

881209



UNIVERSIDAD ANAHUAC

24
rej.

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U. N. A. M.

COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL

Foro para la participación ciudadana

Marco jurídico y perspectivas

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ADRIANA SHIZURU DE LACHICA

MEXICO. D. F.

FALLA DE ORIGEN

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO I. El Distrito Federal.

1.1 Ciudad de México: origen, desarrollo y problemática.....	1
1.2 Antecedentes y naturaleza jurídica.....	16
1.3 Gobierno.....	20

CAPITULO II. Marco legal de la planeación en el Distrito Federal.

2.1 Planeación: generalidades.....	30
2.1.1 Concepto.....	30
2.1.2 Tipos de planificación.....	40
2.1.3 Planeación Democrática.....	42
2.1.3.1 Planeación participativa y la consecución del bien común.....	44
2.1.3.2 La participación social y el Sistema Na- cional de Planeación Democrática.....	49
2.2 Antecedentes de la planeación en el Estado Mexicano.....	53
2.3 Bases jurídicas.....	57
2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Me- xicanos.....	57
2.3.2 Ley de Planeación.....	59
2.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.....	62
2.3.3.1 Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.....	64
2.3.3.1.1 Programa de Mediano Plazo 1985- 1988 del D.D.F.....	66
2.3.4 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fede- ral.....	67
2.4 Naturaleza jurídica de los planes y programas.....	69

CAPITULO III. Comité de Planeación para el Desarrollo del
Distrito Federal.

3.1 Antecedentes.....	72
3.1.1 Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico.	72
3.1.2 Convenio Unico de Coordinación.....	75
3.1.3 Convenio Unico de Desarrollo.....	77
3.2 Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal.....	80
3.3 Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F.....	82
3.3.1 Objetivos.....	82
3.3.2 Funciones.....	83
3.3.3 Estructura.....	84
3.3.4 Objetivos de las Comisiones Sectoriales, Espe- ciales y Regionales.....	90

CAPITULO IV. La participación popular en las tareas de
planeación del desarrollo, elemento funda-
mental para la democratización del D.F.

4.1 Situación actual de la participación ciudadana en el Distrito Federal.....	96
4.2 Importancia y consideraciones jurídico-políticas en torno a la participación social en un esquema de planeación.....	101
4.3 Marco propositivo.....	103
CONCLUSIONES.....	106
APENDICE.....	115
BIBLIOGRAFIA.....	120

INTRODUCCION

Se ha debatido la falta de participación ciudadana en el Distrito Federal, ya que dicha intervención es instrumento necesario para reforzar el sistema democrático como estructura jurídica y régimen político, pues con ello se legitiman las decisiones y acciones del gobierno capitalino. Desgraciadamente, las discusiones se han centrado en el aspecto electoral, olvidándose que deben existir otras formas de colaboración popular.

En efecto, la democratización del Distrito no puede limitarse a la elección de sus autoridades, sino que comprende el establecimiento de mecanismos eficaces que permitan la participación de la población en la formulación, ejecución, evaluación y control de acciones encaminadas a la consecución de la democracia, entendida ésta como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la ciudadanía.

La ciudad de México, centro de la actividad política, económica, social y cultural de nuestra nación, enfrenta retos sin precedentes en materia de desarrollo integral; ante esta situación, la planeación se presenta como un proceso imprescindible para alcanzar los índices de bienestar requeridos por la población, mediante la correcta asignación de los recursos disponibles y la conjunción de esfuerzos de todos los sectores de la sociedad.

Se pretende hacer del Sistema Nacional de Planeación Democrática no sólo un procedimiento técnico, sino un proceso político que permita la transformación de la sociedad a través del diálogo y la conciliación de intereses; sin embargo, este propósito no se ha concretado, pues la colaboración de los ciudadanos en las tareas de planeación es prácticamente nula.

Estas consideraciones, aunadas a la necesidad de fortalecer un sistema de planeación realmente democrático, han dado motivo

al desarrollo del presente trabajo, el cual tiene por objeto establecer un marco propositivo de reformas legales y acciones administrativas que propicien una mayor colaboración social en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE DF), a fin de consolidar a éste como foro para la participación ciudadana.

En un primer capítulo se examinará brevemente el desarrollo de la ciudad de México, desde sus orígenes hasta nuestros tiempos y se indicarán los principales problemas a los que se enfrentan sus habitantes debido a la expansión territorial; asimismo, se explicará la naturaleza jurídica y la forma de gobierno del Distrito Federal para determinar los obstáculos que impiden la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y administrativas.

Posteriormente, se estudiará el marco conceptual y legal del proceso de planeación en México, para fundamentar con ello la creación, origen jurídico y funcionamiento del COPLADE-DF, el cual será objeto de análisis en un tercer capítulo.

Finalmente, con base en los apartados anteriores, se enfatiza la importancia de la colaboración de todos los sectores de la sociedad en las tareas de planeación, así como las dificultades a superar, para de esta manera establecer una serie de propuestas que propenden a consolidar al COPLADE-DF como verdadero foro para la participación popular.

CAPITULO I

1. EL DISTRITO FEDERAL

1.1 Ciudad de México: origen, desarrollo y problemática.

Una ciudad puede definirse como una aglomeración humana asentada en un lugar fijo, la cual reúne características complejas que la distinguen de otros núcleos de población. Para determinar si el conglomerado está formando una ciudad, se atiende principalmente al número de habitantes, que será mayor de quince mil personas, así como al tipo de actividad que desarrollan (1).

Las ciudades ejercen una fuerte influencia dentro de la región o estado en que se encuentran ubicadas, pues se convierten, por regla general, en un centro de atracción de inmigrantes y visitantes, en donde se concentran las actividades comerciales, industriales, administrativas, culturales y servicios asistenciales. Sin embargo, cada ciudad posee su propia identidad, historia y desarrollo, como si se tratase de un individuo; es por esta razón que antes de señalar la problemática actual de nuestra urbe, es necesario analizar brevemente su ubicación geográfica, su origen y su desarrollo urbano.

La ciudad de México se encuentra ubicada en la porción sur de la Altiplanicie Mexicana, región conocida con el nombre de Meseta Central o de Anáhuac, y específicamente en la Cuenca del Valle de México. Dicha cuenca está circundada por la Sierra Nevada, la del Ajusco, la de las Cruces y la de Pachuca.

El Valle de México se encuentra a una altitud de 2,240 metros sobre el nivel del mar y comprende aproximadamente 9,600 km², mismos que se reparten entre los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, y el Distrito Federal.

1 Cfr. LUIS RECASENS SICHES: Sociología; 16a. ed., Porrúa, México, 1978, pp. 479-491.

En tiempos antiguos, la cuenca contenía en su interior varios lagos: Zumpango y Xaltocan al norte; Texcoco (de agua salada) y México al centro; y Xochimilco-Chalco al sur; pero después de numerosas obras de desagüe sobrevive difícilmente el de Texcoco. Asimismo, contaba con una extensa red hidrográfica (bajo el suelo de la ciudad de México corren incontables ríos, los cuales vierten sus aguas en diversos embalses del Valle).

La presencia del hombre en esta región va más allá de la fundación de la Gran Tenochtitlan. El hallazgo de restos humanos, como el "hombre de Tepexpan", nos indica que los primeros asentamientos se remontan a una antigüedad mayor de 6,000 años; lo anterior se debió, sin duda, al clima templado de la zona y a su abundante vegetación y fauna.

Hace aproximadamente 1,500 años, diversos grupos se establecieron en las riberas del Gran Lago, principalmente en Zacatenco, Copilco, Ticomán, Tlatilco y Cuicuilco, pero el primer conjunto urbanístico importante lo constituyó Teotihuacán, cuya población se calcula en 200,000 habitantes durante el período de su apogeo.

Posteriormente, hacia el año 900 D.C. el pueblo de los toltecas, acaudillado por Mixcóatl y provenientes de la mítica ciudad de Huehuetlapallan (ubicada en algún lugar entre los estados de Zacatecas y Jalisco), llegó y se estableció en el Valle. El hijo de aquél guerrero, Ce Acatl Topiltzin Quetzalcóatl, cambió la capital de Culhuacán a Tollán, la actual Tula, Hidalgo.

A fines del siglo XII, cuando Tula decaía, llegaron a la cuenca un grupo de individuos que se hacían llamar aztecas, los cuales fueron hostilizados por los antiguos pobladores de la zona; posteriormente, a principios del siglo XIV, consiguieron que el rey de Azcapotzalco los aceptara como tributarios. Sin embargo,

dicho gobernante y el de Culhuacán decidieron deshacerse de los aztecas, para lo cual los hicieron prisioneros y después los condujeron a Tizapán, cerca de lo que hoy conocemos como Pedregal de San Angel, pues pensaban que las víboras que allí habitaban acabarían con ellos, pero dichos reptiles les sirvieron para alimentarse y los gobernantes les permitieron permanecer en aquél lugar.

Pasado el tiempo, los aztecas se convirtieron en mercenarios al servicio del rey de Culhuacán y para honrarlo, por los beneficios que de él recibían, le pidieron que les diera a su hija para venerarla como diosa; su dios, Huitzilopochtli, les ordenó desollar a la princesa, lo cual provocó la ira del pueblo de Culhuacán. Los aztecas huyeron, hasta que finalmente se establecieron en un islote, en el sector occidental del Gran Lago, en donde según la leyenda encontraron un águila posada en un nopal y devorando una serpiente, signo de que ahí deberían establecer su ciudad, a la cual llamaron Tenochtitlan, en honor del sacerdote que los guió a ese lugar: Tenoch.

Los historiadores no dan una fecha exacta de la fundación de México-Tenochtitlan; el Códice Ramírez y el Tezozomoc no lo mencionan; el Texto del Padre Durán y los Anales de Cuautitlán señalan el año 1518; Clavijero, Roa Bárcenas, Orozco y Berra, y el Códice Mendocino aceptan como muy probable la fecha de 1325 (año ome calli) (2).

Los aztecas se acostumbraron a la vida lacustre; construyeron chinampas y se dedicaron principalmente a la pesca, la agricultura y el comercio. A través de los años y gracias a su apti-

2 Cfr. VICENTE RIVA PALACIO et alii: México a través de los Siglos; Tomo II, 17a. ed., Cumbre, México, pp. 49-50; y, MARIA ELODIA TERRES: La Ciudad de México. Sus Orígenes y Desarrollo; Porrús, México, 1978, p. 119.

tud guerrera, este pueblo nómada logró consolidar un gran imperio, no sólo en cuanto a su extensión, sino también en cuanto a su poder político, económico y social. El tlatoani (rey) Moctezuma Ilhuicamina transformó a la primitiva ciudad en una gran metrópoli, con un majestuoso centro ceremonial.

Abundante y próspero hasta el año siete, ácatl, el reinado de Motecuhzoma, debía estar sujeto, sin embargo, á la volubilidad de la fortuna; y á la gloria y á la grandeza debían suceder crueles calamidades, que en el Códice Telleriano-Remense dejaron los tenochcas escritos en jeroglíficos.

En el citado año siete, ácatl, ó 1447, cayeron grandes lluvias y nieves: las gotas azules en un campo lleno de puntos significan ésto en el simbolismo jeroglífico. Como se ven en el Códice, el agua subió hasta el ramaje de los árboles, y las dos figuras de muertos que en ella hay manifiestan la gran mortandad que hubo en la ciudad (3).

Moctezuma pidió consejo al rey Nezahualcóyotl y éste le sugirió que formara una calzada en el lago de Texcoco, para que sirviera de dique a la ciudad; en dichos trabajos colaboraron los pueblos de Azcapotzalco, Coyoacán, Tlacopan, Xochimilco, Iztapalapa, Culhuacán y Tenayuca, pero sólo se resolvió temporalmente el problema.

Bajo el reinado de Ahuizotl se determinó traer agua a México del manantial Acuecúécatl. El señor de Coyoacán, Tzutzuma, advirtió que esa obra hidráulica podía ocasionar serias inundaciones, pero el poderoso Ahuizotl ignoró sus consejos e incluso lo mandó ahorcar. Terminado el acueducto la gran cantidad de agua fue llenando el lago salado, ocasionando al año siguiente (ocho técpatl) una gran inundación que devastó Tenochtitlan.

3 Ibid., T. II, p. 98.

Posteriormente, en tiempos de Moctezuma Xocoyotzin, se construyeron las calzadas de Iztapalapa, Tepeyac y Tlacopan, sobre la cual corría el acueducto de Chapultepec. Se calcula que en esa época la población de Tenochtitlan ascendía a 40 mil habitantes, más veinte o treinta mil de Tlatelolco (4).

La ciudad de México, a la llegada de los españoles, guardaba un aspecto majestuoso y su tamaño era comparable al de las ciudades más importantes de España. Hernán Cortés, en su Segunda Carta de Relación de 30 de octubre de 1520, la describe de la siguiente manera:

Esta gran ciudad de Temixtitlan está fundada en esta laguna salada, y desde la tierra firme hasta el cuerpo de la dicha ciudad, por cualquiera parte que quisieren entrar a ella, hay dos leguas. Tiene cuatro entradas, todas de calzadas hechas a mano, tan anchas como dos lanzas jinetas. Es tan grande la ciudad como Sevilla o Córdoba. Son las calles de ella, digo las principales, muy anchas y muy derechas, y algunas de éstas y todas las demás son la mita de tierra y por la otra mitad es agua, por la cual andan en sus canoas, y todas las calles de trecho a trecho están abiertas por do atraviesa el agua de las unas a las otras, y en todas estas aberturas, que algunas son muy anchas, hay sus puentes de muy anchas y muy grandes vigas, juntas y recias y bien labradas, y tales, que por muchas de ellas pueden pasar diez de a caballo juntos a la par.

(...)

Tiene esta ciudad muchas plazas, donde hay continuo mercado y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas comprando y vendiendo;...(5).

4 Cfr. Ibid., p. 362.

5 HERNAN CORTES: Cartas de Relación; 10a. ed., Porrúa, México, Colección "Sepan Cuantos..." No. 7, 1978, pp. 62-63.

Corría el año de 1521 y a pesar de la heroica defensa que hicieron los tenochcas de su ciudad, ésta se vió arrasada por la fuerza de los conquistadores españoles. Los vencedores se establecieron en Coyoacán, en donde Cortés ordenó que la capital de la Nueva España habría de construirse sobre las ruinas de la Gran Tenochtitlan, de acuerdo a la traza tradicional de las ciudades españolas.

La planta de una población, una vez escogido el lugar, debía formarse de calles tiradas á cordel, dejando en el centro la plazuela, en que habían de levantarse el templo principal, y así procuró ejecutarse, porque se observa en las poblaciones que onde son angostas ó tortuosas las calles, se deben más bien á posterior indolencia de las autoridades, que á defecto ó falta de cuidado en el trazo (6).

La parte de la ciudad conocida como española quedaba encerrada por una traza de acequias y alrededor se encontraban las casas indígenas:

...Las calles del área central fueron trazadas a cordel, amplias y rectas: de oriente a poniente las más largas y de norte a sur las cabeceras, con excepción de algunos callejones muy angostos. No se tuvo cuidado de seguir ningún plan en los terrenos que quedaban fuera de la traza, y la ciudad fue creciendo sin simetría, con calles torcidas que iban formándose entre las casas dispersas (?).

Fue también en Coyoacán, en donde Cortés nombró al Ayuntamiento:

En 1523 los doce regidores que integrarían el primer ayuntamiento de la ciudad de México fueron nombrados por Cortés, a nombre del rey. Este acto separó, de

6 RIVA PALACIO: op. cit., T. III, p. 101.

7 TERRES: op. cit., p. 42.

hecho, la antigua tradición municipal española -con sus ayuntamientos electos y cabildos abiertos- de la que se instauraría en sus colonias. En América, la ciudad funcionó como el centro desde donde se organizó la conquista y la apropiación del territorio (desde la ciudad se colonizó el campo), y fue el mecanismo que fortaleció el poder central de la corona y prolongó el carácter dependiente de los nuevos territorios (8).

No se sabe con exactitud la fecha en que el Ayuntamiento se trasladó de Coyoacán a México, pero se cree que fue en 1523 o en 1524, pues en esos años se le dotó de escudo heráldico y recibió el título de Obispado. La primera Audiencia la nombró Carlos V en 1535 y en 1538 se creó el Virreynato.

Después de reedificada la ciudad, ésta sufrió una inundación en el año de 1553, durante el virreynato de Luis de Velasco el primero, el cual mandó construir una albarrada entre el oriente y el norte de la ciudad, obra que tuvo que ser reforzada en 1580 durante el gobierno del virrey Martín Enríquez.

Además de los desastres que ocasionaban las inundaciones, el virreynato tuvo que enfrentar una catástrofe demográfica: la gran epidemia de 1576, que redujo la población indígena de 4,500,000 a 1,200,000 aproximadamente; la recuperación de este sector de la población no se logró hasta el año 1700 (9).

En 1602 se volvió a producir una terrible inundación que ocasionó que muchas de las partes bajas de la ciudad permanecieran anegadas durante un año; incluso, se pensó en trasladar la ciudad al lomerío de Tacubaya, pero el costo de la obra era dema-

8 ALEJANDRA MORENO TOSCANO: La Raíz Colonial; en Nexos; Centro de de Investigaciones Cultural y Científica, México, Año IX, Vol. 9, No. 99, marzo 1986, p. 20.

9 Cfr. DANIEL COSSIO V. et alii: Historia General de México; Tomo I, 3a. ed., El Colegio de México, México, 1981, pp. 386-387.

siado alto. El ingeniero Heinrich Martin (quien castellanizó su nombre a Enrico Martínez), apoyado por el virrey Luis de Velasco hijo, buscó la desviación del río Cuautitlán para evitar se desbordara el lago de Texcoco. Así, el 28 de noviembre de 1607 se iniciaron las obras de desagüe, continuándose en 1608 con las obras del Tajo de Nochistongo, con lo cual se logró controlar las inundaciones; sin embargo, en 1623 el virrey Diego Carrillo de Mendoza y Pimentel ordenó levantar las compuertas del trabajo de desagüe, lo cual ocasionó la terrible inundación de 1629 a 1631.

El crecimiento urbano durante la Colonia se debió principalmente a los misioneros, quienes edificaron templos, conventos, hospitales y colegios. En el siglo XVII, sin embargo, el desarrollo no fue notable, pues muchos de los edificios se hundían debido al subsuelo cenegoso que no soportaba el peso de la piedra. A fines de dicho siglo, el segundo conde de Revillagigedo dió gran impulso al progreso urbano, mejorando la salubridad pública con la limpieza de acequias; mandó empedrar nuevas calles; dispuso la nivelación del suelo de la Plaza Mayor, rebajándola al de la Catedral; organizó la policía; dotó de alumbrado público, con lámparas de aceite, a la ciudad; y ordenó se realizara el primer censo.

Este primer censo de la ciudad de México, llevado a cabo en 1790, arrojó los siguientes datos: 355 calles; 146 callejones; 12 barrios; 90 plazas y plazuelas; 19 mesones y 20 corrales o posadas de alojamiento; 3,389 casas de las de vivienda, de las cuales, 722 eran de vecindad y 43 de pulquería. El total de rentas ascendía a \$2,000,000 y la población era de 120,000 habitantes (10).

10 TERRES: op. cit., p. 62.

En el año de 1810, la población de la Nueva España se concentraba en un 90 por ciento en el centro y sur del país, y poco se había modificado el patrón de asentamientos humanos que imperaba en la época prehispánica. Al consumarse la Independencia la capital cayó en abandono; las acequias la hacían insalubre, pero ello no impidió que la ciudad continuara su desarrollo (11).

La metrópoli sufrió un trascendental cambio en su fisonomía a raíz de la expedición de las Leyes de Reforma, ya que al nacionalizarse los bienes eclesiásticos, los monasterios y los claustros se convirtieron en escuelas o cuarteles e inclusive algunos fueron demolidos para abrir nuevas calles o ampliar otras.

Bajo el gobierno del general Porfirio Díaz, específicamente entre 1871 y 1889, se realizó la demolición del acueducto de la Verónica y se le sustituyó por tuberías subterráneas. Posteriormente se dotó a la ciudad de alumbrado y tranvías eléctricos, y se construyó el Gran Canal, el cual vertía las aguas negras en el río Pánuco.

Al estallar la Revolución de 1910, la población de la capital sufrió un significativo aumento, pues los pobladores de otros estados consideraban este lugar como el más seguro.

Sería prolijo mencionar las obras que, desde tiempos prehispánicos hasta nuestros días, se han realizado para embellecer y dotar de servicios a nuestra ciudad; sin embargo, actualmente los habitantes de la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (que comprende no sólo el Distrito Federal, sino también

11 Cfr. COSSIO V.: op. cit., pp. 521-523.

los municipios colindantes del Estado de México) enfrentamos un reto sin precedentes, ocasionado por el acelerado crecimiento de la mancha urbana.

La problemática de nuestra urbe la podemos desglosar en los siguientes puntos:

A) Desarrollo urbano y crecimiento de la población.

En el año 1960, la población de la Zona Metropolitana ascendía a 5.1 millones de habitantes, pero actualmente alcanza ya los 17 millones, de los cuales diez corresponden al Distrito Federal. Estas cantidades significan un 20% de la población nacional, que se concentra en aproximadamente una milésima parte del territorio nacional e implica una densidad de 160 habitantes por ha., (una de las mayores del mundo).

El crecimiento urbano no sólo ha sido horizontal, también se efectúa verticalmente, lo cual ha agudizado la escasez de servicios en varias zonas de la metrópoli.

El aumento de la mancha urbana se ha realizado en forma irregular, principalmente fraccionando tierras comunales y ejidales situadas al norte del Distrito Federal (12), alcanzando una superficie urbanizada de 1,000 km².

Este crecimiento expansivo y desarticulado ha creado un fenómeno complejo llamado conurbación, el cual se presenta cuando dos o más centros de población forman una unidad geográfica, eco-

12 Vid. en el apéndice, el cuadro "Población por entidad" y los mapas de "Expansión de la ciudad de México".

nómica y social, rebasando los límites político-administrativos municipales y/o estatales.

Desde el momento en que la urbanización de una ciudad, desbordando sus límites político-administrativos y formando un todo, se puede aplicar al conjunto de esta zona urbana el término de "conurbación" o "zona conurbada".

Según la ley general de asentamientos humanos, la zona conurbada es el área circular creada en un radio de 30 kilómetros cuyo centro es el punto de intersección entre la línea fronteriza de los estados y municipios y la que resulte de la unión de los centros de población involucrados.

Sin embargo, para que pueda reconocerse formalmente como zona conurbada y poder planear su desarrollo urbano como tal, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación un decreto presidencial, cuando se trate de centros de población pertenecientes a estados diferentes.

Cuando se trate de centros de población que rebasen los límites municipales, se debe publicar un decreto del gobernador en el diario, periódico o gaceta oficial del estado (13).

La conurbación es un problema que para ser resuelto requiere, necesariamente, de la conjunción de esfuerzos de dos o más entidades, mediante convenios de colaboración, los cuales deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación.

B) Concentración económica.

La concentración de las industrias alcanza un 46% en el área metropolitana; ello implica un 44% del Producto Interno Bruto del país. No obstante, la mitad de la población económicamente activa (un 25% sobre el total nacional) se ocupa en el sector de servicios y no en el de producción.

13 GUSTAVO QUIROGA LEOS: Incorporación de las Zonas Conurbadas a la Vertiente Regional de Planeación; en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; INAP, México, No. 10-11, abril-sept., 1984, pp. 152-153.

En cuanto a la comercialización, existe un excesivo intermediarismo en el abasto de alimentos, de los cuales se consume alrededor de 9,500 toneladas diarias, provenientes de otros lugares del país.

Además, es importante señalar que tan sólo el Distrito Federal absorbe el 33% de la inversión pública federal y el 20% del presupuesto federal total.

C) Desempleo y subempleo.

Las corrientes migratorias, de áreas rurales hacia el Distrito Federal, han deteriorado el nivel de vida y acrecentado las desigualdades. Desgraciadamente, a pesar de la elevada concentración industrial, nuestra urbe carece de capacidad para generar las fuentes de ocupación que se requieren; el desempleo y subempleo alcanzan el 40% de la población económicamente activa.

D) Desequilibrio ecológico.

Diariamente se generan alrededor de 10,400 toneladas de desechos sólidos; mientras que la emisión de gases contaminantes producidos por industrias y automóviles, se calcula ha aumentado un 150% en sólo diez años.

El proceso urbanizador ha ocasionado un acelerado incremento de la desertificación del Valle; se ha perdido el 99% del área lacustre, el 73% de los bosques y 700 has. de tierras agropecuarias. Asimismo, se calcula que la ciudad tiene solamente 2.7 m² de áreas verdes por habitante, siendo necesario un mínimo de 9m², según la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En materia de agua potable, debemos indicar que el Distrito

Federal consume 66.6 m³ de agua por segundo, lo cual ha llevado a la sobreexplotación del manto acuífero del Valle de México, acelerando el proceso de hundimiento del terreno de la ciudad y de su red hidráulica; en tanto que los treinta ríos más importantes del Valle, conducen aguas negras que desembocan en lagos y embalses de la región. Por otra parte, sólo el 70% de la población cuenta con servicio de drenaje.

E) Sistema de transporte.

La extensión de nuestra urbe ha ocasionado que gran parte del presupuesto del Distrito Federal sea destinado a atender las necesidades de desplazamiento a través del Sistema de Transportación Colectivo (metro) y de una intrincada red vial (14). No obstante, se calcula que el 15% de los 23 millones de viajes diarios por persona se realizan en automóviles particulares.

F) Vivienda, servicios de salud y educación.

Las necesidades de vivienda afectan alrededor de 800,000 familias y se estima que sólo el 32% de la población habita en casas con tamaño y condiciones adecuadas (15).

El IMSS y el ISSSTE satisfacen una demanda de 60% de los servicios de salud, pero una gran cantidad de trabajadores no-derechahabientes y marginados carecen de esta prestación.

14 Vid. en el apéndice, el cuadro "Transporte en el Distrito Federal".

15 A raíz del terremoto de 19 de septiembre de 1985, la problemática de vivienda y servicios empeoró debido a los daños ocasionados por el fenómeno.

En materia educativa y cultural nuestra ciudad posee el nivel más elevado del país, pues en ella se concentra una gran cantidad de instituciones educativas, bibliotecas, museos, etc., Sin embargo, es esta concentración la que ocasiona que no pueda satisfacerse la demanda, al sumarse a nuestra población estudiantil, la que proviene de otros estados que no poseen los mismos recursos.

G) Centralización del aparato administrativo.

Desde 1824, año en que se determinó que la ciudad de México serviría de asiento al Congreso y a la Administración Pública de nuestro país, se concentraron aquí todas las oficinas de gobierno.

La centralización administrativa es perjudicial para la Administración misma (pues al crecer el aparato burocrático, se impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento) y para los particulares (éstos deben hacer sus trámites en la capital, con la consecuente pérdida de tiempo y dinero).

Afortunadamente, el Gobierno de la República ha logrado atenuar este problema a través de la delegación de facultades, desconcentración administrativa y convenios de coordinación con los estados, todo ello dentro del proceso de descentralización de la vida nacional.

H) Derechos políticos y ciudadanos.

Los habitantes del Distrito Federal gozan de todas las garantías que les otorga la Constitución, inclusive la del derecho de votar y ser votado.

Sin embargo, debido al régimen político prevaleciente en el Distrito, los ciudadanos se encuentran privados del derecho de

elegir a sus representantes locales, es decir, únicamente pueden ejercitar su derecho de voto con respecto a las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados federales por el D.F.

Desde 1928, año en que se suprimió el régimen municipal, la población de esta entidad carece de la posibilidad de influir en la toma de decisiones políticas, administrativas y de gestión financiera.

No obstante que el Distrito Federal es la mayor concentración humana del país y núcleo de las actividades políticas, económicas, sociales y culturales, sus habitantes poseen derechos políticos disminuidos y las posibilidades de participación y confrontación democrática son prácticamente inexistentes.

Cada día toma más fuerza el debate sobre la democratización de la vida política del Distrito Federal, lo cual significa no sólo ampliar las oportunidades de expresión política, sino principalmente el establecimiento de órganos que permitan a los ciudadanos colaborar en la proposición, discusión y adopción de decisiones administrativas.

La democratización no es insignia de lucha de partidos políticos, sino una acción necesaria para legitimar las decisiones de las autoridades de dicha entidad, pues en los regímenes democráticos el poder es legítimo si emana de la voluntad popular.

Estos son algunos de los aspectos más importantes que conforman el gigantesco fenómeno urbano conocido como Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuyo futuro necesariamente influye en el desarrollo integral de nuestra nación.

1.2 Antecedentes y naturaleza jurídica.

Un distrito puede definirse como una demarcación territorial cuyo fin puede ser jurídico o de otro tipo. Ahora bien, los distritos federales son estructuras político-administrativas que sirven de asiento a los Poderes de la Unión, en aquellos Estados que poseen un régimen federal.

La Constitución de 1824 estableció en su artículo 4o. la forma de gobierno de nuestro país, en los siguientes términos:

La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal (16).

Además, en el artículo 50, fracción XXVIII, se facultaba al Congreso de la Unión para elegir el lugar de residencia de los Supremos Poderes de la Federación (17); sin embargo, fue el mismo Constituyente quien en noviembre de 1824 designó, para tal efecto, a la ciudad de México y estableció un área de dos leguas de radio con centro en la Plaza Mayor.

La Constitución Centralista de 1836 suprimió el Distrito Federal (respareciendo en 1846) y nuestra ciudad pasó a formar parte del Departamento de México por decreto del 20 de febrero de 1837.

El territorio originalmente señalado fue modificado por Santa Anna en 1854, llegando sus límites a lugares como Ecatepec, Tlalnepantla, Huixquilucan, San Angel, Tlalpan y Xochimilco, en-

16 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 facs.; en Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac; U. Anáhuac, México, Año III, No. 3, 1985, p. 1.

17 Cfr. Ibid., p. 2.

tre otros; ésto ocasionó que la sede de los Poderes Federales pasara a ser una poderosa y extensa entidad.

Durante las sesiones del Constituyente de 1856 se suscitó un acalorado debate acerca del lugar de residencia de los Poderes de la Unión (18), aprobándose que permanecieran en la ciudad de México y estableciéndose en la Constitución de 1857, que en caso de que los Poderes se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México con el territorio que comprendía el Distrito Federal; dicho precepto aún se conserva en nuestra Carta Magna:

Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladan a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General (19).

Cabe señalar que el área establecida en 1854 para el Distrito Federal fue modificada por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, a los cuales TENA RAMIREZ califica de inconstitucionales, pues modificaban al artículo 46 de la Constitución de 1857 (20).

El 26 de marzo de 1903, fue expedida la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, la cual dividía a éste en trece municipios regidos por las disposiciones emanadas del Congreso General; asimismo, señalaba que el Presidente de la República ejercería el gobierno de dicha entidad a través de la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el

18 Cfr. JOSE CARREÑO C.: Ciudad de México: Historia de una Libertad Condicional; en Nexos; op. cit., pp. 21-27.

19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, México, 1985, p. 69.

20 Cfr. FELIPE TENA R.: Derecho Constitucional Mexicano; 18a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 193.

Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas, administrativas, consultivas y de vigilancia.

La Constitución de 1917 otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal e impuso su organización, consistente en municipios con ayuntamientos de elección popular directa, y con un gobernador nombrado y removido por el Presidente de la República. La coexistencia de autoridades municipales y federales creó una serie de problemas de carácter político, lo que desembocó en la desaparición del régimen municipal a través de la reforma al artículo 73, fracción VI, base la., en agosto de 1928.

En cuanto a su naturaleza jurídica, podemos afirmar que el Distrito Federal es una entidad federativa, según se desprende de los siguientes puntos:

a) Nuestra Constitución, en su artículo 43, establece que el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación (21).

b) En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala que al Departamento del Distrito Federal le corresponde:

I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, ... (22).

c) El Distrito Federal posee un régimen patrimonial, presupuestario y financiero diferente al de la Federación, es decir,

21 Cfr. Constitución Política...; op. cit., pp. 68-69.

22 Art. 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14a. ed., Porrúa, México, 1985, p. 73.

posee su propia Ley de Hacienda, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, como otras entidades (23).

d) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria dictada el 2 de enero de 1965, en el Amparo número 3675, legible en el Tomo 101 del Semanario Judicial de la Federación, indica:

El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación (24).

Como entidad federativa, el Distrito Federal posee población, territorio, orden jurídico, gobierno, personalidad jurídica, pero no posee autonomía (25).

La autonomía de los estados miembros de la Federación se manifiesta a través de la facultad de darse una Constitución y de elegir a sus representantes, facultad de la que carece el Distrito Federal.

Don FELIPE TENA RAMIREZ señala al respecto:

...la Constitución del Distrito Federal está en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal. Por otra parte, los Poderes del Distrito son análogos por su número, por su estructura y por sus funciones a los Poderes de los Estados. La diferencia estriba en que ni su Constitución ni sus Poderes emanan de los ciudadanos del Distrito Federal sino de la voluntad del pueblo mexicano y son tales Poderes los que gobiernan a éste, excepción hecha del Judicial, que es exclusivo del Distrito (26).

23 Cfr. Arts. 27, fracc. VI, párrafo 10. y 74 fracc. IV de la Constitución Política...; op. cit., pp. 52 y 88.

24 MIGUEL ACOSTA ROMERO: Teoría General del Derecho Administrativo; 6a. ed., Porrúa, México, 1987, p. 159.

25 Cfr. TENA R.: op. cit., pp. 129-135.

26 Ibid., p. 308.

El criterio que considera a la fracción VI del artículo 73 constitucional como Constitución Local del Distrito, es correcta, puesto que dicha fracción contiene los principios jurídicos que crean y organizan los Poderes del Distrito Federal, es decir, lo que correspondería a la parte orgánica de cualquier Constitución Estatal; además, la parte dogmática (garantías individuales, sociales, etc.) no es indispensable que figure en dichas constituciones, pues ya la consagra la Carta Magna. La única diferencia consiste, como apunta este autor, en que no emana de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal.

En su segunda parte, consideramos que la opinión del jurista no es aceptable, pues tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo del D.F. son muy diferentes a los de los estados. El Distrito es gobernado por el Presidente, los ciudadanos no tienen derecho de voto para elegir a las autoridades que habrán de gobernarlos; y, en segundo lugar, el Poder Legislativo Local no existe, en su lugar legisla el Congreso Federal, lo cual no ocurre en los estados.

1.3 Gobierno.

Nuestra Constitución consigna en su artículo 73, fracción VI, base la. la forma de gobierno del D.F.:

El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva (27).

La organización de los Poderes en el Distrito es la siguiente-

27 Constitución Política...: op. cit., p. 82.

te:

A) Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece:

Artículo 10.- El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente (28).

La Administración Pública de esta entidad se realiza a través del Departamento, el cual es una dependencia del Presidente de la República, creada en 1929 con el nombre de Departamento Central del Distrito Federal.

Artículo 10.- El Departamento del Distrito Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda su Ley Orgánica y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (29).

Artículo 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

(...)

Departamento del Distrito Federal (30).

28 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 8a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 7.

29 Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, lunes 26 de agosto de 1985, p. 82.

30 LOAFF; op. cit., pp. 13-14.

De estos preceptos legales se desprende que el D.D.F. es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, pero posee elementos que confirman que no se trata de un departamento administrativo:

- a) Realiza actos eminentemente políticos cuyo ámbito de acción se limita al territorio del Distrito Federal.
- b) Su Presupuesto de Egresos, aunque forma parte del que corresponde a la Administración Pública Federal, se examina, discute y aprueba por separado (31). Además, como se señaló anteriormente, cuenta con una Ley de Ingresos y otra de Hacienda propias, en los términos del artículo 73, fracción VI de la Constitución (32).
- c) Cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer todo tipo de bienes raíces necesarios para los servicios públicos (33).
- d) Posee un régimen patrimonial propio (34).

Al Departamento del Distrito Federal le corresponde el despacho de diversos asuntos en materia de gobierno, jurídica y administrativa, hacienda, obras y servicios, así como social y económica (35). Su representación está a cargo del Jefe del Departamento, quien es auxiliado por unidades administrativas y órganos desconcentrados (36).

Cuando se suprimió la división territorial por municipios, en el año de 1928, la primera Ley Orgánica del D.D.F. distribuyó

31 Cfr. Art. 74, fracc. IV de la Constitución Política...; op. cit., p. 88.

32 Cfr. Ibid., p. 82.

33 Cfr. Art. 27, fracc. VI, párrafo 1o. Ibid., p. 52; y Arts. 19 y 32 de la LODDF; op. cit., pp. 40-43 y 52

34 Cfr. Arts. 32-43. Ibid. pp. 52-57.

35 Cfr. Arts. 17-21. Ibid. pp. 34-45.

36 Cfr. Art. 2o. del Reglamento Interior del D.D.F.; op. cit., p. 82.

el área del Distrito por delegaciones, las que actualmente ascienden al número de dieciséis: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyocacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Ixtapalapa, la Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Las delegaciones son órganos desconcentrados, según lo señala la propia Ley Orgánica, que están a cargo de delegados nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República (37). Cabe indicar que ni la Ley Orgánica, ni el Reglamento Interior del D.D.F. establecen requisito de previa residencia o de origen para ocupar el puesto de Jefe del Departamento, sólo se requiere que radique en dicha entidad durante el tiempo que desempeñe ese cargo (38); en tanto que a los delegados se les exige residencia inmediata anterior al nombramiento, no menor de dos años (39).

Los delegados ejercen las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada... (40).

B) Poder Legislativo.

Del artículo 73, fracción VI constitucional se desprende que el Poder Legislativo Federal tiene también a su cargo el ejercicio de una competencia de carácter local, es decir, la legislación del Distrito Federal. Sin embargo, nuestra Carta Magna hace

37 Cfr. Art. 15 de la LODDF; op. cit., pp. 14-15.

38 Cfr. Art. 20. Ibid., p. 8.

39 Cfr. Art. 15. Ibid., p. 15.

40 Ibid.

dos excepciones: el exámen, discusión y aprobación del Presupuesto del D.D.F., y la sprobación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., facultades que corresponden a la Cámara de Diputados.

La facultad otorgada al Congreso de la Unión trae consigo dos desventajas para los habitantes del Distrito Federal:

- Las leyes son estudiadas superficialmente debido a la limitada agenda legislativa: tres o cuatro sesiones anuales para dicha entidad.

- De 464 miembros del Congreso, sólo 42 representan al Distrito con la consiguiente desventaja en la votación.

C) Poder Judicial.

Este Poder es el único independiente de los Poderes Federales y su función se ejerce a través del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (41), el cual esté formado por magistrados nombrados por el Presidente de la República previa aprobación de la Cámara de Diputados; y por jueces de primera instancia, menores y correccionales, nombrados por el Tribunal.

Por otra parte, la función jurisdiccional en el orden administrativo está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (42). En tanto que la justicia laboral es impartida por la Junta de Conciliación y Arbitraje del D.F. (43).

El Ministerio Público se encuentra bajo la dirección de un

41 Cfr: Art. 73, fracc. VI, base 4a. de la Constitución Política...; op. cit., pp. 82-84; y Art. 60. de la LODDF; op., cit., p. 10.

42 Cfr. Art. 70. Ibid., p. 10.

43 Cfr. Art. 80. Ibid., pp. 10-11.

Procurador General de Justicia, nombrado y removido libremente por el Ejecutivo (44).

D) Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.

La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal regulan no sólo la estructura administrativa, organización territorial, régimen patrimonial, sino también los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, ya que éstos, además de ser instancias de participación, son órganos de consulta del Jefe del Departamento.

Los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana fueron creados en 1978 y están organizados de la siguiente manera:

I.- Los Comités de Manzana, por elección popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales;

II.- Los Comités de Manzana, tendrán un Jefe de Manzana, un Secretario y tres Vocales, como mínimo;

III.- Las asociaciones de Residentes con los Jefes de Manzana de cada Colonia, Pueblo, barrio o Unidad Habitacional que exista en la Delegación;

IV.- Cada Asociación de Residentes, elegirá su directiva;

V.- Las Directivas de las Asociaciones de Residentes tendrán un Presidente, un Secretario y tres Vocales, como mínimo;

VI.- Las Juntas de Vecinos estarán integradas por todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes de la Delegación;

VII.- Las Juntas de Vecinos tendrán una directiva que estará integrada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, como mínimo, que deberán ser electos en asambleas que para el efecto lleven a cabo todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes;

44 Cfr. Art. 90. Ibid., p. 11; y Art. 73, fracc. VI, base 5a. de la Constitución Política...; op. cit., p. 84.

El Secretario de la Junta de Vecinos suplirá las ausencias del Presidente;

VIII.- Los Presidentes de las Juntas de Vecinos, por ese solo hecho, pasarán a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal, y

IX.- Los miembros de los Comités de Manzana, de las Asociaciones de Residentes, de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo, fungirán durante un período de tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente (45).

Entre las obligaciones y atribuciones de las Juntas de Vecinos se encuentran: proponer al Delegado las medidas convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos; conocer de los problemas que afecten a sus representados; cooperar en casos de emergencia con el Departamento del Distrito Federal; y rendir su informe mensual al Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo se creó en 1928, con el objetivo de dar participación a los residentes del Distrito Federal en el gobierno de sus ciudad, pues al desaparecer el régimen municipal fueron privados del derecho de elegir a sus autoridades político-administrativas.

El Consejo Consultivo tiene como atribuciones: emitir su opinión en materia de administración pública, prestación de servicios, política fiscal y planeación urbana; poner a consideración del Jefe del Departamento, proyectos de leyes o reglamentos, así como sus reformas o derogaciones; proponer la instauración del referéndum e iniciativa popular.

Estos órganos no han logrado convertirse en verdaderos medios de participación ciudadana, pues carecen de facultades con-

45 Art. 51 del Reglamento Interior del D.D.F.; op. cit., pp. 107-108.

cretas para intervenir en el gobierno y se limitan a una función de opinión o consulta.

E) Instituciones de Participación Política.

En el año 1977 se reformó el artículo 73, fracción IV, base 2a. de la Constitución, a fin de propiciar una mayor participación política de la ciudadanía a través del establecimiento de instituciones democráticas.

Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señala (46).

Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, los siguientes:

I.- Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;

II.- Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta Ley; y,

III.- Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta Ley (47).

El referéndum es una institución política característica de un régimen democrático, la cual tiene por objeto aprobar o desechar la creación, modificación, prorogación o derogación de ordenamientos legales. Les corresponde iniciar este proceso al Poder Ejecutivo y a las Cámaras del Congreso de la Unión (a petición de una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados,

46 Constitución Política...; op. cit., p. 68.

47 Art. 52 de la LODDF; op. cit., pp. 60-61.

o bien, de la mitad de la Cámara de Senadores); este proceso tiene dos modalidades:

a) Obligatorio. Cuando los ordenamientos legales o reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación pueden tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y corresponden a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general (48), con excepción de los que se refieran a materia fiscal o hacienda pública (49).

b) Facultativo. Si no reúnen las características anteriores, queda a juicio del Ejecutivo y de las Cámaras del Congreso de la Unión ordenar o no la práctica del referéndum.

Sin embargo, el referéndum obligatorio queda también sometido a la voluntad de las autoridades, según lo establece el artículo 58 de la Ley Orgánica del D.D.F.:

...Los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los poderes en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales (50).

La iniciativa popular tiene por objeto proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.. Este método requiere del apoyo de por lo menos

48 Cfr. Art. 58. Ibid., pp. 63-64.

49 Cfr. Ibid.

50 Ibid.

cien mil ciudadanos del Distrito, comprendiendo un mínimo de cinco mil por cada una de las delegaciones (51).

Tanto el referéndum como la iniciativa popular nunca han sido puestos en práctica; ésto se debe a que carece de una adecuada reglamentación, en donde se determine con claridad los requisitos y procedimientos que esboza la Ley Orgánica del D.D.F.. Aunado a ello, encontramos que estos instrumentos de democracia semidirecta son ajenos a nuestra ideología y tradición política, por lo que no han despertado el interés de la ciudadanía.

51 Cfr. Arts. 53, 55, 56 y 57. Ibid., pp. 61-63.

CAPITULO II

2. MARCO LEGAL DE LA PLANLACION EN EL D.F.

2.1 Planeación: generalidades

2.1.1 Concepto.

Para analizar el concepto de planeación o planificación del desarrollo, partiremos de su más sencilla acepción:

Planificación: Someter a plan cualquier cosa o actividad (52).

Sobre la noción de "plan", FAYA VIESCA señala:

Todo Plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de prever los cambios y variaciones, y que pretende alcanzar de la forma más racional, eficaz y posible, una serie de fines de acuerdo a un estricto marco de prioridades. El Plan tiene como fundamentos básicos a la razón y a la realidad (53).

Corresponde a la naturaleza de todo "Plan" contener una determinada política. Esta se traduce en una actividad creadora e imaginativa, que no sólo monta una estrategia para solucionar los problemas presentes, sino que además, prevé y analiza los cambios que pueden surgir en el futuro (54).

El Plan es el documento que contiene la información necesaria y las decisiones tomadas; es también la expresión más real de una decisión esencialmente política y técnica. El Plan requiere que las decisiones tengan una traducción concreta en acciones materiales, pues de lo contrario aquellas serían estériles en el mundo de la realidad. La única forma de verificar si las decisiones fueron corregidas, es mediante la evaluación de las acciones realizadas... (55).

52 Enciclopedia Salvat Diccionario; T. 10, Salvat, España, 1971.

53 JACINTO FAYA V: Finanzas Públicas; Porrúa, México, 1981, p. 406.

54 Ibid., p. 371.

55 Ibid.

Para este autor, la preparación de un plan de desarrollo surge de la necesidad de utilizar racionalmente los recursos de un país, a fin de lograr el crecimiento equilibrado de su economía.

Un plan de desarrollo debe contener los siguientes elementos:

a) Estudio económico del desenvolvimiento del país en áreas como población, vivienda, producción de bienes y servicios, inversión, ahorro, consumo, gasto público, impuestos, balanza de pagos, etc., con el fin de detectar problemas, seleccionar prioridades y estrategias, metas y acciones (56).

b) Exámen del gasto público, con el objeto de asignar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos prioritarios y asimismo,

...valorizar cada presupuesto de gastos tan cuidadosamente como sea posible, en función de los beneficios potenciales, financieros o de otra índole, que pueden obtenerse (57).

c) Revisión de las actividades del sector privado (en países capitalistas o de economía mixta), a fin de lograr un desarrollo armónico de la producción.

La mayoría de los planes de desarrollo contienen capítulos analizando cada una de las industrias principales, sus perspectivas y dificultades y a la vez, formulando programas para aumentar la producción o las

56 Cfr. ARTHUR LEWIS: Teoría de la Planificación (Trad. del inglés por Esperanza del Castillo Paredes); la. reimpr. de la 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 9.

57 Ibid., p. 10.

ventas. Se da especial atención a la formación de nuevas industrias, sobre las cuales se piensa tienen buenas perspectivas, tomando en cuenta los estudios de mercados y los recursos. Algunos de éstos análisis incluyen objetivos específicos en términos cuantitativos (por ejemplo, inversión, empleo o producción) (58).

d) Proyección macroeconómica, con estadísticas confiables y útiles.

Los pronósticos de la economía total ayudan a todos los interesados a ver las posibilidades creadas por una expansión general. El pronóstico no siempre puede crear seguridad plena de un movimiento general, pero si es elaborado cooperativamente, consultando a los encargados de tomar decisiones tanto en el sector público como en el privado en todas las etapas cruciales, el mismo proceso de planeación puede ayudar a crear confianza entre los inversionistas. A la previsión macroeconómica que se hace con este propósito, suele llamarsele "planeación indicativa" (59).

e) Análisis de las políticas gubernamentales. El éxito alcanzado por un plan de desarrollo depende más de la calidad de sus políticas, que de cifras contenidas en él.

El gobierno procura inducir a la gente para que haga lo que en otra forma no haría -invertir más en recursos físicos o en sus propias habilidades (...). La esencia de la planeación para el sector privado, consiste en la serie de políticas que el gobierno adopte para obtener estos resultados (60).

Según PAUL SAMUELSON, Premio Nobel de Economía, los elementos de un buen plan son:

1. El plan está basado en los recursos iniciales

58 Ibid.

59 Ibid., p. 15.

60 Ibid., p. 18.

del país, implicando un cuidadoso inventario de las disponibilidades, presentes y futuras, de mano de obra y de recursos nacionales.

2. El plan establece unos objetivos o fines factibles para la fecha final del plan.

3. El plan establece la política factible que permita la consecución de los objetivos finales a partir de los recursos económicos intermedios que pueden producirse en el interior a partir de los recursos iniciales y gracias al mecanismo de la inversión interior.

...un plan debe implicar el cálculo cuidadoso de los grandes agregados del producto nacional bruto: equilibrio entre el ahorro y la inversión, distribución de los recursos entre los sectores público y privado, entre las diversas regiones, entre la ciudad y la zona rural. Un buen plan no debe ser tan ambicioso que conduzca a una inflación galopante insuficiente ni tan carente de ambición que conduzca al estancamiento y subempleo. Además de las medidas monetarias y fiscales macroeconómicas, procurará que la demanda de importación resultante no exceda de las disponibilidades de divisas, bien consiguiendo esto por el sistema de los precios o por el racionamiento (61).

En cuanto al ámbito temporal del plan, debemos señalar que éste puede variar entre cuatro a diez años, pero siempre son a largo plazo.

Los efectos positivos del plan no pueden ser percibidos en forma inmediata, sino a largo plazo, sin que esto signifique que deje de darse una continuidad de acciones encargadas armoniosamente en el horizonte del tiempo del corto, mediano y largo plazo (62).

61 PAUL SAMUELSON: Curso de Economía Moderna (Trad. del inglés por José Luis Sampedro); 17a. ed., Aguilar, España, 1979, p. 858.

62 FAYA VIESCA: op. cit., p. 371.

En resumen, un plan es un proyecto de política económica a largo plazo, contenido en un documento, en el cual se comprende el estudio de los recursos y problemas, presentes y futuros, de un país y en donde se establecen prioridades, objetivos, fines, metas y acciones, a fin de alcanzar el equilibrio económico nacional mediante la racional asignación de los recursos materiales, financieros y humanos.

Pasemos ahora al concepto de planeación. CHARLES E. MERRIAM la define como:

...un esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva, basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible, y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo (63).

En esta definición la palabra "esfuerzo" se refiere al empleo de actividades y de recursos en la consecución de un fin; en tanto que "inteligencia", debemos entenderla no sólo como la facultad de entender, sino como habilidad o capacidad. El autor destaca la importancia de analizar los datos sobre recursos, a fin de "evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad", es decir, para impedir la duplicidad o traslape de acciones, o bien, la inercia que provoca la oscuridad en las políticas orientadoras del desarrollo

63 CHARLES E. MERRIAM: The National Resources Planning Board; p. 489 citado por ANDRÉS SERNA ROJAS: Derecho Económico; Porrúa, México, 1981, p. 276.

VICTOR M. NAVARRETE en su ensayo La Planeación como Sistema de Gobierno, nos dice:

La planeación económica es el gobierno y control de la vida económica del pueblo con arreglo a ciertos métodos establecidos de antemano a fin de conseguir determinados objetivos (64).

Dicha noción reduce el concepto de planeación a un mero intervencionismo (65).

Por otra parte, el Doctor JORGE WITKER la conceptúa como:

...una técnica que tiene por objeto instrumentar recursos de todo tipo en función de alcanzar determinados objetivos o metas.

(...)

...la planeación como técnica social es la política económica dotada de permanencia destinada a regir en un plazo determinado (66).

Señala, además, la diferencia entre una política económica concreta o "coyuntural" y la planeación o "política económica estructural". La primera, puede no estar inscrita en una planeación global y actúa en momentos no previstos (coyunturas) y ante los cuales es necesario utilizar acciones inmediatas; la segunda, en cambio, es una política que debe actuar permanentemente sobre las estructuras, que son los elementos que tipifican un sistema económico.

-
- 64 VICTOR M. NAVARRETE: La Planeación como Sistema de Gobierno; en El Mercado de Valores; Nacional Financiera, México, No. 10, 8 de marzo de 1965, p. 137 citado por SERRA ROJAS.: op. cit., p. 278.
- 65 Cfr. MARCOS KAPLAN: Planificación, Estado y Derecho; en Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac; U. Anáhuac, México, Año I, No. 1, 1982, pp. 195-198.
- 66 JORGE WITKER: Derecho Económico; en Introducción al Derecho Mexicano; T. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 952.

El Lic. SALINAS DE GORTARI define a la planeación del desarrollo, de la siguiente manera:

...un proceso específico, que en el marco de un sistema político determinado permite evaluar, proponer y realizar un conjunto de acciones y relaciones sociales, económicas, políticas y técnicas, en base a ciertos valores y objetivos sociales aceptados (principios y propósitos nacionales), a través de un conjunto ordenado de estrategias de desarrollo, compatibilizando las acciones de los diferentes grupos sociales y coordinando las acciones administrativas necesarias (67).

El concepto anterior se refiere al modelo existente en los países de economía mixta (como el nuestro) y no a una concepción general aplicable también a las economías socialistas.

SANCHÉZ AGESTA indica que la planeación es:

...una decisión global sobre el desarrollo del orden económico y social, que ha sido ponderada racionalmente, sobre un acopio de información y un cálculo de posibilidades alternativas (68).

Esta noción es clara y sumaria, pero no considera dos de sus elementos característicos: intervención del Estado y permanencia.

La definición formulada por el doctor KAPLAN es, a nuestro parecer, la más completa:

67 CARLOS SALINAS DE GORTARI: La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México; en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; Porrúa, México, 1981, p. 182.

68 Citado por FAYA VIESCA: op. cit., p. 401.

La planificación es una intervención deliberada, basada en el conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes, y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

a) Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructura, y comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta.

b) Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

c) Busca beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto, de modo desigual respecto con otros que resultan postergados o perjudicados.

d) Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

e) Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución que se juzga deseable, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.

f) Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para aquéllos.

g) Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas, políticas, que da por resultado un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planteamiento, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones). Las decisiones son tomadas deliberadamente y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

h) Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales con determinación de recursos, instrumentos y etapas, atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

i) Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible, o total e imperativa (69).

De los conceptos vertidos anteriormente, podemos establecer los principales elementos de la planeación del desarrollo.

A) Intervención del Estado.

El Estado es el poder organizador que, mediante la planeación, impulsa con firmeza y orden las actividades individuales y colectivas para alcanzar los objetivos del desarrollo. A través del "poder público", tiene la comisión de llevar a la población a la realización del "bien común" o "bien público temporal", en otras palabras, es guardian y gestor de éste y por ello le han sido designadas dos tareas: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

De esta manera, el Estado puede y debe intervenir, a fin de evitar la dispersión de esfuerzos o recursos y el conflicto de intereses; dicha intervención es sólo supletoria, es decir, debe salvaguardar siempre la iniciativa y libertad de los individuos.

B) Elección de objetivos.

Una de las características de la planeación es que permite escoger entre diversos recursos aquél que es más eficaz para lo-

69 KAPLAN: op. cit., pp. 198-199.

grar uno o varios objetivos, mismos que deben ser compatibles entre sí para alcanzar el desarrollo integral en un sector y/o región.

Por otra parte, la relación entre los recursos disponibles y los objetivos que se quieren alcanzar va a determinar el orden de prioridades.

Una vez que se fija con exactitud el procedimiento y plazo para alcanzar el objetivo, éste se convierte en una meta, la cual debe ser realista.

C) Establecimiento de medios y estrategias.

Este factor requiere del estudio de los recursos y acciones que habrán de emplearse para la consecución de los objetivos o metas, comprendiendo a todos los sectores de la población.

D) Carácter permanente y organizado.

Para lograr la permanencia de un sistema de planeación es indispensable que éste sea flexible y adaptable a situaciones imprevistas, lo cual implica una constante evaluación de objetivos, metas, prioridades, medios y estrategias, así como el reconocimiento honesto de errores en la programación y ejecución.

La planeación permite establecer un orden en las tareas que habrá de realizar la administración pública, optimizando de esta manera los recursos materiales, financieros y humanos y armonizando los intereses de los diversos sectores de la sociedad.

E) Obtención del desarrollo integral.

La planificación es un proceso que no sólo contempla el

crecimiento económico, sino que comprende avances en el campo político, social y cultural, para con ello alcanzar el bienestar total de la población del Estado.

En síntesis podemos definir a la planeación del desarrollo como un proceso organizado, permanente e integral, que busca el logro de objetivos racionalmente determinados, con la intervención del Estado.

2.1.2 Tipos de Planeación.

Básicamente existen dos modelos:

A) Indicativa o parcial y flexible.

Se da en países capitalistas o con un sistema de economía mixta, sus características son:

a) Empírica. Se funda y ejecuta en base a necesidades concretas.

b) Evolutiva. Progresas constantemente de acuerdo al desarrollo económico y social.

c) Concertada. El Estado no es propietario de todos los medios de producción; coexiste el sector público y la propiedad privada. El Estado no fija objetivos obligatorios sino que conviene acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos e incita a los grupos sociales a cooperar a través de estímulos de diversas clases. La función del Estado es promover, orientar, regular o prohibir acciones de los diversos sectores de la sociedad, a fin de lograr determinados objetivos de desarrollo

B) Imperativa o Total.

Es la que existe en la URSS y en otros países de economía socialista, se caracteriza por ser:

a) Total. Al ser el Estado el propietario de todos los medios de producción, es él quien todo lo planifica y ejecuta las acciones convenientes.

b) Centralizada.

Toda la vida económica soviética está organizada en forma piramidal. Por encima de las empresas de una industria o región se encuentra el soviet regional; por encima de estos consejos regionales se halla el ministerio del ramo y encima de todos los ministerios se encuentra el Gosplan o departamento de planificación (70).

El Gosplan de la Unión recoge los datos preliminares y recibe del Consejo de Ministros las directrices generales previas al establecimiento del esquema del Plan. Este esquema se transmite y luego el plan vuelve al organismo central. Es el proceso, tantas veces descrito, del "descenso" y de la "subida" del plan. Pero, a decir verdad, los órganos descentralizados tienen poco ámbito de actuación en lo que concierne a las modificaciones a aportar al plan (71).

c) Tecnocrática. La planificación está regida por principios establecidos por un grupo de expertos técnicos.

d) Maximalista. Se busca el desarrollo rápido, sin importar el costo social que ello implique y siempre de acuerdo a esquemas ideológicos.

70 SAMUELSON: op. cit., p. 957.

71 ANDRE HAURIOU: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (Trad. del francés por José A. González Casanova); Ariel, España, 1971, p. 708.

e) Imperativa y coercitiva. Los agentes económicos deben acatar las decisiones y exigencias del órgano de planeación. Se sanciona fuertemente a aquellos que no ejecuten correctamente la parte que le corresponde del plan.

Estos modelos de planeación van adquiriendo matices diversos de acuerdo a las condiciones generales de cada país, es decir, conforme a su desarrollo económico, su estructura política, el grado de progreso cultural y la participación de los grupos sociales en el ejercicio del poder.

En las economías modernas, a medida que se ha ido ampliando la órbita de las atribuciones del Estado en los procesos de desarrollo económico y social, los sistemas de planeación nacional se convierten en un imperativo, y se van creando y desarrollando, en mayor o menor grado según las posibilidades y necesidades de cada país, variando en la forma de manejarlos, de acuerdo con la filosofía política y jurídica de cada uno; de manera democrática, para los países que, como México, protegen las libertades y los derechos individuales y sociales, y respetan la propiedad... (72).

2.1.3 Planeación Democrática.

La Planeación Democrática es el modelo adoptado por nuestro país y deriva de los principios políticos del Proyecto Nacional contenido en nuestra Carta Magna: nacionalismo, libertad, justicia, democracia como sistema de vida, economía mixta, rectoría del Estado, libertades económicas, libertades individuales, derechos sociales e internacionalismo.

72 J. SAENZ ARROYO: Bases Constitucionales de la Planeación en México: en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; op. cit., p. 1.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 26:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo... (73).

Para entender ese concepto, nos parece importante anotar lo que señala KARL MANNHEIM:

...Nuestra tarea estriba en edificar un sistema social mediante la planificación; pero planificación de una clase especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático; planificación, pero no una planificación restriccionista que favorezca los monopolios de grupo, sean de hombres o de empresa o de asociaciones obreras, sino "planificación para la abundancia", es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planificación para la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situación personal, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privilegio; planificación, no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y pobreza; planificación para la cultura sin "nivelación por lo bajo"; una transición planificada favorable al progreso, sin suprimir lo que hay de valioso en la tradición: planificación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, coordinando los instrumentos de control social, pero interviniendo solamente en los casos de degeneración institucional o moral, definidos por el criterio colectivo; planifica-

ción para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder; planificación para la transformación gradual de la sociedad, a fin de estimular el desarrollo de la personalidad: en una palabra, planificación, no regimentación (74).

2.1.3.1 Planesción participativa y la consecución del bien común.

A) Noción de bien común.

El hombre, individualmente considerado, tiene como fin un bien, el cual consiste en el pleno desarrollo y perfeccionamiento de sus capacidades; pero todos y cada uno de los hombres propende, de manera natural y libre, a unirse en sociedad para alcanzar un bien superior, denominado bien común.

Se puede definir el bien común confiriéndole un sentido específicamente social; es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa, pero el bien común puede también revestir un sentido orgánico; es el bien de una totalidad que está representada por un Estado o por una raza, y que es más que el conjunto de individuos. Se puede, en fin, atribuir a esta noción el carácter de una institución; el bien común consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos: esta concepción encuentra los ejemplos más significativos en el arte y en la ciencia considerados bajo el ángulo de su valor propio (75)

-
- 74 KARL MANNHEIM: Libertad, Poder y Planificación Democrática (Trad. del inglés por Manuel Durán Gili); 2a. reimpr. de la 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 50-51.
- 75 LE FUR, DELOS, RADBRUCH y CARLYLE: Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad (Trad. por Daniel Kuri Bréña); 4a. ed., UNAM, México, 1967, pp. 57-58.

RADERUCH no hace referencia a la persona humana en su definición, pues considera que en el bien común los valores de la colectividad son los únicos que importan e incluso señala que existe una antinomia entre dicho bien y la justicia, posición con la que no estamos de acuerdo.

...Se trata de una noción compleja: como bien, casi se identifica con el bien de la naturaleza humana; como común, alude ante todo al acervo acumulado de valores humanos, por una sociedad determinada, objeto perpetuo de conquista y de discusión, dada su aptitud o capacidad para ser distribuido, y condición al mismo tiempo del desarrollo y perfeccionamiento de los hombres; también significa lo común, que los individuos no poseen ese bien antes de su integración en el organismo social y que no sólo aprovecha a todos sino que a la vez requiere el esfuerzo coordinado de todos los miembros que integran la comunidad; lo cual implica que no está constituido por la suma de bienes individuales, sino que es un bien específico que comprende valores que no pueden ser realizados por un solo individuo, tales como el orden o estructura de la propia actividad social, el derecho, la autoridad, el régimen político, la unidad nacional de un pueblo, la paz social (76).

En concordancia con estas ideas, J.P. DELOS indica que el bien común consiste en un conjunto organizado de condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir con su destino natural y espiritual (77), ésto significa que en la medida en que la sociedad alcance ese bien, el ser humano se perfecciona. Asimismo, este autor puntualiza que uno de los primeros bienes comunes a los hombres es la existencia misma de la sociedad y de un orden en sus relaciones, lo cual se explica porque el bien común se desprende únicamente de la convivencia social y no puede obtenerse individualmente.

76 RAFAEL PRECIADO HERNANDEZ: Lecciones de Filosofía del Derecho; 2a. ed., UNAM, México, 1984, p. 199.

77 Cfr. LE FUR, DELOS, RADERUCH y CARLYLE: op. cit., p. 45

Al ser, el bien común, la causa final de la sociedad, todos sus miembros deben contribuir a su logro, teniendo que sacrificar en ocasiones su propio interés; el fruto de esta colaboración es el derecho a participar de manera total, equitativa y proporcional de los beneficios obtenidos.

El bien común puede ser: universal, si representa el acervo común de toda la especie humana; nacional (en su concepción sociológica), si pertenece a una comunidad determinada con vínculos naturales y culturales; y público, cuando se refiere al bien de la sociedad política perfecta, es decir, el Estado (78).

El Estado de Derecho, es decir, aquél en el que el poder político mantiene el equilibrio entre libertad-justicia y orden normativo, al someterse a éste, consagra en su Ley Fundamental los valores que conforman el bien común, para con ello garantizar su obtención. De esta forma, en nuestra Constitución se contienen principios como: libertad, justicia, derechos individuales y sociales, democracia, etc.; que, en la medida en que sean alcanzados, permiten el logro de ese bien supremo.

Este bien superior posee las siguientes características:

a) Carácter permanente. Los valores de la sociedad perduran a través del tiempo; en cambio, los individuales se extinguen cuando muere el hombre.

b) Dinámico. Los valores que forman parte del bien común se van transformando conforme evoluciona la sociedad y sus necesidades.

78 Cfr. R. FERRERAS HERNANDEZ: op. cit., p. 200.

c) Subsidiario. La cooperación en busca del bien común requiere de una autoridad o poder público que coordine los esfuerzos, imponga el orden, estimule, promueva e incluso (excepcionalmente) supla las actividades de los individuos o grupos que forman la sociedad.

Sin embargo, la función de dicha autoridad es únicamente subsidiaria, es decir, sólo le corresponde crear y conservar las condiciones necesarias para alcanzar el bien supremo, garantizando un orden justo con respeto a la libertad, en el que legalmente se delimiten las competencias y se señalen las obligaciones de los órganos de gobierno, de los grupos sociales o privados y de los individuos.

d) Supraindividual. El bien común público es el elemento más importante del Estado, como objetivo que guía y reúne las acciones de los individuos y grupos para darles unidad; no obstante, este bien está subordinado al bien superior del ser humano, lo cual significa que es un medio para que el hombre alcance sus fines supremos.

Lo anterior se explica haciendo la distinción entre el plano temporal y el espiritual: en el primero los bienes de la persona son inferiores a los de la sociedad; mientras que en el segundo, las prerrogativas esenciales del hombre son más valiosas que los bienes materiales de la sociedad (79).

B) Planeación del desarrollo y bien común.

El desarrollo de un país no puede evaluarse exclusivamente en atención de su crecimiento económico, sino que debe atender

79 Ibid., p. 206.

también a factores políticos, sociales y culturales, o sea, todo aquello que permita mejorar el nivel de vida de la población.

El desarrollo, contrariamente a lo que muchos creen, no es una condición ni un estado que pudiera identificarse por lo que tiene la gente. Es una capacidad que se define por lo que la gente puede hacer con cualesquiera medios que tenga, a fin de mejorar la calidad de su vida y la de los demás (80).

De esta forma, el desarrollo integral se encuentra comprendido en la idea de bien común público, pues al conseguirse dicho desenvolvimiento se permite que tanto la sociedad en su conjunto, como los hombres individualmente considerados, alcancen sus propios fines.

El hombre, esto es, cada uno de los mexicanos en igualdad de circunstancias, es el fin último del proyecto nacional y de la estrategia de desarrollo integral... (81).

La planificación, como ya se ha señalado anteriormente, posee objetivos determinados por los fines del Proyecto Nacional contenido en la Constitución (82), los cuales son, a su vez, los valores que conforman el bien común o bien público temporal. De esto se infiere que en la medida en que se garantice la participación social en el proceso de planeación se fortalece la cooperación en el logro de principios constitucionales y por ende, del bien común.

80 RUSSELL ACKOFF: Un Nuevo Enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional; INAP, México, Serie Praxis, No. 13, 1978, p. 13.

81 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 41.

82 Cfr. Art. 26, párrafo 2o. de la Constitución Política...; op. cit., p. 46.

La participación se presenta no como un mero instrumento de eficacia, sino como un medio irrenunciable del hombre en su quehacer en el mundo. Si no participa, no puede crear ni dejar huella en un proceso que le es propio y que constituye su imagen misma (83).

De esta manera, la cooperación social en las tareas de planeación encuentra su fundamento en el derecho y obligación, que tienen todos los miembros de la sociedad, de contribuir en el logro del bien común.

2.1.3.2 La participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como hemos señalado anteriormente, los problemas que obstaculizan el desarrollo de México y especialmente del Distrito Federal no pueden ni deben ser resueltos exclusivamente por el sector público sino que se requiere la integración de los esfuerzos de todos los sectores, en los tres niveles de gobierno, para alcanzar los objetivos nacionales.

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y Programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la Planeación Democrática relacionados con su actividad a través de los foros de consulta popular que al efecto se convo-

83 MATTE L., ALFREDO Y RAMON VENEGAS: El Desarrollo: Proyecto Político de Liberación; Herder, Barcelona, 1973, p. 262 citado por R. GOMEZ COLLADO: La Participación Popular en la Planeación Democrática del Desarrollo Estatal en México; en Revista de Administración Pública; INAP, México, No. 55/56, julio-diciembre, 1983, p. 66.

carán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo (84).

La participación social debe abarcar todas las etapas del proceso de planificación:

a) Participación en la formulación. Del artículo anterior se desprende que en la integración del Plan Nacional de Desarrollo y en la elaboración de Programas a Mediano Plazo se deberán tomar en consideración las demandas y propuestas de la población, expresadas a través de los foros de consulta popular.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ha sido considerado como el resultado de las demandas y opiniones de la sociedad recogidas durante la campaña política del Lic. De la Madrid, hemos de destacar que aún no se han establecido jurídicamente el funcionamiento, periodicidad y términos a los que habrá de sujetarse el proceso de consulta pública, por lo que se puede afirmar que la participación en la elaboración de planes y programas no ha sido garantizada.

b) Participación en la ejecución. En la etapa de instrumentación del plan y de los programas se define a los responsables de la ejecución y se consideran las acciones que emprenderán las entidades federativas por medio de la vertiente de coordinación, así como los sectores social y privado a través de las vertientes de concertación e inducción, a fin de que la población pueda con-

84 Ley de Planeación; Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 5 de enero de 1983, p. 11.

tribuir de manera organizada con recursos o trabajo.

En esta etapa del proceso, el grado de participación social no depende de la voluntad de los sectores de la sociedad, sino del Ejecutivo Federal, a quien corresponde fijarla de acuerdo con los objetivos, metas y prioridades nacionales.

c) Participación en el control y evaluación. La intervención social directa en esta fase no está garantizada, pues como se observa en el primer párrafo del artículo citado, únicamente se establece que la población expresará sus opiniones en la elaboración, actualización y ejecución del plan y de los programas.

Sin embargo, se puede considerar que a través del Congreso de la Unión la sociedad ejerce el control externo del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Poder Legislativo, en su carácter de representante de la "voluntad popular", conoce y colabora en las tareas de planeación mediante las facultades que le otorga la Constitución y la Ley de Planeación (85), las cuales son:

- Expedir las leyes sobre planeación nacional.
- Emitir su opinión en la formulación, ejecución, revisión y adecuación del plan.
- Conocer de las medidas de planeación y programación como parte de las iniciativas de Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, así como el análisis de la Cuenta Pública.

85 Cfr: Arts. 69; 73, fracc. XXIX, incisos D, E y F; 74, fracc. IV; y 93 de la Constitución Política...; op. cit., pp. 78, 87, 88 y 98. Y Arts. 5, 6, 7, 8 y 20 de la Ley de Planeación; op. cit., pp. 9 y 11.

- Participar en los foros de consulta popular.
- Analizar el Informe de Gobierno del Ejecutivo y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- Recibir el informe anual de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos sobre la situación que guarda, en sus respectivos ramos, los objetivos de la planeación.
- Citar a Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y administradores de entidades paraestatales para que informen, cuando se discuta una ley o se analice algún negocio concerniente a sus ramos, a fin de establecer sus relaciones con los objetivos y prioridades de la planeación.
- Verificar la concordancia entre las iniciativas de leyes y el Sistema Nacional de Planeación.

La participación de la sociedad en el proceso de planeación no ha sido consolidada debido a que se carece de una reglamentación precisa, a pesar de que ello se prevee en la propia Ley de Planeación:

Artículo 13.- Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas a que se refiere este ordenamiento (86).

Concluyendo, se puede afirmar que la única forma de participación social que está garantizada por disposiciones legales y que por ello es efectiva, es la de las Cámaras del Congreso de la Unión. De esta forma, un sistema de planeación auténticamente democrático sólo podrá ser consolidado en la medida en que se fijen jurídicamente las bases para la intervención de la sociedad en todas las etapas de dicho proceso.

86 Cfr. Ibid., p. 10.

2.2 Antecedentes de la Planeación en el Estado Mexicano.

El proceso de la planeación en nuestro país se remonta al año 1928, cuando el presidente Plutarco Elías Calles estableció el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo fin era actuar como consultor obligatorio de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en proyectos de carácter legislativo en materia económica; participaban en él, además del sector público, los representantes de industria, comercio, agricultura y organizaciones obreras.

La primera Ley sobre Planeación General de la República fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930, bajo el mandato del presidente Pascual Ortiz Rubio.

Artículo 10. La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras (87).

Se ordenaba en dicha ley, la formación del "Plano Nacional de México", el cual abarcaría estudios sobre la división nacional del territorio, la zonificación urbana y regional, las vías de comunicación, sistema hidrográfico del Valle de México, reservas forestales, clasificación y ubicación adecuadas de edificios federales en la República, a fin de buscar el equilibrio regional. Para llevar a cabo estas tareas se creó la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programas; la primera, constituida por

87 J. CHANES NIETO, G. CAMPERO, C. FLORES CRUZ: Crónica de Disposiciones; en Revista de Administración Pública; op. cit., p. 390.

representantes técnicos de las Secretarías, Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, asociaciones de profesionistas, cámaras de comercio, industria y agricultura; la segunda, dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Este ordenamiento, desgraciadamente, no se aplicó ni fue reglamentado, su mérito estriba en haber sido el primer intento de establecer legalmente el proceso de planeación en nuestro país.

Sería prolijo analizar todos los instrumentos que han sido creados con el objeto de institucionalizar la planificación (88); sin embargo, creemos conveniente mencionar los esfuerzos más importantes que se han realizado en esta materia:

- Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos. Creado en 1933, en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, fracasó porque el Ejecutivo no tenía la obligación de ajustar sus decisiones a los dictámenes de ese órgano.

- Primer Plan Sexenal. Realizado por el Partido Nacional Revolucionario como plan de gobierno del candidato a la presidencia Lázaro Cárdenas.

- Segundo Plan Sexenal. Formulado para Avila Camacho, no tuvo aplicación debido a los problemas generados por la segunda Guerra Mundial, por lo que en su lugar se crearon en ese sexenio, la Comisión Federal de Planificación Económica (1942), la Junta de Economía de Emergencia (1943) y la Comisión Nacional de Planeación para la Paz.

88 Cfr: Ibid., pp. 375-524.

- Durante el sexenio de Don Miguel Alemán no se estableció ningún plan de gobierno, pero a raíz de la creación de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se creó una serie de comisiones de inversión, que se constituyeron como primer paso hacia la programación sectorial.

- En el régimen de Adolfo Ruíz Cortines se estableció la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

- Bajo el mandato presidencial de Adolfo López Mateos, las tareas de planeación correspondieron a tres Secretarías: Presidencia, Hacienda y Crédito Público, y Patrimonio Nacional. En un esfuerzo de coordinación entre estas tres se emitió un acuerdo para la elaboración del Programa de Inversiones 1960-1964 (D.O. de 30 de junio de 1959) y posteriormente (D.O. de 2 de marzo de 1962), se creó la Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social, misma que realizó el Plan de Acción Inmediata 1963-1964.

- En el período 1966-1970, la antes mencionada comisión emitió un programa de desarrollo socio-económico. En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública para estudiar la reforma administrativa necesaria para cumplir dicho programa y que posteriormente ocuparía el lugar de la Comisión Intersecretarial.

- Durante el gobierno del Lic. Echeverría se establecieron en el sector central y parastatal las Unidades de Programación, se instaló la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público y diversas comisiones sectoriales. En 1971, se instituyeron los Comites Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COIRODES).

- En el período presidencial 1976-1982, la planeación se dió a nivel global, regional, institucional y sectorial, basándose primeramente en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 y, posteriormente, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual tenía por objeto: fortalecer la independencia como nación democrática, justa y libre; promover el bienestar de la población; el crecimiento económico; mejorar la distribución del ingreso entre las personas, entre los factores de producción y entre las regiones geográficas.

También se formularon diversos planes y programas, entre los que destacan: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Zonas Marginadas, etc.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 estableció que la Secretaría de Programación y Presupuesto sería la dependencia encargada del proceso de planeación, programación y presupuestación.

Todos estos esfuerzos han desembocado en la constitución del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se define como:

...un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones, de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación... (89).

89 Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización; 2a. ed., Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985, p. 31.

2.3 Bases jurídicas.

La planeación en México encuentra sus bases legales en la Constitución, en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, los cuales a su vez, enmarcan las acciones en materia de planeación que lleva a cabo el gobierno del Distrito Federal.

2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En todo momento, la planificación debe tener objetivos políticos que se quieren alcanzar o concretar, siempre y cuando estén acordes a la Constitución Política del país, a las constituciones políticas de los estados y a las leyes reglamentarias que conforman el sistema jurídico vigente en el contexto de la vida nacional. La esencia misma de la planificación, para que sea operativa, debe estar vinculada con todo el sistema jurídico mexicano (90).

Las acciones de planeación del desarrollo del Estado Mexicano se encuentran fundamentadas en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, fracción XXIX, incisos D, E y F.

El artículo 25 establece las atribuciones del Estado en materia económica; la participación de los sectores privado y social en la actividad económica (régimen de economía mixta); y la rectoría del desarrollo nacional en los siguientes términos:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento

90 J. GARCIA SANCHEZ: La Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y algunas cuestiones de vinculación con los Planes de los Estados y Municipios; en Gaceta de Administración Pública...; op. cit., p. 45.

económico y el empleo, y una más justa distribución del ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación (91).

En el artículo 26 queda establecida la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con la participación de los diversos sectores de la sociedad y la intervención del Congreso de la Unión e indica como objetivo de la planeación a los fines del Proyecto Nacional contenidos en la propia Constitución. Además, señala la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, al cual estarán sujetos, de manera obligatoria, los programas de la Administración Pública Federal y subraya:

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución (92).

En cuanto al artículo 27, que se refiere al régimen de propiedad, fue adicionado con las fracciones XIX y XX (93) con el

91 Art. 25, párrafos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política...; op. cit., pp. 44-45.

92 Art. 26, párrafo 3o. Ibid., p. 46.

93 Artículo adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

propósito de elevar a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral; mientras que en el artículo 28 se definen las actividades estratégicas que estarán a cargo del Estado exclusivamente e introduce el concepto de "prácticas monopólicas", el cual abarca los fenómenos oligopólicos y de concentración, a fin de proteger los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, el artículo 73 nos indica las facultades del Congreso de la Unión en materia de planeación:

XXIX-D Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y racionalmente necesarios.

XXIX-F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (94).

2.3.2 Ley de Planeación.

Este ordenamiento, expedido el 5 de enero de 1985, tiene por objeto establecer las normas básicas conforme a las que se habrá de realizar la planeación en el Estado Mexicano; encauza las actividades del Ejecutivo Federal (quien es el responsable de con-

94 Constitución Política...; op. cit., pp. 87-88.

ducir dicho proceso), de las entidades federativas y de la Administración Pública Federal; y establece la participación democrática (95).

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, por lo que las acciones de planeación y sus consecuencias quedan sometidas a un régimen de derecho público (96).

El artículo 20. marca como principios normativos los siguientes:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno;

- La igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;

- El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

- El equilibrio de los factores de producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social (97).

Al analizar los artículos 25 y 26 constitucionales, encontramos que no definen el concepto de planeación nacional, pero afor-

95 Cfr. Art. 10. de la Ley de Planeación; op. cit., p. 8.

96 Ibid.

97 Ibid., pp. 8-9.

tunadamente esta Ley sí lo establece:

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (98).

Por otra parte, regula la participación del Poder Legislativo en los siguientes términos:

Artículo 50.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan (99).

Además, el Ejecutivo, al presentar su informe anual ante el Congreso, debe hacer mención expresa de las medidas adoptadas en materia de planificación (100). Debe, asimismo, informar a la Cámara de Diputados la relación que guarden los programas anuales con las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos (101).

98 Ibid., p. 9.

99 Ibid.

100 Cfr. Art. 60. Ibid.

101 Cfr. Art. 70. Ibid.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, indica la Ley, es la responsable de coordinar las actividades de planeación global, proyectar la regional y elaborar programas especiales; mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define las políticas financiera, fiscal y crediticia conforme a las prioridades del desarrollo. A las otras dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades paraestatales les corresponde participar en la programación sectorial.

En el capítulo cuarto se señala que el Plan Nacional debe elaborarse en un plazo de seis meses a partir de la toma de posesión del Presidente de la República y su vigencia no debe exceder a su período de gobierno; también se definen aquí las bases para la elaboración de programas regionales, sectoriales y especiales.

En el quinto capítulo se fijan las vertientes de coordinación, concertación e inducción.

Finalmente, se indican las sanciones que en caso de contravención a la Ley, les serán aplicadas a los funcionarios de la Administración Pública Federal.

2.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social, es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia (102).

102 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; op. cit., p. 18.

Este documento es consecuencia del trabajo de la sociedad y del Gobierno de la República en el marco de los Foros de Consulta Popular celebrados en 1983. En dichos foros, la población manifestó sus problemas, inquietudes y propuestas en diversas áreas de la vida nacional.

El Plan Nacional consta de tres partes:

La primera, analiza la política del Estado Mexicano y establece los criterios en que se fundamenta la estrategia del desarrollo: Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Sociedad Igualitaria; Renovación Moral; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación; Planeación Democrática; y, Pacto Social. Además, se examina el contexto nacional e internacional; se fijan los objetivos de desarrollo (conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales); y, se plantea una estrategia económica y social basada en la reordenación y el cambio estructural.

En el segundo apartado describe las perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988. En cuatro capítulos se analizan la política general, social, las sectoriales y la regional

En el tercer y último apartado, indica la forma en que la sociedad participará en la ejecución del Plan, para lo cual se señalan cuatro vertientes:

a) Vertiente Obligatoria. Se encuentra integrada por las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir los objetivos del PND y los

programas regionales, sectoriales y especiales. No obstante, esta responsabilidad del Estado debe complementarse con un permanente diálogo con la sociedad.

b) Vertiente de Coordinación. Esta comprende las acciones que el Gobierno Federal realiza con las entidades federativas y con los municipios, dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo.

c) Vertiente de Concertación. Para la concertación (acuerdo) de acciones entre el sector público, el social y el privado, se podrán realizar contratos o convenios de derecho público de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben.

d) Vertiente de Inducción. Dentro de ésta se encuentran aquellas políticas que utiliza el Gobierno Federal para promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, a fin de cumplir con los objetivos de desarrollo, pero siempre de acuerdo al régimen de libertad contenido en nuestra Carta Magna.

Lo anterior pretende garantizar la continuidad de la participación democrática en el Sistema Nacional de Planeación.

2.3.3.1 Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.

El Plan Nacional de Desarrollo considera a la Zona Metropolitana como una cuestión de carácter nacional y no meramente regional (103).

103 Cfr. Capítulo 9, Política Regional. Ibid., pp. 391-420.

El grado de imbricación e interacción de la ciudad de México en el resto del país es de tal magnitud, que cada una de las decisiones que se difiera, postergue o deje de tomarse, así como la orientación y ritmo que se imprima en su desarrollo, tienen, en el corto o mediano plazos, un impacto determinante en la trayectoria económica, social y aun política del resto del país (104).

Revertir la tendencia concentradora de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), asegura el desarrollo regional equilibrado; para ello, el PND propone una "estrategia de redespiegue territorial de las actividades económicas" cuyas líneas de acción son:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.

- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país y el Golfo de México.

- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física (105).

En congruencia con la política regional que plasma el PND, el Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (presentado al Ejecutivo Federal el 28 de octubre de 1983), establece los siguientes objetivos:

a) En cuanto a la ZMCM:

- Estimular la participación social.

104 Ibid., pp. 409-410.

105 Ibid., p. 405.

- Controlar y ordenar el crecimiento de esa región.
- Coordinar las acciones de todas las entidades y dependencias que inciden en el desarrollo de la zona.

b) En lo referente a la Zona Centro:

- Reordenamiento territorial, reforzando centros urbanos medios básicos, y evitando la formación de grandes áreas urbanas continuas y dependientes de la ZMCM.
- Ubicación selectiva de las industrias.
- Apoyo al desarrollo rural integral para evitar la emigración de sus pobladores hacia la región metropolitana.

2.3.3.1.1 Programa de Mediano Plazo 1985-1988 del Departamento del Distrito Federal.

El PND sustenta siete propósitos para el desarrollo del Distrito Federal que, a su vez, sirven de base al Programa de Mediano Plazo del D.D.F.:

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- Proveer de mejores condiciones para el desarrollo de empleo, vivienda, producción y abasto.
- Incrementar la participación y organización de los ciudadanos en el planteamiento y solución de sus problemas.
- Fortalecer los mecanismos para que las políticas ejecutadas en el D.F. sean congruentes con la política de desarrollo nacional.
- Promover la descentralización de la vida nacional para lograr el equilibrio regional.
- Reforzar la capacidad financiera y de gestión de las autoridades administrativas de la ciudad de México (106).

106 Cfr. Ibid., pp. 414-415; y Programa de Mediano Plazo 1985-1988; D.D.F., México, 1985, pp. 43-397.

Enmarcado dentro del Programa de la ZMCM y de la Región Centro, este documento de mediano plazo especifica los objetivos, políticas y metas que regirán las actividades del D.D.F., así como la distribución de recursos y la determinación de los instrumentos y de los responsables de su ejecución. Señala, para resolver la problemática de la ciudad de México, cuatro ámbitos en base al PND y catorce sectores de responsabilidad existentes en el Departamento, tomando como partida el diagnóstico sectorial y delegacional (107).

AMBITO	SECTOR
- Urbano.	<ul style="list-style-type: none"> - Urbano y ecología. - Desarrollo agropecuario y forestal - Servicios públicos. - Vivienda. - Transporte y vialidad.
- Económico.	<ul style="list-style-type: none"> - Abasto y comercialización. - Estructura productiva-industrial.
- Social.	<ul style="list-style-type: none"> - Salud y asistencia social. - Educación, cultura, deporte y recreación.
- Política, Gobierno y Administración de Justicia.	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad pública. - Ambito jurídico. - Administración de Justicia. - Comunicación social. - Administración interna y planeación.

2.3.4 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Con respecto al ámbito del Distrito Federal es importante señalar que la planeación tiene como base jurídica a la Ley Or-

gánica del Departamento, pues este ordenamiento regula las atribuciones de dicha dependencia en materia de gobierno; jurídica y administrativa; hacienda; obras y servicios; y, social y económicas (108).

Por otra parte, es el Reglamento Interior del D.D.F. el instrumento jurídico que establece las atribuciones de cada una de las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados; definiendo, de esta manera, el papel que les corresponde desempeñar en el Sistema Interno de Planeación (SIP) del Departamento.

Al Jefe del Departamento del Distrito Federal le corresponde planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades administrativas de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con las metas y políticas nacionales señalados por el Ejecutivo Federal (109), así como fijar las políticas del Departamento en materia de prestación de servicios públicos y planificación (110). En el Reglamento Interior de 1984 se señalaba a la Secretaría General de Planeación y Evaluación como órgano responsable de atender los asuntos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y fiscalización de la administración financiera, pero en el vigente se concentran dichas atribuciones en la Dirección General de Programación y Presupuesto (111).

Con las recientes reformas a la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal se pretende alcanzar una mayor eficiencia en el despacho de los asuntos que le competen, así como racionalizar el presupuesto; además, se debe destacar que dicha reestructuración se hizo tomando en cuenta los sectores señalados por el Programa de Mediano Plazo 1985-1988 del D.D.F.

108 Cfr. LODDF; op. cit., pp. 34-45.

109 Cfr. Art. 50., fracc. 1a. del Reglamento Interior del D.D.F.; op. cit., pp. 82-83.

110 Cfr. fracc. 2a. Ibid., p. 83.

111 Cfr. Art. 29. Ibid., p. 97.

2.4 Naturaleza jurídica de los planes y programas.

Los planes y programas enfrentan una situación especial que los distingue de otros instrumentos que conforman el Derecho de la Planación: su carácter dinámico y temporal.

Son temporales porque su vigencia se encuentra determinada; en México, la Ley de Planación señala que su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor (112).

Son dinámicos porque las cambiantes condiciones de desarrollo ocasionan que la mayoría de los instrumentos sean constantemente revisados y evaluados, lo que apareja una serie de correcciones normativas (113).

De esta manera, el Plan Nacional, los programas sectoriales, regionales e institucionales, así como los programas anuales, no pueden erigirse en leyes, pues ésto les daría una rigidez contraria a las necesidades del sistema de planación.

El plan propiamente dicho o plan en sí, constituye, en cuanto a su contenido de fondo, un estudio amplio y profundo de tipo socio-económico en el que se examinan y diagnostican los distintos sectores de la economía y de la sociedad mexicana, formulándose para tal caso una serie de previsiones, metas y objetivos a alcanzar durante su vigencia: cinco años 1983-1988.

El plan en sí no se trata de una norma jurídica propiamente dicha, ni de un conjunto de normas; antes bien se trata de una información, de una prospectiva y un programa de criterios, objetivos y acciones.

Algo más importante que el contenido del mismo plan, desde un punto de vista jurídico, es lo referente a la sanción y forma jurídica del acto aprobatorio

Cfr. Art. 21 de la Ley de Planación; op. cit., p. 11.
Cfr. Art. 31. Ibid., p. 12

del plan... se aprueba y se le otorga sanción jurídica por la ley de planeación (114).

Así, la Ley de Planeación es el ordenamiento jurídico al que le corresponde establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales deberá llevarse a cabo ese proceso.

...La Constitución Política y la ley que venimos mencionando, vienen a ser la cobertura jurídica que le da fuerza de obligar y el ámbito legal dentro del que debe regularse y efectuarse (115).

El plan y los programas son actos de gobierno (116), pues al Poder Ejecutivo le corresponde realizar acciones de dirección e impulso, necesarias para asegurar la existencia del Estado y guiar su desarrollo de acuerdo con cierto programa nacional que propende a la consecución de una finalidad política, económica o social.

Además, el Estado, a fin de cumplir con su finalidad principal (satisfacer el interés general), efectúa una serie de actividades en forma de función administrativa, la cual se realiza bajo un orden jurídico y se expresa a través de actos materiales o actos jurídicos con efectos legales individualizados.

De esta manera, el plan y los programas, por emanar del Poder Ejecutivo, son actos jurídico-administrativos, pues engendran consecuencias de derecho con efectos individualizados, es decir, son obligatorios únicamente para las dependencias de la Administración Pública Federal (117).

114 J. GARCIA SANCHEZ: op. cit., pp. 42-43.

115 Ibid., p. 41.

116 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1933-1938; op. cit., p. 35.

117 Cfr. Art. 32 de la Ley de Planeación; op. cit., p. 12.

De acuerdo a las voluntades que intervienen en su formación, son actos complejos, ya que se requiere la concurrencia de varias dependencias para lograr una misma finalidad. En nuestro país, corresponde a las Secretarías y Entidades de la Administración Pública Federal la elaboración del plan y de los programas con respecto a las materias que les competen (118); dichos actos secretariales encuentran su fundamento en la distribución de competencias que señalan las leyes orgánicas y reglamentos interiores, sin embargo, serían meras orientaciones internas si no se formalizaran a través de la facultad reglamentaria que despliega el Presidente de la República (119).

Desde el punto de vista de su radio de acción, el plan y los programas son actos administrativos externos, pues a través de ellos se realizan las actividades fundamentales del Estado.

Por su relación con la ley, son actos obligatorios, porque son el cumplimiento de una norma que se impone a la Administración Pública Federal, es decir, la ley determina exactamente, no sólo la autoridad competente para actuar, sino también cómo y cuando debe hacerlo; así, la Ley de Planeación establece la obligación y la responsabilidad del Ejecutivo y sus dependencias, de elaborar el plan y los programas (120).

De los puntos anteriores se desprende que la naturaleza jurídica de los planes y programas es la de actos jurídico-administrativos y de gobierno, cuya permanencia y obligatoriedad está garantizada por los decretos o acuerdos presidenciales que los aprueban, así como por las disposiciones de la Constitución y de la Ley de Planeación.

118 Cfr. Arts. 9, 16 y 17. Ibid. pp. 9 y 10-11.

119 Cfr. Arts. 89, fracc. I y 92 de la Constitución Política...; op. cit., pp. 96 y 98.

120 Cfr. Arts. 14-19 y 21-32 de la Ley de Planeación; op. cit., pp. 10-13.

CAPITULO III

3. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 Antecedentes.

3.1.1 Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico.

El antecedente inmediato de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) lo constituyeron los Comites Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), los cuales fueron creados por decreto del Ejecutivo Federal entre los años 1971 a 1977 en diversas entidades de la Federación, principalmente en aquellas de escaso desarrollo y alta marginación. Dichos comités estaban constituidos como organismos coordinadores de las dependencias del Gobierno federal con actuación a nivel estatal.

En la existencia de los COPRODES se pueden contemplar tres etapas cronológicas. La primera comprende el período del 23 de junio de 1971 a 13 de enero de 1975; en ella se crearon veintinueve comités por medio de decretos individuales. La segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975 y se caracteriza porque la regularización de todos los comités existentes se realiza a través de una sola disposición jurídica; además se crea, con la publicación de otro decreto, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Finalmente, la tercera etapa se inicia en 1976 con los ajustes a estos comités, para que sus funciones fueran compatibles con la legislación sobre asentamientos humanos y, termina en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE) (121).

Durante los primeros años el objetivo de los COPRODES se refería principalmente al incremento de fuentes de trabajo, así como a la promoción y coordinación de las actividades para el desa-

121 JORGE RUIZ DUENAS: Visión General de la Planeación Regional en México; en Gaceta de Administración Pública...; op. cit., p. 171.

rollo realizadas por los gobiernos federal y estatal.

En un comité prototipo se pueden identificar, en promedio, diez funciones básicas:

1. Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y la capacidad de desarrollo de los recursos humanos.

2. Racionalizar el aprovechamiento de los recursos de la entidad y su transformación e industrialización.

3. Brindar asesoría a las autoridades y a los sectores de la entidad en la realización de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas que exploten los recursos estatales.

4. Proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo.

5. Elaborar proyectos de inversión basados en las necesidades que deban ser atendidas.

6. Promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales y la actividad de los sectores de la población del estado para impulsar el desarrollo socioeconómico del mismo.

7. Realizar un inventario de los principales recursos humanos y naturales de la entidad.

8. Acordar el establecimiento de las comisiones regionales de desarrollo cuando el cumplimiento de sus objetivos y programas lo requieran.

9. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y consecución de sus objetivos.

10. Estudiar y, en su caso, aprobar los contratos de prestación de servicios que celebre el coordinador (122).

En su primera etapa se señaló la periodicidad de las sesiones de los CORRODES y se estableció la colaboración de las dependencias del gobierno federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a fin de elaborar el programa anual de inversiones federales para cada entidad; mientras que en la segunda época, destaca la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo

Regional (123), con objeto de promover y coordinar la ejecución de obras de las dependencias federales y hacer recomendaciones a los COPRODES, los cuales funcionaban como organismos descentralizados.

El 6 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales (CUC) (124), en el cual se disponía que la Secretaría de la Presidencia recibiría de los COPRODES, los informes de evaluación de los Convenios. Asimismo, se señalaba la reforma a la estructura y funcionamiento de dichos comités, a fin de que éstos se convirtieran en órganos de consulta del gobierno federal y de los gobiernos estatales, y para coadyuvar en la planeación y programación a nivel local.

La forma y funciones definitivas de los COPRODES fueron fijadas por el decreto de 11 de marzo de 1977, en los términos siguientes:

Artículo 10.- Los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad (125).

Sin embargo, estos comités se convirtieron, de hecho, en dependencias federales más que en organismos de coordinación; esto se debió principalmente a que en la práctica carecían de personalidad jurídica y de patrimonio propios, además de que los secto-

123 Cfr. J. CHANES NIETO: op. cit., p. 447.

124 Cfr. Ibid., p. 463.

125 Ibid., p. 469.

rea privado y social, y los municipios no participaban, pues se desconocían los objetivos, funciones y alcances de dichos comités (126).

3.1.2 Convenio Unico de Coordinación

Si bien el antecedente de los COPLADE lo constituyen los CO-PROLES, su origen jurídico está en el Convenio Unico de Coordinación (CUC), razón por la cual es importante analizar brevemente este documento.

El CUC es un acuerdo de voluntades entre el Poder Ejecutivo Federal y los poderes ejecutivos estatales (127), cuyo fin es el de coordinar las acciones de los dos niveles de gobierno en materia de los asuntos que les competen de manera concurrente, así como en aquellos de interés común.

El Convenio Unico de Coordinación, que constituye el instrumento jurídico, programático y financiero, ha sido consolidado como único canal de concertación de acciones y voluntades políticas para darle una nueva dimensión al federalismo mexicano. Estos convenios se han transformado en el instrumento más importante para lograr el objetivo de política regional, a través de la desconcentración de actividades y recursos, propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo (128).

Entre los objetivos generales del CUC destacan:

126 Cfr. RUIZ DUBNAN: op. cit., p. 175.

127 Cfr. J. FRANCISCO RUIZ MASSIEU: Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación; en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; op. cit., pp. 141-146.

128 MIGUEL DE LA MADRID: Planeación Democrática; INAP, México, 1983, p. 55.

- a) Fortalecer el sistema federal.
- b) Atender las necesidades regionales, mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso de las actividades productivas de los estados, con objeto de lograr un desarrollo social y económico equilibrado.
- c) Promover la participación democrática de los grupos sociales a nivel local.
- d) Avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública.

En el año 1977, el CUC comprendió catorce programas de infraestructura social y económica de limitado alcance; no se incluían inversiones directamente productivas ni existía programación previa o lineamientos específicos, lo que originó retrasos en la autorización de las inversiones convenidas y en la ministración de recursos. En el siguiente año, además de los Programas Estatales de Inversión (PEI), que implicaban la descentralización de funciones y la transferencia de recursos del gobierno federal, se integró el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (CORLAMAR) y se incorporaron los sectores agropecuario y pesquero bajo la forma de compromisos programáticos y de operación.

Durante 1979 se ajustó la estructura financiera de los PEI y se apoyó la elaboración de Planes de Desarrollo Estatal (PLADES) incluyéndose, en 1980, los Programas de Desarrollo Estatal que integraban acciones y recursos de los sectores público, social y privado, con objeto de impulsar productos, regiones y sectores estratégicos.

El 5 de febrero de 1981, durante la IV Reunión de la República, se logró consolidar al CUC como canal único de concertación de acciones para el desarrollo. La Secretaría de Programación y Presupuesto estableció la suscripción de Acuerdos de Coor-

dinación con los sectores salud, pesca, educación y patrimonio y fomento industrial, dentro del marco del Convenio Unico de Coordinación; por otra parte, en ese mismo año se acordó que inmediatamente después de la firma del Convenio, el Ejecutivo Federal decretaría la disolución de los COPRODES establecidos en todos y cada uno de los estados (129).

Así las cosas, el 31 de febrero de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se abrogaban los COPRODES y se disponía la participación de las dependencias en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (hoy COPLADE) (130).

3.1.3 Convenio Unico de Desarrollo.

Durante ese mismo año se vió la necesidad de convertir al CUC en un Convenio Unico para el Desarrollo, ya que no se había logrado reforzar la capacidad estatal de autogestión con los CUC.

La filosofía del Convenio para el Desarrollo propone en su aspecto central alcanzar los mínimos de bienestar para toda la población del país y lograr un desarrollo equilibrado de las entidades federativas (131).

El objetivo central de la transformación del CUC como un Convenio para el Desarrollo, se refiere fundamentalmente al fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades federativas para lograr un desarrollo equilibrado del país (132).

129 Cfr. Cláusula Tercera del CUC 1981 (Convenio Tipo); Secretaría de la Presidencia, México, 1981, pp. 9-10.

130 Cfr. J. CHANES NIETO: op. cit., pp. 490-496.

131 Convenio Unico de Coordinación como un Convenio para el Desarrollo; Dirección General de Programación Regional, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, p. 11.

132 Ibid., p. 12.

En el presente sexenio el CUD constituye un instrumento de suma importancia dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo define al CUD de la siguiente manera:

El Convenio Único de Desarrollo es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual Gobierno, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones, se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades (133).

A) Instrumento Jurídico.

El Convenio, como señalamos anteriormente, es un acuerdo de voluntades celebrado entre personas de Derecho Público, en el que se establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente. Este documento es acorde a Derecho según se desprende de la fracción X del artículo 115 constitucional:

La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de funciones a las que se refiere el párrafo anterior (134).

133 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; op. cit., pp. 397-398.

134 Constitución Política...; op. cit., p. 123.

B) Instrumento Administrativo.

Apoya las tareas de planeación al comprender aspectos administrativos de procedimientos operativos y de lineamientos técnicos.

C) Instrumento Programático.

La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra apoyada por los programas que, mediante el Convenio, transfieren recursos para la operación regional, tales como:

- Programas Estatales de Inversión (PEI).
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).
- Programa de Atención a Zonas Marginadas.
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

D) Instrumento Financiero.

Establece mecanismos para efectuar la transferencia de recursos económicos, materiales y humanos, necesarios para descentralizar la vida nacional y lograr el equilibrio de las diversas regiones del país.

Dentro de este documento se incorporan compromisos específicos para que las entidades federativas promuevan la creación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD) y se fortalezcan los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Asimismo, fija los compromisos para que el gobierno federal transfiera a cada entidad federativa, y con la supervisión de éstas a los mu-

nicipios, servicios de educación y salud pública entre otros, a fin de promover el fortalecimiento del Municipio Libre; establece, también, las tareas que se efectuarán (asistencia técnica, mecanismos de participación social y lineamientos generales) para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación.

El Convenio es continuamente revisado en su estructura, contenido y operación, a fin de aumentar su eficiencia y para que responda a las necesidades de cada estado.

3.2 Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal.

Los COPLADE se constituyen como un foro de consulta permanente y órgano de decisión en materia de planeación del desarrollo. Además, es el principal mecanismo de coordinación entre el Sistema Estatal de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La naturaleza jurídica de estos comités se establece en todos y cada uno de los decretos de su creación: organismos descentralizados (135) con personalidad jurídica y patrimonio propios (136), cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públi-

135 Sobre las características de los organismos descentralizados consúltese ACOSTA ROMERO: op. cit., pp. 210-220.

136 Su patrimonio se forma con aportaciones del gobierno federal, estatal y de los sectores social y privado.

cos, propiciando la colaboración de todos los sectores de la sociedad (137).

Estos comités, durante su primer año de vida, presentaron los siguientes problemas:

- De la totalidad de los comités constituidos hasta mayo de 1982, sólo diecinueve habían aprobado su reglamento interior.
- La participación de las dependencias estatales había sido insuficiente.
- La mayoría de los municipios no tenía representación.
- La participación de los sectores social y privado era prácticamente nula.
- Los criterios de integración y funcionamiento eran heterogéneos, lo que dificultaba su articulación a nivel nacional.
- El esquema de sectorización dificultaba la inclusión de las paraestatales en el comité.

Actualmente esas dificultades han sido superadas casi en su totalidad, pero aún se presentan imperfecciones en cuanto a la participación de los municipios y del sector privado, en algunas entidades federativas.

Entre las funciones que realizan los COPLADE destaca la promoción y apoyo que brindan al Municipio Libre, a fin de que se fortalezcan y que participen activamente en el Sistema Estatal de Planeación; dicha participación se realiza principalmente a través de los Subcomités Regionales. Cabe señalar que los municipios están en posibilidades de integrar sus respectivos Comités de Planeación Municipal (COPLAMUN), los cuales surgen del libre acuerdo de cada municipio con el gobierno estatal, pero desgra-

137 Cfr. Art. 10. del Proyecto de Decreto para la Creación de los COPLADE; en J. CHANES NIETO: op. cit., pp. 496-499.

ciadamente no se han establecido lineamientos precisos en cuanto a su integración y funcionamiento.

Un sistema de planeación verdaderamente democrático podrá ser alcanzado en la medida en que se fortalezca la participación de todos los sectores en estos comités, a la vez que se perfeccione su estructura y funcionamiento.

3.3 Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F.

Durante la campaña política del Lic. Miguel de la Madrid, se realizó un proceso de consulta (Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática de la Ciudad de México), en donde la ciudadanía manifestó sus inquietudes sobre la problemática de dicha zona, y en donde se demandó la participación democrática en el gobierno del Distrito Federal.

De esta manera, el 26 de octubre de 1983, el Presidente de la Madrid emitió el decreto que dió origen al Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE-DF), como órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación de programas de desarrollo de la entidad, mediante la participación de los sectores sociales (138).

3.3.1 Objetivos.

a) Propiciar la participación activa de la población en las tareas de gobierno, mediante el fortalecimiento de la confianza

138 Cfr. Art. 10. del Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F.; Diario Oficial de la Federación, México, jueves 27 de octubre de 1983, p. 15.

de los ciudadanos.

b) Coordinar los esfuerzos del gobierno del Distrito Federal con la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados circunvecinos a fin de lograr un desarrollo regional equilibrado.

c) Promover la corresponsabilidad de los sectores en la solución de la problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

3.3.2 Funciones.

Estas están definidas tanto en el decreto de su creación, como en el Reglamento Interno y son:

I.- Recoger las demandas, puntos de vista y opiniones de la población en la formulación de programas de inversión, gasto y financiamiento de corto y mediano plazo para la entidad, que deba proponer al Ejecutivo Federal el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

II.- Sugerir programas y acciones a concertar con los gobiernos de los Estados circunvecinos con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo y bienestar de la ciudadanía;

III.- Apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas a que se refiere este artículo;

IV.- Propiciar la coordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal y el Gobierno del Distrito Federal, y cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los programas mencionados;

V.- Promover la coordinación con otros Comités de Estados y municipios circunvecinos, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo de la Zona Metropolitana;

VI.- Proponer la concertación de acciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los sectores social

y privado que actúen a nivel local, tendientes a dirigir sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la ciudad.

VIII.- En general, fungir como órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal y de otras dependencias de la Administración Pública Federal en materias de planeación del desarrollo integral de la entidad (139).

Como se puede observar, las funciones del comité se encuentran definidas en instrumentos jurídicos, lo que propicia una mayor confianza en todos los sectores.

Por otra parte, cabe destacar que al contemplarse la participación democrática en la evaluación de programas se fomenta el honesto manejo de los recursos y el logro de las metas y objetivos fijados en dichos instrumentos; desafortunadamente no se ha establecido el mecanismo que permitirá esa intervención, es decir, que en la práctica no se cumple con esa función.

En cuanto a la concertación de acciones con estados y municipios circunvecinos, ésta es una función de suma importancia pues, como señalamos en el primer capítulo, la mancha urbana del Distrito Federal ha formado una gigantesca zona conurbada cuyos problemas sólo pueden ser resueltos mediante la conjunción de esfuerzos.

3.3.3 Estructura.

A) El Comité se encuentra integrado por:

- Presidente del Comité: el Jefe del Departamento del Distri-

139 Cfr. Art. 20. Ibid., p. 16; y Art. 20. del Reglamento Interno del COPLADE-DF; Diario Oficial de la Federación, México, viernes 6 de enero de 1984, pp. 12-13.

to Federal le corresponde este cargo, siendo sus atribuciones:

- Representar al Comité.
- Presidir las reuniones del Pleno.
- Moderar los debates de las Sesiones Plenarias.
- Proponer reformas para el mejor funcionamiento del COPLADE.
- Designar a los coordinadores de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales.
- Someter al Ejecutivo Federal las recomendaciones hechas por el Comité.
- Formalizar las convocatorias hechas a los representantes de diversos sectores de la sociedad para que participen.

- Coordinador General: es nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y le corresponden las siguientes facultades:

- Disponer las actividades del COPLADE.
- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Permanente, de las Comisiones (Sectoriales, Regionales y Especiales), y al Pleno. Cabe señalar aquí, que el Reglamento no establece los medios por los cuales se hará la convocatoria.
- Formular orden del día de las Sesiones Plenarias y de las Comisiones.
- Coordinar e integrar el programa anual de trabajo, el cual debe ser puesto a consideración del Pleno y dictaminado por la Comisión Permanente.
- Integrar el informe anual de actividades.

- Secretario Técnico: designado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; junto con sus representantes en las Comisiones conforman el Secretariado Técnico, cuya función es:

- Prestar asesoría técnica al comité y levantar las actas de reuniones

- Coordinar las actividades del COPLADE-DF con las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional.

- Titulares de las unidades administrativas del D.D.F.: su participación es señalada por el Jefe del propio Departamento.

- Delegados del Distrito Federal.

- Representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: cuando los asuntos a tratar se relacionen con sus funciones o atribuciones.

Asimismo se invitará a participar a:

- Senadores y/o diputados por el Distrito Federal.

- Miembros del Consejo Consultivo del D.F.

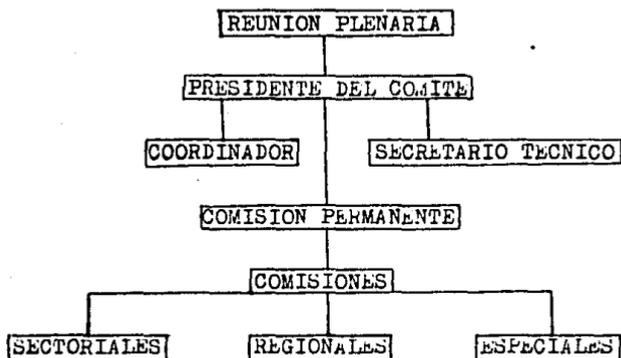
- Representantes de organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como sociedades cooperativas a nivel local y con registro.

- Representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en esta entidad.

- Representantes de organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel local y estén registrados.

- Representantes de la sociedad: pueden participar todas aquellas personas cuyas actividades y opiniones deban ser consideradas en la planeación; entre ellas podemos contemplar la intervención de representantes vecinales y de cualquier ciudadano que quiera aportar sus conocimientos y criterios en el proceso de planeación de nuestra ciudad.

B) El Comité está estructurado de la siguiente manera:



a) Reunión Plenaria.

- Integración.

- Representantes de los sectores público, social y privado.

- Funciones.

- Analiza la aprobación del programa de trabajo anual y del informe anual.
- Realiza las actividades que proponga el Presidente del Comité.

- Sesiones.

- Son convocadas por el Presidente cuando lo juzgue necesario.

b) Comisión Permanente.

- Integración.

- Presidida por el Coordinador.

- Secretario Técnico.
 - Coordinadores de las Comisiones.
 - Representantes de los sectores que sean invitados por el Presidente.
- Funciones.
- Dictamina el programa de trabajo y el informe de actividades.
 - Prepara y convoca, a través del Coordinador, las sesiones ordinaria y extraordinarias.
 - Vigila a las Comisiones.
 - Lleva el registro de filiación de los miembros permanentes y convocados en el comité.
 - Formula reglas de funcionamiento de la Comisión misma y de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales.
- Sesiones.
- Las sesiones ordinarias son bimestrales, mientras que las extraordinarias se realizan cuando sea necesario.
 - Quorum: la mitad más uno de los miembros permanentes.
 - El Coordinador proveerá recursos humanos, técnicos y materiales para su realización.

c) Comisiones Sectoriales.

- Integración.
- Coordinador y un suplente. Son funcionarios del sector que corresponda, designados por el Presidente del Comité.
 - Secretario Técnico. Nombrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.
 - Asesor Técnico. Elegido por el Coordinador General; sustituye al anterior en su ausencia.
 - Representantes (o suplentes) de la Administración Pública Federal; del D.D.F.; y de los sectores social y privado,

de la materia (sector) que corresponda.

- Funciones.

- Elaborar el programa anual de trabajo de la Comisión respectiva y ponerlo a consideración de la Comisión Permanente.
- Reunir la información y hacer estudios e investigaciones sobre problemas y soluciones en el sector o áreas a ellas encomendadas.
- Captar los planteamientos y propuestas hechas por los miembros de las Comisiones y de otros ciudadanos.

- Sesiones.

- Ordinaria, una vez al mes; las extraordinarias son convocadas por el Coordinador de la Comisión cuando lo juzgue conveniente.
- Son presididas por el Coordinador de cada Comisión.
- Quorum: la mitad más uno de los miembros permanentes.

d) Comisiones Regionales.

- Integración.

- Coordinador. Es el titular de la Delegación Política que corresponde; en la Comisión de la ZMCM, el Coordinador será la persona que para tal efecto designe el Presidente del Comité.

- Funciones.

- Igual que las Comisiones Sectoriales, pero en cuanto al área geográfica, no por sector.

- Sesiones.

- Igual que las anteriores.

e) Comisiones Especiales:

- Su integración y ámbito de acción es definida por el Presidente del Comité, quien las crea conforme a las exigencias específicas del proceso de desarrollo socioeconómico de la ciudad.

3.3.4 Objetivos de las Comisiones Sectoriales, Especiales y Regionales.

a) Sectoriales.

- Ambito Urbano y Ecología.
- Controlar el crecimiento de la ciudad, reordenando la estructura urbana mediante la concertación de acciones con los sectores público, social y privado.
- Promover la desconcentración y la descentralización de la vida nacional.
- Regular el uso del suelo urbano; evitar la anarquía de los asentamientos humanos; y, preservar las tierras de uso agrícola y forestal.
- Crear en la población una conciencia ecológica, a fin de frenar la contaminación del aire, agua y suelo, así como la ocasionada por el ruido.
- Definir las ramas industriales que convienen al desarrollo armónico de la urbe.
- Transporte y vialidad.
- Conocer la situación actual del transporte y vialidad, mediante el análisis de las opiniones y demandas de los ciudadanos.
- Desalentar el uso de automóviles particulares a través del mejoramiento del sistema integral de transporte.

- Coordinar acciones con la Administración Pública Federal, a fin de definir esquemas financieros que beneficien a los estratos más bajos de la población, sin desequilibrar el presupuesto del D.D.F.
 - Promover campañas de educación vial.
- Seguridad.
- Fomentar la participación ciudadana en las tareas de renovación moral de los cuerpos policiales.
 - Recoger opiniones para lograr la profesionalización de la policía, para generar la confianza ciudadana.
 - Concertar programas con las policías de los estados circunvecinos.
- Justicia.
- Revisar los procesos y sistemas de impartición de justicia.
 - Fomentar la capacitación de recursos humanos y la modernización de la infraestructura para facilitar el manejo y archivo de documentación, a fin de coadyuvar a eliminar rezagos en los procesos legales.
- Abasto y comercialización.
- Buscar la creación de sistemas directos de comercialización que permitan aprovechar la ubicación y potencial de los productos de la zona metropolitana, a fin de reducir el intermediarismo.
 - Sugerir acciones de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción con el propósito de desarrollar un sistema de abasto popular adecuado.
- Desarrollo social.
- Desplegar un sistema de coordinación intersectorial que permita proporcionar mejores servicios públicos en materia de salud, educación, cultura y deporte.

- Definir mecanismos para la difusión de eventos o actividades que se desarrollan en la ciudad.
 - Fortalecer la conciencia cívica.
- Servicios públicos y equipamiento urbano.
- Promover la participación de todos los sectores en la búsqueda de sistemas de financiamiento para la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda popular.
 - Incorporar la participación ciudadana en la obtención de mínimos de bienestar, racionalización y correcta distribución en la prestación de servicios públicos.
 - Integrar la participación de los sectores en la solución del problema de recolección, manejo y disposición final de los desechos sólidos.
- Infraestructura y usos del agua.
- Promover el uso racional del agua potable; evitar la sobreexplotación de pozos de la ZMCM para impedir el hundimiento de la ciudad.
 - Coordinar esfuerzos con la Administración Pública Federal para definir las fuentes de abastecimiento más convenientes.
 - Impulsar el tratamiento y reuso de aguas residuales..
 - Optimizar la operación y mantenimiento del sistema de agua potable mediante la colaboración de los ciudadanos.

b) Especiales.

- Bosque de Chapultepec.
- Propiciar, a través de la concertación de acciones con los sectores social y privado, que esta zona cumpla con una doble función: ser pulmón de la ciudad y centro de recreo.
- Crear conciencia ecológica en los visitantes de este lugar.

- Centro Histórico.

- Definir los usos del suelo de esta zona y delinear los esquemas de visibilidad y de aprovechamiento turístico-cultural.

- Lago de Xochimilco.

- Recuperar y preservar esta área como lugar de desarrollo agrícola, pecuario, forestal, parques y reservas territoriales.
- Buscar la descontaminación de las aguas de la zona canalera.
- Impulsarlo como centro de atracción turística nacional e internacional.

- Cerro del Ajusco.

- Promover la regularización de la tierra.
- Planear el ordenamiento del desarrollo socioeconómico y urbano, en corresponsabilidad con los sectores que intervienen en dicha zona.
- Mejorar el nivel económico de la región mediante la creación de agroindustrias.
- Conservar este lugar como una de las reservas ecológicas más importantes del Valle de México.
- Impulsar el turismo recreativo en la zona.

- Desierto de los Leones.

- Instrumentar acciones de coordinación con la Administración Pública Federal y de concertación e inducción con la ciudadanía, a fin de recuperar y conservar las condiciones naturales de este parque recreativo y cultural.
- Integrar un programa global de protección, mantenimiento y mejoras.
- Procurar la educación ecológica.

c) Regionales.

- Comisiones de las Delegaciones.
- Concertar acciones entre la Delegación y los diversos sectores, en la solución de problemas de la zona.
- Comisión Regional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ZMCM.
- Coordinar acciones con los gobiernos circunvecinos en la solución de problemas regionales.
- Promover la coordinación con los COPLADE de estados y municipios vecinos para lograr congruencia en la realización de obras y toma de decisiones en la zona conurbada (140).

Aunque en esencia el COPLADE-DF es semejante a los comités de otros estados de la República, debemos apuntar las siguientes diferencias:

a) En los estados la función principal de los COPLADE está ligada a la elaboración y ejecución de los planes estatales, lo cual no ocurre en el Distrito Federal, en el cual no existe un plan.

b) El COPLADE-DF carece de patrimonio propio.

c) Debido a que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Ejecutivo Federal no se puede hablar de coordinación entre ellos. Sin embargo, dicha vertiente sí existe con cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o bien, entre el Departamento y los estados y municipios circunvecinos.

140 Cfr. QUIROGA LEOS: op. cit., pp. 147-163; y Art. 115, fracción VI de la Constitución Política...; op. cit., p. 122.

d) En cuanto a su estructura, algunos de sus miembros cambian debido a la organización política del Distrito.

- En las entidades federativas el Presidente del Comité es el gobernador, mientras que en el Distrito Federal es el Jefe del Departamento. Esto no afecta la operación del COPLADE-DF, pues las funciones que desarrolla el Regente dentro del Comité son las mismas que tendría cualquier gobernador.

- En los estados, además de los diputados y senadores federales, participan los legisladores locales, lo cual no ocurre en el COPLADE-DF, pues nuestra entidad carece de Congreso Local.

- Por otra parte, en los estados se contempla la participación de los municipios, mientras que en el Distrito Federal por carecer de ese régimen, se ha dispuesto la participación de los Delegados y de los miembros del Consejo Consultivo. Esto sí afecta al COPLADE-DF, pues esas personas, al no ser electas por los ciudadanos, no representan los intereses de la población en la medida en que lo hacen los miembros de los Ayuntamientos.

CAPITULO IV

4. LA PARTICIPACION POPULAR
EN LAS TAREAS DE PLANEACION DEL DESARROLLO,
ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA DEMOCRATIZACION DEL
DISTRITO FEDERAL

4.1 Situación actual de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

La democracia nació hace aproximadamente 2,500 años en Grecia y consiste en un sistema político que establece la participación del pueblo en el gobierno de los organismos públicos, basado en el respeto de los derechos y libertad del hombre. En este régimen el poder corresponde al pueblo, lo que significa que el poder es legítimo sólo si tiene su origen en la voluntad popular; se cree en la participación de todos, porque se cree en el principio de igualdad sustancial de los hombres.

En las ciudades antiguas, principalmente en Grecia, el pueblo se reunía en asambleas plenarias para presentar propuestas y participar en las votaciones; los ciudadanos ejercían el poder por sí mismos mediante una intervención directa en las funciones públicas y en especial en las funciones legislativas, aunque debemos enfatizar que quedaban excluidos de ese proceso los esclavos, las mujeres y los extranjeros. Actualmente, la democracia directa sólo funciona en tres cantones suizos poco habitados, en donde los pobladores se reúnen una vez al año para limitar a los gobernantes, más que para gobernar.

En los Estados contemporáneos la democracia es indirecta, es decir, los regímenes democráticos establecen procedimientos por medio de los cuales el pueblo interviene en la elección de sus representantes; ello se debe, entre otras cosas, a que la alta densidad de población y la extensión territorial hace imposible una intervención individual. Este tipo de democracia se complementa con el empleo de algunas instituciones llamadas de

democracia semidirecta (referéndum, veto popular, iniciativa popular y plebiscito), con el objeto de lograr una más eficaz participación popular.

Los ciudadanos requieren de dos modalidades de representación en el gobierno: una "nacional" como miembros de un Estado; y otra "local" como miembros de una comunidad. A pesar de ello, los habitantes del Distrito Federal, por la naturaleza misma de éste, es decir, por ser el asiento de los Poderes de la Unión, han sido privados del derecho de elegir a quienes habrán de velar por sus intereses.

En el caso particular del Distrito Federal de México, esa situación se vio agravada al desaparecer el régimen municipal. De esta manera, desde 1928 se han formulado diversas propuestas para lograr la democratización de esta entidad, pero desafortunadamente todas han fracasado.

Como señalamos en el primer capítulo de éste trabajo, en el año 1970 fueron introducidos el referéndum y la iniciativa popular como medios de participación ciudadana, pero debido a que carecen de una adecuada reglamentación han sido inoperantes. También, dentro de los esfuerzos para la democratización se cuenta la creación de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, los cuales no han despertado el ánimo de participación, pues sus funciones son únicamente consultivas y no ejercen ningún tipo de presión sobre las autoridades del Distrito Federal.

En la Consulta Popular sobre Planeación Democrática de la Ciudad de México (1983) y en la reciente Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal (1986) se planteó, por enésima vez, la necesidad de la intervención en el gobierno del Distrito, siendo tres las demandas que al respecto se formularon: elección po-

pular de las autoridades; readopción del régimen municipal; y establecimiento de un Congreso Local.

a) La elección popular del Jefe del Departamento del Distrito Federal permitiría el ejercicio del derecho de voto, que respecto a las autoridades locales no poseen los habitantes de esa entidad; no obstante, esto tiene consecuencias jurídico-políticas muy importantes.

En primer lugar, se debe destacar que el Distrito Federal es una entidad federativa distinta, pues se constituye con el propósito de servir de asiento a los Poderes de la Unión, a fin de que los estados federados no puedan tener jurisdicción en dicho territorio.

Si el D.F. tuviera sus tres poderes locales se constituiría, de hecho, en otro estado federado, pero dicha situación no corresponde al caso previsto en el artículo 44 constitucional; por lo tanto, si coexistiera el poder federal y el local se desnaturalizaría el concepto de Distrito Federal.

Por otra parte, para establecer la elección del gobernador del Distrito se tendría que despojar al Ejecutivo Federal de todas sus facultades para gobernar y administrar dicho territorio, mediante la modificación de la Constitución y la abrogación de los ordenamientos relativos a la organización del D.D.F.

Todo esto afectaría no sólo al Distrito, sino que tendría repercusiones políticas que dañarían a la Federación, al no poseer ésta un lugar para que los Poderes Federales se vean libres de la presión de poderes locales.

b) El restablecimiento del régimen municipal (cuya existencia data desde el inicio de la Colonia y que fuera retomado por

el Constituyente de 1917), se presenta como una de las propuestas democratizadoras más adecuadas, ya que se conservaría la naturaleza del Distrito Federal permitiendo, a su vez, la intervención ciudadana a través de la elección de los miembros del Ayuntamiento.

Algunas personas consideran que dicho régimen no puede adoptarse porque crearía conflictos en materia de prestación de servicios. Esto no es correcto, ya que mediante una adecuada legislación se establecerían claramente las atribuciones de los ayuntamientos, además de que en caso de conflictos podría recurrirse a los convenios de coordinación entre municipios; por otra parte, al Jefe del D.D.F. le correspondería actuar como coordinador de éstos.

c) El establecimiento de un Congreso Local permitiría que las disposiciones legales para el Distrito Federal fueran estudiadas con mayor profundidad, puesto que la agenda del Congreso Federal sólo dedica tres o cuatro sesiones anuales a los asuntos de esta entidad. Además, el Congreso Local estaría compuesto únicamente por representantes del Distrito, acabando con la desventaja que implica el actual número de 40 diputados por el Distrito, de los 300 de mayoría relativa.

Quienes se oponen a esta fórmula democratizadora señalan que por ser el asiento de los Poderes Federales, todos los estados tienen derecho a intervenir en su legislación, razonamiento que aunque válido, cae ante el peso de los argumentos antes mencionados.

Es indispensable que los más de diez millones de habitantes del Distrito Federal cuenten con un órgano legislativo conformado por sus propios representantes, para garantizar con ello disposiciones legales más justas y adecuadas a la realidad de su ciudad.

d) El día 28 de diciembre de 1986, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas constitucionales que permitirían la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, formada por 66 miembros electos cada tres años, 40 por el principio de mayoría y 26 por el de representación proporcional. Esta iniciativa fue estudiada por el H. Congreso de la Unión, en período extraordinario de sesiones y fue aprobada con algunas modificaciones el 20 de abril de 1987, habiendo sido desechadas otras iniciativas propuestas por los partidos políticos: PAN, PSUM, PDM, PRT y PMT.

Las facultades de la Asamblea, según el proyecto de decreto, serán: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (en materias como salud, vivienda, justicia, ecología, suelo, agua, abasto, etc.); iniciar ante el H. Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al D.F.; recibir de los ciudadanos iniciativas de ley, avaladas con las firmas de por lo menos diez mil habitantes; participará en la revisión de la Cuenta Pública; aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; formular peticiones a las autoridades como resultado de sus tareas de gestoría; convocar a consultas públicas; recibir informes sobre ejecución y cumplimiento de presupuestos y programas; y citar a los servidores públicos.

La facultad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno corresponde a la que poseen los ayuntamientos, de acuerdo al artículo 115, fracción II constitucional, conservando la función legislativa en todo lo relativo al Distrito Federal el Congreso de la Unión, según lo establece el mismo proyecto de decreto.

Cabe destacar que las facultades de sugerir iniciativas de ley y formular peticiones a las autoridades capitalinas, son fun-

ciones que posee el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, por lo que es necesario que se revisen y modifiquen, tanto las atribuciones como el funcionamiento de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.

En resumen podemos afirmar que la participación de la ciudadanía en la elección de sus representantes, así como su colaboración en las decisiones administrativas, son necesarias para fortalecer el régimen democrático, pero es necesario que al establecer nuevas fórmulas democratizadoras se tome en cuenta la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

4.2 Importancia y consideraciones jurídico-políticas en torno a la participación social en un esquema de planeación.

a) El régimen político prevaleciente en el Distrito Federal permite que las autoridades se desentiendan de sus responsabilidades; es un hecho que en los lugares en donde no existe confrontación política y control del gobierno por parte del pueblo, la calidad de los servicios tiende a decrecer.

Ciertamente el proceso electoral es elemento fundamental para la democratización del gobierno del Distrito Federal, será necesario avanzar en esta vía, pero la democracia no se agota con las elecciones. Existen otras opciones permanentes y organizadas de expresión, que pueden ser consideradas como camino de negociación política o de conciliación de intereses y que en un momento determinado influirían en las acciones gubernamentales; tal es el caso del COPLADE-DF, el cual debe ser fortalecido en su funcionamiento y estructura para servir como instancia de diálogo entre la población y las autoridades del Distrito Federal.

Es posible y necesario lograr la participación de los ciudadanos en la resolución de los complejos problemas que aquejan hoy

En la ciudad de México, es urgente e imprescindible consolidar la colaboración de todos los sectores en el proceso de planeación.

b) La planeación, se ha enfatizado, no es sólo un proceso técnico sino que debe constituir un método de colaboración social que busca el logro de objetivos nacionales y con ello la obtención del bien común. Es por este motivo que se intenta consolidar al COPLADE-DF como foro de participación ciudadana.

Por otra parte, la trascendencia de la participación en las tareas de planeación del desarrollo radica, principalmente, en que a través de ella se fortalece la democracia, no sólo como régimen político sino también como un estilo de vida que se basa en el mejoramiento económico, social y cultural.

Además, la intervención de los ciudadanos en la planeación legitima las acciones del gobierno, en dicho proceso.

c) Desafortunadamente, la gran mayoría de la población del Distrito Federal desconoce el papel que tiene el COPLADE-DF dentro del Sistema Nacional de Planeación e ignora que su participación, en el marco del Comité, es fundamental para conseguir los objetivos y metas de desarrollo de dicha entidad. Asimismo, los malogrados intentos de democratización han generado apatía, frustración y han ocasionado que los ciudadanos del Distrito estén acostumbrados a no colaborar en la gestión de asuntos públicos.

Es indispensable propiciar la colaboración ciudadana en las tareas de planeación, pues es el ciudadano común el que posee una experiencia práctica y general de la problemática de su ciudad, es decir, reconoce los obstáculos que dañan sus actividades

y las posibles soluciones a ellos, característica que lo pone en ventaja al conocimiento técnico.

d) La intervención de los ciudadanos en el foro COPLADE-DF no puede ser masiva; sería ideal que todos y cada uno de los habitantes del Distrito pudieran colaborar en el proceso de planeación de manera directa, pero debido a la extensión geográfica y demográfica de esta entidad ello resulta imposible: ¿en qué lugar podría celebrarse una reunión plenaria con la asistencia de millares de personas?, ¿cuánto tiempo tardarían en plantearse problemas y soluciones?. La única solución factible a estas interrogantes es una participación popular organizada.

Una participación ordenada puede llevarse a cabo por dos medios: a través de la intervención de representantes de grupos sociales, tales como sindicatos, asociaciones de comerciantes, productores, comerciantes, profesionistas, etc.; o bien, mediante la representación política resultante del proceso electoral.

En el marco del COPLADE-DF esa intervención representativa es incompleta, en comparación con otros Comités; ésto se debe a que en lugar de presidentes municipales y diputados locales, intervienen los Delegados y los miembros del Consejo Consultivo, los cuales no pueden ser considerados como auténticos representantes de los intereses ciudadanos, pues no son electos popularmente.

4.3 Marco propositivo.

Para consolidar al Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal como foro para la participación ciudadana se sugiere:

a) Para colaborar se requiere saber para qué y cómo se lleva a cabo el proceso de planeación. De esta manera, el Departamento del Distrito Federal y el COPLADE-DF deberán poner a disposición de la ciudadanía un "Sistema de Información sobre Planeación del Desarrollo del Distrito Federal", en el cual se recojan los estudios, investigaciones y resultados de dicho proceso.

Asimismo, será necesaria la utilización de los medios masivos de comunicación para dar a conocer el funcionamiento del Comité, así como para fomentar el cambio: del individualismo a la concientización de que se forma parte de una comunidad; de la indiferencia al desarrollo del diálogo; y de la apatía a la participación democrática.

b) Se deberá fortalecer a los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana para consolidar la participación representativa de los ciudadanos en el foro COPLADE-DF.

También se deberá reformular el reglamento interno del Comité con objeto de establecer, de manera clara y precisa, la participación activa de los representantes de los sectores social y privado en las tareas de evaluación y control del proceso de planeación, pero fundamentalmente, con el propósito de incluir la participación de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya que sus facultades inciden en las tareas de planeación y programación del desarrollo de dicha entidad.

c) Una de las funciones más importantes del COPLADE-DF es la de recoger demandas, puntos de vista y opiniones de la población en materia de planeación y programación; no obstante, el reglamento interno del Comité no establece con claridad la manera en que se recibirán. En la práctica esto se realiza por medio de los

membros del propio Comité, o bien, a través de consulta popular.

Uno de los principales compromisos fijados por la actual administración fue el de institucionalizar la consulta pública; para ello se estableció en el artículo 26 constitucional, que el Ejecutivo Federal establecerá los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática.

Sin embargo, no existen bases jurídicas de cómo, cuándo o en que caso deberá realizarse dicho proceso, ni qué efectos tendrá en cuanto a la toma de decisiones de las autoridades federales o locales.

Si la consulta popular es reglamentada se dará un paso importante hacia la consolidación de la planeación democrática, facilitando el funcionamiento del COPLADE como foro para la participación ciudadana. Además, esto contribuirá en el proceso de democratización del gobierno de la capital.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. La ciudad de México constituye el mayor asentamiento humano en la República, por lo que a pesar de los esfuerzos que durante siglos se han realizado para dotar de servicios a esta zona, no se ha logrado satisfacer las demandas de bienestar requeridas por toda la población.

Lo anterior se debe a diversos factores, pero fundamentalmente a la alta concentración de industrias, comercios, servicios asistenciales y de la Administración Pública, lo cual ha ocasionado que otros núcleos de población no cuenten con recursos para frenar la migración hacia la urbe; ésto impide, por consiguiente un equilibrado desarrollo local, regional y nacional.

2. La tendencia concentradora de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se remonta a la época prehispánica, principalmente con el establecimiento de la capital del Imperio Azteca.

Al llegar los españoles, dicha situación fue agravada debido a la decisión de establecer allí el centro de operaciones de la conquista y después, la capital del Virreynato de la Nueva España; esta determinación, producto del afón de los conquistadores españoles de demostrar su poderío a los indígenas, ocasionó diversos problemas de urbanismo, debido a las características propias del lugar, que hasta la fecha afectan el desarrollo de la ciudad, tales como la sobreexplotación del manto acuífero del Valle de México y el hundimiento de las construcciones, entre otros.

3. Al constituirse México como República representativa popular federal, en 1824, la ciudad de México fue designada Distrito Federal, es decir, como estructura jurídico-política que serviría de asiento a los Poderes de la Unión, a fin de que éstos estuvieran libres de cualquier presión por parte de los poderes de los

estados federados.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal es la de una entidad federativa, o sea, es una parte integrante de la Federación que posee territorio, población, orden jurídico, gobierno, personalidad jurídica y un régimen patrimonial, presupuestario y financiero diferente de la propia Federación. No obstante, por ser sede de los Poderes Federales se distingue de otros estados porque no posee autonomía, lo que significa que carece de facultades para darse una constitución y poderes locales, a lo cual se suma la ausencia de un régimen municipal (suprimido éste en el año 1928).

4. El Constituyente de 1824 fijó para el Distrito Federal un área de dos leguas de radio con centro en la Plaza Mayor; sin embargo, esa zona fue modificada por Santa Anna en 1854 y por el Congreso de la Unión en 1898, ampliándose su territorio al que tiene actualmente, más de 1,000 km².

Esa determinación trajo como consecuencia, entre otras cosas, el incremento de la centralización del poder, así como de la concentración económica y humana; además, ha ocasionado que el 20% de la población nacional esté privado del derecho de elegir a sus autoridades locales.

5. La facultad que otorga la Constitución al Congreso Federal para legislar en todo lo relativo al D.F. ocasiona dos graves problemas: la desventaja que en las votaciones tienen los representantes de la entidad; y, la superficialidad en el estudio de sus leyes debido a la reducida agenda legislativa. Además, los diputados por estar desvinculados de sus electores, no expresan las verdaderas demandas de éstos, ni influyen en las decisiones del gobierno capitalino.

Para propiciar una mayor participación política de los ciudadanos, se establecieron en 1977 el referéndum y la iniciativa

popular, los cuales han fracasado porque carecen de una reglamentación adecuada, lo que los hace prácticamente inoperantes; esta situación ha incrementado la frustración y la apatía de los pobladores de la capital.

6. La democratización del Distrito Federal no es tarea fácil, pues la erección de todos los poderes locales traería consigo la desnaturalización de dicha estructura. Se han propuesto como alternativas para evitar dicha situación: la reducción del actual territorio y la formación de otro estado; la creación de un nuevo Distrito y la erección del estado del Valle de México; y el recientemente aceptado, establecimiento de la Asamblea de Representantes. Sin embargo, se modifique o no la forma de gobierno de esta entidad, es indispensable buscar otros medios que permitan la colaboración de la ciudadanía para fortalecer la democracia.

7. El concepto de democracia no sólo se refiere al régimen político que brinda la posibilidad de participar en la elección de representantes, sino que de acuerdo con lo que establece el artículo tercero constitucional, en su sentido amplio comprende el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para lograr esa democracia, México cuenta con un sistema de planeación del desarrollo, éste es, con un proceso organizado, permanente e integral, que busca el logro de objetivos racionalmente determinados, con la intervención del Estado.

8. El grado de intervención estatal en los procesos de planificación varía dependiendo de las estructuras económica, política y social de cada país.

En México, atendiendo a nuestro régimen político de democracia y al sistema de economía mixta, ese proceso ha sido denomina-

do Planeación Democrática.

9. La Planeación Democrática busca la participación activa de los ciudadanos por varias razones, entre ellas:

- a) porque la intervención popular legitima las acciones del gobierno en dicho proceso;
- b) porque el desarrollo integral del país se encuentra contenido en la idea de bien común, al cual tienen derecho y obligación de contribuir todos los miembros de la sociedad;
- c) porque si sólo participara en ella las mayorías se convertiría en un sistema populista, o por el contrario, si sólo lo hicieran los sectores minoritarios sería plutocrática;
- d) porque la colaboración genera una dinámica social que asegura la acción permanente en el desarrollo; y,
- e) porque permite conocer directamente la problemática de las regiones o sectores, mejorando con ello la eficiencia del aparato administrativo.

10. Los intentos por establecer un proceso de planificación en la República Mexicana datan del año 1928; no obstante, no es sino hasta 1983 en que se logra elevar a rango constitucional ese sistema, a fin de encauzar las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, sometiéndoles a un régimen de derecho público.

Las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX-D-E-F eran necesarias, pues al consagrarse en la Carta Magna esas disposiciones se convierten en Ley Suprema que deben ser acatadas por las autoridades, respetando las garantías individuales y sociales que la propia Constitución reconoce. Por otra parte, es importante recordar que la regulación jurídica es indispensable para la existencia y preservación de la sociedad.

También era necesario plasmar en dicho ordenamiento las ba-

de la planeación, porque como señalamos anteriormente, el desarrollo integral forma parte del bien común, el cual debe estar contenido preceptualmente en la Ley Fundamental del país.

11. La planeación en el Distrito Federal se encuentra regida por la Constitución Política, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, el Programa de Mediano Plazo del D. F., así como por la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Departamento. Sin embargo, encontramos que se carece de un Plan rector de la planeación para la entidad, rigiéndose únicamente por las disposiciones federales o por programas sectoriales, regionales o especiales.

12. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de él derivados forman parte del marco jurídico de la planeación, su naturaleza jurídica no corresponde al de las leyes.

Un plan es un proyecto de política económica a largo plazo, contenido en un documento, en el cual se comprende el estudio de los recursos y problemas, presentes y futuros, de un país y en donde se establecen prioridades, objetivos, fines, metas y acciones a fin de alcanzar el equilibrio económico nacional mediante la racional asignación de los recursos materiales, financieros y humanos.

Según lo establece la Ley de Planeación, el plan y los programas son obligatorios sólo para la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que significa que sus efectos jurídicos son individualizados y no generales, como corresponde a las leyes.

La naturaleza jurídica de estos documentos es la de actos jurídico-administrativos, externos, complejos, cuya permanencia y obligatoriedad está garantizada por los decretos o acuerdos

presidenciales que los aprueban, así como por las disposiciones de la Constitución y de la Ley de Planeación.

Además, son fuentes indirectas de Derecho Administrativo, pues auxilian a la Administración Pública en su funcionamiento y en la interpretación e integración del propio Derecho, pero fundamentalmente, porque son obligatorios para la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

13. La Ley de Planeación pretende asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad; sin embargo, ésta se encuentra restringida debido a que no se ha reglamentado la consulta pública, según lo establece ese ordenamiento.

La única forma de intervención social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que se encuentra garantizada plenamente es la que se realiza a través de los representantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. No obstante, esa participación no tiene impacto real, ya que los diputados y senadores emiten su opinión con respecto a las iniciativas que les son presentadas, además de que, como se señaló anteriormente, existe una profunda desvinculación entre estos representantes y sus representados.

14. Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) se erigen como los foros de consulta permanente a los que se refiere el artículo veinte de la Ley de Planeación, a la vez que constituyen el principal mecanismo de coordinación entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los Sistemas Estatales de Planeación.

En los decretos que crean dichos comités se establece que su naturaleza jurídica es la de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, formado éste con aportaciones de los dos niveles de gobierno y de los sectores social y privado, si bien en la práctica sólo contribuyen los primeros.

Cabe señalar aquí, que aunque algunos documentos oficiales califican a los COPLADE como órganos de decisión, son únicamente órganos de consulta, ya que carecen de facultades para dictar resoluciones cuya obligatoriedad esté garantizada por medio de la posibilidad de una ejecución forzada.

En cuanto al COPLADE-DF, éste carece de patrimonio propio, correspondiendo su naturaleza jurídica a la de un órgano de apoyo y consulta en materia de planeación.

15. El origen jurídico de los COPLADE se encuentra en los Convenios Unicos de Coordinación y en los Convenios Unicos de Desarrollo, pues en ellos se incorporan los compromisos específicos para el fortalecimiento de dichos comités.

16. El antecedente de los COPLADE, los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (creados entre 1971 y 1977 por decretos del Ejecutivo Federal) fracasaron, pues aunque pretendían actuar como organismos descentralizados, coordinadores de las dependencias de la Administración Pública Federal con actuación a nivel estatal, se convirtieron en órganos subordinados, debido a la escasa participación de los municipios y de los sectores social y privado; por ello es importante fomentar la intervención ciudadana en el COPLADE-DF.

17. La naturaleza jurídica del Distrito Federal influye de manera considerable en el grado de participación en el marco del COPLADE. Mientras en los estados se cuenta con la colaboración de los municipios y de los diputados locales, en el comité del D.F. intervienen los Delegados políticos y los miembros del Consejo Consultivo, los cuales no poseen verdaderas facultades representativas.

Sin embargo, con la reciente aprobación de las reformas constitucionales que permiten el establecimiento de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se podrá contar con una mayor participación ciudadana en las tareas de planeación si, mediante reformas al reglamento interno del COPLADE-DF, se establece la participación de dichos representantes en el Comité y su vinculación con los ciudadanos es real.

Esas modificaciones son indispensables no sólo en virtud de que aumentarán la participación representativa en ese foro, sino porque las facultades de la Asamblea están íntimamente vinculadas al proceso de planeación y programación en el D.F.

18. Para fortalecer el funcionamiento del COPLADE-DF deberán realizarse principalmente las siguientes acciones:

- a) Utilizar los medios de comunicación masiva para motivar a los grupos sociales a participar en las tareas de planeación;
- b) Incrementar la colaboración activa de las organizaciones de trabajadores, empresarios, profesionistas, instituciones de educación, etc., en las etapas de formulación, control y evaluación, mediante una más clara reglamentación del Comité.
- c) Reglamentar la consulta pública, ya que si no existir bases legales que establezcan su periodicidad, funcionamiento y efectos, queda al arbitrio de las autoridades su realización. Esto implicará que el COPLADE-DF carezca de un mecanismo efectivo que le permita recoger las demandas o sugerencias de la población y evaluar con ello la efectividad de las acciones tomadas en materia de planeación del desarrollo.

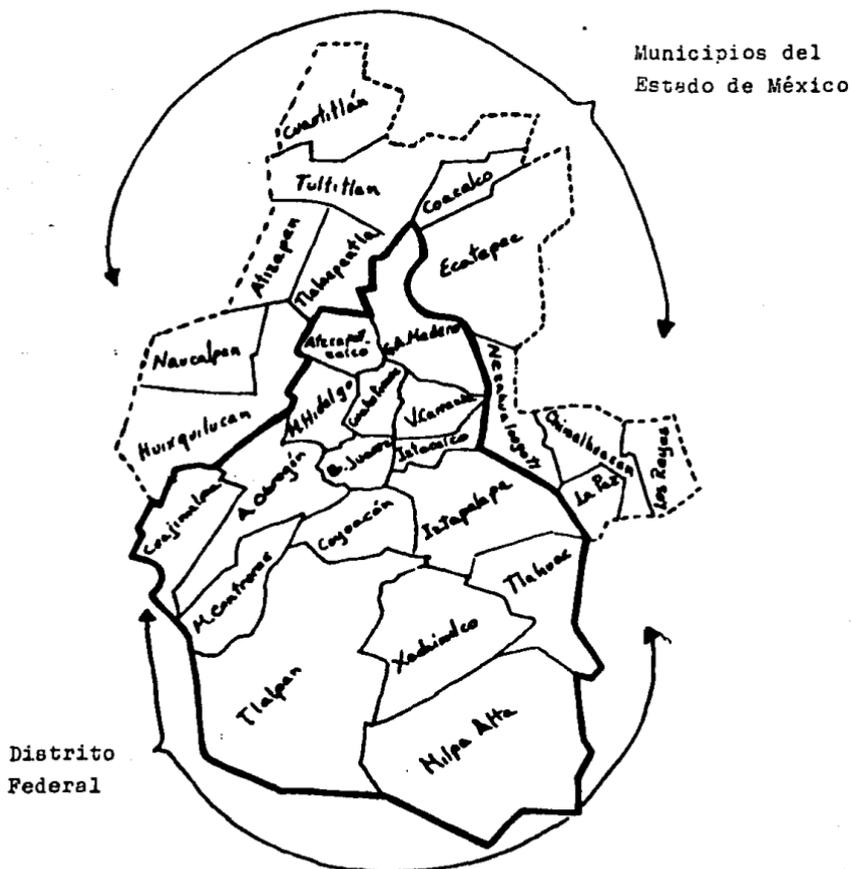
19. El fortalecimiento del COPLADE-DF como foro para la participación ciudadana es sumamente importante por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque con ello se logrará la conso-

lidación de un sistema de planeación realmente democrático y efectivo en sus acciones; y por otra parte, los ciudadanos del Distrito Federal tendrán una instancia para poder colaborar en la proposición, discusión y adopción de decisiones en la administración y gobierno de su ciudad.

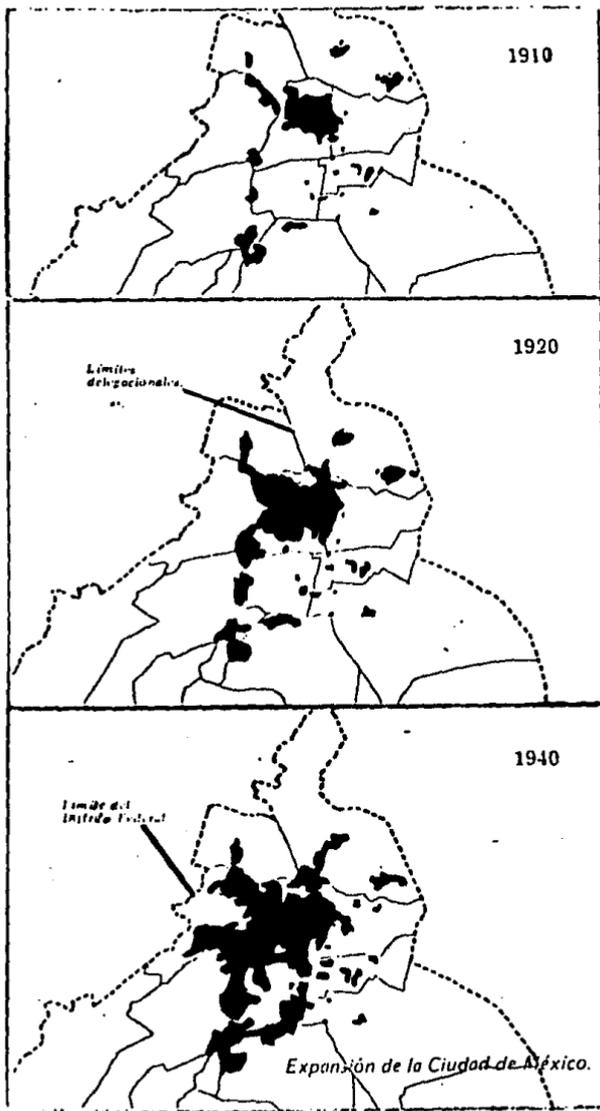
20. Podemos asegurar, finalmente, que el COPTADE-DF podrá coadyuvar a la democratización del Distrito Federal, siempre y cuando se realicen las acciones necesarias para perfeccionar su funcionamiento y su marco jurídico, esencialmente, a través de la reglamentación de la consulta popular, a fin de consolidar al comité como foro para la participación ciudadana en el proceso de planeación del desarrollo.

APENDICE

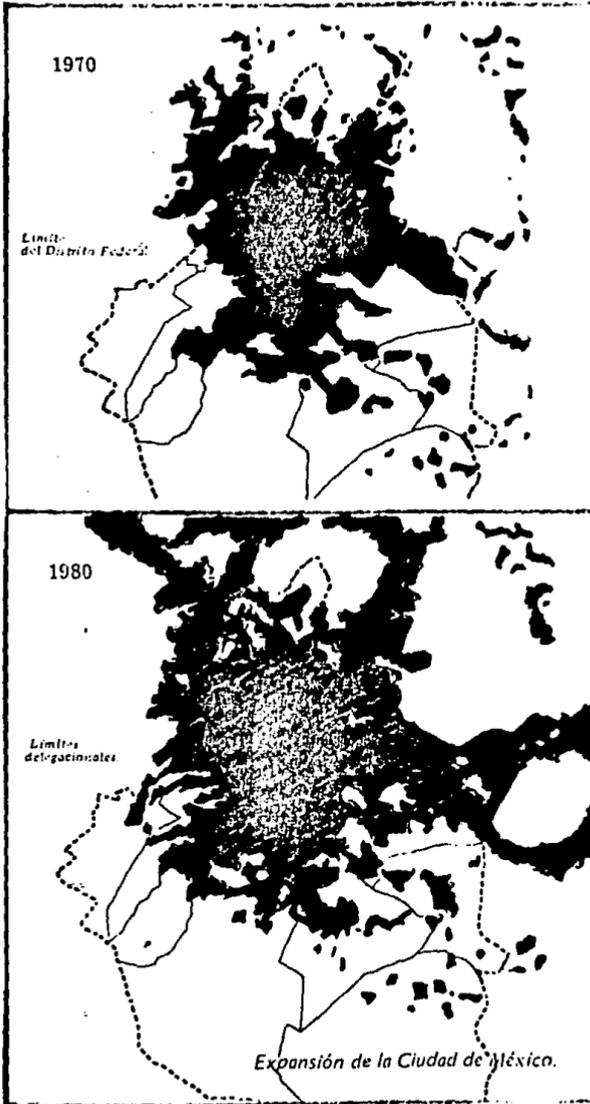
ZONA METROPOLITANA CIUDAD DE MEXICO



EXPANSION DE LA CIUDAD DE MEXICO



EXPANSION DE LA CIUDAD DE MEXICO



POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA
1950 - 1984
(Miles de habitantes)

ENTIDAD FEDERATIVA	1950	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984
Aguascalientes	188	243	355	518.4	535.5	552.5	569.2	581.1
Baja California	227	520	923	1 262.0	1 291.9	1 321.0	1 348.1	1 373.6
Baja California Sur	61	82	137	228.0	238.7	249.6	260.6	271.5
Campeche	122	168	264	383.4	396.6	409.7	423.2	436.7
Coahuila	271	908	1 166	1 604.9	1 649.1	1 694.5	1 740.3	1 785.3
Colima	112	164	254	349.3	358.1	366.7	375.2	383.0
Chiapas	907	1 211	1 642	2 159.4	2 207.6	2 254.8	2 300.5	2 343.9
Chihuahua	847	1 227	1 693	1 991.5	2 014.6	2 038.0	2 061.6	2 084.0
Distrito Federal	3 050	4 871	7 229	9 653.0	9 867.9	10 084.9	10 295.3	10 499.8
Durango	630	761	984	1 194.8	1 213.2	1 231.8	1 249.5	1 266.8
Guanajuato	1 329	1 735	2 383	3 135.2	3 213.9	3 296.9	3 382.9	3 470.4
Guerrero	919	1 187	1 678	2 239.0	2 300.4	2 365.5	2 432.7	2 500.5
Hidalgo	850	995	1 247	1 561.7	1 593.8	1 626.5	1 657.5	1 685.5
Jalisco	1 147	2 443	3 462	4 421.6	4 505.3	4 587.6	4 664.4	4 733.8
México, Edo. de	1 393	1 898	4 096	7 770.8	8 176.9	8 579.1	8 984.4	9 387.4
Michoacán	1 423	1 852	2 428	3 139.7	3 212.7	3 287.4	3 361.9	3 432.0
Morelos	273	386	654	959.5	990.6	1 021.3	1 050.5	1 076.6
Nayarit	290	390	573	751.8	768.2	784.5	800.5	815.6
Nuevo León	740	1 079	1 790	2 536.8	2 603.4	2 664.3	2 721.9	2 773.2
Oaxaca	1 421	1 727	2 104	2 593.3	2 637.2	2 682.8	2 729.3	2 775.4
Puebla	1 626	1 974	2 626	3 377.8	3 451.5	3 527.1	3 601.2	3 672.8
Querétaro	286	355	512	747.7	771.7	796.1	820.3	844.0
Quintana Roo	27	50	91	216.1	234.7	254.9	276.3	298.9
San Luis Potosí	856	1 048	1 338	1 720.5	1 757.7	1 795.5	1 832.9	1 869.3
Sinaloa	636	838	1 338	1 936.2	1 999.3	2 064.2	2 128.6	2 192.2
Sonora	511	783	1 155	1 543.6	1 580.6	1 618.5	1 656.6	1 694.5
Tabasco	363	496	811	1 184.1	1 225.6	1 268.2	1 311.1	1 354.2
Tamaulipas	718	1 024	1 531	1 982.4	2 022.8	2 063.9	2 104.6	2 144.3
Tlaxcala	285	347	441	563.6	575.8	588.4	601.2	613.1
Veracruz	2 040	2 728	4 010	5 421.7	5 567.5	5 719.0	5 870.4	6 022.2
Yucatán	517	614	791	1 065.5	1 090.6	1 115.3	1 139.1	1 161.7
Zacatecas	666	818	989	1 179.5	1 195.7	1 211.8	1 228.7	1 244.5
Estados Unidos Mexicanos	25 791	34 923	50 695	69 392.8	71 249.1	73 122.3	74 980.5	76 791.8

FUENTE: Consejo Nacional de Población.

TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL
1977 - 1984

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{e/}
Generación de viajes^{1/}								
Tranvía	325	375	288	72	79	62	60	70
Metro	1 808	2 019	2 293	2 493	3 149	3 153	3 060	3 337
Trolebús	486	546	550	567	614	621	567	640
Autobuses	8 712	8 638	8 723	8 861	8 999	11 000	6 000 ^{2/}	6 500
Autos de Alquiler	2 037	2 140	2 190	2 231	4 323	4 528	4 200	4 500
Autos Particulares	3 199	3 358	3 308	3 377	3 312	3 667	4 270	4 270
Unidades^{3/}								
Tranvía	176	176	176	176	241	241	241	241
Metro	735	823	882	882	990	1 224	1 728	1 989
Trolebús	447	447	608	658	805	839	839	997
Autobuses	9 012	9 346	9 858	9 858	9 858	9 858	5 889 ^{2/}	6 563
Autos de Alquiler	35 500	36 428	36 428	37 006	43 233	45 328	40 000	43 000
Autos Particulares (miles)	1 059	1 219	1 347	1 558	1 656	1 834	1 900	1 900
Infraestructura^{4/}								
Red de Tranvías	156	156	31	31	31	31	31	31
Red del Metro	37.3	38.9	42.6	47.6	66.5	79.8	96.6	106.4
Red de Trolebús	156	156	265	294	294	294	294	399
Vías Rápidas	64.2	64.2	196.8	283.8	288.3	288.3	288.3	288.3

e/ Cifras estimadas

1/ Viajes/Persona/Día (mil)

2/ Se refiere solamente a Ruta 100

3/ Unidades de Transporte Urbano

4/ Kilómetros

FUENTE: Departamento del Distrito Federal

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, jueves 27 de octubre de 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14a. ed., Porrúa, México, 1985.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 8a. ed., Porrúa, México, 1985.

Ley de Planeación; Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 5 de enero de 1983.

Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, viernes 6 de enero de 1984.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, lunes 26 de agosto de 1985.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS:

- ACKOFF, RUSSELF: Un Nuevo Enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional; Instituto Nacional de Administración Pública, México, Serie Praxis, No. 13, 1978.
- CARRENO, JOSE et alii: Ciudad de México: Historia de una Libertad Condicional; en Nexos; Centro de Investigaciones Cultural y Científica, México, Año IX, Vol 9, No. 99, marzo de 1986.
- DOMINGUEZ ALCAHUD, JESUALDO y GONZALEZ PARAS, JOSE N.: Desconcentración, Descentralización y División Territorial; Instituto Nacional de Administración Pública, México, Serie Praxis, No. 32, 1982.
- ESTEVA, GUSTAVO: Problemas de la Planeación Regional en México; en Revista de Administración Pública; Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 21, noviembre-diciembre, 1970.
- GONZALEZ PARAS, JOSE NATIVIDAD: El Fortalecimiento del Pacto Federal; Instituto Nacional de Administración Pública, México, Serie Praxis, No. 12, 1978.
- KAPLAN, MARCOS: Planificación, Estado y Derecho; en Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac; U. Anáhuac, México, Año 1, No. 1, 1982.
- La Ciudad más Grande del Mundo, Distrito Federal y Zona Metropolitana; en Revista de Geografía Universal; 3a Editores, México, Serie México Año 2000, No. 1, 1980.
- MONOD, JEROME: Políticas de Desarrollo Regional en Francia; Instituto Nacional de Administración Pública, México, Serie Praxis, No. 29, 1980
- MOYA PALENCIA, MARIO: Federalismo y Descentralización Administrativa; en Revista de Administración Pública; Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 27, 1975.
- Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional; en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 12/13, octubre-marzo, 1984.

Revista de Planeación Democrática; Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

- Año 2, No. 12, marzo, 1984.
- Año 2, No. 18, septiembre, 1984.
- Año 2, No. 21, diciembre, 1984.
- Año 3, No. 23, febrero, 1985.
- Año 3, No. 25, abril, 1985.
- Año 3, No. 26, mayo, 1985.
- Año 3, No. 28, julio, 1985.

Sistema Nacional de Planificación Democrática; en Revista de Administración Pública; Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 55/56, julio-diciembre, 1983.

Vertiente Regional de Planeación; en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 10/11, abril-septiembre, 1984.

VILLALPANDO OCHOA: La Planeación del Desarrollo Urbano en México; en Revista de Administración Pública; Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 38, abril-junio, 1979.

OBRAS CONSULTADAS:

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo;
6a. ed., Porrúa, México, 1985 (578 páginas).
- Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; Porrúa, México,
1981 (620 páginas).
- CARPIZO, JORGE y MADRAZO, JORGE: Derecho Constitucional; en In-
troducción al Derecho Mexicano; Tomo I, Instituto de Investi-
gaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981 (87 páginas).
- CARPIZO, JORGE: Sistema Federal Mexicano; en Los Sistemas Federa-
les del Continente Americano; UNAM-FOE, México, 1972 (493 pá-
ginas).
- CHUAYFFET CHEWOR, EMILIO: Derecho Administrativo; en Introducción
al Derecho Mexicano; Tomo I, Instituto de Investigaciones Ju-
rídicas, UNAM, México, 1981 (61 páginas).
- Comités Estatales de Planeación (COPLADE); Dirección General de
Fomento al Desarrollo Estatal, Secretaría de Programación y
Presupuesto, México, 1981 (64 páginas).
- Consulta Popular Planeación Democrática. Ciudad de México. Docu-
mento de Conclusiones y Recomendaciones; Departamento del Dis-
trito Federal, México, marzo, 1983 (28 páginas).
- Convenio Unico de Coordinación; Dirección General de Programación
Regional, Secretaría de Programación y Presupuesto, México,
1980. (15 páginas).
- Convenio Unico de Coordinación 1980 (Convenio Tipo); Secretaría
de la Presidencia, México, 1980 (35 páginas).
- Convenio Unico de Coordinación 1981 (Convenio Tipo); Secretaría
de la Presidencia, México, 1981 (34 páginas).
- Convenio Unico de Coordinación como un Convenio para el Desarro-
llo; Dirección General de Programación Regional, Secretaría
de Programación y Presupuesto, México, 1980 (27 páginas).
- COPLADE, Fórmula para la Planeación para el Desarrollo; Departa-
mento del Distrito Federal, México, 1984 (16 páginas).

- CORTÉS, HERNÁN: Cartas de Relación; 10a. ed., Porrúa, México, Colecc. "Sepan Cuentos..." No. 7, 1978 (330 páginas).
- COSSIO VILLEGAS, DANIEL et alii: Historia General de México; Tomo I, 3a. ed., El Colegio de México, México, 1981 (734 páginas).
- DE LA MADRID, MIGUEL: Distrito Federal (Monografía); Coordinación General de Documentación y Análisis, PRI, México, 1982 (73 páginas).
Ideología y Partido; 2a. ed., PRI, México, 1984 (409 páginas).
Planeación Democrática; Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983 (143 páginas).
- DE LA TORRE DE LA MORA, OMAR: La Descentralización en el Estado Federal Mexicano; Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad Anáhuac, México, 1984 (177 páginas).
- DE PINA VERA, RAFAEL: Diccionario de Derecho; 9a. ed., Porrúa, México, 1982 (492 páginas).
- Enciclopedia Salvat Diccionario; Salvat Editores, España, 1971.
- FAYA VIESCA, JACINTO: La Administración Pública Federal; Porrúa, México, 1979 (675 páginas).
Finanzas Públicas; Porrúa, México, 1981 (427 páginas).
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 22a. ed., Porrúa, México, 1982 (492 páginas).
- GONZÁLEZ BLACKALLER, CIRO y GUEVARA RAMÍREZ, LUIS: Síntesis de Historia de México; 17a. ed., Herrero, México, 1975 (417 páginas).
- GÓMEZ GONZÁLEZ BLANCO, LEOPOLDO: Las Instituciones Demoliberales del Estado Moderno; Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad Anáhuac, México, 1982 (262 páginas).
- GURRIA HERNÁNDEZ, MANUEL: El Doble Carácter del Distrito Federal; Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad Anáhuac, México, 1983 (192 páginas).
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO: Estado y Territorio; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981 (183 páginas).
- HAURIUO, ANDRÉ: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (Trad. del francés por José A. González Casanova); Ariel, España, 1971 (958 páginas).

- HELLER, HERMAN: Teoría del Estado (Trad. del alemán por Luis Toribio); 7a. reimpr. de la 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (341 páginas).
- LE FUR, DELOS, RADBRUCH y CARLYLE: Los Fines del Derecho; Bien Común, Justicia, Seguridad (Trad. por Daniel Kuri Breña); 4a. ed., UNAM, México, 1967 (97 páginas).
- LEWIS, ARTHUR: Teoría de la Planificación (Trad. del inglés por Esperanza del Castillo Paredes); la. reimpr. de la 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1984 (284 páginas).
- LINDSAY, A.D.: El Estado Democrático Moderno (Trad. del inglés por Vicente Herrero); Fondo de Cultura Económica, México, 1945 (414 páginas).
- LUGO VERDUZCO, ADOLFO: Tesis Partidistas; PRI, México, 1985 (292 páginas).
- MANNHEIM, KARL: Libertad, Poder y Planificación Democrática (Trad. del inglés por Manuel Durán Gili); 2a. reimpr. de la 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (441 páginas).
- Obras Públicas. Los Dos Primeros Años. Plan Nacional de Desarrollo; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985 (173 páginas).
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985 (432 páginas).
- Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1984. Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985 (270 páginas).
- Partido Revolucionario Institucional y el Plan Nacional de Desarrollo; Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI, México, 1983 (77 páginas).
- PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL: Lecciones de Filosofía del Derecho; 2a. ed., UNAM, México, 1984 (313 páginas).
- Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades; PICYGATEL-DDF, México, 1981 (422 páginas).
- Programa de Difusión y Capacitación al Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Proceso de Planeación 1984. Documento Básico; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984 (66 páginas).

- Programa de Mediano Plazo 1985-1988 del Departamento del Distrito Federal; DDF, México, 1985 (605 páginas).
- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE); DDF, México, 1984 (28 páginas).
- PRUPE. Edición para Consulta Pública; DDF, México, 1984 (32 páginas).
- Rectoría del Estado y Planeación; Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI, México, 1983 (52 páginas).
- RECASENS SICHES, LUIS: Sociología; 16a. ed., Porrúa, México, 1978 (682 páginas).
- RIVA PALACIO, VICENTE et alii: México a través de los Siglos; Tomos I-X, 17a. ed., Cumbre, México.
- RUIZ MASSIEU, J. FRANCISCO: Derecho Urbanístico; en Introducción al Derecho Mexicano; Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981 (41 páginas).
- SAMUELSON, PAUL: Curso de Economía Moderna (Trad. del inglés por Luis Sampedro); 17a. ed., Aguilar, España, 1979 (1004 páginas).
- SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Económico; Porrúa, México, 1981 (462 páginas).
- SILVA HERZOG FLORES, JESUS et alii: Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Cometidos del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XX; Porrúa, México, 1977 (788 páginas).
- Sistema Nacional de Planeación Democrática; 2a. ed., Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985 (117 páginas).
- Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal; Dirección General de Planificación, DDF, México, 1982 (72 páginas).
- TENA RAMIREZ, FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano; 18a. ed., Porrúa, México, 1981 (633 páginas).
- TERRES, MA. ELODIA: La Ciudad de México. Sus Orígenes y Desarrollo; Porrúa, México, 1977 (119 páginas).
- WITKER, JORGE: Derecho Económico; en Introducción al Derecho Mexicano; Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981 (155 páginas).