortalecer al Estado.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propó-
sito básico de la estrategia.
4. Consolidar la recuperación económica.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes
básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de -
capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario para que
se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las ne-
cesidades alimenticias de nuestra población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública elimi-
nando los subsidios excesivos.

10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual la reducción - en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial del consumo a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación para niños y adultos.
16. Vincular la educación terminal-media superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el Sistema Nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar - concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos, en un nuevo esquema regional, con énfasis -

en costas y fronteras.

19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.

20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.

21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior que estimule la modernización, y la eficiencia del aparato productivo.

22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la política del gasto.

Los objetivos y la estrategia antes enunciados requieren de acciones y políticas para hacerlos efectivos.

En razón de ello, dentro del PGD se contempla una serie de políticas bien definidas y que se denominan:

- Política de Gasto Público

La política de gasto plantea como propósitos básicos una reorientación sectorial y regional del gasto hacia sectores y regiones -- prioritarias; proporcionar un crecimiento lo más alto posible, compatible con una inflación decreciente; promover la generación de empleo y orientar el gasto de capital a eliminar los cuellos de botella y a impulsar las actividades productivas estratégicas.

- Política Económica General.

En el marco de esta política se contemplan una serie de políticas específicas orientadas al logro de los objetivos generales establecidos en el Plan. De ellas las más relevantes son:

- ° Política de Empresas Públicas. Se orienta a promover el fortalecimiento de las empresas públicas, imprimiéndoles el carácter de agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país, fortaleciendo el papel del estado como orientador e impulsor del desarrollo económico-social de México.
- ° Política Tributaria. Busca incrementar la captación monetaria en alrededor de 4.5 puntos del producto interno bruto; aumentar la canalización de crédito a sectores básicos y evitar que el crecimiento de la oferta monetaria provoque liquidez redundante.
- ° Política de Estímulos Fiscales. Persigue básicamente apoyar el proceso de crecimiento económico. Mediante ella es posible utilizar los ingresos del sector público a través de subsidios, para inducir el tipo de industria, su localización, la

tecnología empleada y el fomento a la generación de empleos adicionales que requiere el desarrollo nacional.

- Política de Deuda Pública. El principio central de esta política ha sido reducir paulatinamente la dependencia del gasto gubernamental respecto al endeudamiento, ya sea interno o externo, en la medida en que el sector público aumente su generación propia de ahorros.

- Política Financiera. Es objetivo de esta política propiciar una evolución adecuada del mercado de dinero y capitales, que facilite y permita el control de las presiones inflacionarias e incremente y diversifique las fuentes de financiamiento de la economía.

Simultáneamente, la política financiera debe propiciar la consecución de las metas macroeconómicas, la competitividad externa de la producción nacional, armonizar la confiabilidad de la moneda, y la seguridad del ahorro de los instrumentos financieros dentro del marco de flotación y libre convertibilidad del peso.

- Política de Comercio Exterior. Esta política busca vincular eficientemente la economía nacional con la internacional, -

armonizar la estructura del país conjugada con sus necesidades y responsabilidades; su situación coyuntural quedará en una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con un rango de flexibilidad de 10% para garantizar el suministro y la exportación, sin rebasar la cifra de 2.7 millones de barriles diarios. El total de recursos petroleros susceptibles a utilizarse para fomentar la inversión y el desarrollo del país, alcanzará una magnitud de 931,600 millones de pesos en el trienio, recursos que representan 22% de los ingresos totales del sector público al final de mismo.

- Política Sectorial.

La política sectorial se basa en la premisa de que todos los sectores de la sociedad interactúan y se influyen recíprocamente. Por lo tanto, esta se orienta a lograr un equilibrio armónico entre las diversas actividades, de acuerdo a los objetivos que el propio Plan fija.

- Política Regional y de Desarrollo Urbano.

Se plantea cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar concentrando. De esta forma, la política regional y urbana se orienta hacia la solución integral

racionalizar la protección, fomentar mediante programas permanentes las exportaciones y su diversificación.

- Política de Empleo. Ella ocupa un lugar prioritario en la estrategia del Plan Global de Desarrollo, no solo va dirigida contra la desocupación abierta sino también al abatimiento del subempleo, meta que será alcanzada en el me-diano plazo, a través de la política general de desarrollo.
- Política Antiinflacionaria. Se propone lograr un mayor control y una tendencia descendente de la inflación, mediante acciones que incrementen la producción, particularmente - de los bienes básicos, que solucionen los cuellos de botella. Se enfrentará, utilizando todos los instrumentos a disposición del Estado, preferentemente el fomento de la oferta interna y la productividad, modulando el crecimiento del gasto y - compensando su ritmo.

- Política de Energéticos.

Esta política es una palanca básica para apoyar el cumplimiento de los objetivos del Plan Global, es apoyo fundamental para el desarrollo industrial.

La plataforma de producción de petróleo que se ha definido busca

de los problemas causados por la forma y cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica; los lineamientos de planeación regional se orientan por un lado; control del crecimiento desmedido de áreas como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; y por el otro, el fortalecimiento de ciudades intermedias en el interior y a lo largo de costas y fronteras.

- Política Social.

Esta política pretende lograr la movilización más eficaz y exitosa posible de los recursos públicos, sociales y privados, para proporcionar a todos los mexicanos la capacidad de satisfacer sus necesidades, transformándolas en demandas sobre la base de la realización de los derechos sociales consagradas en nuestras leyes.

La política social se ejercerá a través de una acción multisectorial, orientada a enfrentar los desequilibrios y rezagos existentes en la materia, reforzando las acciones puestas en marcha, principalmente para el logro de mínimos de bienestar y atención de las necesidades de la población marginada, dentro de la que

destaca la indígena.

Para alcanzar la política social se ha dividido en siete vertientes que son: demográfica, educativa, de salud y seguridad social, habitacional, de alimentación y nutrición, de atención a marginados urbanos y rurales y de política laboral, organización y participación social, buscando responder a las necesidades de una nueva escala productiva de empleo y de un bienestar más amplio para toda la población.

- Política de Salarios, Precios, Utilidades y Fisco.

Lo básico de esta política, es la configuración de acciones políticas, económicas y sociales que puedan conducir a aumentar en términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

La política se propone lograr un comportamiento equilibrado entre utilidades y salarios, haciendo concordantes los incrementos en la demanda y el estímulo a la producción, a manera de reducir las presiones en los precios, aumentar el poder adquisitivo de los salarios y permitir al mismo tiempo, un estímulo suficiente para que las empresas generen los bienes y servicios necesarios.

La política en referencia, continuará orientándose al objetivo de

mejorar la distribución del ingreso, contribuir a lograr una tasa declinante de inflación, estimulando al mismo tiempo, la reinversión de utilidades, destacando las que se refieren a:

- ° Protección del Salario. Los aumentos de ingreso se determinarán en forma tal que se aumente el poder adquisitivo de los salarios, propiciando que los beneficios del crecimiento y la productividad lleguen a la clase trabajadora.
- ° De modulación de utilidades.
- ° De regulación de precios fortaleciendo la política anti-inflacionaria, y
- ° de acciones fiscales". (39)

(39) Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. Abril 1980.

— PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

A partir de diciembre de 1976, al iniciarse la presente administración, se reconsideraron las prioridades y metas de la política económica y con ellas la política científica y tecnológica, para emprender la urgente tarea de - atenuar los efectos de la crisis económica y salvar los obstáculos que inhibían el crecimiento de la producción y del empleo.

En razón de ello, el presente programa puede considerarse, como el siguiente paso en la planeación de nuestro desarrollo tecnológico y científico.

Objetivos del Programa:

El presente programa ha planteado como objetivos básicos para alcanzar el pleno desarrollo científico y tecnológico los siguientes:

- "Producir energéticos convencionales y no convencionales.
- Lograr la autosuficiencia alimentaria.
- Mejorar la salud pública en toda la nación.
- Combatir el desempleo.
- Alcanzar la autodeterminación científica y tecnológica, y
- Preparar y capacitar los cuadros técnicos y científicos que requiere el actual proceso de desarrollo técnico y científico del país.

Para el logro de las acciones que pretende desarrollar este programa, se han establecido una serie de políticas de ciencia y tecnología en áreas prioritarias sin excluir la atención al desarrollo de las ciencias básicas; las áreas prioritarias se configuraron a partir de las políticas de desarrollo económico y social señaladas por el Gobierno. Las áreas consideradas son en suma: Investigación básica; Agropecuaria y Forestal; Pesca; - Nutrición y Salud; Energéticos; Industria; Construcción, Transporte y Comunicación; Desarrollo Social, y Administración Pública.

INVESTIGACION BASICA

Las políticas para esta área son:

- Se dará apoyo a un sistema de evaluación periódica de los trabajos de investigación a nivel institucional e individual. Los proyectos de investigación de más alta calidad en ciencias -- básicas serán los que reciban apoyo.
- Se apoyará el desarrollo de grupos de investigación ya establecidos y se promoverá la creación de grupos en disciplinas que aún no se practican en el país.
- Se apoyarán programas para integrar a los nuevos investigadores y ex-becarios a grupos ya organizados y a instituciones de educación superior.

AGROPECUARIA Y FORESTAL

- Se impulsarán trabajos ya iniciados de mejoramiento genético para producir variedades superiores de cereales con posibilidad de cultivo en zonas áridas, semiáridas y de temporal.
- Se incrementarán los estudios de selección de las variedades criollas de maíz más productivas y se ampliarán los de ingeniería genética a otras especies de plantas alimenticias, forrajeras e industriales.
- Se realizarán estudios para determinar los tipos de maquinaria que necesitan las distintas zonas agrícolas del país y se impulsará el diseño y la selección de nuevos implementos agrícolas que combinen la fuerza de trabajo humano o animal con el trabajo mecánico.

PESCA

- Se dará prioridad al estudio y evaluación de los recursos pesqueros y la dinámica de las poblaciones para incrementar la explotación e impedir su deterioro prematuro, en particular de los bancos camaroneros costeros y de alta mar.

- Se investigará la tecnificación de los métodos de pesca para aumentar los volúmenes de producción como es el caso del tiburón y la anchoveta, entre otros.

NUTRICION Y SALUD

- Se continuarán las investigaciones sobre el enriquecimiento proteico de maíz y de frijol, el desarrollo de fórmulas de alto valor para la alimentación infantil y de las madres durante el período de gestación y lactancia y sobre procesos para producir alimentos básicos a menor costo.
- Se estudiará la conservación, procesamiento y empaque de alimentos a nivel familiar, almacenamiento y conservación de cualidades proteicas y sistemas de preparación que permitan rescatar en mayor medida las cualidades nutricionales de los alimentos.
- Se estudiarán los mecanismos para capacitar y educar en los servicios de salud al personal médico y al paramédico para llevar estos conocimientos a las zonas más apartadas.

ENERGETICOS

- Se investigarán entre otros las propiedades básicas de yacimientos, catálisis, fisicoquímica y termodinámica aplicada.
- Se harán investigaciones sobre distribución de energía eléctrica, funcionamiento térmico de plantas generadoras y economía de la energía.
- Se disminuirá la dependencia excesiva de los hidrocarburos como fuente de energía. Se apoyarán las investigaciones en energía nuclear, solar, geotérmica y carbón.

INDUSTRIA

- Se investigarán la oferta y la demanda de los servicios de ingeniería y consultoría. Se vinculará a las empresas que prestan estos servicios con las instituciones de investigación para que de manera conjunta resuelva necesidades planteadas por el sector industrial.
- Se elaborarán normas y procedimientos técnicos para diseñar y ejecutar proyectos de complejos industriales.
- Se ampliará la investigación electrónica al desarrollo de partes y componentes para la industria de telecomunicaciones, - - -

instrumentos y equipo para la medicina, control de calidad e investigación científica.

CONSTRUCCION, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

- Se continuarán las investigaciones sobre la infraestructura de carreteras y aeropuertos que aprovechen los materiales locales disponibles y se realizarán estudios sobre diseño estructural.
- La investigación en vivienda se orientará a desarrollar tecnologías propias, intensivas en mano de obra y de bajo costo para apoyar la autoconstrucción de la vivienda popular.
- Se incrementará la capacidad tecnológica del sistema ferroviario mediante estudios de los sistemas operativos, de infraestructura, de calidad y eficiencia del equipo y de técnicas de control.
- Se intensificarán los estudios para ampliar la cobertura de las comunicaciones al medio rural, las investigaciones para el diseño de redes de datos, de tecnología de la comunicación, diseño y desarrollo de prototipos de nuevas terminales de abonado para cubrir las necesidades en el medio rural.

DESARROLLO SOCIAL

- Se investigarán nuevos métodos de enseñanza, aprendizaje ex--

traescolar y de aquellos que contribuyan a elevar el rendimiento escolar, así como diseños de programas permanentes de actualización para los maestros.

- Se analizará la relación entre la calidad de la educación y la demanda de recursos humanos, estudiando la adecuación de los ciclos educativos que favorezcan la incorporación del educando al mercado de trabajo, con énfasis en la educación para grupos marginados.
- Se seguirán apoyando los estudios sobre el proceso de metropolización, en particular el de la Ciudad de México y las estructuras, funcionamiento y regulación en ecosistemas urbanos.
- Se investigará el potencial de grandes centros turísticos de diversas regiones del país y, en particular, sobre el turismo popular en zonas rurales y urbanas.

ADMINISTRACION PUBLICA

- Se realizarán investigaciones en intermediación financiera, emisión de valores, criterios y mecanismos de asignación de crédito. Se han formulado también proyectos para investigar mecanismos oficiales de comercialización, precios, y políticas de compras del sector público.

- Se estudiará el desarrollo de métodos de control presupuestal y contables, control de personal y asignación óptima de recursos.
- Se estudiarán formas para mejorar los servicios y la integración entre los sistemas urbanos y suburbanos; el suministro de equipo; la reglamentación de las condiciones de operación y los niveles de seguridad.

Para la adecuada implementación de las políticas establecidas en este programa se han diseñado mecanismos de vinculación que posibiliten el enlace entre el Gobierno, las instituciones de enseñanza superior e investigación y el sector productivo, a fin de alcanzar el desarrollo científico y tecnológico que requiere el país. Para ello el CONACYT ha emprendido dos acciones que consisten en:

- 1) Ampliar la vinculación del Sistema de Ciencia y Tecnología, que comprenda las instituciones cuyo propósito es descubrir, transferir y promover conocimientos con los sectores productivos, el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales.
- 2) Dar mayor énfasis al desarrollo tecnológico, hasta ahora virtualmente desatendido.

Para la realización de sus tareas, el CONACYT ha utilizado hasta ahora los siguientes mecanismos:

- Programas Indicativos
- Comités de Ciencia y de Consulta Específica
- Grupos Consultivos
- Convenios de Cooperación Científica y Técnica Internacional.

Para realizar las metas del Programa, además de los mecanismos anteriores el CONACYT tendrá que ampliar y fortalecer algunos de los ya existentes y crear otros.

Entre los que se propone fortalecer figuran:

- Grupo Interinstitucional de Programación y Presupuestación Sectorial en Ciencia y Tecnología.
- Centros Regionales de Investigación y Asistencia Tecnológica.
- Oficina de Despachos Aduanales de la Comunidad Científica.
- Convenios entre los Sectores Productivos, Público y Privado, y las Instituciones de Investigación.
- Servicios Centrales de Instrumentación y Laboratorios.

Por último el Programa propone crear el siguiente mecanismo:

- Comités Intersectoriales de Programación en Ciencia y Tecnología, que tendrá entre sus funciones, mantener actualizado este Programa Nacional; enriquecerlo con la incorporación de nuevos programas y proyectos de investigación; supervisar su marcha y evaluar los avances y resultados parciales". (40)

(40) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. 1978-1982; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Octubre de 1978.

- 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.

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 servicios social y nacionalmente necesarios y se generen trabajos para la población desempleada y subempleada.
- Deberán incorporarse en los criterios de aceptación de --

proyectos de inversión pública, consideraciones sobre su impacto en la generación 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 ritmo de actividad productiva. El segundo deberá corregirse el sesgo en favor de la concentración de la actividad por empresas y regiones.
- La política de salarios debe orientarse a reponer el deterioro en su poder adquisitivo, lo que, una vez logrado, permita programar su expansión teniendo en cuenta los aumentos en la productividad.
- En materia de balanza de pagos, es necesario prestar especial atención al uso que se dará a las divisas, lo cual exige adoptar medidas de comercio que, sin afectar el nivel de actividad económica, permitan dosificar los requerimientos de financiamiento 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

- 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 necesarios, 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.

Programas Sectoriales.

- Sector Agropecuario y Forestal
Sus programas son: Programas de unidades especializadas y complejos de producción, el programa de organización de productores y el programa de titulación agraria y actualización y vigencia de los derechos agrarios.
- Sector Pesca
Entre los programas destacan los de acuicultura, captura, industrialización e infraestructura pesquera.
- Sector Industrial
Sus programas son: alimentos, textiles, prendas de vestir, extracción y beneficio de minerales metálicos e industria metálica básica, de minerales no metálicos y fomento de investigación y desarrollo experimental.

- Sector Comunicaciones y Transportes.

Sus programas son: construcción, reconstrucción y mantenimiento de la red ferrea nacional, desarrollo y construcción de puertos comerciales, industriales y turísticos; proyecto, conservación y operación de terminales agropecuarias; regulación y organización del auto transporte, 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, Ciencia y Tecnología.
Sus programas son: de asegurar educación básica a toda la población; vincular la educación propedéutica y terminar 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. (41)

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

— SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

El actual horizonte político y económico de México se contempla bajo la ejecución de proyectos concretos y complejos pero posibles que le permitan abatir sus déficits y cerrar la brecha de desigualdad y pobreza. En este sentido el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se encuentra vinculado a los grandes propósitos nacionales de justicia social e independencia nacional.

El SAM como opción gubernamental, representa un instrumento de diversa naturaleza que se orienta hacia el logro de múltiples metas, entre ellas se mencionan, las de carácter social, económico, nutricional, financiero, -- etc., de ellas las de mayor relevancia son las económicas y nutricionales, sin soslayar a las demás, por lo que su referencia es obligada.

Visto de esta manera el SAM es un planteamiento del Gobierno Federal - cuyo objetivo rector es recuperar la autosuficiencia nacional en cereales, leguminosas y oleaginosas. Para el logro de estos propósitos el SAM ha establecido los siguientes objetivos :

- "Reactivar la producción agrícola y pesquera.
- Actuar sobre los aparatos de transformación y distribución de alimentos populares con el fin de fortalecer la economía campesina.

- Satisfacer demandas populares inaplazables y darle un uso racional y nacionalista a nuestros recursos humanos y naturales.
- Establecer un nuevo desarrollo de la agricultura, pues pretende reorientarla al mercado interno, de manera que sustituya -- sus propias importaciones y libere divisas para inversiones productivas con amplio y rápido impacto en el empleo rural, la -- producción con encadenamientos positivos hacia la industria y distribución.
- Reactivar las bases de las organizaciones campesinas, para que realmente los productores puedan negociar mejores precios y -- captar un mayor excedente económico.

Estrategias de acción del SAM.

El cuerpo de estrategias del SAM están orientadas a alcanzar múltiples metas, analizaremos solo aquellas que inciden en los campos de agricultura; -- la organización campesina; la comercialización; agroindustrialización y -- consumo.

Agricultura:

Las estrategias del SAM en este campo, buscan acabar con la política paternalista y propone entre las acciones más importantes las siguientes:

- Se propone para 1982 producir 13,050,000 toneladas de maíz de 6,533,000 hectáreas de temporal, con un rendimiento de 1.5 toneladas por hectárea. En frijol 1'5000,000 toneladas en 1,990,000 hectáreas de temporal con un rendimiento de 525 kilogramos, y en 344,000 hectáreas de riego con un rendimiento de 1.3 toneladas por hectárea.
- Compartir el riesgo con los campesinos garantizando un ingreso equivalente al valor de la cosecha promedio de cada región, cuando no fructifique el esfuerzo de los campesinos, con lo que se les inducirá al empleo de fertilizantes, semillas mejoradas y plaguicidas para elevar el rendimiento de la tierra.
- Propiciar el cambio tecnológico, vendiendo a los cultivadores acreditados de maíz y frijol de todo el país fertilizantes al 70 por ciento de su precio comercial y semillas mejoradas y criollas tratadas al 25 por ciento de su precio.

Organización Campesina:

Las estrategias en este campo, pretenden reforzar la alianza Estado-campesinos, en este sentido las acciones se encaminan a:

- La revitalización de la alianza del Estado con los campesinos.

- Promover la organización de los campesinos en entidades autónomas y multiactivos.
- Establecer un programa de formación de recursos humanos, en el que todos los técnicos gubernamentales que realizan tareas de prestación de servicios a los productores rurales reciban información, capacitación y adiestramiento sobre las características del proceso de organización, sus técnicas y procedimientos, así como sus modalidades sociales y jurídicas.

Comercialización:

El cuerpo de estrategias en el espacio de la comercialización se enfilan a la adecuación entre la comercialización de los productos básicos y la dispersión característica de los productos primarios, así como a la variedad, calidad y presentación de los alimentos que integran la canasta Básica Recomendable.

- Impulsar la red de comercialización estatal, particularmente -- BORUNCOSA, instrumentando a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) una serie de apoyos adicionales a la comercialización. Se propone ampliar sustancialmente su cobertura geográfica, ligarlo programática y operativamente a los distritos de temporal, ampliarlo para que trabaje - - -

también con la pequeña propiedad que incluya la comercialización del frijol y que distribuya insumos productivos.

- Revertir la situación de intermediación para apoyar a los productores de básicos, que son además los que presentan mayores déficits nutricionales desde dos puntos de vista: como consumidores y como productores. Se propone que la red de almacenamiento de BORUNCOSA se amplíe con una marcada orientación a las zonas con potencial productivo, ya que en la estrategia del SAM se contempla el aprovechamiento de dicha potencialidad y el logro de importantes excedentes comercializables en esas zonas.

Agroindustrialización.

Las estrategias que se plantean para esta área, que representa la más dinámica de las fases que intervienen en los sistemas alimentarios, son las siguientes:

- Dinamizar la agroindustria como elemento orientador del proceso productivo en toda la cadena producción-consumo. De ahí su importancia en la definición estratégica de autosuficiencia alimentaria.

- Dirigir el proceso de agroindustrialización en congruencia con la estrategia de producción-ingreso, agropecuaria y pesquera, fundamentalmente a partir de la promoción de agroindustrias - integradas en aquellos sistemas en los que predomina la población-objetivo como productora y consumidora.

Distribución y Consumo

Las estrategias del SAM, en este campo, pretenden dinamizar y reestructurar la acción estatal procurando ampliar su responsabilidad y a la vez - fomentar la organización de los productores y consumidores en este proceso distributivo.

- Canalizar a través de IMPECSA productos de la Canasta Básica Recomendable (C.B.R.), hasta la población objetivo, teniendo como norma el preferenciar a los canales de distribución vinculados con dicha población.
- Distribuir a través de IMPECSA los productos de la Canasta Básica Recomendable, sujetando su funcionamiento a la dispersión de la población rural, el mercado público, DICONSA, COPLAMAR". (42)

(42) Sistema Alimentario Mexicano-1980-1982; Oficina de Asesores de la Presidencia de la República. Marzo 1980.

II. LA PROBLEMÁTICA URBANA NACIONAL

2.1 Antecedentes del problema.

Al analizar en el capítulo anterior el proceso de planificación en México, pudimos advertir que el desarrollo urbano nunca se había considerado como un objetivo específico de la planeación.

La planeación del desarrollo siempre ha 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, han considerado todos estos aspectos del quehacer económico y 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 agudizarán, 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, incon-

trolable 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 prehispánica con el florecimiento de centros urbanos de la importancia de Teotihuacán y Tenochtitlán... 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 Tenochtitlán -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". (43)

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 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". (44)

Y continúa:

"Los españoles fundaron en la Nueva España

(43) Luis Unikel S. "El proceso de urbanización". En el Perfil de México en 1980. Tomo II. México, Ed. Siglo XXI 1974, pag. 227

(44) IDEM. pag. 228

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 puertos autorizados para realizar el comercio exterior con Europa y con Asia, respectivamente; y finalmente c) Las ciudades mineras, destacando, entre otras, Guanajuato, Pachuca, Zacatecas y San Luis Potosí". (45)

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 factores geográficos tales como que México comparte más de 2000 kilómetros de fronteras con el país más rico del mundo, han sido, entre otros factores,

(45) IDEM, Pag. 228

determinantes del patrón de urbanización del México actual y de las diferencias -más bien adiciones- con la estructura urbana heredada de la colonia." (46)

De lo señalado por Luis Unikel, puede concluirse 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 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:

(46) IDEM, Pag. 228

"... si en el mundo industrializado el crecimiento de las ciudades fue resultado de la 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". (47)

Resumiendo, podemos afirmar que la problemática urbana nacional ha sido consecuencia, en principio, de las condiciones que como colonia tuvo que afrontar el país, y más tarde, de la incapacidad de instrumentar una política de desarrollo equilibrado, orientado a satisfacer las necesidades nacionales como país independiente.

2.2 Primeros pasos para su solución.

Como ya se señaló 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 objeti-

(47) Ignacio Gvalle Fernández "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, Pag. 31.

vo 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 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 traduzca 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 elemen-

tos 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 urbano, o su equivalente, 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 federativa 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 Municipales de desarrollo urbano.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Los Planes Estatales; Los Planes Regionales de Zonas Prioritarias; Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas; Los Planes Municipales y los Planes de Centros de Población, conforman un todo articulado de planeación de desarrollo urbano y que configuran lo que se denomina Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano.

Todo lo anterior -independientemente de los alcances reales que

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 ASPECTOS JURIDICOS

2.2.1.1. REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA 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, generadas por la presión poblacional, 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 esas circunstancias, el Gobierno de la República, se vió en la imperiosa necesidad de definir políticas y de estructurar sistemas que permitiesen planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de sus habitantes. Una respuesta inmediata a esta problemática radica en la reforma del párrafo tercero del Artículo 27;

la adición del Artículo 73 con la fracción XXIX-C y el Artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27

.....

"La nación, tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de 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 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; para el fraccionamiento de los latifundios;

para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

....

....

I a XVIII.-.....

Artículo Segundo.- Se adiciona el Artículo 73 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos con la fracción XXIX-C para quedar como sigue:

Artículo 73.-.....

I a XXIX-B.....

XXIX-C.-Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución.

XXX.-.....

Artículo tercero.-Se adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Artículo 115.-.....

I a III.-.....

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 ter-

cero 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.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una contimidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia." (48)

(48) "Reformas Constitucionales" D.O. de 6 de febrero de 1976.

2.2.1.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Por las razones de orden constitucional antes expuestas, y 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: "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; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, 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". (Art. 1ro. fracción I, II y III)

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

El Artículo 3 de la Ley, señala que, "la ordenación y regulación

de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de la población rural y urbana, mediante:

- I. El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptible 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".

Por otro lado, el ordenamiento jurídico de referencia, establece un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por: "el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las Leyes que los corres

pondientes gobiernos expidan al efecto; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional". (Art. 4º, Fracción I, II, III y IV).

En el apartado de la concurrencia y de la coordinación de autoridades, la Ley General de Asentamientos Humanos en su Artículo 8 dice, "Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas, y de la Federación en el ámbito de su Jurisdicción y competencias".

Por otro lado, se menciona lo que deberán contemplar la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en el ámbito de su jurisdicción.

También se hace referencia a las consideraciones en que se tiene que basar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual señala los lineamientos generales en materia de desarrollo urbano.

Asimismo, se establece que las atribuciones de las Dependencias del Sector Público Federal que tengan relación con el desarrollo

urbano, deberán ser de acuerdo con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social.

En cuanto a convenios de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con las Entidades Federativas y con los Municipios, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas los llevará a cabo en representación del Ejecutivo Federal.

Se especifica también, lo que le corresponde realizar a la Secretaría de Asentamientos Humanos en la materia, así como a las Legislaturas y Ejecutivos Locales y a los Ayuntamientos.

En lo que se refiere a las conurbaciones, la Ley General de Asentamientos Humanos, señala 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". (Art. 18).

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.

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.

En la actualidad, se han decretado seis zonas conurbadas, las cuales son:

- a) Zona conurbada del centro del país. (D.O. de 6 de octubre de 1976 y 16 de junio de 1977).
- b) Zona conurbada de la Desembocadura del Río Balsas. (D.O. de 6 de octubre de 1976 y 16 de junio de 1977).
- c) Zona conurbada de la Laguna. (D. O. de 6 de octubre de 1976 y 16 de junio de 1977).
- d) Zona conurbada de la Desembocadura del Río Ameca. (D. O. de 9 de enero de 1978).
- e) Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad. (D.O. de 9 de enero de 1978).
- f) Zona conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco. (D.O. de 9 de enero de 1978).

En lo relativo a las regulaciones a la propiedad en los centro de po-

blación, 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 diversos planes de desarrollo urbano", -- (Art. 28). Aprobados dichos planes, las autoridades que señalen -- 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 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 correspondientes".* Esta y otras disposiciones correlativas tienen 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 por parte de los particulares el respeto y cumplimiento de los diversos planes de desarrollo urbano,

Por otra parte, 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 corresponda, no sólo no se amplía, sino que se reduce al 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. (49)

(49) "Ley General de Asentamientos Humanos", D.O., de 26 de mayo de 1976.

2.2.1.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La dinámica del desarrollo nacional en la última década, ha generado en el Sector Público Federal, la necesidad de crear los mecanismos institucionales que le permitan satisfacer con eficacia y eficiencia las cada vez más crecientes demandas sociales, lo cual hizo necesario que dentro de la Administración Pública Federal, se efectuaran ciertas adecuaciones a su estructura, organización y funcionamiento que permitiera resolver en lo posible las necesidades y problemas nacionales, efectuándose los ajustes indispensables a fin de evitar las duplicaciones que existan entre algunas dependencias y entidades, precisando responsabilidades y simplificando estructuras, con objeto 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 el programa de Reforma Administrativa enfocada como un proceso participativo, programado y permanente, y que se vé reflejada en la promulgación de la -

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y que ha hecho posible contar con el instrumento normativo necesario para un mejor funcionamiento de la misma.

En la estructura de esta Ley se contempla una serie de disposiciones que norman la acción y ámbito de competencia de las dependencias y entidades del Sector Público Federal, tanto para el Sector Central, como para el Paraestatal, señalándoles a estos sus -- atribuciones de acuerdo a su ámbito de incidencia. Por lo tanto, en esta Ley queda establecido el ámbito de acción de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en cuanto a la -- planeación del desarrollo urbano, en el Art. 37 de la misma Ley, disposiciones que vinieron a complementar las atribuciones que se le asignan a esta dependencia en la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 26 de mayo de 1976.

2.2.1.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

"El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, propone objetivos, políticas y programas que se han considerado adecuadas para el momento presente; sin embargo, se ha formulado con una estructura flexible que pueda irse modificando según las circunstancias lo reclamen.

Constituye el Plan, uno de los elementos básicos de la planeación integral del país, ya que está determinado por el proceso general de desarrollo y, a su vez, lo influye al ser un elemento de la expresión geográfica del mismo.

De este modo se da una interrelación importante entre los aspectos del Desarrollo Urbano y los del Desarrollo Sectorial, que se integran al Plan Global de congruencia en el que se expresa la filosofía política, el modelo del país que queremos, los objetivos sectoriales y su descomposición en metas ubicadas en el tiempo y en el espacio.

En la etapa actual, la función del desarrollo urbano es apoyar al desarrollo económico y social para evitar, disminuir y resolver los problemas que éste pudiera ocasionar y contribuir a multiplicar sus efectos positivos.

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 política a la planeación de los distintos sectores.

Los documentos que integran el Plan Nacional de Desarrollo Urbano abarcan los niveles normativo y estratégico, los aspectos de corresponsabilidad de los sectores de la administración pública y la instrumentación jurídica.

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 a 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 y, para alcanzar tales objetivos, 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, aquellas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente de

ban 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 P.N.D.U., se expidió un decreto presidencial (D.O. del 19 de mayo de 1979) en el que se aprueba el Plan como instrumento normativo, conforme al cuál 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". (50)

(50) "Plan Nacional de Desarrollo Urbano", Versión Abreviada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México 1978.

2.2.1.5. 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 urbanos; 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 declare 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 ordena--ción del territorio nacional;
- V. Aprovechar adecuadamente los recursos naturales y materiales 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 Interurbanos;
- 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 prestación 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 seno de los Comités Promotores del Desarrollo Soció-Económico de los Estados. Para tales efectos, los resultados de los estudios que se efectúen y, en su caso, las pro-- puestas 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 determine 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". (51)

(51) "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano", D.O., 12 de mayo de 1978, México D. F. -- Pags. 34 a la 38.

2.2.2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

2.2.2.1. 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 están 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, aprovechar 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". (52)

(52) Echeverría Alvarez Luis, Primer Informe de Gobierno, 1ro. de septiembre de 1971.

Todo esto, responde al deseo de integrar una nueva estrategia general de desarrollo, animada a responder a las necesidades actuales de la economía y orientada no sólo a asegurar su crecimiento a largo plazo, sino a corregir el rumbo y las prioridades del proceso del desarrollo mismo.

Por otro lado, "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". (53)

Durante el siglo pasado, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Las reorganizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso.

(53) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, Ediciones INAP, México 1975, Pags. 96-127.

"La Reforma Administrativa actual debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico. Reclama, sin embargo, un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico debidamente adaptado a nuestra realidad.

Se tiene plena conciencia además, de que no deben pretenderse imitaciones extralógicas, sin tomar en cuenta los problemas que caracterizan nuestro particular proceso social.

En el pasado se han cometido errores considerables por tratar de copiar mecánicamente medidas adecuadas a países de otro nivel, por su desarrollo o por sus resultados disponibles.

Es conveniente partir del convencimiento de que la Reforma Administrativa no constituye un fin en si misma, y que debe estar - además, fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo integral, económico, político, social y cultural del país, bien sea - que éste se someta o nó a una rigurosa planeación formal". (54)

En el caso de México, la reforma habrá de ser concebida, como - un proceso que coadyuve al establecimiento mismo del sistema de

(54) IDEM, Pag. 111

programación, el cual al quedar implantado, debe orientar a su vez el sentido de los programas de reforma.

Las diversas medidas de reforma que se requieren para resolver los problemas destacados en el sector público, tanto individuales como de conjunto, reclaman como condición previa para su coordinación efectiva, la existencia de un marco de referencia global. Este debe precisar con claridad los objetivos generales y particulares, así como señalar las bases metodológicas que permitan concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí.

El marco de referencia parte de la base de que el aparato burocrático que depende actualmente del poder ejecutivo, está constituido por un complejo conjunto de órganos, estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

Alguna de estas instituciones desarrollan funciones relacionadas con la prestación de servicios o la producción de bienes para la comunidad, mientras otras tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación o control para la acción gubernamental en su conjunto. Existen sin embargo, algunos casos en que la misma entidad se encarga a un tiempo de realizar ambos tipos de actividades. Por esta razón se ha convenido en distinguir para su estudio, las actividades gubernamen-

tales que se consideran como fines (sociales, económicos, políticos y culturales), en sí misma, -como sería el caso de la prestación de los servicios públicos o la producción de bienes para el consumo público de aquellas que están destinadas a prestar apoyo técnico o administrativo para el debido cumplimiento de las primeras- como serían las funciones de programación, presupuesto, información y administración de recursos humanos y materiales, así como de control y evaluación.

El programa global de la Reforma Administrativa debe orientarse, -a la previsión de los cambios que se requieran, a nivel de: a) Instituciones, b) Sistemas de apoyo administrativo y c) Sectores de actividad de acuerdo a la estrategia y a las prioridades que señale el titular del ejecutivo federal.

Las Reformas Institucionales (micro se han encargado a los funcionarios responsables de cada entidad, mientras que la revisión macro-administrativa es responsable del propio ejecutivo, con el apoyo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Administración actual a postulado que sólo una toma de conciencia generalizada y el ejercicio de una franca autocrítica -a todos los niveles- puede debilitar los mecanismos tradicionalistas de auto-

conservación y complacencia, que son causas de la mayores resistencias al cambio y consecuentemente, a las Reformas Administrativas que reclama nuestro desarrollo". (55)

De esta forma se busca contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad de gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr una verdadera Reforma Administrativa, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

La Reforma Administrativa, como esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el estado; asignar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, di-

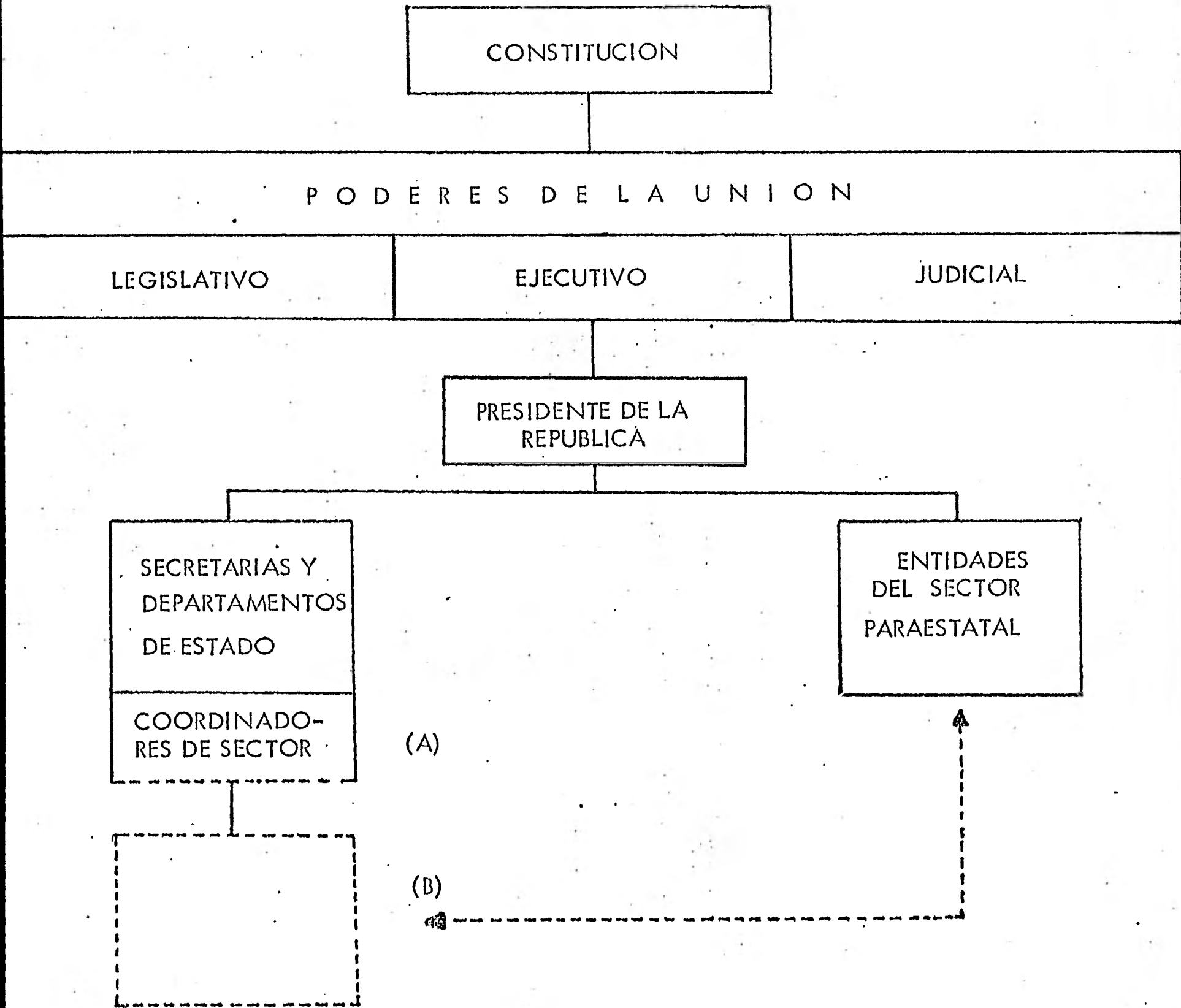
(55) IDEM, Pag. 127

námica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo con una política de gobierno.

En la actual Administración Pública Federal en la que se detecta un cambio de grandes magnitudes en cuanto a su estructura y funcionamiento, para dar cause a nuevos planteamientos y la puesta en marcha de diferentes planes y estrategias de las dependencias y organismos que comprenden el Sector Público, muestra que mediante la debida coordinación y la colaboración los elementos involucrados en este proceso, se podrán resolver algunos de los principales problemas que se enfrenta la Administración Pública Federal.

Efectuando un análisis de los cambios que se operaron en el proceso encontramos:

1. Modificación de Estructura

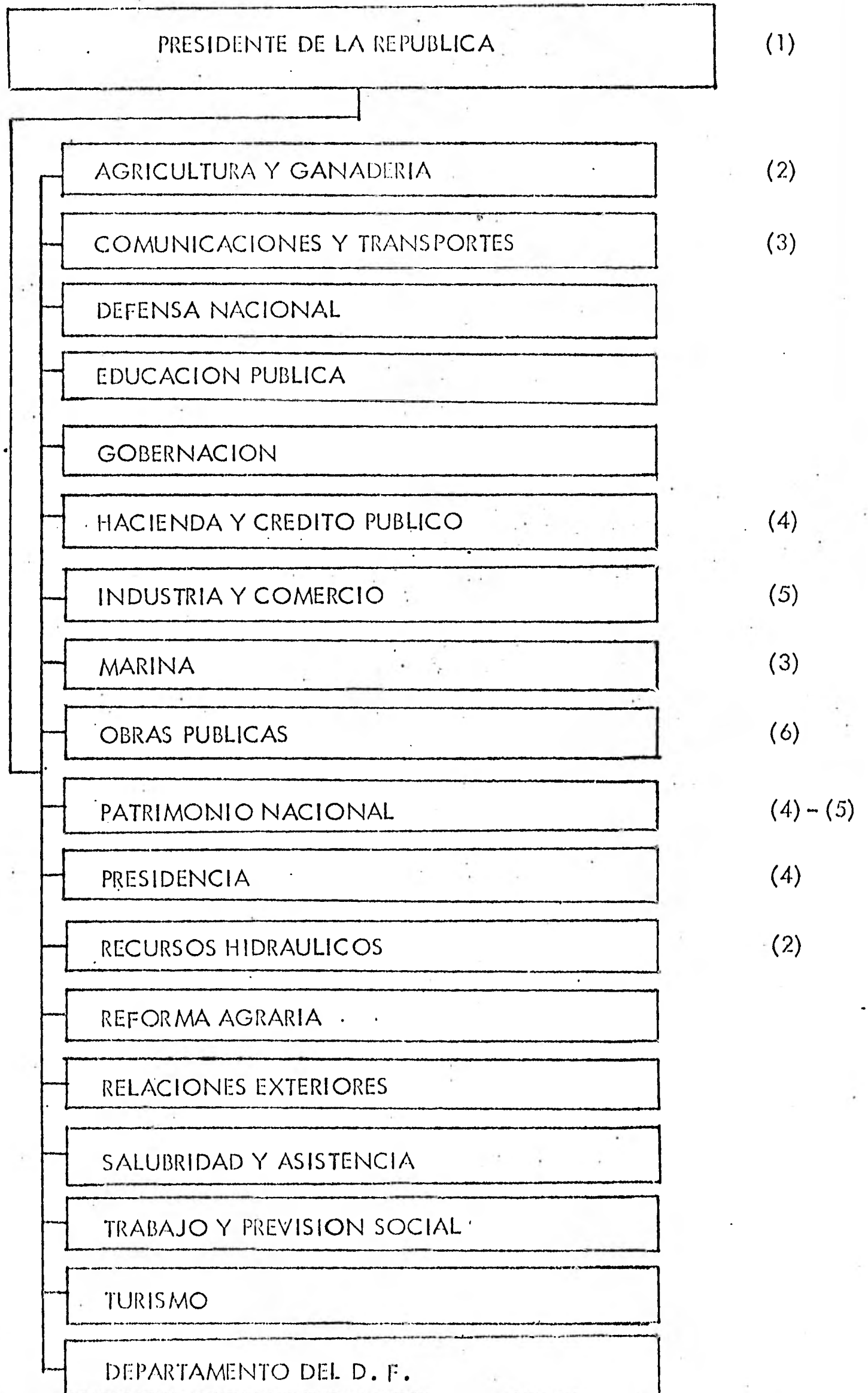


- a) Las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyen en unidades de responsabilidad sectorial y amplían sus funciones con las de: planeación y conducción de la política de cada sector; coordinación de las entidades del sector paraestatal que ahora se ubiquen en el ámbito sectorial a su 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.

2. Modificaciones de funciones a primer nivel.



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".

(56) Y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, "El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la Ley". (57)

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". (58)

3. Nuevos Procedimientos.

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

(56) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "Diario Oficial", 29 de diciembre de 1976, Art. 4.

(57) IDEM, Art. 5

(58) IDEM, Art. 6

pública 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". (59); -- 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".

(60); 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". (61), y apoyo administrativo "Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo admi

(59) IDEM, Art. 9

(60) IDEM, Art. 51

(61) IDEM, Art. 17

nistrativo en materia de planeación, programación, 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". (62)

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.

Sin embargo, se piensa que esta restructuración es un primer paso

(62) IDEM, Art. 20

al que seguirán el agrupamiento de Secretarías y Departamentos por sectores, con la consiguiente creación de un nivel jerárquico intermedio entre el Presidente de la República y las dependencias del Sector Central.

Consideramos que las modificaciones van dirigidas a lograr una mejor operación gubernamental y que son de naturaleza modular e intermedia; que habrá nuevos cambios junto con medidas, mecanismos e instrumentos aplicables directamente a la problemática nacional y en algunas ocasiones independientes al nuevo --reacomodo de funciones.

En cuanto a los procedimientos incorporados a la nueva estructura, su necesidad está implícita en los requisitos de una mejor administración.

El no programar conlleva como resultante el ser víctima de los acontecimientos. El actuar sin saber hacia dónde y para qué, -- sin la predeterminación técnica y formal de objetivos y metas -- que sirvan para orientarse, conduce a la acción irracional y al desperdicio de recursos del cuerpo social. No coordinar implica aceptar la dispersión de acciones, la falta de oportunidad, -- la incoherencia, el dispendio de recursos y aún las acciones con

tradicitorias. Empero, el cómo realizar la programación, la fijación de objetivos y la coordinación, así como la desconcentración; a través de qué mecanismo, con qué lineamientos y, lo más importante, el asegurar que se cumplan establecerá la diferencia entre una buena intención y una realidad; un planteamiento teórico administrativo y una administración eficiente, real.

Provocar y permitir la participación de los actores en la Reforma Administrativa implicará conocer un programa de gobierno con metas y plazos factibles y creíbles, así como su avance, resultados, cumplimiento, obstáculos, desviaciones y correcciones. Igualmente importante será el conocer en cada caso cuáles son las Dependencias responsables, las áreas geográficas de aplicación y los públicos involucrados.

En la planeación se formalizan la programación y el presupuesto - en la Secretaría del Ramo, con sendas subsecretarías.

Se plantea la formación a niveles global, sectorial, y regional, y se establecen condiciones y características de participación en sentido ascendente y compromiso en sentido descendente.

En materia de control se deja en manos de la Secretaría de Programación y Presupuesto el nivel global, auxiliándose de la Subsecre-

taría de Evaluación; y en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como coordinadores del sector, el control, a nivel sectorial.

Los beneficios deberán ir en relación a la disminución del gasto público por racionalización en el uso de los recursos; mayor rendimiento por políticas de asignación de recursos con prioridad, jerarquía y coherencia; satisfacción creciente de necesidades nacionales presentes para subvenir a las futuras.

Para su logro habrán de cumplirse algunos requisitos, como son: -- que se realice y opere el programa de gobierno; que se establezca y opere el control gubernamental; que se diseñe e instale un sistema de información de apoyo oportuno, veraz, completo y modular, y que las acciones gubernamentales sean oportunas y congruentes.

La ejecución en base a cada lineamiento de la Reforma Administrativa 1976-1982, habrá de ser dirigida, coordinada, fomentada, promovida, impulsada y aún intervenida a todo nivel jerárquico del aparato gubernamental desde los titulares de las Secretarías y Departamentos, hasta los empleados, para no dejar una brecha entre las ideas-decisiones y las acciones-resultados.

En nuestra época de alto desarrollo tecnológico en la cual, en contraposición, la humanidad se enfrenta a un mundo en crisis asignado por desequilibrios y reclamos sociales, económicos y políticos, así como por fuertes cambios culturales, crisis de energéticos y hambruna, el proceso de transformación del aparato gubernamental, inmerso en el contexto de la problemática mundial, deberá lograr una viabilidad positiva para resolver las cuestiones de la problemática nacional, como son:

1. La injusta distribución del ingreso; desequilibrio regional y pobre distribución de oportunidades.
2. El desempleo y subempleo.
3. La problemática socioeconómica y cultural del agro.
4. La concentración urbana de poder y riqueza junto con la marginación social, económica y política de las zonas rurales.
5. La falta de integración y congruencia del sistema científico, tecnológico y educativo en sus partes y con las necesidades del país.
6. La baja eficiencia de la empresa nacional, entendiendo ésta como la mayor producción de bienes y servicios

que sean satisfactores reales, posibles de jerarquizar en prioridades sociales, "con la menor utilización de recursos.

La Reforma Administrativa deberá ser un pilar en la resolución y desarrollo del futuro del país.

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 Comercio. 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.

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

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

ASENTAMIENTO HUMANOS Y OBRAS PUB.

(6)

PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

(5)

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

(4)

REFORMA AGRARIA

RELACIONES EXTERIORES

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

TURISMO

DEPARTAMENTO DE PESCA

DEPARTAMENTO DEL D. F.

2.2.2.2. SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

Dentro del proceso legislativo en materia de Asentamientos Humanos, un paso sólido mas lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976. Este nuevo ordenamiento legal 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 espacial 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, las cuales son:

1. Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, la que tiene entre otras las siguientes - atribuciones: (63)
 - Evaluar en forma permanente el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
 - Sugerir criterios para compatibilizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano con los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales;
 - 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;
 - Proponer criterios para la formulación de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, cuando los gobiernos de los Estados y Municipios lo soliciten.

2. Dirección General de Reservas Territoriales, la cual tiene - entre otras las siguientes atribuciones: (64)
 - 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;

(63) "Reglamento interior de la SAHOP" Diario Oficial 16 de agosto de 1977, Art. 17.

(64) IDEM, Art. 18.

- Captar información sobre los problemas que en la materia tienen los Estados y Municipios, y asegurarlos en la aplicación de las medidas que se requieran;
 - Estudiar y hacer proyecciones sobre la demanda futura, respecto a reservas territoriales del Sector Público Federal;
 - Proponer las bases y lineamientos para la instrumentación de una política unitaria en materia de reservas territoriales por parte del gobierno federal;
 - Proponer programas orientados a la constitución de reservas territoriales, así como bases y criterios para su aprovechamiento;
 - Elaborar estudios que le permitan proponer normas técnicas para determinar la capacidad de uso del suelo considerado para constituir reservas territoriales.
3. Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, quien tiene entre otras las atribuciones siguientes: (65)
- Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Vivienda del Sector Público Federal;
 - Evaluar en forma permanente, los planes y programas en materia de vivienda que lleven a cabo las dependencias

(65) IDEM, Art. 19

y entidades del Sector Público Federal.

- Realizar investigaciones y estudios que permitan valorar las necesidades de vivienda, equipamiento, infraestructura y suelo urbanos; y recomendar políticas y alternativas para su solución;
- Promover medidas que estimulen la aplicación de inversiones en programas de construcción de viviendas de interés social.

4. Dirección General de Ecología Urbana, la cual le corresponden entre otras las siguientes atribuciones: (66)

- 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;
- Realizar estudios sobre el funcionamiento de las ciudades, y proponer lineamientos para una política ecológica;
- Promover programas y normas técnicas para controlar y mejorar las condiciones físico-naturales de los asentamientos humanos;
- Proponer a la autoridad competente, acciones prioritarias en relación con la prevención, control y mejoramiento

(66) IDEM, Art. 20

to del medio ambiente en los centros de población;

- 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;
- Sugerir lineamientos para el establecimiento de condiciones más favorables en la interrelación entre las diversas zonas de los centros de población;
- Proponer criterios para la delimitación y conservación de espacios abiertos;
- Proponer criterios y procedimientos para determinar el impacto ambiental de las diversas obras y proyectos.

5. Dirección General de Centros de Población, quien tiene entre otras las siguientes atribuciones: (67)

- Elaborar diagnósticos y proyecciones relativos al desarrollo de los centros de población;
- Estudiar y proponer lineamientos concretos para realizar las acciones de fución, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- Elaborar y proponer programas y proyectos, conducen-

(67) IDEM, Art. 21

tes a la integración de asentamientos humanos geográficamente dispersos y con población reducida;

- Realizar estudios que fundamenten el establecimiento de criterios y normas para los programas de descongestionamiento de los centros urbanos;
- 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.

6. Dirección General de Participación de la Comunidad, la cual tiene entre otras las siguientes atribuciones: (68)

- Realizar estudios para determinar las características y tendencias del medio económico y psicosocial en que se desenvuelven las comunidades y determinar sus necesidades;
- Realizar estudios a fin de proponer lineamientos generales para la estructuración de una política de participación de la comunidad para su desarrollo;
- Promover o realizar programas de capacitación, difusión y comunicación para alentar y aplicar los programas de participación de la comunidad.

(68) IDEM, Art. 22

Actualmente, esta Dirección General ha sufrido una serie de adecuaciones 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; de participación de la comunidad y el de administración del desarrollo urbano. (69)

- Realizar investigaciones tendientes a conocer las características de organización y funcionamiento de las dependencias federales, estatales y municipales que tengan relación directa con la ejecución de políticas de desarrollo urbano, proponiendo las adecuaciones o reformas que permitan su mejor operación;
- Promover la difusión y comunicación de los programas operativos que se contemplan en el Sistema Nacional de Planeación;
- Asesorar a las entidades federativas y a los municipios

(69) Bases para la modificación, reforma y adición del Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano.- Mayo de 1979 (Proyecto)

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;

- 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;
- 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;
- 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);

- 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 proporcionan a la comunidad;
 - 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
 - Diseñar y establecer los mecanismos e instrumentos de índole administrativa, que favorezca 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. Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, la cual tiene entre otras las siguientes atri-

- Elaborar programas de obras de prevención y Atención a los Asentamientos Humanos afectados por desastres producidos por fenómenos físicos y siniestros;
- Intervenir en coordinación con las dependencias y entidades que deban participar en la atención de las - - emergencias, en la ejecución de las obras correspon--dientes;
- Elaborar en coordinación con las demás dependencias competentes programas para motivar, educar y organi_ zar a la comunidad, para su activa participación en la prevención y rehabilitación de zonas devastadas;
- Realizar estudios para diagnosticar posibles efectos y - riesgos en áreas expuestas a desastres;
- Elaborar un inventario y diagnóstico de las poblaciones susceptibles de desastres por inundaciones, sismos, me- teoros, incendios, explosiones, fenómenos físicos, u - otros;
- Proponer sistemas de predicción, información y alerta de desastres;
- Participar conjuntamente con otras dependencias, enti- dades o particulares, en acciones para evacuar a los -

damnificados en zonas devastadas, así como en el abastecimiento y distribución de víveres, ropa, - atención médica y demás requerimientos;

- Prestar asesoría técnica para evaluar daños en las zonas afectadas por desastres.

A su vez, desde 1974 en los 31 Estados de la República, se estableció un "Centro SAHOP", como órgano administrativo desconcentrado, dependiendo jerárquicamente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el que dentro del ámbito territorial 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 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, en proceso de liquidación y varios Fideicomisos para construir, administrar u operar

obras urbanas.

Asimismo, en 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo fundamental es actuar como instrumento de coordinación, comunicación, colaboración y evaluación de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que concurren a ella, a efecto de que la política de Asentamientos Humanos sea compatible con las demás políticas sectoriales del Gobierno Federal; así como para promover la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Además, se han establecido seis Comisiones de Conurbación interestatales, integradas por representantes de los tres niveles de gobierno involucrados en las zonas conurbadas declaradas por el Presidente de la República. Dichas Comisiones son las siguientes:

1. Comisión de Conurbación de La Laguna.
2. Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas.
3. Comisión de Conurbación del Centro del País.
4. Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Ameca.
5. Comisión de Conurbación de Manzanillo - Barra de Navidad.

6. Comisión de Conurbación de la Desembocadura
del Río Pánuco.

Por último, es importante señalar que en los niveles estatales y municipales, las administraciones públicas locales, han fortalecido su organización administrativa a partir de la promulgación de sus Leyes de Desarrollo Urbano. Para tales efectos, se han establecido entre otras, entidades públicas, Direcciones General de Planeación y Urbanismo o su equivalente, Comisiones Coordinadoras y Consultivas de Desarrollo Urbano, Comites Municipales de Desarrollo Urbano, Consejos de Colaboración Municipal para Obras y Servicios Públicos y Juntas de Veciso, entre otras.

2.2.2.3. COMISION 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 su 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" (70) con el fin de que las políticas que se adopten en la materia

(70) Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano D.O. del 16 de junio de 1977.

en cuestión "sean congruentes y compatibles con las demás políticas que el gobierno federal determine". (71)

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 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 --

(71) IDEM.

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 especí-

ficos 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 para la elaboración, ejecución, revisión y evaluación permanente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

VI. Proponer al Ejecutivo Federal, la celebración de convenios con los gobiernos de los Estados y Municipios, cuando se requiera la acción conjunta y coordinada entre la federación y ellas, para garantizar el eficaz cumplimiento de las metas que a corto, mediano y largo plazo determine el Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

VII. Recomendar la realización de estudios e investigaciones sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano, y sugerir las bases conforme a las cuales podrán celebrarse convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en estas materias; y,

VIII. Las demás que sean necesarias y compatibles con su objeto". (72)

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

(72) IDEM

2.2.2.4 Evaluación y Actualización del PNDU

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al igual que los planes regionales, estatales, de Zonas Conurbadas, municipales y de centros de población, deberán someterse a un proceso de evaluación y actualización permanentes, a fin de adecuar y orientar los programas y acciones que estos contemplan a la realidad cambiante del medio social en el cual operan.

En base a ello la evaluación del PNDU permitirá conocer los avances y resultados de su operación y las adecuaciones de que será objeto en su revisión y actualización bienal.

El resultado de este corte temporal en el proceso continuo de evaluación del Plan permitirá sentar las bases para la adecuación constante de las obras previstas en los programas anuales, estableciéndose así el ritmo y la secuencia temporal que permitirá obtener los máximos beneficios de cada una de las obras que tanto el sector público como los sectores privado y social, realicen en el país.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley General de Asentamientos Humanos enuncia en su artículo 11, las condiciones bajo las cuales

el PNDU. estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación; previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazos, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo; proceso que conduce a su revisión y actualización.

La evaluación que se ha hecho del Plan a 1980, ha sido desarrollada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, - contando con el apoyo del Sistema Nacional de Evaluación y la participación de los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

En este inciso se presentan las principales acciones comprendidas de 1977 a 1980 lo que nos permitirá conocer los avances y resultados de su operación.

Acciones 77-80

"Con el fin de cumplir con los objetivos de desconcentrar - concentrando que postula el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Sector Público ha realizado diversas acciones durante 1977-1980, entre las que se cuentan; la formación del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos y su integración en el Sistema Nacional

de Planeación; los Programas Operativos del Plan y, acciones directas del Sector Asentamientos Humanos y de otros Sectores que han incidido en la estructura urbana nacional.

En relación al Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, se insertan en su proceso de estructuración, la instalación de las Comisiones de Conurbación de las Zonas Conurbadas de la Desembocadura del Río Pánuco, La Laguna, Centro del País, Desembocadura del Río Ameca, Manzanillo-Barra de Navidad y Desembocadura del Río Balsas, así como el inicio de las operaciones de sus respectivos Planes de Ordenación; la evaluación y actualización del PNDU, la conclusión de los respectivos Planes de Desarrollo Urbano de todas las entidades federativas del país y el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la elaboración de los 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, presentados el 5 de febrero del presente año; la elaboración de los Planes Regionales de las 10 Zonas Prioritarias y de las 3 Zonas de Ordenamiento y Regulación, así como la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano de 96 centros de población.

Estas acciones permiten contar con la estructura técnico-administrativa necesaria para iniciar la operación de la estrategia federal tendien

te a modificar los patrones de comportamiento del desarrollo urbano y regional del país..

Por otro lado, en lo que se refiere a la participación del Sector -- Asentamientos Humanos en el Sistema Nacional de Planeación, se establecieron sistemas de información y mecanismos de coordinación que permiten integrar al PNDU los objetivos, metas y elementos de planeación de los sectores, al tiempo que, en un proceso de retroalimentación continua, los planes sectoriales observaron los lineamientos del propio PNDU.

Asimismo, en el Plan Global de Desarrollo se han sintetizado y ordenado los planteamientos que se derivan de los planes de los diversos sectores, haciendo posible su integración en una sola estrategia nacional de desarrollo. De esta manera, los lineamientos del PNDU -- han sido incorporados en dicha estrategia, fundamentalmente en el capítulo de Política Regional de Desarrollo Urbano.

Los Programas Operativos del Plan son los mecanismos a través del -- cual se concretan gradualmente los objetivos de desarrollo regional y urbano contenidos en el mismo. Los avances más significativos -- registrados se inician con la aprobación e inicio en la operación de

varios de los programas, permitiendo implementar la estrategia de desconcentrar - concentrando. »

En materia de desconcentración se aprobó e inició la operación del Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal, habiéndose reubicado el personal de 13 organismos federales, representando una derrama de 1480 millones de pesos.

Con la aprobación del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, se establecieron el marco geográfico para su aplicación con base en la determinación - de zonas especiales para el desarrollo de estas actividades; lo precios diferenciales de petroquímicos básicos y energéticos, para la Zona 1, de Estímulos Preferenciales; y, los estímulos para el fomento y la inversión en las actividades industriales, cuya aplicación tiene como base el marco geográfico antes referido.

En relación a la estrategia de concentrar, con la aprobación del Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos se realizaron importantes obras de agua potable y alcantarillado en diversas ciudades con servicios regionales.

En la operación del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo

a Puertos Industriales se inició la primera fase de dotación de infraestructura vial y equipamiento urbano a Lázaro Cárdenas, Tampico y Coatzacoalcos.

En términos de las acciones prioritarias que se establecen en el Programa de Infraestructura de Apoyo a Centros Turísticos, destacan las obras aeroportuarias de Puerto Vallarta, Acapulco, Cancún, Tijuana, San José del Cabo, Loreto, Campeche, Monterrey y la Ciudad de México.

El Programa de Servicios Rurales Concentrados registra importantes avances, entre los que se cuentan las formulación de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población de los Sistemas Rurales El Yaqui - Mayo, Manzanillo, Montaña de Guerrero, Estado de Tabasco, Costa Chica de Guerrero, Zona Conurbada del Río Balsas y Taxco, abarcando 1700 localidades.

Este programa es apoyado a través del convenio SAHOP COPLAMAR, con el cual se han regularizado obras en 840 caminos rurales y se ha dotado de agua potable a 1870 centros rurales.

El Programa de Sistema de Enlace es un elemento importante en el -

proceso de concentración - dispersión, para lo cual se efectúan obras de construcción en las carreteras Pochutla - Salina Cruz, Playa - - Azul - Coahuayana, Toluca - Zihuatanejo, Ameca - Puerto Vallarta, Chihuahua - Hermosillo, Chihuahua - Parral, Parral - Culiacán, La - Paz - San José del Cabo y San Cristobal - Palenque, constituyéndose en enlaces importantes en las zonas prioritarias.

Respecto a las acciones propias del Sector Asentamientos Humanos, - además de las obras realizadas en apoyo a los programas citados, tam- bién se produjeron mejoras, mantenimiento y ampliaciones en los sis- temas de agua potable y alcantarillado ya existentes.

En materia de vivienda, se aprobó el Programa Nacional de Vivienda, que tiene por objeto conformar un sistema de instrumentos jurídicos, - financieros y administrativos, incrementar la participación coordina- da del Sector Público, apoyar la construcción progresiva con progra- mas de producción de materiales, crédito y asistencia técnica y propi- ciar el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas a las políticas de - empleo.

Concerniente a carreteras urbanas, se han ejecutado obras en los -- centros de población prioritarios de Tuxtla Gutiérrez, Durango, - -

Lázaro Cárdenas, Torreón, León y Matamoros.

En lo relativo a las acciones de los demás sectores (1), se observa que los proyectos de gran magnitud que se han ejecutado o se han llevado a cabo en el período 1977-1980, apuntan a consolidar la estructura del PNDU.

Las Zonas Prioritarias del Golfo e Istmo de Tehuantepec, de la Desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina y de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero han concentrado aproximadamente el 40 por ciento de la inversión pública en proyectos mayores de 2,000 millones de pesos, incluyendo los proyectos de esa magnitud realizados en el Distrito Federal.

Entre dichos proyectos se incluye la construcción de infraestructuras portuarias e industriales de primera importancia en la estrategia nacional de desarrollo, como son la petrolera, la siderúrgica y la de fertilizantes, además de obras hidráulicas de gran magnitud.

Se cuenta con importantes inversiones del Sector Público y el Privado en las Zonas Prioritarias de Manzanillo-Barra de Navidad, Fronteriza de Chihuahua, del Bajío, Fronteriza de Baja California, y la del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa.

(1) Los datos sectoriales fueron tomados de los Anexos del III y IV Informes de Gobierno.

En General, se constata que las inversiones del Gobierno Federal tiendan a impulsar la reorientación del desarrollo económico hacia las costas y las fronteras, reorientación considerada de gran importancia en el marco de la planeación global de desarrollo y del propio PNDU.

- Bases para la Actualización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El PNDU se actualiza con base en: los principios jurídicos que lo norman; la congruencia que debe comprender, de acuerdo con los lineamientos y políticas sectoriales que comprende el Plan Global de Desarrollo; los resultados de las acciones realizadas con base en el PNDU; y la actualización de la información censal.

Las modificaciones que se aprueban para el efecto de su observancia, se incorporan cada dos años a partir de diciembre de 1978 (artículos 1o. y 2o. del capítulo "transitorios", del Decreto aprobatorio del PNDU).

En relación con la necesaria congruencia del PNDU con bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social, en abril de 1980 fue aprobado por el C. Presidente de la República el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual conjuga y sistematiza la

experiencia de los tres primeros años de gobierno, trascendiendo la experiencia y planteando, por tanto, lineamientos para el avance futuro.

Constituido el Plan Global de Desarrollo en la directriz nacional, el PNDU debe revisarse tanto metodológicamente para integrarse al Sistema Nacional de Planeación, como en sus fundamentos, para cumplir los objetivos trazados por el Ejecutivo Federal. Asimismo, el proceso contempla la congruencia con los lineamientos de los otros sectores, atendiendo a las prioridades establecidas en el Plan Global y en los Planes Sectoriales.

En atención a los resultados obtenidos en la operación del PNDU, se hace necesaria la revisión, y en su caso, modificación de sus metas, considerando que la acción gubernamental en materia urbana ha conducido al cumplimiento de algunas de ellas.

Finalmente, otro de los aspectos que norman la actualización del PNDU, lo constituye el levantamiento del X Censo General de Población y Vivienda ya que la información obtenida ha de permitir ampliar los enfoques para la acción.

Con base en los datos preliminares del censo se ha observado que las

condiciones objetivas de los asentamientos humanos descritos cuando se aprobó el PNDU, no han sufrido alteraciones importantes y vienen a confirmar, básicamente en los aspectos cualitativos, lo -- que en el diagnóstico y pronóstico se apuntó entonces". (73)

(73) "Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1981-1982:" SAHOP; Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, Febrero 1981.

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

3.1 Efectos Jurídicos, administrativos y sociales de la Planeación del Desarrollo Urbano en las Entidades Federativas.

Los Plánes de Desarrollo Urbano, se han convertido en el instrumento normativo que tiende a lograr el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en las entidades federativas, a través de una adecuada distribución física y espacial de los centros de población y las actividades económicas, a fin de evitar en lo posible el desequilibrado crecimiento urbano y rural que se ha venido manifestando de tiempo atrás.

La seria problemática que presenta este incontrolado crecimiento urbano se observa ya hondamente y con todas sus consecuencias en la mayoría de los Estados, haciéndose más álgido el problema en las Ciudades más importantes, presentándose en ellas problemas serios de habitación, salubridad, empleo, etc., lo que ha propiciado la proliferación de cinturones de miseria, asentamientos humanos fuera del control de las autoridades y carentes de los más elementales servicios públicos, generando con ello conflictos sociales entre autoridades y la comunidad. Ante esta problemática se corre el grave riesgo de que las principales ciudades de los Estados se conviertan en centros urbanos cuyo crecimiento tenga graves repercusiones en el orden social.

Esta es la razón de ser de la creación de las Leyes de Desarrollo Urbano y de la estructuración de los planes en los que se exponen los aspectos más relevantes de la problemática urbana, así como las medidas prácticas que se proponen para mejorar - hasta donde sea factible el desarrollo de los centros de población, las condiciones de vida, tanto de la población rural como urbana, y erradicar, en lo posible, las infrahumanas condiciones de vida actuales, producto del señalado crecimiento desordenado que ha dado origen a los deplorables contrastes experimentados entre la ciudad y el campo, con menoscabo de la vida social y de las relaciones humanas en general.

3.1.1. Bases y objetivos Generales de los Planes.

En las entidades federativas para atender los problemas derivados del crecimiento urbano dentro del más estricto respecto al sistema federal y teniendo presente que en el decreto de reformas a la constitución, se estableció que el Congreso Federal y las legislaturas locales deberían expedir en el plazo de un año las leyes reglamentarias, los Ejecutivos Estatales se abocaron a elaborar sus respectivas leyes de desarrollo urbano, las cuales fueron aprobadas por las legislaturas locales y se encuentran ac

tualmente en vigor, cumpliéndose de esta manera con el decreto presidencial correspondiente.

Las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados, aspiran a responder en lo que a las entidades concierne, al logro de los vínculos de coordinación jurídica señalados para implementar órganos y procedimientos públicos capaces de resolver a mediano o largo plazo los problemas inherentes a los centros urbanos y de establecer las previsiones que en cuanto a planeación y ordenación en el actual contexto socioeconómico del país, reclama el futuro de la convivencia humana, dado que es de alta responsabilidad política y social para los titulares del poder público, fundar y ordenar los asentamientos humanos.

Las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano contienen normas, todas de orden público e interés social, cuya temática versa sobre:

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades competentes.
- III. De la planeación urbana.

Sección I. Del Plan Estatal

Sección II. De los Planes Municipales y del registro de planes de desarrollo urbano.

- IV. De las conurbaciones en el territorio del Estado.
- V. De la regulación a la propiedad en los centros de población.
- VI. De la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos.
- VII. De la ejecución de las obras.
- VIII. Del mejoramiento.
- IX. De la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- X. De la preservación del patrimonio cultural.
- XI. Del sistema de colaboración municipal.
- XII. Del impuesto de plusvalía.
- XIII. De los recursos administrativos.
- XIV. De las medidas de seguridad de las infracciones y sanciones.

En el contenido de estas Leyes destaca la adecuada concurrencia de la Entidad y sus municipios con la Federación, se establecen los postulados básicos que regulan la fusión pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y fija los principios conforme a los cuales el Estado ejerce sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y desti-

nos de tierras, aguas y bosques, admitiendo que tanto él como los municipios ubicados en su ámbito territorial realizan acciones que en modo directo condicionan las posibilidades del crecimiento urbano.

Mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano Estatal y Municipales, se ordenarán los centros urbanos de población, en coordinación con la implementación en la esfera de competencia Federal.

Se otorga importancia prioritaria en las Leyes a la ordenación y contenido de los Planes Estatales y Municipales y a la preservación y atención de los siguientes aspectos entre otros:

- I. El habitat rural.
- II. La marginalidad urbana.
- III. El uso y tenencia de la tierra.
- IV. Las áreas de alta y creciente concentración poblacional.
- V. La participación popular.
- VI. El propósito de alcanzar un desarrollo equilibrado.
- VII. Las condiciones propiciatorias a nivel estatal para celebrar convenios de carácter general en materia de acciones e inversiones con los ayuntamientos y

el Gobierno Federal, etc.

Como puede observarse a través del estudio y análisis de los conceptos antes mencionados, se pueden diseñar e implementar programas que tiendan a corregir en lo posible los grandes problemas sociales, originados por la falta de una adecuada planeación urbana.

3.2 Metodología empleada para analizar la problemática administrativa Estatal en materia de Desarrollo Urbano y resultados Generales de su aplicación.

3.2.1. Esquema metodológico:

- Diseño metodológico de investigación administrativa.
- Fases de planeación.

Nivel normativo

Etapa I. Preliminar (investigación documental)

Etapa II. Diagnóstico (investigación de campo)

Nivel Estratégico

Etapa I. Formulación

Etapa II. Discusión

Etapa III. Elaboración

Etapa IV. Aprobación

Etapa V. Presentación

Programa de acción del Desarrollo Urbano (PADU)

Fase de implementación.

Etapa I. Diagnóstico

Etapa II. Propositiones

Etapa III. Decisión

Etapa IV. Implantación

Etapa V. Ejecución

- Diseño Metodológico de investigación Administrativa

El presente diseño contempla las etapas y subetapas que integran los Planes Estatales de Desarrollo Urbano de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

FASE DE PLANEACION

Nivel normativo

En este apartado se definen en grandes bloques el diagnóstico, imagen-objetivo y pronóstico que existe en una entidad federativa específica en un tiempo y un espacio determinado. En el nivel Normativo se precisan los elementos componentes del Sector, sus objetivos, políticas, metas e instrumentos de la problemática de la Administración urbana estatal.

ETAPA I Preliminar (investigación documental)

Estará compuesta por:

a) Recolección de información.

La información recolectada debe ser de tres tipos:

1. Jurídica
2. Administrativa y
3. Financiera

- La información Jurídica requerida será:
 - Constitución política del Estado.
 - Ley orgánica del Poder Ejecutivo Estatal.
 - Ley de Desarrollo Urbano o su equivalente.
 - Ley de fraccionamientos, etc.
- La información administrativa consiste en recabar:
 - Manuales de organización del Gobierno.
 - Reglamentos internos.
 - Guías administrativas, etc.
- En la información financiera, corresponderá conocer los lineamientos de política económica, establecidas por el Gobierno de los Estados; con el objeto de conocer las fuentes de financiamiento, principalmente del desarrollo urbano.

b) Procesamiento de información.

Una vez, recolectada la información mencionada, se procederá a:

- Análisis de la información, con la finalidad de ir determinando nuestro campo de acción, con el objeto de establecer hipótesis de trabajo.
- Hipótesis.-En la etapa documental se deben diseñar o plantear hipótesis de investigación que norme - -

nuestro trabajo de campo.

ETAPA II. Diagnóstico (investigación de campo)

a) Entrevistas de campo.

En este capítulo, se establecerán entrevistas directas (están sujetas al tiempo de estancia programado) con los representantes de los sectores siguientes:

- Sector Público Estatal. En él se establecerán entrevistas con los siguientes funcionarios:
 - Gobernador del Estado
 - Secretario General de Gobierno
 - Oficial mayor
 - Director de Finanzas
 - Director de Planificación o su equivalente
 - Director de Desarrollo económico
 - Pider
 - Coprode
 - Director del Registro Público de la propiedad
 - Director de catastro
- Sector Privado

Se concertarán citas con los grupos de industriales, ganaderos, comerciantes, es decir con los grupos -

económicos más importantes que tengan ingeniería en el desarrollo económico del Estado.

- Sector Social.

Se verán a los representantes de las cámaras de Comercio, de Industria, etc., así como las Asociaciones Civiles (Colegios de Profesionistas). Es importante que las entrevistas estén dirigidas a la comprobación de las hipótesis planteadas con anterioridad.

b) Procesamiento de información.

- Análisis.

Una vez recolectada la información de campo, se analizarán con el objeto de ampliar y actualizar la información documental.

- Comprobación de hipótesis.

Una vez analizada la información, se procede a comprobar las hipótesis planteadas.

c) Redacción del diagnóstico.

- Prediagnóstico.

Una vez comprobados los supuestos de investigación, se elaborará un documento preliminar, que se denomina PREDIAGNOSTICO, el cual se integrará de cinco

puntos básicos que son:

- Estructura orgánica de la administración pública estatal.
 - Personal administrativo.
 - Instrumentos administrativos.
 - Fuentes de financiamiento del desarrollo urbano estatal.
 - Análisis jurídico.
- d) Presentación.

Una vez que el documento PREDIAGNOSTICO se ha discutido y autorizado se procede a su presentación final.

Nivel Estratégico.

En este capítulo, se definen a grandes rasgos las formas de determinar los medios adecuados para alcanzar los objetivos estatales de Desarrollo Urbano, todo lo cual se traduce en programas de ac ciones.

ETAPA I. Formulación.

- a) En este apartado, se realizará un análisis de la proble mática que presenta el Plan Estatal de Desarrollo Urbano en sus aspectos administrativos, con - - -

el propósito de establecer las alternativas administrativas de acción, de ellas se traducen una serie de programas concretos, tendientes a mejorar o vigorizar la administración pública estatal.

b) Paquete de Programas.

Una vez analizado el diagnóstico y establecidas las posibles alternativas de acción, se plantean una serie de programas agrupados de acuerdo a su viabilidad política y técnica.

ETAPA II. Discusión:

a) Paquete de Programas Seleccionado.

Después de presentar los diversos programas en paquetes, se procede a seleccionar los más factibles de implementación, se procede a su discusión para su aprobación o negación.

ETAPA III. Elaboración.

a) Paquete de Programas Autorizado.

Los programas aprobados o autorizados, deberán - contener los antecedentes que dan origen al programa, los objetivos generales y específicos que -

persigue y las metas a corto, mediano y largo plazo, así como las metas permanentes que busca alcanzar con su implementación.

b) Programas.

Para efectos de lograr la coherencia que busca el P. N. D. U., resulta imprescindible, integrar y complementar los programas autorizados, en un documento preliminar que se denominarán Pre-Programas para que a través de su discusión y análisis se apruebe o se modifique en su caso.

ETAPA IV. Aprobación.

La aprobación de los programas, corresponde a las Jefaturas de Departamento de la Zona geográfica en donde incida el Plan Estatal de Desarrollo Urbano en cuestión.

ETAPA V. Presentación.

a) Paquete de programas.

En esta etapa final, se realiza la presentación del documento definitivo.

Programa de Acción del Desarrollo Urbano (PADU)

Fase: Implementación.

Programa de fortalecimiento municipal del Estado de Guerrero.

- a). De acuerdo a la investigación realizada a la problemática detectada y al diagnóstico obtenido, se deberá determinar cual es la realidad prevaleciente en cuanto a desarrollo urbano de los municipios que conforman el estado.
- b). Se tendrá que institucionalizar el programa al órgano u órganos que vayan a llevarlo a cabo y se detectarán los recursos humanos, materiales y financieros necesarios con que cuentan.
- c). El Gobierno del Estado será el encargado de decidir si se aprueba o no el programa de acuerdo a los alcances y beneficios que aporte.
- d). Una vez institucionalizado el programa, se determinarán cuales van a ser sus objetivos, políticos, atribuciones, funcionamiento y su organización correspondiente.
- e). Ya que se ha determinado la estructura y funcionamiento del programa, se pondrán en ejecución las acciones que previamente se han establecido, para la consecución de sus fines.

- f) Se refiere a la acción de evaluación y control del Gobierno del Estado, en cuanto al tipo de asesoría que proporcione a los municipios en materia de fortalecimiento municipal.

Los resultados obtenidos a través de la aplicación del esquema metodológico, fue el conocimiento de la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública de las entidades; los instrumentos jurídicos que norman y regulan el desarrollo urbano; los órganos competentes para su planeación, implementación, ejecución y control; los instrumentos administrativos que utilizan para ello; así como los sistemas e instrumentos de comunicación e información para la participación ciudadana en el proceso de la planeación e implementación urbana.

En cuanto a su organización, se estudió y analizó a las principales dependencias e instituciones que se relacionan e interactúan con el desarrollo urbano; los mecanismos e instrumentos de financiamiento que se utilizan; la forma en que se evalúan y aplican las políticas de desarrollo; la disponibilidad de recursos

económicos; la instrumentación de la política fiscal, los mecanismos de control para la vigilancia en la aplicación de los recursos financieros; los mecanismos para la concertación de las actividades de las dependencias federales en relación al desarrollo urbano y económico. En general se puede conocer cual ha sido el proceso de desarrollo socioeconómico y urbano de las entidades federativas y la evolución de su estructura administrativa para hacer frente a las crecientes demandas sociales.

Por lo que respecta al personal público se detectó la insuficiencia de este, con la experiencia y preparación en el área de la administración del desarrollo urbano.

En lo concerniente a los instrumentos administrativos, (manuales de organización y procedimientos; guías administrativas, reglamentos internos, etc.), se pudo constatar que la mayoría de los estados, no cuentan con ellos, a pesar de que se han venido efectuando acciones al respecto, a través de los programas de reforma administrativa.

En cuanto a los mecanismos e instrumentos para la participación ciudadana en el desarrollo urbano, se encontraron antecedentes al respecto, en las juntas de mejoramiento moral, cívico y ma-

terial, así como otras formas de organización (comités de Barrio, colonia, etc.).

A través de los informantes calificados se pudo conocer y evaluar los problemas que presentan las entidades por la explosión demográfica en las principales ciudades y sus efectos en el desarrollo urbano, los principales obstáculos para la planeación de los asentamientos humanos, la dinámica de la población, sus principales relaciones de dependencia y la insuficiencia en cuanto a equipamiento e infraestructura.

3.2.2. METODOLOGIA PARA LA EVALUACION Y ACTUALIZACION DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO.

INTRODUCCION

El Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos comprende la evaluación y actualización de los planes de desarrollo urbano en todos sus niveles. Esta operación se entiende como el análisis del avance de cada uno de estos instrumentos para determinar en que medida se han cumplido sus objetivos, políticas, metas y programas, cuales son los rezagos y como serán estos superados.

En congruencia con lo anterior, la legislación de los estados confieren al Gobernador la facultad de revisar, actualizar y evaluar los planes de desarrollo urbano. Estas facultades se ratifican en los decretos por los cuales los gobernadores de los estados han aprobado sus respectivos planes de desarrollo urbano. Para facilitar la revisión, evaluación y actualización de los planes estatales de desarrollo urbano se han elaborado los presentes elementos metodológicos, que describen los distintos pasos y/o procedimientos que deben seguirse.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

"El proceso de planeación del desarrollo urbano comprende cuatro fases: los aspectos normativos, la programación, la evaluación y la actualización. La primera de estas fases se ha cumplido a nivel nacional y, en gran parte estatal, lo que ha traído consigo la necesidad de abordar las siguientes.

En este marco, los planes estatales de desarrollo urbano comprenden medidas y acciones encaminadas a resolver los efectos derivados de los asentamientos humanos, condicionados por los fenómenos de concentración y dispersión simultáneos de la población.

II. BASES PARA LA EVALUACION Y ACTUALIZACION DEL PLAN

Para la evaluación del plan en referencia se consideran los siguientes elementos.

1. Aspectos que se evalúan

- a) Nivel Normativo. Se analizan los objetivos, las políticas generales y los lineamientos en materia de ordenamiento del territorio, desarrollo urbano de centros de población y elementos componentes y acciones del sector asentamientos humanos.

- b) Nivel Estratégico. Se analizan los programas que se deben ejecutar, para lo cual se realiza un cruzamiento de las acciones contenidas en cada uno de estos y los objetivos que se persiguen para el cumplimiento de las metas propuestas en el corto plazo, que es el horizonte de planeación a realizar.
- c) Corresponsabilidad Sectorial. Se analiza el grado de cumplimiento que, en materia de asentamientos humanos, se obtiene mediante las acciones realizadas con otros sectores, y que se presentan a través de decretos y acuerdos firmados por las autoridades correspondientes.

2. Objetivos de la evaluación y actualización.

La evaluación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano es un proceso permanente que compara el avance en el cumplimiento de sus objetivos, políticas y metas, con el propósito de determinar que tanto de lo planeado se realiza, como puede corregirse el rumbo de las desviaciones y que nuevos elementos deberán incorporarse a lo planeado para adecuarlo a las circunstancias que va dictando la práctica.

Los objetivos de la evaluación y actualización del Plan son los siguientes:

- Determinar el avance en el cumplimiento de los objetivos, políticas y metas del Plan.
- Identificar los rezagos existentes después del período de ejecución del Plan.
- Formular propuestas, ratificando o rectificando sus estrategias, a fin de adecuarlas a la dinámica, de los asentamientos humanos actualizando el proceso de planeación.
- Obtener una mayor congruencia en la estructura programática de las acciones del sector público que apoyan los objetivos del Plan, respetando las prioridades sectoriales.

III. LA EVALUACION

1. Concepto de Evaluación.

La evaluación es el proceso de análisis crítico y permanente, global y específico, de las acciones y su avance, de los resultados y de su impacto en una realidad determinada.

Así considerada, la evaluación comprende dos fases:

En la primera, se valoran las alternativas para llevar adelante un programa o proyecto conforme a las recomendaciones de los planes estatales de desarrollo urbano; en consecuencia, ella - permite evaluar antes de la ejecución si los programas han sido bien elaborados, ya que determina la suficiencia de estos en cuanto a abordar todos los aspectos de la problemática; sirve para determinar su oportunidad, viabilidad y congruencia.

En la segunda, la evaluación analiza los resultados finales en relación a lo que se ha programado, su impacto en la realidad, con el fin de retroalimentar las políticas y programas, así como la elaboración de programas subsecuentes.

En este contexto, la evaluación se basa en los cinco objetivos generales del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que se desagregan en las correspondientes políticas de: Ordenamiento del territorio, de desarrollo urbano de los centros de población y de los elementos componentes y acciones del sector asentamientos humanos, así como en las acciones realizadas para apoyar las zonas y los centros de población prioritarios.

Así la programación y presupuestación anual de las acciones se

hará tomando en cuenta las características generales antes --
mencionadas y la evaluación retroalimentará de manera sus--
tancial la planeación de los asentamientos humanos .

2. Cumplimiento de los distintos niveles

En este apartado se plantean las acciones que el sector público
ha realizado para el cumplimiento de lo establecido en --
los niveles normativo, estratégico y de corresponsabilidad sectorial
del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

La información se organiza para determinar la correspondencia
de los objetivos señalados en el Plan, con las políticas que este
establece para cada una de las tres áreas a las que se orienta
la planeación de los asentamientos humanos, (ordenamiento del
territorio, desarrollo urbano de los centros de población y ele--
mentos componentes y acciones del sector) y de éstos con los --
programas señalados en el nivel estratégico.

En la evaluación, se consideran las acciones realizadas para --
instrumentar las políticas de los elementos, componentes y acciones
del sector.

3. Plan Operativo Anual

El Plan Operativo Anual desagrega los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo Urbano propuestos para el largo plazo, en metas y programas para el corto plazo, cuyas acciones se incluirán en programas anuales de inversión, aplicados a zonas o centros de población prioritarios.

En este sentido el Plan Operativo Anual está dirigido a los sectores que integran la administración pública. Los sectores encontrarán en éste una orientación para sus proyectos de inversión, cuando éstos tengan que ser negociados; a su vez los municipios contarán con los lineamientos necesarios para apoyar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano al considerar las acciones e inversiones.

El contenido básico del Plan Operativo Anual que apoyará las acciones anteriormente mencionadas, se fundamenta en un desglose jerarquizado, en tiempo, y en espacio de las metas del plan, de tal forma que se puedan definir las acciones específicas de los sectores que se corresponsabilizan, a través de sus respectivas aperturas programáticas.

Con el Plan Operativo Anual se vincula la etapa de planeación con la de ejecución. Para cumplir con el decreto que formaliza el Plan, en efecto, se establece la obligación del Ejecutivo del Estado de formular anualmente un plan operativo que determine las acciones e inversiones públicas que permitan la ejecución y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

4. Matrices para la Evaluación

En el proceso de evaluación de los planes estatales de desarrollo se utilizan dos matrices principales:

a) Matriz de Análisis de Políticas y Objetivos.

Por medio de esta matriz se cruzan los objetivos generales del Plan Estatal con las políticas del mismo referentes a ordenamiento del territorio, desarrollo urbano de los centros de población y elementos y componentes del sector, a fin de destacar las más relevantes para el cumplimiento de los objetivos.

b) Matriz de Evaluación y Registro

En esta Matriz de identificación de claves se corresponsabilizan los objetivos y políticas del Plan Estatal con los ---

programas operativos, interrelacionados con el esqueleto territorial, los sectores económicos y la clasificación básica de aptitudes del suelo. Ella comprende -- una relación y una integración de programas.

La primera de estas matrices consiste en una concentración de los programas del nivel estratégico en un conjunto de programas operativos, y la segunda, la integración de éstos entre sí.

5. Rezagos

En el proceso de operación, evaluación, actualización y retroalimentación de los planes estatales de desarrollo urbano surgen omisiones con respecto a algunas acciones y obras que inciden en dicho desarrollo. Son los rezagos que, desde el punto de vista de la planeación, consisten en las acciones, obras y servicios que, comprendidos en los planes estatales de desarrollo, no se llevaron a cabo por distintos factores.

Para determinar los rezagos, en el marco de la evaluación, se aplica el siguiente procedimiento:

- a) Se comparan las acciones, obras y servicios contenidos en

el Plan Operativo en el Año 1 o anterior de Planeación con las mismas autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto en ese mismo año.

De esta operación resultará que estas últimas:

- Coincidan con la propuesta del Plan Operativo Anual.
- No coinciden con ella, si bien pueden apoyar el desarrollo urbano, pero fuera de la temporalidad de dicho plan.

b) De acuerdo a los rezagos emergentes se actualiza el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, adecuando sus objetivos y políticas en sus niveles regional y estatal.

IV. ACTUALIZACION

1. Concepto de Actualización

La actualización del Plan Estatal de Desarrollo Urbano responde a la necesidad de adecuarlo, como todos los planes, para que sean flexibles y manejen alternativas que respondan a la realidad cambiante de la sociedad que se transforma.

Apoyada en los resultados de la evaluación previa, la actualización adecúa la capacidad real de ejecución de la propuesta

programática, en función de la disponibilidad de los recursos humanos y financieros, para establecer las nuevas prioridades en la consecución de los objetivos del plan.

2. Acciones Rezagadas

La consolidación de dicho sistema se sustenta en los resultados obtenidos en cada período de trabajo. En la actualización se replantearán los programas fundamentales estableciendo nuevas prioridades y plazos de ejecución, integrando a esta propuesta los rezagos de obras, acciones y servicios. Por su importancia para la actualización del plan, se destacan las acciones rezagadas.

Las acciones rezagadas se presentan en cuadros resúmenes que comprenden los siguientes aspectos:

- Nivel
- Acción y proyecto
- Programa
- Localización
- Municipio
- Localidad

3. Acciones Propuestas

De acuerdo al análisis y resultados de la evaluación, la actualización debe comprender la proposición de nuevas acciones, como parte de ella.

4. Proceso de Evaluación y Actualización

En resumen, este proceso comprende cuatro pasos, que se explican en un fluxograma (ver anexo). Ellos son los siguientes:

a) Planeación. Se parte del análisis de los elementos fundamentales del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, considerando los siguientes:

- Nivel Normativo
 - ° Sistema de Ciudades
 - ° Sistema de Enlaces
 - ° Zonas y Centros de población prioritarios
 - ° Usos y aptitudes del suelo
- Nivel Estratégico
 - ° Programas (de corto, mediano y largo plazo)
- Corresponsabilidad Sectorial

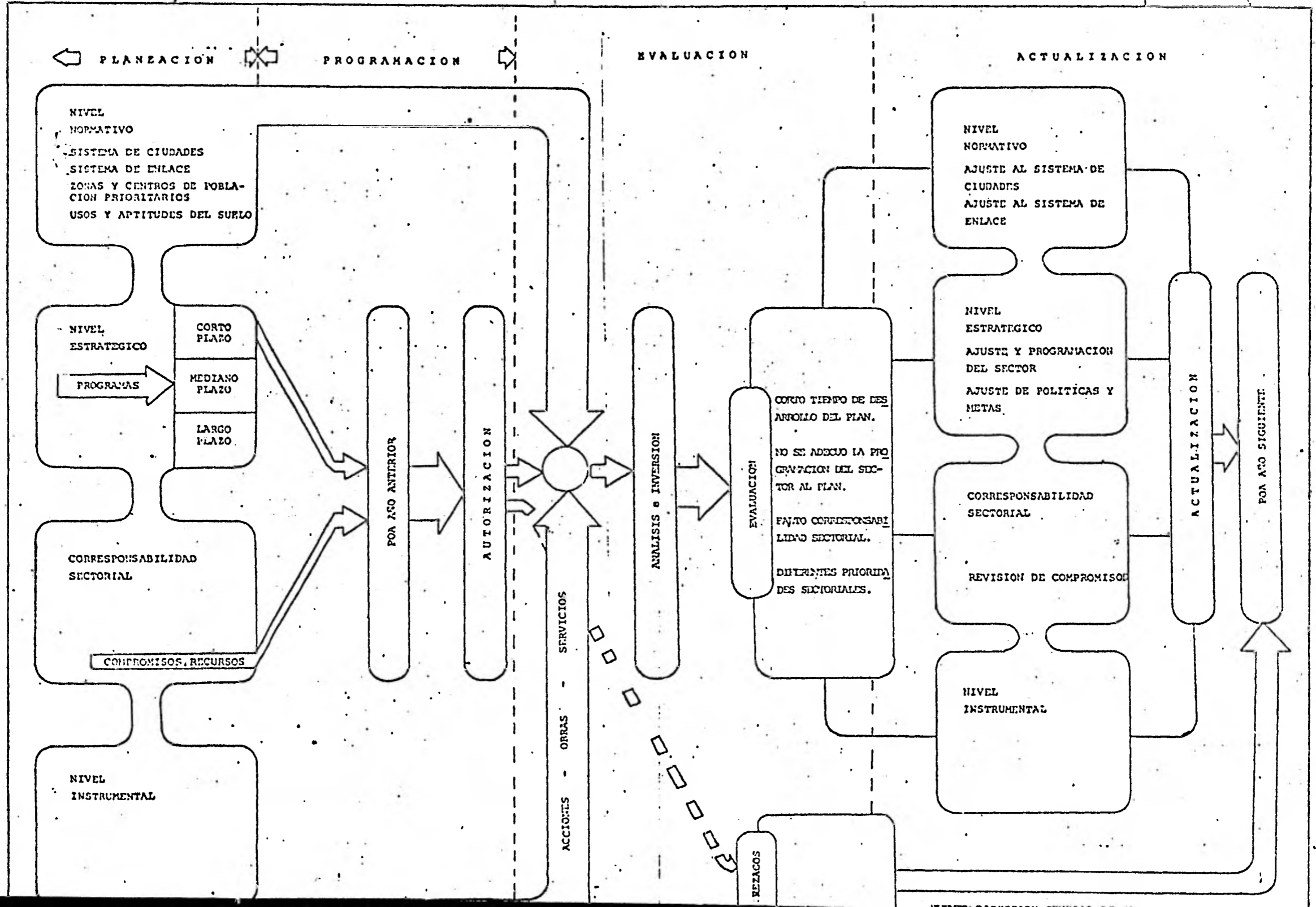
- Compromisos
- Recursos
- Nivel Instrumental
 - Decreto aprobatorio del Plan
 - Convenios
- b) Programación. El análisis continúa con esta fase, que contiene las propuestas del POA año 1 (o año anterior) y la autorización correspondiente, lo que constituye el POA 2 (o año siguiente). Considera también su inscripción en el Plan Global de Desarrollo del Estado.
- c) Evaluación. De las acciones, obras y servicios realizados en el Estado se hace un análisis, del cual resulta que algunas coinciden con él. Estas últimas son las acciones rezagadas.
- d) Actualización. En esta fase se efectúa una adecuación del Plan Estatal, en sus distintos niveles, comprendiendo las siguientes operaciones:
 - Nivel Normativo
 - Ajuste al Sistema de ciudades
 - Ajuste al Sistema de enlaces
 - Ajuste a las zonas y centros de población prioritarios

- Nivel Estratégico
 - ° Ajuste a la programación del sector
 - ° Ajuste a las acciones en relación con las políticas y metas definidas.
- Corresponsabilidad Sectorial
 - ° Revisión de compromisos y prioridades en los recursos.
- Nivel Instrumental
 - ° Adaptación de la legislación relativa a la materia.
 - ° Perfeccionamiento del registro de los planes.

De acuerdo a las acciones propuestas en la actualización y las contenidas en los rezagos, se formula el POA año 2 o siguiente."(74)

(74) "Plan Estatal de Desarrollo Urbano"; Metodología. Evaluación y Actualización. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1980.

PROCESO PARA LA EVALUACION Y ACTUALIZACION DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO



IV. MARCO DE PLANEACION. (CASO GUERRERO)

4.1 Características Generales del Estado.

- "Regiones naturales y aspectos físico geográfico relevantes.

El objetivo de esta parte, consiste en establecer el grado de interacción del recurso, con la actividad económica.

El Estado de Guerrero, situado en el Sur de la República Mexicana, se localiza totalmente en la zona tropical, entre los 16° 18' y 18° de latitud norte y los 98° 03' y 102° 12' de longitud Oeste.

Por su extensión territorial de 64, 458 Km², ocupa el décimo cuarto lugar entre las Entidades Federativas del País.

El Estado de Guerrero es de forma completamente irregular; su longitud máxima se estima en 461 kilómetros y su anchura máxima en 222 kilómetros.

Limita al norte con los Estados de México, Morelos, Puebla y Michoacán; al Sur con el Océano Pacífico; al Este con Puebla y Oaxaca; y al Oeste con Michoacán y el Pacífico; tiene una longitud de litoral de 500 kilómetros y cuenta con 5,402 kilómetros cuadrados de plataforma continental.

El Estado de Guerrero se encuentra dividido en seis regiones:

I. Costa Grande

II. Costa Chica

III. Centro

IV. Montaña

V. Norte

VI. Tierra Caliente

Contando con 75 municipios con diferentes rangos de población, siendo Chilpancingo la Ciudad Capital". (75)

"La dinámica demográfica del Estado mostró en la década 1960-1970, un mayor crecimiento que el del País, con una tasa media anual del 4.2%. Según los datos censales, la Entidad contaba en 1960 con poco más de 1'186,716 habitantes, cifra que en 1970 aumentó a 1'597,360.

Aún cuando la entidad ha mostrado saldos migratorios negativos, en el transcurso de varias décadas, la Ciudad de Acapulco, actúa como un fuerte polo de atracción de población nativa y de entidades vecinas.

Por lo que respecta a la distribución de la población, el Estado presenta características muy marcadas de dispersión; ya que de las 3,434 comunidades que existen, 3,432 son menores de 2,500 habitantes, lo que constituye un obstáculo para la integración -

(75) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero,
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Vol.
I. Nivel Normativo, Pags. 18-19, 1980.

económica y social del Estado, dificultando a la vez, la implementación de la infraestructura, así como la prestación de servicios urbanos.

Las Ciudades con mayor concentración son: Acapulco con 409 mil habitantes, lo que representa el 18.9% del total de la población, Iguala con 68 mil habitantes, que representa el 3.14%, Chilpancingo con 60 mil habitantes, que representa el 2.8% del total de la población.

Se aprecia en el Estado una Ciudad de más de 400,000 habitantes; existen dos Ciudades de 50 a 100 mil habitantes, que son las anteriormente mencionadas, que en total representan el 24.8% de la población del Estado; en el siguiente rango se encuentran las poblaciones de 15 a 50 mil habitantes que son: Taxco, Zihuatanejo y Arcelia que suman aproximadamente 90 mil habitantes, que representan el 4.2% del total de la población.

Otro rango, está compuesto por 26 localidades de 5 a 15 mil habitantes, que suman aproximadamente 228 mil personas que representan el 10.5% del total de la entidad.

El resto de la población, aproximadamente 1 millón 328 mil personas, se ubica en 3,402 localidades menores de 5,000 habitantes.

tes, dispersas a lo largo y ancho del Estado. Por lo tanto, el fenómeno de dispersión ha provocado un déficit en la prestación de servicios, en la dotación de infraestructura y equipamiento y con ello, ineficiencia en las actividades productivas y elevados costos sociales.

Por lo que respecta a los recursos naturales en el Estado, la agricultura representa uno de los factores fundamentales de su economía.

Constituye la fuente de ingresos del 62.2% de la población.

Los principales cultivos son: copra, maíz, ajonjolí, frijol y café.

En cuanto a los recursos hidrológicos en el Estado, son abundantes, pero debido a lo accidentado de su orografía, solo se aprovechan en forma mínima para fines agrícolas.

La precipitación media anual en el Estado, es de 1,171 mm., equivalente a unos 31,615 millones de metros cúbicos.

En la mayoría de las cuencas del Estado, la tierra cultivable es escasa en relación a la disponibilidad de agua.

Respecto a la calidad del agua, se le puede considerar tolerable en un 33% del territorio de la entidad y buena en el resto.

La actividad agrícola se desarrolla en un área de cerca de -- 600,000 hectáreas de las cuales más del 95% son de temporal,

y el resto de riego o humedad.

Las zonas agrícolas más importantes del Estado, se localizan en las regiones de tierra caliente, costa chica, costa grande y en la región norte de la entidad, las que cuentan con un fuerte potencial de expansión que permitiría, además de ampliar la superficie de cultivo, apoyar una más racional distribución de la población y el mejor aprovechamiento de los recursos.

Guerrero tiene una de las reservas forestales más importantes del País, estimada en 2.2 millones de hectáreas, de las cuales 57% son bosques de coníferas y 43% de especies tropicales.

Actualmente se producen 150 mil metros cúbicos de especies maderables, siendo las más importantes; pino, encino y otras maderas tropicales, estimándose que es posible explotar en condiciones óptimas 1.5 millones de hectáreas adicionales.

La superficie susceptible de ser aprovechada en actividades ganaderas es de 2'400,000 hectáreas, de las cuales sólo se aprovecha un 40%; el libre pastoreo es una práctica generalizada siendo casi nula la estabulación, lo que trae como consecuen-

cia una alta incidencia de enfermedades y una obtención de producto baja y de mala calidad.

La ganadería en general es extensiva, con asistencia técnica muy limitada y una industrialización derivada de poca importancia.

Las principales zonas ganaderas son: tierra caliente y costa grande.

Guerrero cuenta con 500 kilómetros de litoral, complementados con una plataforma continental de 5,042 Km², diversas lagunas litorales y aguas internas propicias para la acuicultura.

De las numerosas especies pesqueras que proliferan en sus aguas, sólo el camarón, la tortuga, el robalo y huachinango se explotan en forma intensiva.

El Estado cuenta con importantes yacimientos minerales diseminados a través de toda la entidad.

Los minerales que se explotan son: oro, plata, plomo, zinc, cobre, mercurio y barita, localizándose principalmente estas actividades en los municipios de Taxco, Quechultenango, José Azueta y Zumpango del Río.

En lo que se refiere al Sector Industrial el Estado se encuentra en un período de incipiente desarrollo; tradicionalmente es el Sector que muestra el menor dinamismo en la economía de la Entidad; a pesar de las grandes posibilidades de industrialización de productos provenientes del Sector primario.

Es notable la elevada concentración geográfica de la industria, ya que en 5 Municipios se genera cerca de 90% del valor agregado del Sector; estos Municipios son: Iguala, Acapulco, Taxco, Chilpancingo y Tecpan. Actualmente se está promoviendo y construyendo el foco industrial de la entidad, localizado en Iguala que debe representar un impulso definitivo para el desarrollo industrial.

En cuanto al sector servicios, ocupa el primer lugar en la actividad económica del Estado, ya que su contribución al P I B estatal es de 69%.

Dentro de este Sector las actividades turísticas y comerciales son las que destacan.

El sistema estatal de equipamiento urbano es deficiente, encontrándose disperso en las principales ciudades del Estado, Acapulco, Iguala, Chilpancingo, Taxco y otras.

El equipamiento de los niveles rural, básico, medio e intermedio, presenta falta de complementariedad y desequilibrio en los índices de dotación en localidades de igual jerarquía urbana, por lo que se considera el sistema estatal de equipamiento parcialmente estructurado.

El sistema estatal de equipamiento proporciona los servicios en diferentes niveles, observándose asimismo una marcada dependencia respecto a la Ciudad de México, principalmente en lo relativo al equipamiento para la educación superior y para la salud.

Debido a que el incremento de población en las zonas urbanas es mayor que el crecimiento de la infraestructura de agua potable, sólo el 74% de la población cuenta con este servicio. En el medio rural solamente un 10% de localidades cuenta con este servicio, beneficiando a un 8% del total de la población rural.

En lo referente a la vialidad urbana, todas las localidades carecen de jerarquización, no cuentan con pavimentación adecuada y su estructura vial es anárquica. Las localidades cruzadas por carreteras presentan un alto índice de inseguridad para los peatones y problemas en el flujo de los transportes.

El desarrollo socioeconómico del Estado ha generado una fuerte demanda de vivienda, debido tanto al crecimiento demográfico como a la necesidad de mejorar las existentes. Dicha demanda genera una situación habitacional que varía según el tamaño y carácter de las localidades.

En términos generales el déficit absoluto que en 1978 era de 88,789 viviendas, se estima para 1982 aproximadamente -- 100,000 casas, propiciando altos índices de hacinamiento.

Este déficit predomina en el medio urbano, mientras que en el medio rural el problema fundamental es el mal estado de las viviendas, sobre todo en lo relativo a los servicios de agua y drenaje y al hacinamiento.

Entre otros factores que han incidido en el problema de la vivienda tenemos los siguientes:

- La distribución del ingreso, que limita el acceso a la vivienda.
- El alto costo de la vivienda, que limita aún más las alternativas de los grupos sociales más afectados;
- La limitación de recursos del sector público los que, a pesar de haberse incrementado en los últimos años, no han

podido alcanzar un porcentaje más significativo en la producción de vivienda.

- La política y los programas de vivienda, basados exclusivamente en la disponibilidad de recursos financieros, desaprovechando otros recursos cuyo destino a este objeto puede incrementar considerablemente la producción habitacional.
- Los instrumentos jurídicos, administrativos, fiscales, financieros y normativos, que limitan a los promotores privados y al sector público para abrir una oferta más adecuada, marginando con esto a un 75% de la población de las posibilidades de obtener vivienda.

La situación del suelo urbano en el Estado es la siguiente:

- Existe una tendencia a la conversión indiscriminada de suelo de uso agrícola a usos urbanos.
- Los contornos de las ciudades están formadas por terrenos ejidales y comunales, en los que existen graves problemas en relación con la tenencia de la tierra.
- No existe oferta de suelo urbano por parte del sector

público, y los particulares determinan los mecanismos del mercado y dirigen exclusivamente su oferta a los estratos de mediano y alto ingreso.

- Las principales ciudades muestran una baja densidad en su mancha urbana". (76)

(76) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero,
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, -
Versión Abreviada, Pags. de la 2 a la 9, 1980.

4.2. ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y UBICACION DEL PLAN ESTATAL EN EL CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL.

Antecedentes del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

"La secuencia general para formular el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Guerrero, se inició con la elaboración de un primer proyecto en noviembre de 1977. Este primer proyecto estuvo a cargo de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos con la participación y asesoría de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a través de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y el Centro SAHOP en Guerrero.

Sin embargo, entonces no se contaba con la versión definitiva del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con el cual deberá coordinarse el Plan Estatal de acuerdo a lo dispuesto por la propia legislación de Guerrero.

Esta situación se resolvió en mayo de 1978, cuando el C. Presidente de la República, aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con el cual se corresponsabilizaron los distintos sectores de la administración pública federal para llevarlo a su ejecución.

A raíz de este trascendental evento el Gobierno del Estado a través del titular del Ejecutivo estableció un conyenio por medio del cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

proporcionaría la asesoría técnica para hacer congruente el proyecto del Plan Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El procedimiento descrito ha culminado con la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el que con su implementación, ejecución y evaluación permanentes, permitirá canalizar los esfuerzos de planeación hacia una verdadera y efectiva ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio de la entidad". (77)

La base jurídica que le dió origen a la formulación del Plan, fue la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, instrumento jurídico que fue presentado por el Ejecutivo estatal al congreso local con fecha 24 de septiembre del año de 1976 para su aprobación, la cual fue aprobada el 26 del mismo mes y entró en vigor a los 30 días de su publicación.

- Objetivos Generales del Plan.

"Con base en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, se determinaron los objetivos generales del Plan Estatal, que sirven de marco de referencia para este proceso de planeación.

En congruencia con el Plan Nacional se fijan los siguientes Objetivos:

(77) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; versión abreviada, 1980.

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

En congruencia con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, se contempla los siguientes objetivos generales:

- Racionalizar la distribución en el territorio del Estado de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencialidad.
- Establecer la imagen futura de los asentamientos humanos para la entidad, guiando el crecimiento y corriguiendo la situación existente.
- Propiciar condiciones favorables para que la población

pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda y servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.

- Robustecer el aparato productivo y disminuir los desequilibrios sectoriales.
- Definir en forma coherente y coordinada las políticas, planes, programas y proyectos específicos para la Entidad y servir de guía a los organismos Federales, Estatales, Municipales e iniciativa privada, - para lograr una acción coordinada en el Estado." (78)
- Ubicación del Plan Estatal en el contexto del Plan Nacional.

"El Plan Nacional de Desarrollo Urbano pretende la conformación de un Sistema Urbano Nacional, compuesto por 13 sistemas urbanos integrados que tienen como base de articulación a ciudades regionales que funcionan como centros de apoyo para el desarrollo de los asentamientos humanos y brindan alternativas para la localización industrial y de servicios.

El Sistema Urbano Integrado Pacífico Centro, componente

(78) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Vol. I, Nivel Normativo, Pags. de la 9 a la 11, 1980.

del Sistema Urbano Nacional, comprende parte de los Estados de Michoacán y Guerrero, teniendo como Ciudad regional a Lázaro Cárdenas y como centros de apoyo a Acapulco, Chilpancingo y Zihuatanejo.

La parte norte del Estado de Guerrero, se ubica dentro del Sistema Urbano Integrado Centro que encabeza la Ciudad de México, con la Ciudad de Iguala como centro de apoyo.

Dentro del marco de las políticas de reordenamiento del territorio y redistribución de la población, inscritas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se plantea un escenario poblacional al año 2000, analizando las tendencias actuales de crecimiento y paralelamente los efectos que el Programa Nacional de Planificación Familiar del Consejo Nacional de Población pretende para la adecuada tasa de crecimiento demográfico de los centros de población del Estado de Guerrero, considerados dentro de los sistemas urbanos mencionados.

Centro de Población	Rango de Población	Proyectado Año 2000
	Escenario PNDU Hipótesis de 104 millones.	Tendencia con Hipó- tesis de 130 millones
ACAPULCO **	750,000	2'000,000
CHILPANCINGO *	207,000	143,000
IGUALA *	218,000	136,000
ZIHUATANEJO ***	100,000	87,000

* Política de impulso que modifique sensiblemente las tendencias actuales de crecimiento.

** Política de regulación que reduzca las tendencias actuales de crecimiento.

*** Política de consolidación que pretende captar internamente el potencial del actual proceso de desarrollo.

La Ciudad de Acapulco posee una tasa tendencial de crecimiento de 16.73 que deberá reducirse a 4.98, para alcanzar una población de 406,151 habitantes para 1982 y 750,000 para el año 2000.

Las Ciudades de Chilpancingo, Iguala y Zihuatanejo, deberán promoverse a fin de alcanzar para el año 2000 las metas propuestas para servir de apoyo a sus respectivos subsistemas urbanos.

Para la consecución de las metas anteriores, se proponen las siguientes políticas y prioridades para los centros de población -

prioritarios del Estado de Guerrero.

Centro de Población	Prioridad	Política
ACAPULCO	B	Consolidación y Regulación
CHILPANCINGO	C	Impulso
IGUALA	B	Impulso
ZIHUATANEJO	C	Consolidación
CD. ALTAMIRANO	B	Impulso

El Plan Nacional considera también como prioritaria la zona conurbada de la desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero y para lograr su integración al Sistema Urbano Nacional, propone la construcción para 1982 de la liga Zihuatanejo, Cd. Altamirano y Lázaro Cárdenas Tecomán, para integrar el eje Coatzacoalcos-Puebla-Iguala-Lázaro Cárdenas-Manzanillo, además de la terminación en 1980 del aeropuerto de Lázaro Cárdenas.

Con objeto de integrar debidamente el Estado a los sistemas urbanos correspondientes el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, propone las siguientes acciones para el desarrollo urbano de los Centros de Población prioritarios.

- Disponer en el primer semestre de 1979 la primera --

versión de los planes de desarrollo urbano de los cen
tros de población que se incluyen en el Programa de
Impulso al Desarrollo Urbano, como alternativas de
desconcentración a corto plazo, que contempla a -
Iguala y Ciudad Altamirano.

- Lograr un apoyo permanente de las acciones que tienen
dan a un uso más intenso de la estructura urbana de -
los Centros de Población que se incluyen en el Program
ma de Consolidación del Desarrollo Urbano que com-
prende Acapulco, Chilpancingo y Zihuatanejo.
- Poner en marcha el Programa de Integración que afect
ta a las siguientes zonas rurales prioritarias del Esta-
do: Corredor Puebla-Iguala-Zihuatanejo, Lázaro --
Cárdenas; la montaña de Guerrero (Tlapa) y Costa
chica de Guerrero (Ometepec).

Para los elementos y componentes del Sector se señalan las si-
guientes metas referentes a reservas territoriales:

- Realizar para finales de mayo de 1979 el inventario de
reservas territoriales propiedad del Sector Público en:
Acapulco, Ciudad Altamirano, Iguala y Zihuatanejo.

- Proponer el uso potencial del suelo y los programas ambientales específicos para las poblaciones comprendidas en la conurbación de la desembocadura del Río Balsas." (79)

(79) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Vol. I Nivel Normativo; Pags. de la 13 a la 17.

4.3 DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO URBANO.

4.3.1 Estructura Administrativa del Gobierno del Estado.

Para la finalidad de este estudio, se considera importante conocer de manera general, las atribuciones de los órganos principales de la administración pública estatal, con el propósito de identificar de qué manera se estructura esta para el ejercicio de la función pública, ya que en el inciso subsecuente se verá con más detalle las funciones principales de los órganos que conforman el Sector Asentamientos Humanos, la forma en que se interactúan y coordinan para la adecuada planeación e implementación del desarrollo urbano, ya que representa mayor importancia para el tema que estamos tratando.

Así tenemos que dentro del marco jurídico de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establecen las atribuciones para los siguientes órganos.

— "Secretaría General de Gobierno.

- En general, el despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración pública.
- Dirigir la política demográfica que las Leyes Federales confieran a las Entidades Federativas.
- Autorizar con su firma las Leyes, Decretos, Reglamentos y disposiciones de carácter general que se promul-

gen y publiquen, sin cuyo requisito no tendrán validez.

- Tramitar los expedientes de expropiación por causa de utilidad pública.
- Vigilar la demarcación y conservación de los límites del Estado y de sus Municipios, entre otras.

— **Oficialía Mayor de Gobierno.**

- Proponer la política y programas de administración de los recursos humanos al servicio del Poder Ejecutivo.
- Controlar los servicios que requiera la administración pública.
- En las dependencias a su cargo, implantar sistemas de trabajo que den mayor fluidez a los trámites de la Administración Pública, de acuerdo a los lineamientos de la Reforma Administrativa.

— **Procuraduría General de Justicia.**

- La Procuraduría General de Justicia, tendrá las atribuciones que específicamente le fijan la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Ministerio Público y demás Ordenamientos Legales, así

como aquellas que le confiera el Gobernador del Estado y en su caso el Secretario General de Gobierno.

— De la Contraloría General.

- Formular con base en los acuerdos del Ejecutivo, el programa de inversiones del Gobierno del Estado, estudiarlo y proponer sus modificaciones, vigilando el cumplimiento del mismo.
- Actuar como órgano de enlace entre las entidades correspondientes del programa de inversiones.
- Vigilar la ejecución y liquidación de las obras que se realicen por el Gobierno del Estado a través de sus Dependencias, Organismos y Empresas ya sean de participación Estatal y privadas.
- Intervenir en la contratación de créditos y financiamientos para el Gobierno del Estado y Ayuntamientos, que haya autorizado el Ejecutivo, con la participación de la Procuraduría de Justicia y Dirección de Hacienda.

— Dirección General de Hacienda.

- Formular los proyectos de Leyes de Ingresos, Presupuestos de Egresos, reglamentos, instructivos y catálogos

de orden fiscal para su aprobación por el Ejecutivo.

- La recaudación y control de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales, subsidios y toda clase de ingresos que correspondan al Estado.
- Llevar el Catastro Predial del Estado teniendo bajo su control directo la Oficina correspondiente.
- Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos del Gobierno.
- De la Dirección General de Gobernación.
 - Promover la creación de juntas y comités de mejoramiento moral, cívico y material dentro del Estado y controlar sus actividades.
 - Llevar al día la compilación de Leyes, Reglamentos, Decretos y demás disposiciones legales del Estado y de la Federación.
 - Auxiliar a la Secretaría General de Gobierno en el control y vigilancia de las Notarías Públicas del Estado.
 - Tramitar las quejas administrativas que se presenten contra las autoridades estatales y municipales.

- Dirección General de Servicios Administrativos.
 - La tramitación de nombramientos, contratos de prestación de servicios, licencias, bajas y, en general, el registro, movimiento y control de personal administrativo del Poder Ejecutivo.
 - La tramitación de contratos y convenios en los que el Gobierno del Estado sea parte, turnándolos para su ejecución a la dependencia que corresponda.
 - La adquisición y administración de artículos para el abastecimiento de las dependencias, oficinas y establecimientos del Gobierno del Estado.
- Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos.

Se hace necesario aclarar que el nombre de esta dependencia, aparece como Dirección de Planificación y Urbanismo en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, sin que esto haga variar las atribuciones y funciones de la misma; así mismo en este apartado, únicamente se mencionarán las atribuciones más generales de esta dependencia para hablar de ella con más detalle cuando se trate el Sector Asentamientos Humanos.

Así tenemos que dentro de sus principales atribuciones están:

- El asesoramiento técnico al Titular del Ejecutivo en materia de asentamientos humanos, obras y servicios públicos.
 - La supervisión de los proyectos y la ejecución de obras públicas que realicen las empresas constructoras que operen en el Estado; que se les encomienden por el Gobierno de la Entidad.
 - Proyectar y construir las obras que el Ejecutivo del Estado determine.
 - Conocer y dictaminar sobre las proposiciones de usos, destinos, reservas y provisiones de las áreas y predios que sometan los Ayuntamientos a la aprobación del Ejecutivo, con miras a proyectar, estimular y controlar el desarrollo urbano del Estado.
 - Regular el mercado de terrenos e inmuebles dedicados a la vivienda popular, y las demás que le confiere el Artículo 25 de esta Ley.
- Dirección General de Desarrollo Económico.
- Proponer al Ejecutivo la política y programas para el fomento de la actividad económica de la Entidad.

- La planeación y fomento de las actividades productivas de carácter estatal y privado.
- Previo acuerdo del Gobernador, celebrar convenios con el Gobierno Federal, Organismos Descentralizados, Coordinados y Particulares, para impulsar la actividad económica del Estado, entre otras.
- Dirección del Registro Público de la Propiedad, del Comercio y del Crédito Agrícola.
 - Organizar, vigilar y controlar el funcionamiento de la Institución del Registro Público de la propiedad, el comercio y el crédito agrícola.
 - Coordinarse con la Dirección General de Hacienda, especialmente en el estudio y control del catastro para efectos fiscales.
 - Organizar y mantener actualizado el inventario de los bienes inmuebles, propiedad del Estado y de los particulares e informar a las dependencias conducentes de los movimientos que se realicen en los bienes inmuebles del Estado.

- Coordinación General de Educación Pública.
 - La planeación, desarrollo, dirección y vigilancia de la educación a cargo de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, en todos sus tipos y niveles.
 - Combatir el analfabetismo por los medios que se es timen convenientes y fomentar para tal efecto los sistemas de Primaria Unitaria y Primaria Acelerada.
 - El fomento, dirección y vigilancia de las Instituciones de enseñanza técnica, industrial, pecuaria y - de estudios especiales diversos.
 - Expedir títulos y certificados de estudios en todos los niveles educativos que imparte el Estado, entre otras.
- Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
 - Mantener el orden y la tranquilidad pública en el - Estado.
 - Hacer cumplir las Leyes y Reglamentos relativos al tránsito de vehículos y de personas en las vías públi- cas estatales.
 - Autorizar y vigilar el establecimiento de sitios, ter- minales y paraderos de vehículos que presten servicios

de transporte de pasajeros y carga, etc.

— Dirección del Registro Civil.

- La organización, vigilancia y control del Registro civil en el Estado y la aplicación de la Legislación sobre el estado civil de las personas.
- Establecer oficinas y agencias del Registro Civil, - tomando en consideración el potencial demográfico y económico de la región.
- La expedición fiel de copias certificados de las actas del Registro Civil que le soliciten, particulares o autoridades.

— Dirección de Actividades Cívicas, Sociales y Culturales.

- Proponer al Ejecutivo los programas de difusión de la cultura, conservación e incremento del patrimonio artístico y la promoción de actividades cívicas, culturales y sociales.
- Fomentar y difundir las actividades artísticas y culturales entre los sectores de la población.
- En conexión con la coordinación de Educación Pública, promover la creación de museos arqueológicos,

históricos, artísticos y etnográficos para fomentar la cultura de la población.

- Capacitación y difusión de todos los géneros del arte y la cultura, así como la promoción de exposiciones y certámenes culturales.

- Dirección del Trabajo y Previsión Social.

- Vigilar el cumplimiento del artículo 123 Constitucional, de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales en materia de trabajo.

- Impulsar la ocupación en la Entidad, con el fin de disminuir el bracerismo y la concentración de los campesinos a los centros urbanos.

- Vigilar administrativamente las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y las Municipales de Conciliación.

- Dirección de Información y Relaciones Públicas.

- Dar a la publicidad los planes de trabajo y actividades del Ejecutivo del Estado.

- Promover las relaciones del Gobierno del Estado -- con los diversos sectores de la comunidad.

- Preparar y transmitir periódicamente programas radiofónicos en los que se den a conocer las actividades del Gobierno, etc.

- Organismos Descentralizados Coordinados y Empresas de Participación Estatal.
- Los organismos Desconcentrados, Coordinados y Descentralizados del Estado y las Empresas de Participación Estatal, regirán sus funciones de acuerdo a los lineamientos de las Dependencias que los hayan creado. (80)

(80) "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Guerrero"; Arts. del 17 al 37 Periódico Oficial, del 12 de abril de 1978.

4.3.2 Sector Asentamientos Humanos.

— Marco Jurídico.

"El proceso de urbanización que se está dando en México, viene presentándose en la casi totalidad de las entidades federativas con una creciente celeridad y en proporciones cada vez mayores, principalmente en las Ciudades más importantes.

Los factores que constituyen el proceso urbano son entre otros:

La alta tasa de crecimiento demográfico, las migraciones, la acción expelente de las atrasadas estructuras rurales, - las crecientes expectativas de acceso a la ocupación, al ingreso, al status y al consumo de bienes y servicios en las ciudades.

El proceso de desarrollo económico del país se ha caracterizado por una polarización de las inversiones públicas y - privadas que han traído como consecuencia, el desequilibrio territorial y la macrocefalia urbana, es decir, el crecimiento acelerado de algunas regiones y ciudades del país, en contraste con el atraso y marginación que caracterizan a

gran parte del Territorio Nacional. Ante esta situación el gobierno del Estado se planteó en su oportunidad la necesidad de tener los instrumentos normativos que le permitieran mantener e impulsar un desarrollo económico y urbano acorde con las necesidades actuales de la entidad. Para ello se cuenta con una serie de disposiciones legales que regulan de una u otra forma la distribución y ordenación de los asentamientos humanos en el Estado, entre ellas tenemos:

- Constitución Política del Estado de Guerrero.
- Ley No. 64 de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero.
- Ley sobre la Creación del Fondo Legal en el Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108.
- Ley de División Territorial.
- Ley del Impuesto Predial No. 41.
- Ley sobre Derechos por Servicios Públicos, Productos y aprovechamientos No. 39.
- Reglamento de Fraccionamientos.
- Reglamento de Construcciones (en proceso de aprobación).

Entre las más importantes, así como las que se derivan de las disposiciones que se establezcan en el Plan de Desarrollo Urbano sobre: provisiones, usos, reservas y destinos." (81)

— De las Autoridades Competentes.

En este apartado se citarán las atribuciones más importantes que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, para aquellas autoridades que tienen la responsabilidad y el compromiso de administrar y gobernar el proceso de desarrollo urbano en la Entidad.

Del Gobernador.

- "Expedir las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Proporcionar a los Municipios el apoyo técnico y financiero necesario para que en el mismo ámbito municipal se cumplan las funciones derivadas de esta Ley.
- Celebrar con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y con las Entidades Federativas convenios en materia de acciones e inversiones relativas al desarrollo urbano.

(81) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Vol. I, Nivel Normativo. Pags de la 186 a la 188.

- Coordinar el Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano; al efecto, dictará las medidas necesarias que modifiquen y hagan congruente el -- Plan Estatal con el Plan Nacional.
- 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.

De la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos.

Es la Dependencia del Ejecutivo que tiene a su cargo poner en práctica las medidas que éste ordene en relación con los asentamientos humanos. Esta Dirección - tendrá jurisdicción en el territorio de la entidad y funcionará permanentemente, teniendo su sede en la capital del Estado. Es responsable de coordinar la elaboración, ejecución y revisión del Plan Estatal de Desarrollo Urbano; dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública Estatal, depende jerárquicamente de

la Secretaría General de Gobierno. El titular de la misma, fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Coordinadora del Plan, prevista en el Artículo 13 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado." (82)

En este apartado se describe únicamente la ubicación, así como su ámbito de acción, ya que posteriormente será estudiada en forma más amplia en el inciso subsecuente.

Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano.

"La Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano es un -
órgano asesor del C. Gobernador; de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios -
Públicos y de los Ayuntamientos, estará integrada por las dependencias del Gobierno del Estado que formen parte de la Comisión, prevista en el Artículo 13 de esta Ley. Se invitará a formar parte de la misma, a un representante propietario y un suplente de los siguientes órganos que funcionen en el Estado:

- Colegios y asociaciones de profesionales, legalmente constituídas, que tengan relación directa con el desarrollo urbano.

(82) "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero"; Arts. del 10 al 14; Periódico Oficial del 26 de septiembre de 1976. Pags. de la 12 a la 18.

- Cámaras de Comercio e Industria.
- Las Juntas de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material.
- Sindicatos e Instituciones populares.
- Cualquier otra entidad legalmente constituida.

La Comisión será presidida por el C. Gobernador del Estado, y el Director General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos del Estado fun
girá como Secretario de la misma.

Dentro de las funciones más importantes que desempeña esta Comisión, están las siguientes:

- Ser conducto de las observaciones y proposiciones que haga la comunidad.
- Promover la capacitación técnica sobre el desarro
llo urbano.
- Sugerir planes parciales que respondan a las nece
sidades y aspiraciones de la comunidad.
- Opinar sobre los diversos planes de desarrollo urbano.

- Coadyuvar con las autoridades competentes en la ejecución de los planes de desarrollo urbano." (83)
- De los Ayuntamientos.
 - "Participar en forma conjunta con la Comisión prevista en el Artículo 13 de esta Ley, en la elaboración, revisión y ejecución de los planes de desarrollo urbano en su jurisdicción.
 - Participar en los términos que establezcan las declaratorias respectivas de conurbación en la planeación y regulación de las zonas conurbadas.
 - Celebrar con la Federación, las Entidades Federativas o con otros Ayuntamientos, los convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción.
 - Proponer a la Legislatura del Estado la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción.
 - Recibir las opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad, respecto a la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano y hacerlos

(83) IDEM, Arts. 15 y 16 Pags. de la 18. a la 20.

del conocimiento de los órganos correspondientes." (84)

Como podrá observarse a través de la descripción de los principales disposiciones jurídicas que norman el ámbito de acción de las diferentes autoridades, el proceso de desarrollo urbano en la Entidad, podrá ser gobernado y administrado eficiente mente, a través de la estricta observancia de estas disposiciones, así como de la adecuada interacción y coordinación que se dé entre las diferentes instancias de Gobierno y de la oportuna programación de las actividades de los órganos competentes en la materia.

En el inciso siguiente, se hará un análisis de las atribuciones y funciones de la Dirección General de -- Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos del Estado, así como de aquellas otras dependencias que de alguna manera inciden en el proceso del desarrollo urbano planificado, a fin de tener una panorámica general de cual es la situación actual y en base se a ello poder proponer algunas medidas correctivas que permitan en lo posible agilizar este proceso.

(84) IDEM, Arts. 17 Pags. 21-22

4.3.3. Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos.

4.3.3.1. Antecedentes.

Con anterioridad a la institucionalización del desarrollo urbano en la Entidad, funcionaba la Dirección de Obras Públicas, la cual estaba enfocada básicamente a la planeación y ejecución de obra pública. Fue a partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, publicado el día 26 de septiembre de 1976 en el Diario Oficial, cuando comienza a sentirse la necesidad de contar con un órgano administrativo en el Gobierno, que asuma las atribuciones que en esta materia se requieren, para gobernar y administrar el proceso de planeación de los asentamientos humanos en la Entidad. Así en la Ley mencionada se habla de la Dirección de Planificación y Urbanismo como el órgano indicado para la implementación de la política de desarrollo urbano en el Estado, sin embargo, el nombre definitivo de esta Dirección está dado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, quedando como Dirección de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos.

Esto trae como consecuencia que el restringido papel que tenía como ejecutora de obra pública, se vea ahora complementado con atribuciones referentes a planeación, ejecución y control del Desarrollo Urbano, vinculando los aspectos normativos y operativos del mismo.

4.3.3.2. Marco Jurídico.

En la estructura de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, en el Capítulo II, que hace referencia a las autoridades competentes, se establecen las atribuciones que norman la competencia y ámbito de acción a que deberá circunscribirse la actuación de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos, así como los mecanismos de coordinación que deberán establecerse con otros órganos y entidades del Estado, para coordinar la elaboración, ejecución y revisión del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

— Atribuciones:

- "Conocer y dictaminar sobre las proposiciones de usos, destinos, reservas y provisiones de las áreas y predios del Estado que sometan los Ayuntamientos a la aprobación del Ejecutivo Estatal.
- Regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.
- De acuerdo a los planes de desarrollo urbano dictar las medidas necesarias a que deben sujetarse las áreas y predios no urbanizables, por tratarse de regiones ar-

queológicas, agrícolas, mineras, forestales o de otra índole.

- Proponer la realización de obras y servicios públicos en el Estado, para cumplir los fines de esta Ley.
- Realizar estudios y dictaminar sobre la conveniencia de las obras proyectadas en el Estado, por instrucciones del Ejecutivo del mismo, a petición de los ayuntamientos de la entidad y de la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado.
- Formular proyectos y estudios técnicos que comprendan especificaciones y presupuestos de las obras especificaciones y presupuestos de las obras que deban realizarse.
- Formular las bases, expedir las convocatorias y adoptar las decisiones conducentes en los concursos para la contratación de obras públicas en el Estado.
- Formular proyectos de financiamientos de las obras a realizar y las bases de los contratos relativos, dictaminando respecto de aquellos que provengan

de alguno de los otros órganos de planeación y sujetándose a la aprobación del Ayuntamiento o Ayuntamientos.

- Establecer las medidas que hagan efectiva la participación popular.
- 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.
- Intervenir como parte en los juicios sobre determinación del monto de las indemnizaciones en los casos de expropiaciones que lleve a cabo el Estado.
- Realizar funciones de auditoría y supervisión en todos los casos de ejecución de las obras comprendidas, dentro de las disposiciones de esta Ley.
- Dar trámite y emitir opinión sobre las inconformidades señaladas en el Capítulo de recursos de esta Ley y someterlas a consideración del C. Gobernador.

- Supervisar, mediante inspección técnica el exacto cumplimiento que se dé a las disposiciones sobre fraccionamientos.
- Intervenir, a petición del Ayuntamiento en la formulación de un plan municipal de desarrollo urbano.
- Determinar las infracciones y calificar las sanciones que deban ser aplicadas." (85)

Una vez que se ha establecido la competencia de esta dependencia, es conveniente conocer de que forma se encuentra estructurada orgánicamente para su mejor funcionamiento, ya que de éste, depende la eficiencia y eficacia de la administración del desarrollo urbano en la Entidad. Por lo tanto en el capítulo subsecuente se hablará con más detalle de ella.

(85) "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero"; Art. 14, Periódico Oficial, del 26 de septiembre de 1976, Pags. de la 16 a la 18.

4.3.3.3. Estructura actual.

Como hemos podido constatar en los incisos precedentes, la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos del Estado, es la dependencia que tiene una ingerencia más directa en la nueva acción planificadora, específicamente en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, ya que se contempla a ésta como el órgano planificador y ejecutor del desarrollo urbano, teniendo dentro de sus principales funciones:

- Dirigir las políticas generales sobre asentamientos humanos, obras y servicios públicos del Estado.
- Aprobar los objetivos y planes de trabajo de las distintas subdirecciones.
- Aprobar la organización, funcionamiento y coordinación de las oficinas centrales y foráneas.
- Controlar, negociar y efectuar gastos de inversiones coordinadamente con las subdirecciones.
- Dictar medidas en materia de desarrollo urbano, obras pú-
blicas y asentamientos humanos de acuerdo con las leyes y reglamentos correspondientes.

- Dirigir y controlar las actividades de planeación, estudios, difusión y construcción de todas las obras públicas y desarrollo urbano en coordinación con los Ayuntamientos; también en la creación o ampliación de centros de población.
- Supervisar que todos los fondos, bienes físicos y demás propiedades de la Dirección, estén debidamente salvaguardados y administrativos.
- Vigilar que las obras que se ejecuten ya sea por administración o por contrato, sean llevadas a cabo por personal o contratistas calificados.
- Autorizar y firmar las órdenes de trabajo en cuanto a las obras." (86)

Para gobernar y administrar el proceso de desarrollo urbano en la entidad, esta dependencia se ha estructurado orgánicamente de la siguiente manera:

Subdirección de Asentamientos Humanos, que está integrada por los siguientes Departamentos: Planes Estatales y Municipales de Desarrollo; Planificación Estatal y Planificación de Obras.

(86) Anteproyecto de Manual de Organización y funcionamiento de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos del Estado, Gobierno del Estado de Guerrero, febrero de 1978.

Subdirección de Obras y Servicios que está integrada por: Junta Estatal de Agua Potable; Talleres, maquinaria y equipo; Análisis de Costos; Mantenimiento de Edificios y Servicios Públicos; Construcción y Supervisión General de Obras.

Subdirección Administrativa, integrada por: Contabilidad; Finanzas; Servicios Generales y Recursos Humanos.

Así podemos observar que la estructura orgánica de esta dependencia se puede dividir en tres áreas de acuerdo a sus funciones y son: área sustantiva que recae en la Subdirección de Asentamientos Humanos, por abocarse esta a la planeación del desarrollo urbano, cuyas funciones principales son:

- "Desarrollar la investigación y evolución económica del Estado, así como la generación de las estadísticas que se requieran en las actividades de planeación y programación de la Dirección.
- Elaborar los estudios técnicos y económicos necesarios para la formulación de proyectos y presupuestos de las obras que ejecuta la Dirección.

- Atender las solicitudes de obra y promover convenios con otras instituciones dentro del marco del Plan de Desarrollo del Estado, en coordinación con la Dirección General.
- Integrar o intervenir en la elaboración de reglamentos, planes Estatal y Municipales de Desarrollo Urbano.
- Vigilar la correcta aplicación de las Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos Presidenciales y Gubernamentales en materia de desarrollo urbano, así como de los convenios interestatales en que la Dirección tenga un interés legítimo, en coordinación con la Dirección General.
- Intervenir en la cuantificación de indemnizaciones o particulares efectuadas en sus derechos por expropiaciones que se decretan por obras llevadas a cabo por la Dirección.
- Controlar el registro de Directores responsables de obra - e intervenir en la Comisión calificadora de estos, mediante la aprobación de la Dirección General.
- Estudiar y proponer la legislación de planos rectores, mediante la aprobación de la Dirección General.

La área operativa recae en la Subdirección de Obras y Servicios, por abocarse esta a la implementación de la planeación

del desarrollo urbano, circunscribiendo sus funciones a:

- Formular en coordinación con la Subdirección de Asentamientos Humanos, las normas y especificaciones a las que se sujeta la realización de los proyectos.
- Formular los programas de construcción y los presupuestos de las obras que ejecuta la Dirección.
- Establecer las especificaciones complementarias y procedimientos de construcción.
- Llevar a cabo todo lo relativo a contratación de ejecución de obras, incluyendo el registro ante otras dependencias.
- Ordenar a las residencias de obras la preparación de actas de recepción y terminación de trabajo, así como las actas de entrega de obras al organismo que las autoridades designen.
- Emitir los dictámenes técnicos relacionados con la adquisición de materiales para construcción.

Por último tenemos el área de apoyo que recae en la Subdirección Administrativa, que se encarga de administrar los recursos humanos, financieros y materiales, así como coordinar y vigilar que se cumplan las políticas que en materia de

administración le han sido fijadas. Dentro de sus principales funciones tiene:

- Planear, coordinar y supervisar la ejecución de los programas administrativos necesarios para el funcionamiento de la Dirección.
- Coordinar las funciones administrativas de sus departamentos. Preparar e interpretar la información contable y financiera para la toma de decisiones de la Dirección.
- Establecer las políticas para las siguientes actividades:
 - Financieras, presupuestales, adquisiciones y pagaduría.
 - Contables, revisión y control de pagos, trabajos especiales y depuración.
 - Servicios administrativos, recursos humanos y servicios generales.
- Controlar las erogaciones de la Dirección para que se realicen conforme a los presupuestos autorizados.
- Dirigir la elaboración de todos los análisis financieros necesarios.
- Analizar e interpretar los estados financieros de la Dirección, para la evaluación de las actividades realizadas en

términos de resultados financieros". (87)

Como se puede observar a través "del análisis de las funciones principales, de los órganos que conforman la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos del Estado, ésta cuenta con los mecanismos necesarios para resolver la problemática urbana en la entidad, sin embargo, las acciones que ha emprendido esta dependencia no han podido resolver suficientemente las necesidades de obras y servicios que demanda la cada vez más creciente población por razones de todos conocidos y que se presentan como una constante en la mayoría de las entidades federativas, que son: insuficiencia de recursos financieros y falta de personal técnico calificado que permitan emprender acciones que coadyuven a resolver los problemas que se están dando y se darán en un futuro próximo a los asentamientos humanos en el Estado.

Otros órganos que tienen una relación directa con el proceso de planeación del desarrollo urbano en el Estado son:

- Dirección General de Desarrollo Económico.

"Es la Dependencia estatal que se encarga de planear, ejecu

(87) IDEM.

tar, supervisar y controlar las tareas relacionadas con el desarrollo económico del Estado," particularmente en las áreas de agricultura, ganadería, sivicultura, pesca, industria, comercio, artesanía y servicios.

Dentro de sus principales atribuciones tiene las siguientes:

- Proponer al ejecutivo la política y programas para el fomento de la actividad económica de la entidad. La planeación y fomento de las actividades productivas de carácter estatal y privado. Celebrar convenios con el Gobierno Federal, organismos descentralizados, coordinados y particulares, para impulsar la actividad económica del Estado, previo acuerdo del Gobernador. Proponer al ejecutivo los estímulos fiscales que requieran las actividades económicas para su desarrollo. Elaborar el inventario de los recursos económicos del Estado y promover su explotación racional. (Art. 26, Fracción de la I a la XI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

Para lograr un desarrollo económico integral del Estado esta Dirección se ha fijado los siguientes objetivos: desarrollar al máximo la capacidad de producción y la productividad. Incorporar a estas actividades al mayor nú-

mero de hombres y mujeres en aptitud de trabajar. Hacer que en la explotación de los recursos agrícolas, ganaderas, forestales, etc., participen activamente los medios humanos.

Como podemos observar son muy amplias las funciones y objetivos que tiene señaladas esta Dirección, para el presupuesto tan bajo que tiene asignado, 67 millones de pesos, que representan el 5.75% del presupuesto de egresos total para 1979, siendo uno de los sectores que más baja asignación tiene para el desempeño de sus actividades, por tal motivo sus recursos los destina principalmente a sistemas de comercialización de los productos agropecuarios y pequeñas obras y servicios públicos como son: caminos, telefonía rural y radio, así como el impulso de pequeñas industrias, dándose prioridad a tres regiones del Estado que son: Costa Grande y Chica, -- Montaña y Tierra Caliente.

Una de las funciones sustantivas de esta Dirección recae en la planeación de las actividades relacionadas con el desarrollo económico, tarea que no ha podido llevarse -

a cabo eficientemente por la falta de coordinación entre las instituciones y organismos públicos federales, ya que cada dependencia elabora sus programas sin considerar la programación de las otras, dando como consecuencia que el desarrollo integral de la entidad se retrarde. " (88)

— Dirección del Registro Público de la Propiedad. Del Comercio y del Crédito Agrícola.

"Las funciones del registro público de la propiedad son importantes para el control de la propiedad inmobiliaria del Estado, ya que a través de las acciones de esta institución se garantizan los derechos de los propietarios de inmuebles, permitiendo a la vez un mayor control de la propiedad inmueble del Estado.

Dentro de sus principales atribuciones tiene: organizar, vigilar y controlar el funcionamiento de la institución del registro público de la propiedad, el comercio y el crédito agrícola; coordinarse con la Dirección General de Hacienda especialmente en el estudio y control del catastro para efectos fiscales, organizar y mantener actualizado el inventario de los bienes inmuebles propiedad del estado y de los

(88) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Vol. 1, Nivel normativo, Pags. de la 194 a la 197.

particulares e informar a las Dependencias conducentes de los movimientos que se realicen en los bienes inmuebles del Estado, inscribir los actos y contratos que conforme a las disposiciones legales deben registrarse, vigilando que se cumplan con los requisitos legales, administrativos y fiscales establecidos en las tablas de avalúos catastrales vigentes. (Art. 27, Fracción de la I a la IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

Como se observa es una Dependencia que tiene una importancia vital en el desarrollo urbano, ya que a través de ella se puede ordenar y controlar la propiedad inmueble en el Estado, sus funciones son importantes, pero estas no se han podido desarrollar eficientemente por una falta de coordinación entre las dependencias que de una u otra forma tienen ingerencia sobre la propiedad inmueble en el Estado como son: Oficina de catastro y Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos, ya que estas inciden de cierta manera en el mismo asunto. La Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos otorgando el permiso de construcción. La Oficina -

de Catastro sobre el avalúo del inmueble para efectos del impuesto predial y la Dirección del Registro Público de la Propiedad, para efectos de la expedición de los títulos de propiedad. Por eso es necesario que se establezcan las formas y medios de coordinación entre estas dependencias a fin de que en un futuro cercano se pueda contar con un inventario actualizado de la propiedad inmueble que permita tener un control eficiente sobre la misma." (89)

— Dirección General de Hacienda.

"Es muy importante el papel que pueda desempeñar la Hacienda Pública dentro del proceso de desarrollo urbano, ya que a través del eficiente manejo del erario público — depende la buena administración del Servicio Público, la inversión en obras materiales y la satisfacción de los requerimientos del gobierno y la colectividad.

Por eso resulta de vital importancia que la Hacienda Pública cuente con disposiciones fiscales y administrativas, acordes con el proceso actual de desarrollo del Estado, — que le permitan mejorar sensiblemente la administración

(89) IDÉM, Pag. de la 197 a la 199.

fiscal a fin de fortalecer las finanzas públicas locales". (90)

— Secretaría General de Gobierno.

"Por lo que respecta a esta dependencia, su competencia en cuanto a desarrollo urbano queda establecida en el Art. 17 fracción III, XII y XXV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, las cuales le dan a ésta las atribuciones para dirigir la política demográfica que las Leyes federales confieren a las Entidades Federativas; tramitar los expedientes de expropiación por causas de utilidad pública, así como vigilar la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios; intervenir en la formulación de los proyectos de la Ley de Egresos que realicen la Dirección de Hacienda y demás dependencias, someterlas a la aprobación del Ejecutivo y turnarlos al Congreso del Estado para los efectos de Ley". (91)

"Otros organismos públicos que juegan un papel importante dentro del proceso de desarrollo económico y urbano en el Estado, son: Junta Estatal de Agua Potable; Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aca-

(90) IDEM, Pag. 199-200.

(91) IDEM, Pag. 203.

pulco; Junta Federal de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Chilpancingo; Junta Local de Caminos; Constructora Progreso de Guerrero; Impulsora Guerrerense del Cocotero; Instituto de la Vivienda INDECO-Guerrero; COPLAMAR; Forestal Vicente Guerrero; Fideicomiso Acapulco; FONATUR; FIBAZI; Fideicomiso Cumbres de Llano Largo; - Fideicomiso para la Construcción y Desarrollo de la Ciudad Industrial de Iguala. Con el valioso concurso de estos organismos públicos tanto estatales como federales se ejecutan los distintos programas de desarrollo urbano, económico y social que demanda el Estado". (92)

(92) IDEM, Pag.204-205

4.3.4 Recursos para la Planeación.

4.3.4.1 Recursos Técnicos.

"La evolución de la estructura administrativa del Gobierno del Estado se había venido presentando como resultado de la subdivisión de funciones y como consecuencia del aumento y complejidad creciente de las atribuciones encomendadas al Estado, este crecimiento de la administración se había presentado en forma agregativa, considerando por un lado las coyunturas históricas y por otro la creciente participación del Estado en la vida económica y social.

Toda esta situación orientó la acción del actual régimen hacia la adopción de un programa de reorganización administrativa, a fin de dotar la administración pública de los órganos y dependencias requeridos que permitiera un aceptable funcionamiento institucional.

La planeación del desarrollo urbano ha sido una acción que el gobierno del Estado se ha visto precisado a emprender por lo que consideró la creación de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios

Públicos, que se encarga de instrumentar las políticas que en materia urbana y de asentamientos humanos han sido señalados por el Ejecutivo Estatal, con el fin de ubicar la política, la acción y la mecánica que susciten todos los problemas, planteamientos y soluciones que se estén dando y se darán en su futuro próximo a los asentamientos humanos en el Estado.

A fin de concretizar estas acciones se han tenido que contemplar los ordenamientos legales que permitan alcanzar los objetivos propuestos por el Ejecutivo Estatal en cuanto a desarrollo urbano se refiere.

Las acciones emprendidas y que de una u otra forma convergen en el desarrollo urbano son:

- La Ley del Impuesto Predial, para aliviar las bases gravables, las tasas, los valores catastrales y los valores de construcción.
- Modificaciones a la Ley de Impuestos Especiales (Impuesto de traslación de dominio y el derecho del registro a todas las operaciones que se efectuen en el Estado).

Así mismo, se han efectuado adecuaciones fiscales de su

Hacienda Pública, que le han permitido mejorar sensiblemente la administración fiscal a fin de fortalecer las finanzas públicas locales y que le permitan a corto plazo sentar las bases para lograr un desarrollo integral y sostenido.

Es preciso resaltar, que a pesar de los logros obtenidos hasta ahora en materia administrativa, se requiere un es fuerzo aún mayor para superar el nivel de eficiencia de la administración pública estatal". (93)

(93) IDEM, Pags. de la 205 a la 207.

4.3.4.2. Recursos Humanos.

"Es en el renglón de los recursos humanos donde la administración pública estatal encuentra ciertas limitaciones para el logro de los objetivos que se proponga, por carecer del personal técnico calificado suficiente, que le permita tener un mejor funcionamiento de las dependencias que conforman la administración pública estatal, y específicamente en el sector asentamiento humanos.

La falta de personal con la suficiente experiencia y preparación tiene su razón de ser, ya que planear el desarrollo urbano es una iniciativa reciente, que implica en el caso de Guerrero, un doble reto que consiste en no sólo la urgencia de preparar los cuadros humanos, sino que paralelamente hay que adiestrarlos en áreas específicas como lo es el urbanismo.

Puede señalarse que la escasez de un factor tan importante como lo es el personal, ha sido una limitante que ha propiciado que las acciones emprendidas no tengan los alcances que serían deseables". (94)

(94) IDEM, Pags. 207-208.

4.3.4.3. Recursos Financieros.

"Con respecto al Estado de Guerrero, son varias las entidades tanto del Sector Central, como descentralizado en su ámbito federal y estatal, las que en forma -- coordinada, establecen, formulan, aplican y evalúan las políticas de desarrollo socio-económico. En cuanto a los mecanismos de financiamiento tanto del desarrollo económico como del desarrollo urbano del Estado se cuenta con la Ley de Ingresos y el Presupuesto - Anual de Egresos en donde se señalan las fuentes y destinios de los recursos propios del Estado; el Programa - de Inversiones Públicas para el Desarrollo rural - - - (PIDER), el Convenio Unico de Coordinación (CUC); el Programa Normal de las Dependencias Federales y - Estatales. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que es la Institución a través de la cual se canalizan los créditos a los estados y municipios para la programación y ejecución de las obras y servicios; y los programas de Obra Directa que aplica a través de los programas con que cuenta la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos.

Por lo que toca a los presupuestos de ingresos y egresos para el ejercicio de 1979, cabe destacar lo siguiente:

Las adecuaciones a algunas leyes hacendarias aunado a la situación favorable en el desarrollo de la actividad turística han hecho posible un incremento anual sostenido de los ingresos totales del Estado, que ha permitido que para el ejercicio de 1979 se cuente con un presupuesto de ingresos y egresos estimado en 1164 millones de pesos, que en términos relativos representa con relación al último ejercicio un aumento del 14.5%.

El origen de dichos ingresos está constituido por los impuestos (800.5 millones), derechos (46.7 millones), productos (14.9 millones), aprovechamientos (89 millones) y participaciones e impuestos federales (212.9 millones) previstos en la Ley de Ingresos para 1979.

Cabe considerar que el incremento en el renglón de los impuestos no es total, ya que hay que tomar en cuenta que dentro de este rubro se captan impuestos coordina-

dos que en su totalidad son enterados a la Federación en un 80% de 283 millones previstos.

En cuanto a la aplicación de dichos recursos, es para este período (1979) en que se hace el primer intento por presentar un presupuesto de egresos con orientación programática a efecto de lograr una mayor optimización de los recursos financieros y contar a la vez con un instrumento que facilite la aplicación, evaluación y control presupuestal obteniendo con ello un mayor beneficio social.

Para los efectos de este estudio, se analizará únicamente el programa de obras públicas por el impacto que este representa en el desarrollo urbano y económico de la entidad, así como en el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos, y además otros mecanismos financieros de orden Federal como PIDER y CUC, que representan un papel importante para el proceso de desarrollo socio-económico de las entidades federativas.

Como es natural el programa de obras públicas se constituye en piedra angular del desarrollo urbano y eco-

nómico con base en las obras de infraestructura básica y la comunicación entre los diversos núcleos de población. Dicho programa es administrado por la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos y contempla los siguientes subprogramas: Agua potable y alcantarillado, obras en cabeceras municipales, carreteras estatales, escuelas, -- centros y casas de salud, instalaciones deportivas, carreteras urbanas, caminos por cooperación, electrificación rural, edificios públicos y obras municipales; lógicamente la mayor parte de los recursos financieros que absorbe, caen dentro del rubro de gasto de inversión característica específica que lo distingue de los otros programas cuya mayor parte de recursos son -- canalizados en gasto corriente.

Lo señalado anteriormente es tan solo por lo que a recursos financieros propios del Estado se refiere; sin embargo, para el desarrollo integral de la entidad, se -- cuenta con la coordinación que se da a través del Comité Promotor de Desarrollo Socio-económico de Guere

rrero. En este sentido, por lo que toca al aspecto de planeación y programación del desarrollo económico de la entidad, se han tenido notables avances de unos años a la fecha, pues ya no se incurre en duplicidades de programación que ocurrían con frecuencia, como era el caso de que una misma obra estuviera programada tanto por PIDER como por CUC y en algunos casos hasta en el programa normal. Esto era común específicamente en el sector educación en el que desde el punto de vista administrativo son varios los organismos estatales y federales los que inciden en la construcción de aulas y escuelas, lo que ocasionaba dificultades de programación para una adecuada asignación de recursos. Es precisamente para la programación de 1979 en que ya se ha logrado erradicar de manera absoluta ese tipo de errores.

De los 9 sectores que se coordinan con el secretariado técnico del Comité Promotor de Desarrollo Económico, 6 de ellos han sido considerados priori

tarios dadas las características propias del Estado. Estos sectores son: agropecuario, turismo, educación, asentamientos humanos, salud, comunicaciones y transportes.

El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), tiene como objetivo primordial promover el desarrollo económico y social de las comunidades rurales en las poblaciones tradicionalmente marginadas. Es mediante este programa coordinado con el gobierno federal como se pretende alcanzar una elevación de las condiciones de vida de las comunidades campesinas dispersas, llevándole obras de infraestructura básica que les permita un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales.

La orientación económica de PIDER para 1979 incluye 8 subregiones de las zonas más deprimidas con un alcance estatal de 41 municipios y 1000 comunidades, de las cuales en la actualidad ya se está atendiendo a 600.

Otro instrumento fundamental de la política de inversión lo constituye sin duda el Convenio Unico de coordinación (CUC) que representa además un elemento importante para fortalecer el pacto federal. Este instrumento no solo integra y coordina los programas, sino que también incorpora compromisos, para la ejecución de los mismos en áreas vitales para la economía de la entidad mediante la conjugación del esfuerzo de los ejecutivos federal y estatal permitiendo a este último que los presupuestos de inversión se conviertan realmente en una respuesta a las necesidades de los sectores organizados.

Para 1979 a través de CUC se contemplan 4 programas fundamentales: construcción de escuelas, construcción de caminos, agua potable y casas y centros de salud, con una inversión superior a los 30 millones de pesos.

Existen además el programa normal de las dependencias federales y estatales a través del cual se programan las obras más importantes para el desarrollo

de la entidad.

Es importante señalar que la existencia de estos mecanismos no presenta de ninguna manera que el problema de financiamiento del desarrollo urbano se encuentre resuelto. Por el contrario como se señaló al principio los recursos que en el sector se manejan, - están dirigidos a la construcción y obedece a criterios de programación anual y requerimientos inmediatos y no a un plan de desarrollo que contemple objetivos de mediano y largo plazo.

Lo anterior se hace evidente, incluso a nivel jurídico, cuando en el ramo de las finanzas públicas, se observa que en las atribuciones encomendadas a la Dirección de Hacienda, no se encuentra expresamente la fusión de planeación del gasto público en sus aspectos de financiamiento urbano, reduciéndose su función a la sola programación del ciclo anual ingreso-gasto.

Se debe considerar la importancia que tiene el establecer los mecanismos para coordinar las inversiones

de las distintas fuentes existentes, con el fin de lograr un mayor aprovechamiento de los recursos, dentro de un marco de planeación que contemple objetivos de corto, mediano y larzo plazo". (95)

(95) IDEM, Pag. de la 208 a la 219.

4.3.5. *Objetivos, Políticas y Metas de la Administración Pública Estatal en el Desarrollo Urbano.*

"El Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece en su contexto, los elementos por medio de los cuales la Federación, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas tiende a armonizar el crecimiento urbano; e indicativamente el mismo Plan Nacional busca la congruencia entre éste y los planes estatales, de zonas conurbadas y de los gobiernos municipales, para alcanzar en la función pública gubernamental, la coordinación política, económica y urbana en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos de todo el País y de cada uno de los Estados y Municipios. La naturaleza jurídica que encierra la planeación urbana, establece la acción concurrente y coordinada de los tres niveles de gobierno.

El Estado de Guerrero enfrenta una gran responsabilidad al elaborar su Plan estatal de Desarrollo Urbano, ya que en la estructura de éste deberá poner especial cuidado en la acción congruente que tiene que existir entre éste y el plan de ordenación de la zona conurbada del Río Balsas, plan que se encuentra actualmente en proceso de revisión final y que contempla accio-

nes de desarrollo urbano para los municipios de José Azueta (Zihuatanejo), La Unión y Coahuayutla por el Estado de Guerrero y Lázaro Cárdenas y Arteaga por el Estado de Michoacán, para que si se considera conveniente se refuercen estas acciones con políticas congruentes y realistas -- dentro del Plan Estatal, a fin de acelerar el proceso de desarrollo urbano de estos municipios.

El estado de Guerrero, configura una entidad que en el presente enfrenta graves problemas urbanos por la excesiva concentración humana que presentan algunas ciudades importantes de la entidad, debida esta a la atracción que representan para la gente del campo que vé en ellas una forma de poder - elevar su nivel de vida y bienestar social, originando como consecuencia la aparición de asentamientos irregulares, de - desempleo e insuficiencia de servicios públicos entre otras, que originan conflictos sociales entre las autoridades y la población. Es por esto que el estado debe tomar las medidas pertinentes - que le permitan en un corto plazo solucionar su problemática urbana.

Las ciudades que presentan estos problemas son: Acapulco, en

primer lugar, Taxco, Chilpancingo e Iguala por ser los centros urbanos que mayor actividad económica presentan.

Lograr lo anterior implica implementar las políticas de desarrollo urbano acordes con las necesidades presentes y futuras, a través de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos, que es la Dependencia responsable, para garantizar que la planeación urbana sirva en su espacio, en su tiempo y en su especialidad con mayor eficacia a la solución de los problemas que surjan en la entidad.

a) Objetivos.

La adopción de nuevos sistemas para la administración del desarrollo urbano buscan los siguientes objetivos:

- Contar con la estructura administrativa urbana más adecuada, para dinamizar el proceso de desarrollo urbano, económico y social de la entidad.
- 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 congruente 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 del personal.

b) Las políticas dentro de las que la administración urbana debe moverse en la consecución de las metas y objetivos propuestos, son 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.
- Su 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 mi

rías privilegiadas.

- Los recursos financieros tanto a nivel estatal como federal, deben tener un uso racional y honesto como condición básica en toda acción que emprenda el Estado.
- El proceso de reforma debe ser continuo con el fin de que a través de un constante y permanente mejoramiento de los sistemas, procedimientos y organización administrativa, las acciones y programas que se instrumenten, tengan un mayor alcance y un más alto grado de eficacia.
- Las acciones que en materia urbana se emprendan, deberán para tener éxito, contar con el apoyo comunitario, apoyo que se ha de conseguir, a partir de una actitud honesta por parte del funcionario público y de un conocimiento amplio por parte de la ciudadanía, de las iniciativas gubernamentales que directa o indirectamente le afectan.

c) Metas.

Los objetivos que persigue la planeación del desarrollo urbano, en el aspecto de administración urbana, deben ser logrados a partir de la consecución de las siguientes metas:

- Conocer los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuenta la administración pública estatal en el Sector

asentamientos humanos, para en base a ellos poder con realismo, determinar los programas de acción más apropiados y factibles.

- Incrementar la capacitación del personal con que cuenta la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos, con el fin de interiorizarlo en las particularidades de esta nueva área de acción gubernamental que es la planeación urbana y de aquellas otras dependencias que prestan apoyo a las acciones emprendidas por la citada Dirección.
- 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.
- Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas fuentes de financiamiento, con la finalidad de que los recursos económicos se apliquen racionalmente.
- Fortalecer a la Oficialía Mayor a través de la creación de una unidad de organización y métodos u otra similar, para contar con un elemento de apoyo eficaz en la orien

tación y aplicación del Programa de Reforma Administrativa Estatal.

- Crear los mecanismos de coordinación sectorial que sean necesarios, para que las decisiones que en materia de desarrollo urbano se tomen, consideren la situación global de la entidad, con el fin de que las acciones que se emprendan sean congruentes con la realidad.
- 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 objetivos de la entidad". (96)

Es necesario resaltar que para la adecuada planeación e implementación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano se requiere de la concientización y la participación ciudadana, ya que es indispensable tener garantías de que las decisiones que se adopten, representen legítimamente los intereses de las mayorías y, para esto, hay que crear los lazos entre diversas formas de participación, que superen las distancias sociales; interesando a los distintos grupos de pobladores.

La participación de la comunidad es una actividad organizada y

(96) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Vol. 2 Nivel normativo, Pags: de la 446 a la 452.

racional de los miembros de un asentamiento humano, que tiene como fin, el mejoramiento de la calidad de vida. La participación ciudadana bajo sus diversas formas de organización ayuda a lograr dicho fin y es, al mismo tiempo, la mayor fuente de legitimidad y de fuerza de un gobierno, en la implementación y toma de decisiones.

La participación ciudadana ayuda a detectar, a evaluar y jerarquizar los problemas de una comunidad con más eficiencia que, cuando las autoridades en forma unilateral se dan a esta tarea, sin la participación de la población.

Existen básicamente, dos tipos de participación comunitaria: una espontánea y otra formal; las dos están basadas en la representación democrática y también como marco de referencia, un sistema de libre expresión.

Dentro de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, se establecen los mecanismos y canales formales para la participación ciudadana en la Planeación e implementación del Plan de Desarrollo Urbano, los cuales se encuentran establecidos en los "Artículos: 3º, Fracción VIII que señala la participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; 14º, Fracción IX, esta

blecer las medidas que hagan efectiva la participación popular; 15º, Fracción de la I a la V de la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano, que estará integrada por las Dependencias del Gobierno del Estado y por un representante de los siguientes órganos: Colegios y Asociaciones profesionales; cámaras de comercio e industria; las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; Sindicatos e Instituciones populares; 17º, Fracción IX de las atribuciones de los Ayuntamientos (Recibir las opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad, respecto a la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano); 25º, Fracción VIII, de la indicación de los plazos de divulgación para la participación popular y para que los afectados hagan valer lo que a su derecho convenga; 38º, Fracción VI de las Comisiones de Conurbación; Fomentar la participación popular de los habitantes de la zona en la elaboración de los planes y programas y en la ejecución de los mismos y del 83 al 108 que establecen la manera como se integran los Consejos de Colaboración Municipal y sus formas de actuación". (97)

Como se puede observar son varias las disposiciones jurídicas que regulan y promueven la participación ciudadana en la planeación e implementación del Desarrollo Urbano, paralela a esta

(97) "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero", Periódico Oficial del 26 de septiembre de 1976.

forma de participación, existen en el Estado otras formas de colaboración que se dan a través de los Comités Pro-Obra, que se forman en los barrios y colonias más menesterosas, - así como por medio de los Club de Leones y Rotarios que promueven actividades tendientes al mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos.

4.3.6. Condiciones para un Adecuado Proceso de Administración del Desarrollo Urbano Estatal.

El estudio y análisis que sobre la Administración Pública del Estado de Guerrero se realizó, proporciona la pauta a seguir en cuanto a la proposición de programas específicos, que - han de conducir a la ejecución de acciones concretas que resuelvan a corto, mediano o largo plazo, los problemas que en materia administrativa existen y que pueden constituir se rios obstáculos para una efectiva planeación del desarrollo - urbano.

En el nivel estratégico del Plan Estatal de Desarrollo Urbano se proponen los programas de acción para el área de administración urbana y participación de la comunidad. Dichos programas son:

- Programa de Reforma Administrativa.
- Programa de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos.
- Programa de Difusión para la Participación de la Comunidad en el Desarrollo Urbano.

La implementación y ejecución óptima de estos programas permitirá acelerar el logro de los objetivos que la actual política

de desarrollo urbano estatal se ha propuesto. Esto es claro si consideramos que cualquier acción de gobierno, tendrá mejores resultados en la medida en que cuente con los recursos humanos, materiales, técnicos e institucionales necesarios y adecuados a los requerimientos del problema a resolver.

4.3.6.1. Programa de Reforma Administrativa.

Antecedentes.

"La planeación del desarrollo urbano en el Estado de Guerrero, constituye una iniciativa nueva que, al igual que en otras entidades, requiere de la creación de nuevos elementos institucionales, que se ocupen de instrumentar y ejecutar las acciones que en materia de planeación urbana sean necesarios.

Paralelamente a la creación de nuevos organismos, se hace necesario el establecimiento y elaboración de los elementos normativos e instrumentos administrativos, que señalen a las dependencias, ámbitos de competencia y responsabilidad.

Todo lo anterior requiere por otra parte, un permanente proceso de actualización y adaptación de los instrumentos e instituciones, a las necesidades y requerimientos que el entorno social impone, como consecuencia de su dinámica transformación.

La Reforma Administrativa, como proceso permanente y autosostenido, debe ser considerada el elemento -

indispensable para que la administración pública estatal, cuente siempre con las características - organizativas, estructurales y funcionales que le permitan no sólo resolver con éxito los problemas de orden inmediato, sino que esté en posibilidad de prever los problemas futuros y sea capaz de -- adoptar a priori; las medidas que en el ámbito ad ministrativo sean necesarias para hacerles frente.

Objetivos.

El Programa de Reforma Administrativa tiene como objetivos fundamentales:

Nivel Macro-administrativo.

- Organizar la actual estructura administrativa - del gobierno estatal, para delimitar las áreas de competencia y autoridad de cada uno de las dependencias y organismos centrales y descen- tralizados que forman parte del aparato adminis- trativo gubernamental.
- Dotar al gobierno de la entidad de los instrumen- tos funcionales y normativos que definan formal-
l

mente la organización y operación de cada una de las entidades que integran la estructura administrativa estatal.

- Establecer los mecanismos de coordinación y comunicación institucional, que permitan la acción conjunta de las dependencias de gobierno.
- Contar en el sector asentamientos humanos, con los organismos que tengan los elementos que en el orden administrativo le sean necesarios, para el eficaz cumplimiento de sus funciones planificadoras.

Nivel Micro-administrativo.

- Establecer la estructura y organización de cada una de las Direcciones que integran la estructura administrativa del gobierno, acorde con las necesidades y requerimientos de cada una de ellas en sus respectivos ámbitos de competencia.
- Dotar a cada dependencia con los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos que le sean necesarios para el eficaz cumplimiento de -

sus atribuciones.

- Proveer a cada dependencia de los sistemas y procedimientos, que institucionalizados formalmente, permitan en cada caso un manejo racional y ordenado de los asuntos públicos.
- Contar con un organismo encargado directamente de la implementación del Programa de Reforma Administrativa, que procure mantener permanentemente actualizados los sistemas, procedimientos, normas e instituciones del gobierno estatal, con el fin de que estos estén siempre en condiciones de dar solución adecuada a los problemas que en cada área se presenten.

Los objetivos que el Programa de Reforma Administrativa se propone, requieren para ser alcanzados, de una serie de metas intermedias que se señalan a continuación.

Corto Plazo.

- Elaborar un diagnóstico de necesidades en materia administrativa, que contemple los recursos

humanos, materiales, financieros, técnicos y normativos en función de la problemática y requerimientos que se presentan a corto, mediano y largo plazo.

- Establecer un organismo especializado, que dependiendo de la Oficialía Mayor de Gobierno, se ocupe de instrumentar y ejecutar el proceso de reforma administrativa en el Estado.
- Iniciar el proceso de análisis de cada dependencia; con objeto de contar con los elementos que permitan elaborar los manuales de organización y procedimientos de los organismos administrativos.

Mediano Plazo

- Crear los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan la participación conjunta de dos o más dependencias en la solución de los problemas que por sus características así lo requieran.

- Elaborar el organigrama estructural y funcional de la administración pública estatal, así como aquellos que correspondan a cada una de las dependencias que la integran.
- Establecer los mecanismos científicos de selección de personal que sean necesarios, con el fin de dotar a cada dependencia del Ejecutivo, con el factor humano más adecuado para el cumplimiento de las funciones específicas que a cada una de ellas corresponden.

Largo Plazo.

- Contar con los instrumentos normativo, reglamentarios y funcionales permanentemente actualizados.
- Dotar a la administración pública con el personal capacitado suficiente, que en cada dependencia colabore en el cumplimiento cabal de las obras y metas propuestas.
- Promover a la administración gubernamental de un proceso moderno y permanente de Reforma Administrativa". (98)

(98) Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Vol. 2 Nivel Estratégico, Pag. de la 155 a la 160.

4.3.6.2. Programa de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos.

Antecedentes.

"Los recursos humanos desempeñan el papel fundamental en la creación, desarrollo y perfeccionamiento permanente de las instituciones. La capacidad de la administración pública para cumplir con eficacia los cometidos que la sociedad le encomienda se sustenta en la idoneidad y la vocación de servicio de sus miembros.

La superación de los servidores públicos requiere cambios en la administración de personal apoyados en un conocimiento objetivo, suficiente e inmediato de la magnitud, composición y demás características de la fuerza de trabajo al servicio del Estado.

Para lograr el mejoramiento de los servidores públicos, - su actitud y su conciencia de servicio, su convicción de que cada uno de ellos es un factor de la acción gubernamental tendiente a mejorar las condiciones de vida y de convivencia del trabajador.

Se ha buscado que la Reforma Administrativa, cuenta con

una infraestructura legal y con mecanismos de participación que aseguren un avance sostenido y propicien el acercamiento de la administración a los ciudadanos, la prestación humana y eficiente de los servicios, al igual que un cambio en la conducta de los ciudadanos y de las autoridades.

Ante esta responsabilidad al Estado le resulta imprescindible contar con funcionarios y servidores públicos caracterizados en su conjunto, en su habilidad y aptos para percibir las demandas sociales y capaces de traducirlas en bienes y servicios oportunos para la comunidad.

Considerando lo anterior, es necesario un sistema de recursos humanos ágil y eficaz donde se contemple y resuelva con una visión humanista todos los problemas relevantes en torno a la relación de trabajo entre las instituciones públicas y los individuos.

La capacitación y desarrollo de los recursos humanos es la base de tal sistema.

La capacitación se entiende como el proceso enca-

minado a dotar a las personas de los conocimientos y las habilidades específicas para el trabajo, propiciar en ellas las actitudes más favorables para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Reconsiderando todo lo expuesto es imprescindible enfocar la atención hacia los servidores públicos que necesariamente están involucrados de dicha problemática, se hace necesario propiciar la capacidad técnica y profesional mediante cursos y seminarios para que se adentren en los aspectos que van desde la comprensión de los tecnicismos comunmente empleados en asentamientos humanos hasta los propios de planificación urbana y rural.

Es necesario pues, establecer e institucionalizar en forma periódica, estos cursos que en términos generales podrán referirse a las siguientes materias:

- Desarrollo Regional.
- Desarrollo Urbano y Rural.
- Administración pública.
- Estructura administrativa del Estado.

- Técnicas de Comunicación:

Deberán ser promovidos para participar y asistir a los cursos de capacitación y desarrollo, a aquellas personas que por sus características y cualidades comprobadas o potenciales de liderazgo, propicien un efecto multiplicador hacia los empleados.

Objetivos del Programa:

Dentro de las acciones que emprenda el Gobierno del Estado en Materia de Reforma Administrativa, un programa que reviste importancia es el programa de capacitación y desarrollo de los recursos humanos, por medio del cual se busca los siguientes objetivos:

- Lograr una adecuada integración de los objetivos personales de los empleados públicos con los objetivos institucionales.
- Desarrollar habilidades técnicas de los servidores públicos e incrementar su actitud de servicio.
- Contar con el personal suficiente para cumplir de la mejor manera con las funciones y atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene asignadas la administración pública estatal.
- Proporcionar al personal público los mecanismos e instrumentos que le sean necesarios para instrumentar, ejecutar y evaluar las acciones --

encaminadas al desarrollo urbano de la entidad.

- 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.

Lograr los objetivos mencionados en el Programa de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos, requiere que se cumplan las metas siguientes:

- Organizar cursos, seminarios y conferencias sobre desarrollo regional, desarrollo urbano y rural, administración pública, reforma administrativa, técnicas de comunicación, estructura y funcionamiento del gobierno del Estado, dirigidos a funcionarios, jefes de departamento y de oficina, que tengan un efecto multiplicador hacia otros niveles.
- Diseñar técnicas y programas de estudio para cada una de las áreas mencionadas.
- Establecer convenios con la Universidad Autónoma de Guerrero, Instituciones de Educación Superior, Dependencias Federales para instrumentar los cursos y seminarios.

- Coordinar las acciones de desarrollo y capacitación con la unidad encargada de conducir la reforma administrativa que llegue a instrumentarse.
- Evaluar el aprovechamiento de los servidores públicos capacitados.
- Conjuntar un cuerpo técnico propio, capaz, no sólo de proponer soluciones a nivel estatal, sino que apoyen las acciones que en materia de planeación urbana se den a nivel municipal". (99)

(99) IDEM, Pag. de la 162 a la 168.

4.3.6.3. Programa de Difusión para la participación de la Comunidad en el Desarrollo Urbano.

Antecedentes.

"La planeación y programación del desarrollo urbano y social requiere como paso primordial la difusión y comunicación de las acciones que se plantean, a fin de crear conciencia en todos los sectores de la población. A la fecha éstas se han elaborado sin la opinión de la población lo que ha traído como consecuencia una deficiencia e ineficacia en su funcionamiento, por lo tanto la planeación del desarrollo urbano deberá establecer desde su inicio una dinámica de información que permita por medio de la difusión sensibilizar, comunicar, motivar y concientizar a la población para que así participe en críticas y posibles modificaciones a los planes y programas y alcance un buen nivel de eficacia con la perspectiva de que sea la ciudadanía involucrada a motu proprio los principales agentes de cambio.

Cabe destacar, que en lo que respecta a la campaña de difusión se propone contenga una etapa de sensibilización y motivación a través de los medios - - -

formales e informales de comunicación con el propósito de involucrar a todos los sectores sociales de la población y propiciar así que sean ellos mismos quienes transmitan y difundan el plan estatal de desarrollo urbano.

Objetivos del Programa:

- Sensibilizar, motivar y concientizar e informar acerca de los planes y programas de desarrollo urbano.
- Programar la difusión de la información de acuerdo a las características específicas y necesidades reales de las 6 subregiones del Estado.
- Concientizar y motivar a los organismos y colegios de profesionistas, instituciones educativas, clubs sociales para que participen en el mejoramiento del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- A través de la difusión coadyuvar en la realización de la consulta para retroalimentar el Plan.
- Dar a conocer a la población involucrada los conocimientos sobre los programas de desarrollo, sus etapas y objetivos principales.
- Dar la información sobre la distribución de los recursos destinados a las obras y formas de colaboración de los ciudadanos involucrados.

Metas.

- Establecer orden de prioridades en la campaña de difusión sobre el Plan en lo que corresponde a programas de: turismo (Acapulco, Taxco y Zihuatanejo), impulso al desarrollo industrial (Iguala), desarrollo agropecuario (tierra caliente y costas), zonas marginadas (La montaña).
- Establecer orden de prioridades en la campaña de información sobre el Plan.
- Primero: A los directamente involucrados en su difusión, aplicación, administración y evaluación; incluye autoridades, instituciones, organizaciones estatales, responsables del Plan.
Segundo: A la población en general considerando las prioridades subregionales en la programación de obras, avances y ajustes que se le hagan al Plan.
- Proporcionar información y establecer programas de difusión periódica y permanente a la población estatal y municipal sobre los avances de las obras, así como de la participación ciudadana en los programas".
(100)

(100) IDEM, Pags. de la 172 a la 174.

4.4 CONSIDERACIONES AL DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, ESPECIFICAMENTE EN EL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El diagnóstico que se presenta en esta tesis sobre el comportamiento de la administración pública estatal en la planeación del desarrollo urbano, presenta en la actualidad algunas consideraciones, ya que el mismo fue elaborado en el año de 1978 año en que se elaboró el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y se diseñó la estructura orgánica de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, razón por lo cual no se tenía una estructura orgánica bien definida del órgano -- planificador, ni se contaba con los recursos humanos y técnicos que permitieran un eficiente funcionamiento del mismo.

Aunado a lo anterior, se presentaba una falta de coordinación entre algunos órganos de la administración pública del Estado, que incidían en el Sector Asentamientos Humanos, de tal manera que se dificultaba el eficiente funcionamiento del mismo.

Es hasta el último año de gobierno del Ing. Rubén Figueroa, cuando se empezó a dar la importancia debida a los asentamientos humanos y se empezaron a dar los primeros pasos para su solución, dando como resultados los siguientes:

- "Se elaboraron estudios y análisis de 77 promociones de edificaciones, -

fraccionamientos y usos del suelo.

- Se aprobaron 34 promociones de edificaciones y fraccionamientos, así como 8 usos del suelo, las que tendrán una inversión aproximada de 2 mil 41 millones de pesos.
- Se acordó la incorporación del Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, a la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano y al Comité Técnico correspondiente.
- Se elaboró y aprobó el Plan Director Urbano del Puerto de Acapulco y está en elaboración el de Zihuatanejo.
- Se elaboraron los planes de desarrollo urbano de los 75 municipios que conforman el Estado". (10)

Todo lo anterior viene a ser el resultado de las acciones de planeación que el ejecutivo del Estado ha emprendido a fin de establecer las bases necesarias por medio de dichos instrumentos normativos, para que el Estado logre la continuación de su pleno desarrollo, debidamente regulado.

En el presente régimen se ha elaborado un anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual se encuentra en el congreso local para su estudio y aprobación. Dicha Ley contempla una nueva estructura orgánica para la administración pública del Estado, que le permita al Gobierno actual el eficiente ejercicio de las funciones públicas que tiene encomendadas.

(10) Sexto Informe de Gobierno del Estado de Guerrero, 1981; Huitzuc de los Figueroa. Febrero 1981.

CONCLUSIONES

- La planificación, en varios países, se ha convertido en un instrumento para lograr un proceso de desarrollo equilibrado en todos los órdenes, a través del uso racional de los recursos, orientándolos preferentemente hacia el logro de objetivos que satisfagan expectativas sociales y no só lo requerimientos de grupos específicos.
- En México, los primeros intentos de planificación que se realizaron en décadas pasadas, se carecía de los mecanismos de coordinación y congruencia entre las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal provocando con ello que la inversión pública federal no alcanzara a cubrir los objetivos y metas basadas en la acción ordenada y racional de un plan, retardando así el proceso de desarrollo socio-económico del País.
- Los resultados, poco satisfactorios, alcanzados pueden atribuirse a que no existían disposiciones jurídicas para una planeación a largo plazo de la política económica nacional; a una falta de continuidad en la orientación política de una administración a otra; a una falta de capacitación de los recursos humanos que prevalecía en cuanto a la elaboración de planes; a su escasa aplicación real; y en gran medida, al desinterés que manifestaba el grupo hacia la práctica de la planeación.

- Por otra parte, cabe resaltar, como otro factor, la casi nula participación consciente de los grupos sociales, directamente afectados, en la elaboración e implementación de dichos planes; aunado a una falta de especificación de programas concretos dentro del plan general, provocó un desperdicio de recursos y frustración de expectativas y objetivos.
- Por otra parte, en la ejecución de estos planes se buscaba satisfacer necesidades y deficiencias en áreas del quehacer económico y social, tales como salud, educación, industrialización, desarrollo agrícola, etc., sin que existiera una política orientada hacia la planeación del desarrollo integral en todos los sectores y que se objetivizara en un Plan Global de Desarrollo.
- En una nueva etapa de planificación en México y, de acuerdo a las experiencias pasadas, se ha dado mayor importancia a los aspectos técnicos, vinculados a las necesidades sociales; sin embargo, la falta de continuidad en la ejecución de los planes y programas de un régimen a otro ha persistido, por lo que los objetivos y metas propuestos no han podido lograrse plenamente.
- La planificación inicial del desarrollo urbano en México, como política de gobierno, ha respondido a una necesidad fundamental; la de obtener los financiamientos disponibles en las instituciones financieras interna--

cionales, para los cuales, la presentación de planes y programas hacia los que se destinarían los recursos, representaban un requisito primordial.

- La problemática urbana nacional, ha sido consecuencia, en principio, de las condiciones de coloniaje que tuvo que afrontar el país y, -- más tarde, el acelerado proceso de industrialización, aunado a la incompetencia del Estado mexicano para instrumentar una política de desarrollo equilibrado, orientado a satisfacer las necesidades nacionales como país independiente. Es así que en los primeros planes de desarrollo no se contaba con una política de ordenación urbana que se sustentara en una estructura jurídica y administrativa que permitiera establecer los elementos reguladores del desarrollo urbano nacional, sino que es -- hasta el sexenio de Luis Echeverría, cuando se da la importancia debida a la planeación de los asentamientos humanos y es a través del proceso de reforma administrativa y, principalmente, a través de las disposiciones establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos que, por primera vez, la planeación del desarrollo urbano se presenta como un --
- proceso institucional de alcance nacional, concurriendo en ella, de -- acuerdo a su competencia, los municipios, las entidades federativas y -- la federación, en congruencia con las bases y objetivos nacionales de --

la planeación económico-social.

- El elemento operativo para la concreción de la política nacional de asentamientos humanos a los tres niveles de gobierno es el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. Sin embargo, sus alcances están limitados por factores estructurales de difícil solución a corto plazo. Entre ellos se encuentran: dependencia de los gobiernos de los estados a las decisiones de la federación, la insuficiencia de recursos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo el proceso de desarrollo urbano, tanto por parte de las entidades federativas como de los municipios.
- Asimismo, el aspecto formal de la ordenación de los asentamientos humanos, integrado por el marco jurídico, el elemento institucional y el Sistema Nacional de Planeación, está alejado de la realidad concreta del país en cuanto a capacidades y recursos en los diferentes niveles de gobierno, lo que dificulta las acciones gubernamentales y hace difícil el logro de los objetivos del desarrollo urbano integral.
- Sin embargo, el proceso de planeación del desarrollo urbano, llevado a cabo en las entidades federativas, ha propiciado que en cada estado se presenten cambios sustanciales en: los aspectos jurídicos y administrativos. Es decir, se ha logrado, por una parte, la adecuación de --

algunas leyes y la creación de otras, con el fin de establecer un sistema que permita dar carácter operativo a los planes de Desarrollo Urbano.

En segundo término, se ha logrado la reestructuración del órgano encargado de ejecutar el plan de acuerdo a esta nueva política, permitiendo a las entidades federativas, la planeación de su propio desarrollo.

Finalmente, cabe mencionar que en el ámbito social, se han presentado inquietudes, en algunos de los sectores de la población por conocer y participar en un proceso, cuyas consecuencias y efectos alcanzarán, de un momento a otro, a todos los habitantes de los centros urbanos.

Esta situación planteada por el proceso de planificación del desarrollo urbano, ha dejado de manifiesto la incompetencia de muchos gobiernos estatales para orientar y responsabilizarse de dicho proceso, lo que ha traído como consecuencia inmediata una mayor dependencia de los estados de la República al gobierno central.

- 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, elaboró en un porcentaje muy importante los Planes Estatales de Desarrollo Urbano. Esto plantea consecuentemente una situación de dependencia técni

ca y hace aún más amplio el control Federal, en la medida en que los - estados, en muchos casos, no tienen la capacidad técnica y financiera para la ejecución de dichos planes.

- Las estructuras administrativas de un gran número de entidades federativas, presentan graves limitaciones y vicios que dificultan la posibilidad de ejecutar una política de Asentamientos Humanos, como pueden ser; estructuras administrativas inoperantes; falta de definición en los ámbitos de competencia de las dependencias estatales; carencia de instrumentos administrativos que apoyen el eficiente funcionamiento de sus dependencias; insuficiencia de recursos humanos capacitados y escasez de recursos económicos.
- En nuestro caso particular, el estado de Guerrero, de acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos y apoyándose en la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, que es su marco jurídico, inicia su proceso de planeación, en el año de 1978, con la creación de una Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como encargada de ejecutar el proceso planificador.
- Una de las limitantes para una adecuada planeación de los Asentamientos Humanos en el estado de Guerrero, es el fenómeno de concentración-dispersión, ya que existen un gran número de comunidades rurales dispersas

y una gran concentración en las principales ciudades como son: Acapulco, Iguala, Taxco, y Zihuatanejo, por presentar aparentes "atractivos y oportunidades de trabajo" para la gente del área rural. 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 en el momento presente anticiparse a los problemas que genera un crecimiento espontáneo e incontrolado de los asentamientos humanos en la entidad.

- En cuanto al aspecto administrativo, la estructura básica de la Administración Pública del estado de Guerrero, está bien determinada en la Constitución Política Estatal y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las cuales contemplan como principales órganos del Ejecutivo a la Secretaría General de Gobierno, Oficialía Mayor, Dirección General de Hacienda y Procuraduría General de Justicia.
- En materia de desarrollo urbano se encuentra la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que es la dependencia directamente responsable de la planeación del desarrollo urbano estatal; sin embargo, el funcionamiento de ésta se encuentra con ciertas limitantes como son: insuficiencia de recursos financieros y falta de personal técnico calificado que le permitan emprender acciones que coadyuven a resolver los proble...

mas existentes y que surgirán en un futuro próximo en el ámbito de los asentamientos humanos.

- Las acciones que lleva a cabo la Dirección General de Desarrollo Económico, se están dando en forma aislada por no contar con un Plan General de Desarrollo Económico que oriente y norme las acciones de gobierno. Aunado a esto, existe una falta de coordinación de acciones y programas entre las instituciones y organismos federales que operan en la entidad, ya que cada dependencia elabora sus programas sin considerar la programación de las otras, dando como consecuencia que el desarrollo integral de la entidad se retarde. Esta situación podría ser solucionada en la medida en que el funcionamiento de esta Dirección se fortalezca con la nueva estructura del Comité de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES), a través del cual se pretende dar una mayor participación de la entidad federativa en los procesos de programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo integral, ya que el propósito de este mecanismo es establecer una estrecha coordinación entre la federación y los estados, para lograr la participación conjunta, en los esfuerzos y su eficiencia, sin vulnerar las responsabilidades específicas, ni el marco institucional de cada instancia.

- Otro aspecto que reviste importancia dentro de la administración del desarrollo urbano, lo constituye la falta de control de la propiedad - inmueble en el estado, mismo que a la fecha no se ha podido lograr por la desinformación y falta de coordinación entre las dependencias que tienen relación directa con este hecho, como son: la Dirección - del Registro Público de la Propiedad, del Comercio y del Crédito Agrícola; la Oficina de Catastro y la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos. Situación que cada vez se hará más caótica de no tomarse las medidas pertinentes.
- Para poder implementar adecuadamente los programas que contempla el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, se hace necesario e imprescindible que la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado, cuente con una estructura orgánica bien definida y con el personal técnico suficiente, que le permita la consecución de los objetivos y metas del Plan.

En cuanto a los aspectos normativos y estratégicos del Plan encontramos lo siguiente:

- El estado de Guerrero presenta actualmente graves desequilibrios regionales que, de no seguirse los programas propuestos en el Plan para ordenar la distribución físico-espacial de los centros de población

y las actividades económicas, se ahondarán más, ya que por su mayor dinamismo, las ciudades principales, como son: Acapulco, Chilpancingo, Iguala y Zihuatanejo, tienen un crecimiento socioeconómico mayor, quedando rezagadas las restantes regiones, donde se -- agravan los problemas de los cinturones de miseria.

- El estado de Guerrero deberá apoyarse para su desarrollo urbano en una política racional y congruente con los lineamientos generales establecidos en el Plan, ya que de lo contrario se presentará un crecimiento cada vez más anárquico de sus centros de población, dando como consecuencia conflictos sociales entre gobierno y comunidad.
- Aunque se prevé el surgimiento de varias ciudades medias, el fenómeno de dispersión y concentración de la población persistiría, -- acentuándose aún más el actual contraste, por lo que el déficit en la prestación de servicios, infraestructura y equipamiento se incrementará, afectando seriamente las actividades productivas y el bienestar social.
- De no aplicar las medidas preventivas adecuadas para controlar los desechos industriales y urbanos en las principales ciudades de la entidad, se tendrán serias alteraciones en sus condiciones de habitat, con la consecuente degradación de la calidad de vida de sus habitantes.

tes. Estas medidas deberán ser aplicadas de inmediato en las ciudades de Acapulco, Chilpancingo e Iguala, ya que por su rápida expansión así lo requieren.

- Con base en la situación descrita, es posible predecir que, de mantenerse el carácter actual en el uso y control del suelo urbano, auna da a las tasas de crecimiento existente y la movilidad campo-ciudad, como el deterioro del poder adquisitivo de los sectores de bajos ingresos, la problemática de suelo urbano será más aguda día con día.
- Dadas las características de crecimiento urbano que presentan las -- ciudades principales del estado, se hace necesario implementar los -- Reglamentos de construcción existentes, así como el uso y control del suelo que permitan lograr una mayor racionalidad en el desarrollo urbano de los centros de población, evitando en lo posible la creación de asentamientos irregulares que puedan provocar conflictos sociales y degradación de la calidad de vida de la población.
- Lo anterior se vé agravado debido a que el gobierno del Estado de -- Guerrero a pesar de haber decretado y registrado su plan de desarrollo urbano, no ha expedido las declaratorias de provisiones, usos, reser-- vas y destinos del suelo urbano correspondientes, lo que ha venido a -- frenar el proceso de implementación. A este respecto cabe hacer notar

que la mayoría de las entidades federativas, actualmente no han registrado sus planes de desarrollo urbano, y mucho menos elaborado sus declaratorias, lo que limita su validez jurídica y obstaculiza la ejecución práctica, además de estar provocando serias especulaciones con la tierra urbana.

Ante este hecho, se sugiere la creación de un mecanismo operativo que frene en lo posible dicha especulación con el suelo urbano comprendido en las declaratorias, como son los institutos de vivienda y desarrollo urbano que se pretenden establecer en las entidades federativas. Estos organismos, se encargarían de estructurar la bolsa de tierra y administrarla de acuerdo al proceso de desarrollo urbano de la entidad y a la política del gobierno del Estado, tomando como referencia su plan estatal de la materia.

- Otro aspecto jurídico que impide el avance en la ejecución de planes es que, en la mayoría de los municipios del Estado, no se han actualizado las disposiciones jurídicas que rigen para la operación y administración del desarrollo urbano de sus localidades, por lo que en la actualidad se presenta una desvinculación e incongruencia entre lo que contempla la Ley Estatal de Desarrollo Urbano y las leyes orgánicas municipales, así como de sus reglamentos de construcción, fraccionamiento

mientos, etc.

En razón de lo anterior es necesario crear o consolidar mecanismos - reguladores del desarrollo urbano, como pudiera ser la Comisión Consultiva de Desarrollo ~~Urbano~~ del Estado, a través de la cual se brin- daría apoyo y asesoría jurídica a los municipios para la adecuación y creación de reglamentos administrativos para el desarrollo urbano de sus localidades.

- En otro nivel, es importante resaltar el hecho de que no habrá avan- ce en los procesos de desarrollo urbano, mientras la planeación e implementación en esta materia, no estén estrictamente vinculados a la solución de los problemas económico-sociales. En este aspecto, se - detecta que el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, a pesar de que recomienda la implementación de acciones orientadas al fortalecimiento económico y la atención de demandas sociales, no es la respuesta a las necesidades de desarrollo que requieren los centros de población.

Actualmente la mayoría de los municipios del Estado de Guerrero y, - en particular, los que presentan características netamente rurales, se encuentran en condiciones de subsistencia degradante, por lo que se - hace necesario implementar un plan de desarrollo integral, mediante -

la diversificación de las actividades productivas, procurando el mayor aprovechamiento de sus recursos naturales y la consecuente generación de nuevas fuentes de trabajo, lo que permitiría arraigar a la gente en su lugar de origen y evitar la constante emigración hacia las ciudades.

Esto no quiere decir, que habría que dejar en segundo término la implementación de los programas de los planes municipales de desarrollo urbano, sino que paralelamente a estas acciones, se requiere que en estos municipios, que apenas cuentan con una incipiente infraestructura y equipamiento urbano, se le dé mayor importancia a la dotación de los servicios básicos como son: agua, luz y drenaje, entre otros; así como a la implementación de programas tendientes a lograr un mejoramiento en las condiciones económicas de la población.

- Para terminar, el hecho de que en este momento, se cuente con un Sistema de Planes de Desarrollo Urbano en el Estado, que integra el Plan Estatal, los Planes Municipales y algunos de los principales centros de población, no significa que ya se tenga resuelto el problema de los asentamientos humanos en esa entidad.

Los planes como esqueletos geográficos, no representan la solución a todos los aspectos del desarrollo urbano, sino que son un mero instru-

mento de referencia de voluntades, objetivos, políticas y estrategias conducentes a la planeación y administración de los asentamientos humanos.

Dichas necesidades, por satisfacer, obligan a plantear y evaluar acciones de previsión que establezcan la orientación y el camino a seguir. Así, las posibilidades para incidir en el futuro del desarrollo urbano del estado sólo podrán alcanzarse si se toman decisiones en lo económico, en lo social y en lo político que conduzcan a un proceso de cambio estructural de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

1. CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México, Ediciones INAP, México, 1975.
2. ECHEVERRIA ALVAREZ LUIS, Primer Informe de Gobierno, 1o. de Septiembre de 1971.
3. F. PERROUX, Desarrollo y Planificación, C. L. E. H.
4. G. 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 Hnos. 1964.
5. GONZALO MRTNER, Planificación y Presupuesto por Programas, México, Ed. Siglo XXI, 1975.
6. GUILLEN ROMO ARTURO, Planificación Económica a la Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, 1976.
7. 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.
8. RETA MARTINEZ CARLOS, El Proceso de Planificación del Desarrollo. Su Control y Evaluación, Tesis Profesional, México, UNAM F.C.P. y S., 1976.
9. RUIZ NASSIEN, JOSE FRANCISCO, ET. AL, Nueva Administración Pública Federal, Ed. Tecnos, S. A., Mayo 1977.
10. SOLIS DELGADO, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, México, SepSetentas, No. 215, 1975.
11. UNIKEL S. LUIS, "El Proceso de Urbanización", en el Perfil de México en 1980, Tomo II, Ed. Siglo XXI, 1974.

12. WIONCZEK S. MIGUEL, "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación Económica y Social en México", en Bases para la Planeación Económica y Social en México, México, Ed. Siglo XXI, 1976.
13. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", Diario Oficial 24 de Diciembre de 1958.
14. Temática de los Cien Puntos del Plan Básico de Gobierno, México C.E.N., PRI.
15. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario Oficial, 29 de Diciembre de 1976.
16. "Reformas Constitucionales", Diario Oficial, 6 de febrero de 1976.
17. "Ley General de Asentamientos Humanos" Diario Oficial, 26 de mayo de 1976.
18. "Decreto por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano", Diario Oficial, 19 de mayo de 1978.
19. "Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos", Diario Oficial, 16 de agosto de 1977.
20. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Bases para la Modificación, Reforma y Adición del Reglamento Interior; Mayo 1979 (Proyecto).
21. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "Versión abreviada"; México 1978.
22. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, -- Diario Oficial de 16 de junio de 1977.
23. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; México 1978.
24. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero; "Versión abreviada"; México 1980.

25. "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Guerrero"; Periódico Oficial, del 12 de abril de 1978.
26. "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero", Periódico Oficial, del 26 de septiembre de 1976.
27. Anteproyecto de Manual de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos del Estado, Gobierno del Estado de Guerrero, Febrero de 1978.
28. Departamento de Pesca. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, 1977-1982. México 1977.
29. Secretaría de Salubridad y Asistencia. Plan Nacional de Salud, 1974-1976-1978-1980; México 1980.
30. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Plan Nacional Hidráulico, 1975. Comisión del Plan Nacional Hidráulico; México 1975.
31. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Presentación Resumida "Diario Oficial", 17 de mayo de 1979.
32. Secretaría de Educación Pública. Plan Nacional Educativo 1979-1982; México 1979.
33. Secretaría de Turismo. Plan Nacional de Turismo, Presentación Resumida, "Diario Oficial", 4 de febrero de 1980.
34. Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo. Plan Nacional de Fomento Cooperativo 1980-1982; México 1980.
35. Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982; México 1980.
36. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982; México 1980.
37. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982; México 1978.

38. Comisión Consultiva de Empleo. Programa Nacional de Empleo 1980-1982 (Proyecto), Presentación Resumida; México 1979.
39. Oficina de Asesores de la Presidencia de la República. Sistema Alimentario Mexicano 1980-1982; México 1980.
40. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Plan Estatal de Desarrollo Urbano; Metodología, Evaluación y Actualización; México 1980.