

2 ej
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

"CONCURRENCIA DE FUNCIONES FEDERALES
Y LOCALES PARA EL DESARROLLO URBANO DEL
DISTRITO FEDERAL Y ZONA METROPOLITANA DE
LA CIUDAD DE MEXICO, 1982-1986".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
RAUL GUZMAN LOPEZ

Director de la Tesis: Lic. Mauricio Valdez Rodríguez

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

C O N T E N I D O

			Pagina
		INTRODUCCION	4
	I	Antecedentes	10
		A.- Evolución Histórica	16
		B.- Situación Actual	28
		C.- Perspectivas	34
	II	Elementos del Desarrollo Urbano	38
		A.- Suelo Urbano	41
		B.- Vivienda	48
		C.- Equipamiento Urbano	51
		D.- Infraestructura Urbana	56
		E.- Agua Potable y Alcantarillado	58
		F.- Vialidad y Transporte	61
	III	Marco Jurídico del Desarrollo Urbano	66
		A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	70
		B.- Leyes	75
		1.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal	78
		2.- Ley General de Asentamientos Humanos	81
		3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	85

	Página
4.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	88
C.- Reglamentos	93
1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	96
2.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal	100
3.- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal	
D.- Planes y Programas de Desarrollo Urbano	106
1.- Plan Global de Desarrollo Urbano de 1980-1982	109
2.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano	112
3.- Plan General del Plan Director de Desarrollo Urbano	115
4.- Planificación del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México	119
5.- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal	121
6.- Programa de la Zona Metropolitana y la Región Centro	125

		Pagina
	7.- Programa de Mediano Plazo del Distrito Federal	129
CAPITULO	IV Política y Administración Urbana para el Distrito Federal	133
	A.- Política Urbana	137
	B.- Administración Urbana	142
	Conclusiones	148
BIBLIOGRAFIA		154

INTRODUCCION.-

En la sociedad mexicana se han generado fenómenos de desigualdad económica, política, social y cultural, motivados por el fortalecimiento de la industrialización y el crecimiento demográfico en las ciudades, que cuentan con centros de trabajo - mejor remunerado y con bienestar social, estos fenómenos han provocado la inmigración hacia el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, originando que la población se transforme de rural a urbana.

La constante inmigración ha provocado problemas urbanos serios como: crecimiento poblacional desproporcionado e irregular; escases de vivienda; establecimiento de asentamientos humanos irregulares localizados en zonas industriales, basurreos, cerros o predios agrícolas; hacinamientos humanos; falta de servicios públicos básicos; etc.

Como consecuencia de lo anterior, hacen falta escuelas, hospitales, viviendas, correos, jardines, canchas deportivas, se agudizan los problemas de tránsito, vialidad y transporte, contaminación ambiental, etc. o sea que los grandes conglomerados sociales, en realidad llevan una vida marginada del bienestar social soñado por los inmigrantes.

Estas manifestaciones han dado origen a la problemática urbana que enfrentan las autoridades del Departamento del Distrito Federal, así como de los estados y municipios que circundan al Distrito Federal que integran la zona Metropolitana de la Ciudad de México, las cuales conjuntamente tratarán de resolverla para lograr el bienestar de la comunidad.

Por lo tanto, las autoridades federales y locales tendrán que llevar a cabo el ordenamiento de los asentamientos humanos y del crecimiento industrial, mediante la concurrencia de funciones y responsabilidades establecida en la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1983, por lo que el término concurrencia, en este caso, se empleará dando a entender que las autoridades, los industriales y los ciudadanos deben participar conjuntamente para lograr soluciones.

El incremento y la concentración de la población se fortaleció al finalizar la lucha armada en 1920, estos fenómenos se acentuaron aún más después de la segunda guerra mundial, cuando el país se industrializó y generó cantidad de empleos especialmente en las áreas urbanas, otro factor que apoyó la aceleración de estos fenómenos, lo fue el desarrollo de las vías de comunicación, a través de las cuales se movilizó la pobla-

ción rural hacia el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Estos fenómenos señalan un marcado desequilibrio en la distribución de la población y en las actividades productivas, acarreando un déficit en la prestación de los servicios públicos (suelo, equipamiento, infraestructura, transporte, etc).

Tales fenómenos se dieron porque la población rural y las actividades industriales se concentraron principalmente en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que actualmente cuenta con 16 Delegaciones Políticas, 53 municipios del Estado de México y 1 de Hidalgo, todos y cada uno con su problemática urbana.

El cambio que ha sufrido la distribución de la población en las últimas décadas, ha planteado la necesidad de definir conjuntamente políticas urbanas, estructurar la administración pública y establecer la normatividad que permita lograr el desarrollo urbano para poder proporcionar mejores condiciones de vida a los habitantes.

Para alcanzar los objetivos de la política y la administración urbana, las autoridades federales y locales participan conjuntamente para crear el marco institucional y jurídico-administrativo para promover la participación concurrente en la solución de la problemática urbana.

Ante la necesidad de contar con el marco jurídico que permita planificar el desarrollo urbano, el gobierno promovió modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política en los cuales se establece la concurrencia de funciones y responsabilidades federales y locales de los niveles de gobierno incluyendo al Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Es así que el marco de referencia de esta tesis se relaciona con la concurrencia de funciones y responsabilidades para lograr el control del incremento y la concentración demográfico-industrial, para solucionar la problemática urbana producida por estos fenómenos que afectan a los habitantes.

Por lo que esta investigación tratará el contexto general de la política y la administración urbana, encaminadas conjuntamente al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social de los habitantes, a través de la citada concurren---

cia, aunque es difícil generalizar, en virtud de que los problemas difieren en magnitud, cantidad, calidad, estilo de vida y organización social de cada entidad y centro de población.

Es importante señalar que la denominación de Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se empleará genéricamente sin distinción de áreas (urbanas, verdes, ecológicas, pobladas o despobladas, agrícolas, etc.) y sin tomar en cuenta el resto de estados y municipios que conforman la zona conurbada del centro, decretada el 6 de octubre de 1976 (Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala).

En el capítulo I, la evolución histórica de la función de desarrollo urbano, el apartado de antecedentes se remonta al inicio de la vida independiente (1821) hasta nuestros días (1986), la situación actual refleja la difícil situación, y las perspectivas hacen mención de la problemática urbana a la que se enfrentarán las autoridades federales y locales en el año 2000.

En el capítulo II, se tratan los elementos básicos que deberán contener la elaboración y actualización de los planes y programas de desarrollo urbano (nacional, estatal, regional,

centro de población y del Distrito Federal).

En el capítulo III, se analiza el marco jurídico que considera los instrumentos legales como son: leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano aplicables al Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En el capítulo IV, se pretende separar a la política y a la administración urbana y a fin de cuentas se concluye la dificultad de separar esta dicotomía.

Por último, en las conclusiones se hacen algunas referencias y comentarios por los cuales no se ha podido dar solución a la problemática urbana que afecta al Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

CAPITULO I.- Antecedentes.

Los asentamientos humanos del mundo se originaron "cuando los seres humanos llegaron a habitar y poblar un determinado lugar o región de la tierra, esto dió inicio al crecimiento y concentración de la población que en un principio ocurrió sin más límites que los impuestos por la Geografía y con posterioridad por simple curiosidad de los hombres al querer explorar y conquistar los confines de la tierra que los rodeaban". (1)

La Política y la Administración Urbana se dieron simultáneamente con la conformación de los pueblos y ciudades que fueron fundando los asentamientos humanos, por que desde entonces "ya se reunían aquellos hombres que tenían conocimientos y/o capacidad en urbanismo, y en dichas reuniones se llevaban a cabo estudios y análisis de la problemática urbana que ya afectaba la vida y el bienestar social de los habitantes, en esas reuniones se trataba de encontrar las mejores soluciones a la problemática conforme a las condiciones y medios con que se contaban en la época". (2)

-
- (1) Secretaría de Programación y Presupuesto, el Sector Asentamientos Humanos en el III Informe de Gobierno, Cuadernos de Divulgación No. 8, México, D.F. Abril de 1980, Pag. 8
- (2) Minor Trujillo, Arturo, Investigación Urbanística, Pag. 175.

Al correr el tiempo, surgió la revolución industrial, su crecimiento y concentración se ha generado dentro de las ciudades, lo que ha traído como consecuencia la concentración demográfica en las mismas, estos hechos han llamado la atención e intervención del Estado para llevar a cabo la ejecución de programas que se requieren "y así lograr el equilibrio del crecimiento y la concentración (población-industrial), en coordinación con los niveles de gobierno participantes para poder proporcionar beneficios a la humanidad y evitar la difícil supervivencia" (3)

Con referencia a lo anterior, en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se distinguen algunas características como la de contar con la tasa más alta de crecimiento demográfico, así como con la concentración industrial, estos fenómenos han generado graves problemas urbanos que afectan el bienestar de la comunidad por la manifestación descontrolada del proceso de metropolización.

Algunos de los fenómenos urbanos que genera este proceso son: expansión de áreas urbanas, así como problemas y retrasos en la dotación de los servicios públicos que requiere la población para su bienestar.

(3) Goldsmith, Edward, et.al., *Proyecto para la Supervivencia*, Editorial ENECE, Argentina, 1973, pags. 9 a 11.

Para lograr atender las necesidades de los servicios públicos que requiere la población, se han establecido políticas, competencias, atribuciones, y se han formulado planes, programas y acciones de desarrollo urbano además el gobierno propuso - iniciativas de ley para establecer la concurrencia de funciones y responsabilidades federales y locales y lograr el desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Para el cumplimiento de las políticas correspondientes, el poder ejecutivo federal, estableció dependencias y entidades con las cuales se auxilia y mediante las que trata de llevar a cabo la elaboración, ejecución, control y actualización de los proyectos, planes, programas y acciones de desarrollo urbano.

Por ello la Administración Pública Federal, se considera como el "conjunto de dependencias y entidades que son el principal instrumento administrativo del poder ejecutivo federal, que en sus atribuciones y competencias fijan las políticas, la normatividad y los lineamientos para la formulación, ejecución, vigilancia y actualización de los proyectos, planes, programas y acciones del desarrollo urbano"⁽⁴⁾, en los cuales se incluye el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México con carácter prioritario.

(4) Duhalt Krauss, Miguel, Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, México, 1970. Pag. 96.

Para lograr instrumentar con eficiencia y eficacia las políticas de asentamientos humanos y las del desarrollo urbano en todos los niveles, se han tenido que proponer iniciativas de ley para hacerle las modificaciones necesarias a la Constitución Política, se propusieron modificaciones y adiciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que venía rigiendo las estructuras orgánico-funcionales de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal desde el año de 1958.

La anterior ley fue sustituida con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y las modificaciones y adiciones que se le hicieron a esta se publicaron también en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - dió origen a la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y las modificaciones y adiciones, propusieron la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tanto la primera como la segunda se le asignaron las atribuciones y competencia para adecuarse a los requerimientos del desarrollo urbano y en virtud de la problemática urbana por la que atraviesa el Distrito Federal y Zona Metro-

politana de la Ciudad de México, se le asignó a ésta su respectiva prioridad para llevar a cabo la aplicación de las acciones necesarias.

Para lograr establecer la concurrencia de las funciones y responsabilidades federales y locales en materia de desarrollo urbano, en primera instancia se presentaron al Congreso de la Unión las iniciativas de Ley para poder decretar las reformas y adiciones a la Constitución Política (artículos 27, 73 y 115), así como a la Ley General de Asentamientos Humanos.

"Estas reformas y adiciones dieron origen a la legislación para resolver los problemas urbanos que enfrenta en la actualidad el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a través de los vínculos necesarios para lograr la coordinación y congruencia de los planes, programas y acciones de desarrollo urbano dentro de un esquema de responsabilidad institucional compartida". (5)

Las acciones concertadas por las autoridades, deben responder a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, por lo que las reformas y adi-

(5) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Las Bases y Los Instrumentos Legales, México, D.F., Julio de 1978, Pag. 7.

ciones propuestas a la Constitución Política, a las leyes federales y locales (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, etc.), a los reglamentos y demás disposiciones legales relacionadas con el desarrollo urbano, que han tratado de solucionar la problemática urbana que enfrenta el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México a través de funciones concurrentes y con las atribuciones y competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano - 1983-1988.

Todas estas medidas que pretenden conjuntamente lograr una adecuada distribución equilibrada de la población y de la industria están orientadas básicamente al logro de una mejor calidad de vida en beneficio de los habitantes.

A.- Evolución Histórica.

Los asentamientos humanos a través de la historia han presentado una serie de constantes y patrones en la evolución de la población, tales como el hecho de asentarse en aquellos sitios que contaban con agua y alimentos necesarios para lograr la supervivencia, estas condiciones se dieron en México cuando surgieron los primeros asentamientos humanos.

Hoy al hacer un análisis de dichas condiciones, resulta que el sitio elegido por los antepasados dan la impresión de que no fueron los correctos, pero no es así, lo que sucede es que "el crecimiento demográfico ha sido muy acelerado, somos en la actualidad demasiados habitantes porque contamos con un alto nivel en la tasa de natalidad, y siendo demasiados hemos transformado el medio ambiente ocasionando serios problemas urbanos" (6) tanto en la República Mexicana, como en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El desarrollo urbano tiene antecedentes de raíces prehispánicas que se consolidaron durante la época de la colonia española, en la cual surgió un sistema urbano con relaciones de dominio y dependencia mantenidas a lo largo de 300 años - - -

(6) Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit. Pag. 9.

(1521-1821), durante este período se propició el desarrollo urbano e industrial del altiplano y de la zona centro del país, - desde entonces el Distrito Federal ha constituido un lugar preeminente dentro del Sistema Político Mexicano, en virtud de que este juega el importante papel de ser el centro de las decisiones políticas y jurídico-administrativas del país como del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El movimiento de independencia cortó los lazos de la colonia española, y al consumarse esta, "la Soberana Junta Provisional de Gobierno creó varios ministerios entre los cuales figuraba el de relaciones exteriores e interiores (8 de noviembre 1821), al cual se le encomendó dentro de sus atribuciones y competencia, la responsabilidad de atender las obras públicas para lograr el desarrollo urbano nacional" (7) y del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para lograrlo las funciones de política y administración urbana debido a los constantes cambios en la administración pública se han ido reubicando en diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

A continuación se presenta cuadro resumen en el cual se indica la ubicación de las funciones de política y administración urbana en la evolución de la Administración Pública Federal - (1821-1988).

(7) *Presidencia de la República, Manual de Organización del Gobierno Federal, México, 1982, págs. 533-534.*

CUADRO RESUMEN DE LA REUBICACION DE LAS FUNCIONES DE POLITICA Y ADMINISTRACION URBANA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

P E R I O D O	MINISTERIO O SECRETARIA
De 1821 a 1836	Relaciones Exteriores e Interiores.
De 1836 a 1841	De lo Interior.
De 1841 a 1843	Relaciones Exteriores e Interiores.
De 1843 a 1853	Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
De 1853 a 1861	Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
Feb. a Abr. 1861	Estado y del Despacho de Fomento.
Abr. a Jun. 1861	Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
Jun. a Dic. 1861	Fomento.
De 1861 a 1891	Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
De 1891 a 1917	Comunicaciones y Obras Públicas.
Abr. a Dic. 1917	Comunicaciones.
De 1917 a 1937	Comunicaciones y Obras Públicas.
Jun. a Dic. 1937	Comunicaciones y Transportes.
De 1937 a 1940	Comunicaciones y Obras Públicas.
De 1940 a 1946	Comunicaciones y Transportes.
De 1946 a 1958	Comunicaciones y Obras Públicas.
De 1958 a 1976	Obras Públicas.

De 1976 a 1982	Asentamientos Humanos y Obras Pú bl icas.
De 1982 a 1988	Desarrollo Urbano y Ecología.

En la Mayoría de los períodos antes citados, los gobernantes han empleado el concepto de desarrollo urbano en los proyectos planes, programas y acciones como uno de los objetivos primordiales, este hecho se puede confirmar con el análisis efectuado a los Informes Presidenciales desde 1824 hasta - - 1986.

P R E S I D E N T E	A Ñ O	CONCEPTO DE DESARROLLO
Guadalupe Victoria	1824	Colonización de las - Costas.
Valentín Gómez Farfás	1833	Colonización de terrenos que proporcionaban la - subsistencia y comodidad a muchas familias.
Benito Juárez G.	1869	Fomento a la Coloniza-- ción.
Porfirio Díaz	1896	Consolidar la propiedad, raíz de la República, - localización Industrial, articulación del Sistema Ferroviario.
Francisco I. Madero	1912	Obras de Drenaje del Valle de México para desā parecer los pantanos y - convertir los terrenos en fuentes de riqueza. -
Venustiano Carranza	1917	Terrenos baldíos, terre

		nos nacionalizados, trabajos topográficos para catastro, construcción y conservación de monumentos, inventario del patrimonio cultural, etc.
Lázaro Cárdenas	1934	Redistribución de la población rural y colonización interior.
	1935	Primer Plan Senexal, - Obras de desague del Valle de México, captación y distribución de agua potable.
Adolfo López Mateos	1958	Adopción de normas, técnicas y métodos para el debido encauzamiento de las inversiones públicas.
	1960	No malograr las inversiones, acometer obras de fomento e interés general e implementar en coordinación con las autoridades los planes reguladores de desarrollo urbanístico.
Gustavo Díaz Ordaz	1964	Dividió al país en 8 zonas, 70 Regiones internas y 5 regiones especiales.
	1968	Implantó el Programa Nacional de Obras Públicas para dotar de infraestructura urbana a localidades con 500 a 2,500 habitantes.
Luis Echeverría A.	1970	Propone la Descentralización de la Economía, creando "polos de desa-

		rrollo" que incida en - la concentración demo-- gráfica.
	1973	Propuso Reformas y Adi-- ciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Cons-- titución Política que -- sirvan de base para pro-- mulgar la Ley General -- de Asentamientos Huma-- nos.
José López Portillo	1976	Propuso Reformas en la -- Administración Pública Federal para adaptarse -- a las necesidades del -- Desarrollo Urbano (Ley -- Orgánica de la Adminis-- tración Pública Fede--- ral).
	1982	Aprobó la expedición - del Plan Nacional de De-- sarrollo Urbano y del -- Plan Global 1980-1982.
Miguel de la Madrid H.	1982	Propuso Reformas y Adi-- ciones a la Ley Orgáni-- ca de la Administración Pública Federal.
	1983	Expidió el Plan Nacio-- nal de Desarrollo 1983-- 1988.
		Programa de Desarrollo de la Zona Metropolita-- na de la Ciudad de Méxi-- co y Región Centro.

La descripción anterior denota la acción gubernamental y el -
tema de la colonización permanece como un enunciado recurren-

te en los informes presidenciales y en los planes, programas y acciones de desarrollo urbano desde el primer informe - - (1824) hasta el sexenio de Luis Echeverría Alvarez (1970- - 1976), por ser de gran importancia para la nación. (7)

Conviene hacer resaltar que al iniciarse el proceso revolu-- cionario de México, la estructura urbana del país paralela-- mente muestra una gran expansión en las ciudades de mayor im-- portancia, a partir de entonces los aspectos políticos y eco-- nómicos acaparaban la atención de los mensajes de la Nación, ya que se empezaba a hablar de redistribución de la pobla--- ción y de la colonización del interior, además se logró la - implantación del primer Plan Sexenal (1935) como un esfuerzo por formular un grupo coherente de objetivos para el programa de gobierno del General Lázaro Cárdenas.

Fue hasta 1929 que se creó "el Departamento del Distrito Fe-- deral con catorce delegaciones para dar atención a la proble-- mática urbana del Distrito Federal, desde entonces cuenta - con las atribuciones para cumplir con la responsabilidad en_ la planeación del desarrollo urbano. A mediados de los años

{7} *Ibidem.* - {Resumen}.

30's fue expedida la Ley de Planificación del Distrito Federal y se inició la elaboración del Plan de Desarrollo de la Ciudad de México, que previó la existencia de un plano regulador de la misma, esta ley tuvo una vigencia de 40 años llegando a su apogeo en los años 50's". (8)

A partir de 1940 se dieron las condiciones para fomentar el crecimiento urbano e industrial, en esa época se manifestó la macrocefalea urbana en los desequilibrios regionales y en el desordenado crecimiento de las ciudades debido a los movimientos migratorios que tendieron a aumentar el desequilibrio y la desigualdad económica, política y social.

Fue en el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), cuando se habló de desarrollo urbano, en ese período se adoptaron normas técnicas, métodos y especificaciones con el propósito de no malograr las inversiones hechas en las obras de fomento e interés general para la población además de implantaron los planes reguladores de desarrollo urbanístico.

En la década de los 60's el nivel de vida de los habitantes

(8) Departamento del Distrito Federal, Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, México 1984, pag. 7.

del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México se empezó a deteriorar a causa de los fenómenos antes - mencionados y por la anarquía urbana, al final de esta década se promulgó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En 1970 se iniciaron los estudios para establecer la legislación urbana y como resultado de los mismos se logró la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975), y del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976) estos instrumentos constituyen un avance para lograr el ordenamiento del crecimiento y la concentración urbana.

Así mismo el 29 de diciembre de 1976 se promulgó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la - - - - - cual se contempló la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas que se le asignaron atribuciones y competencia para ordenar los asentamientos humanos, y el desarrollo urbano, en esta dependencia se concentraron atribuciones y competencias que se encontraban dispersas en diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.

En esta Secretaría se formularon programas prioritarios en -

materia de planeación del desarrollo urbano para todos los niveles de gobierno con tres objetivos principales: primero - la adecuada ubicación de las acciones en el territorio; segundo lograr el bienestar de los habitantes y tercero concentrar y coordinar las acciones del gobierno federal que se traducen en programas intersectoriales.

Durante este período (1976-1982) se elaboraron y expidieron: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; 31 Planes Estatales y 2377 Planes Municipales bajo el sistema de autoplaneación.

Posteriormente el 29 de diciembre de 1982 la expedición del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dieron origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que se le transfirieron atribuciones de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia; y de Pesca, en materias de política general de asentamientos humanos, distribución de la población, ordenamiento territorial, vivienda, desarrollo urbano, ecología, equipamiento e infraestructura urbana, etc.

En este segundo intento la administración pública logró una visión de conjunto de los múltiples aspectos que inciden en la calidad de la vida del hombre y se procede a atenderlos a

través de esta estructura orgánico-funcional.

Es así como el gobierno tiene establecida una estrategia planeada y considerada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que tiene como instrumento básico el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1984-1988 en el que se enmarcan los lineamientos para la formulación del programa de desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

También en 1983 el Departamento del Distrito Federal propuso el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, que define diversos lineamientos para reordenar el proceso de desarrollo urbano y lograr el bienestar de la comunidad.

En 1984 se constituyó el Comité de Planeación de Desarrollo Urbano, que se incorporó al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se dió a conocer el compromiso del gobierno del Distrito Federal para el período 1984-1989. Además se estableció el vínculo con las reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y a su ordenación reglamentaria, en esta época se elaboraron también el Programa Director para el Desarrollo Urbano y Ecológico del Distrito Fe-

deral y 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

El interés del gobierno a lo largo de la historia se ha orientado a proporcionar a los habitantes la dotación de servicios públicos básicos para lograr los mínimos de bienestar y condiciones óptimas de vida, teniendo como base la Constitución Política, las distintas leyes, los reglamentos, los decretos y demás disposiciones legales para la elaboración y actualización de los planes, programas y acciones de desarrollo urbano.

En la última década la parte fundamental de esta actividad - planificadora ha tenido una labor de promoción y asesoría destinadas a lograr que las autoridades responsables adopten las decisiones políticas y jurídico-administrativas para actualizar los planes y programas de desarrollo urbano que se requieren para el bienestar de los habitantes del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

B.- Situación Actual.

El crecimiento demográfico-industrial en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México son por hoy los fenómenos que afectan la vida económica, política, social y cultural de los habitantes debido a que estos han modificado la forma de vida de la sociedad mexicana.

De acuerdo a la investigación documental realizada, se detectó que el crecimiento demográfico obedece a dos importantes razones: por un lado la migración ha tenido gran significación para las personas debido a que representa para ellas un ascenso a la libertad y al mejoramiento económico y socio-cultural, pero la realidad revela una crisis social por la incapacidad del gobierno para la formulación de planes, proyectos, programas y acciones de desarrollo urbano dinámicos, viables y congruentes para enfrentar la problemática urbana; por otro lado, el aumento natural demográfico se debe a que actualmente con los avances médicos y científicos nacen más y mueren menos, lo que hace que se cuente con una elevada tasa de natalidad que provoca la explosión demográfica.

Por otra parte la expansión, el crecimiento y la concentración de la industria también constituyen una problemática pa

ra las autoridades en virtud de que ésta fomenta el crecimiento demográfico generador de los problemas del desarrollo urbano.

Estos problemas se pretenden enfrentar con la concurrencia de funciones y responsabilidades federales y locales para cumplir con las políticas y acciones urbanas en busca de nuevos horizontes que permitan lograr el ordenamiento urbano del Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La población actual es de casi 18 millones de habitantes, de los cuales más de 10 millones radican en el Distrito Federal, lo que equivale a concentrar aproximadamente el 20% de la población nacional en la milésima parte del territorio de la República.

A partir de 1940 más de la mitad del crecimiento urbano ha sido irregular, ha invadido tierras comunales y ejidales, por lo que el área urbana ha pasado del 8% (1940) al 40% (1978) y se ha multiplicado 10 veces en su superficie en el mismo período.

Así tenemos que la densidad de la población en el área urbana ha llegado a ser de 160 habitantes por hectárea, y el creci-

miento urbano ha sido expansivo y desarticulado, por lo que se enfrentan graves problemas físicos y sociales.

En 1984 "el 46% de la producción nacional, el 44% del producto interno bruto, el 33% de la inversión pública federal, el 20% del presupuesto federal, el 25% de la población económicamente activa, más del 58% vive del sector terciario, el 40% de la población está empleada o subempleada y el 33% de los empleados de la Administración Pública Federal se encuentran concentrados en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México".(9)

La población tiene un crecimiento acelerado, esto se explica en virtud de que a principios del siglo había cerca de 14 millones y en la actualidad se rebasan los 70 millones de habitantes, este cambio cuantitativo nos da otro cualitativo debido a que la población se ha transformado de rural a urbana por la constante migración, siendo esta uno de los aspectos más relevantes de este fenómeno por que los habitantes se concentran cada vez más en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con la ilusión de conseguir fuentes de trabajo mejor remunerado y servicios públicos que no se encuentran en el medio rural donde nacieron o radican.

(9) Departamento del Distrito Federal, Op.Cit. Pags. 10 a 13.

El proceso de migración está orientado a unos cuantos centros urbanos donde se concentra la mayoría de los inmigrantes, esta situación refleja los extremos que caracterizan el problema de los asentamientos humanos, que son la concentración y la dispersión de la población, así mismo la distribución geográfica muestra desequilibrios porque como se ha estado citando, la mayor parte de los habitantes y de la industria se localizan en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La conformación de la actual estructura urbana dificulta la dotación de servicios públicos, equipamiento e infraestructura, el aprovechamiento de recursos productivos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución de las inversiones públicas muestra una marcada concentración de fuertes volúmenes.

Por otra parte el tamaño y la localización de los mercados también favorecieron el crecimiento industrial y de la población, como resultado de ello y como ya se citó, la mayor parte del producto interno bruto aportado ha sido aportado por el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La condensación de la población y de la industria, es un producto histórico, político, cultural y geográfico, el acelerado crecimiento poblacional que se ha experimentado, nos hace figurar entre las ciudades de mayor densidad demográfica del mundo. Debido a que gran parte de los recursos económicos se concentran en el Distrito Federal, esto hace que el proceso - de desarrollo urbano sea lento y costoso.

El acelerado crecimiento además de causar desequilibrio, ha - originado fuertes desigualdades sociales, donde la marginali- dad urbana afecta a millones de personas, porque esta pobla-- ción carece de los ingresos suficientes para solventar sus necesidades básicas.

Entre los problemas que enfrenta el desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México destacan: la orografía; la sismicidad; la especulación del suelo urbano; la escasez de agua; la contaminación; falta de vivienda y de transporte público eficiente; etc.

De estas problemáticas, el abastecimiento de agua potable - - afronta situaciones de dos tipos: por un lado, los recursos - hidráulicos no son suficientes para satisfacer los diferentes usos; y por otro lado se presentan deficiencias en la opera--

ción del sistema del suministro del vital líquido, también el transporte colectivo se caracteriza por la falta de una planeación integral para el desplazamiento de bienes y personas, lo que genera una demanda cada vez mayor de espacios para estacionamientos y vialidad, además de ser un factor predominante que contribuye a la contaminación ambiental.

C.- Perspectivas.

La problemática que representa el desarrollo urbano, hace necesario referirse al proceso general de urbanización, para así poder asentar las bases del futuro del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, o sea que la problemática urbana en este caso se analiza como parte de un proceso más amplio.

La directriz del crecimiento y la concentración-demográfico-industrial, se manifiesta en las políticas de desarrollo urbano, por sus implicaciones en la vida económica y social de los habitantes, los cambios en las estructuras que originados por la migración en diferentes magnitudes establecen las condiciones de los fenómenos urbanos para entrar a un período de ordenación urbana.

El proceso de concentración-dispersión de los asentamientos humanos y la concentración industrial se agravarán muy pronto si no se logran modificar las tendencias actuales, estas crearán fuertes contradicciones, para satisfacer las necesidades básicas (servicios urbanos, vivienda, transporte, infraestructura y equipamiento urbano), debido a que dicha concentración representará más de la mitad de la población total del país y

de la actividad industrial.

Si persiste el "ritmo de crecimiento poblacional (3.4%) anual en el año 2000 llegaremos a ser aproximadamente 130 millones de habitantes en la República, y en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuya tasa de crecimiento es la más alta a nivel mundial (4.3% anual) se llegará a contar con aproximadamente 31 millones de ciudadanos, aún - aplicando el programa de planificación familiar, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que si se logra reducir la tasa de natalidad (1%) al año 2000, los 130 millones se podrían reducir a 104 millones de habitantes" (10)

En estas condiciones el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, seguirá siendo el principal punto de atracción y significará el mayor porcentaje de concentración poblacional en un área reducida, por otro lado, las tendencias que durante las últimas décadas ha tomado la actividad industrial, se puede afirmar que su concentración persistirá en razón de las dificultades que plantea la relocalización de las plantas existentes, aún cuando se están llevando a cabo promociones de ubicación y reubicación en las zonas y centros prio

(10) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Desarrollo Urbano en México, México, 1982, Pag. 106.

ritarios para generar nuevos centros de atracción y consolidación de mercados que contribuyan a disminuir esta concentración.

Tomando en consideración el "déficit actual y el nacimiento - de casi 40 millones, de aquí al año 2000 es de esperarse grandes demandas en materia de equipamiento e infraestructura urbana, servicios urbanos, transporte público, vivienda, etc. - por las presiones de la población y por el ritmo de urbanización" (11)

Para darle una mejor orientación a estas situaciones, en el caso particular del Distrito Federal se formularon el Plan Director del Plan de Desarrollo Urbano y 16 Planes Parciales Delegacionales.

Lo anterior servirá "para afrontar el desequilibrio entre el medio rural y urbano, debido a que en el primero no presentará alternativas de arraigo para los habitantes; y en el segundo la ausencia de ciudades medias que absorban el crecimiento demográfico-industrial, repercutirán en la insatisfacción de las demandas de servicios urbanos considerados como básicos" (12)

(11) *Ibid.*

(12) *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.Cit.Pag.107.*

Por lo tanto el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México pronto duplicará el número de habitantes, y con este fenómeno llegaremos a ser la urbe más grande del mundo, lo anterior agudizará el crecimiento urbano irregular, afectará áreas privadas, zonas ejidales y comunales, y el área urbana invadirá el Valle de México y se extenderá a los Estados de México, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y Morelos que forman parte de la zona conurbada del centro decretada el 6 de octubre de 1976, pero como se aclaró al principio que para efectos de esta investigación únicamente tomaremos en consideración los municipios que circundan el Distrito Federal que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Al principio del siglo XXI la densidad de población será de más de 200 habitantes por hectárea, esta situación provocará graves congestionamientos al grado de que las autoridades de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal tendrán que atender en algunos casos a casi 3 millones de habitantes y proporcionarles los servicios públicos necesarios.

Respecto a la "concentración industrial, antes de 15 años atraerá entre el 50 y el 60% de la producción nacional, se tendrá una participación en el producto interno bruto del 48 al 64%, se demandará una inversión pública del 34 al 45% y el 40% de la población económicamente activa se ubicará en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México".

(13)

(13) Departamento del Distrito Federal, Op. Cit. Pag. 10.

CAPITULO II.- Elementos del Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es el instrumento básico de la política urbana, que establece entre sus objetivos: racionalizar la distribución de la población y la industria en el territorio nacional; promover el desarrollo integral y equilibrado en los centros de población; y propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, vialidad y transporte, etc.

El Plan determina prioridades para apoyar el equilibrio de los fenómenos de concentración de la población rural y la actividad económica particularmente en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Los elementos del desarrollo urbano se expresan fundamentalmente en la elaboración de los programas de: suelo urbano; equipamiento urbano; infraestructura urbana; vivienda; vialidad y transporte; etc., estos programas están orientados a determinar la definición de los objetivos que sirven de base a las acciones de los gobiernos de la federación y del Distrito Federal, además, estos programas fueron estructurados en

congruencia con la metodología establecida en el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano Nacional.

Las políticas de los planes y programas orientan y regulan la presupuestación y el ejercicio de la inversión pública federal y local, cuya ejecución es prioritaria e identifica los instrumentos de carácter jurídico, financiero y administrativo que definen el desarrollo urbano del país, así como del Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El desarrollo urbano atendido por el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se materializa en dos vertientes básicas y complementarias; la elaboración de planes de desarrollo urbano de orden territorial (nacional, estatal, de zona conurbada del centro de población) y la ejecución de los programas sectoriales para cada uno de los componentes (suelo urbano, vivienda, equipamiento, infraestructura, vialidad y transporte, etc.), de esta forma los planes señalan la ubicación de la acción y los requerimientos específicos y los programas expresan las políticas, estrategias e instrumentos para su consecución.

En fin los elementos básicos para el desarrollo urbano que se

deben de incluir en la elaboración de los planes, proyectos, programas y acciones son: Suelo Urbano, Vivienda, Equipamiento, Infraestructura urbana, Agua potable y alcantarillado, Vialidad y transporte, con la única finalidad de lograr bienestar de la comunidad tanto de la Nación como de la capital de la República.

A.- Suelo Urbano.

El suelo es "un recurso natural no renovable, imprescindible para cualquier actividad urbana, constituye un soporte necesario y fundamental para la realización de las actividades económicas (industria, comercio, etc.) y de medios de vida (vivienda, servicios, equipamiento) por lo tanto requiere de una inversión que lo habilite para estos fines, es decir que debe ser producido como urbano por lo tanto, el suelo urbano como elemento susceptible de apropiación se considera el factor clave para la ordenación del desarrollo urbano". (14)

Estos fundamentos están considerados en el artículo 27 constitucional, donde se prevee el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar el desarrollo urbano y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, - - aguas y bosques para ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento de los centros de población.

"La Ley General de Asentamientos Humanos, establece la concurrencia de las funciones y responsabilidades de todos los ni-

(14) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op. Cit. Pag. 187.

veles de gobierno en materia de planeación y administración - del desarrollo urbano, lo cual se materializa en la elabora-- ción y actualización de los planes de desarrollo urbano (Na-- cional, Regional, Estatal, Municipal, Centros de Población y_ del Distrito Federal) y señala la necesidad de establecer pre_ visiones para así lograr que se satisfagan los requerimientos de tierra urbana en cada centro de población, considerando el crecimiento poblacional y físico; las carencias de vivienda, _ las necesidades de equipamiento; y las condiciones urbanas pa_ ra el bienestar colectivo sobre la base de que cada familia - pueda disponer de un predio para construir su vivienda o de - un espacio suficiente para un departamento". (15)

Agrega la Ley que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecolo_ gía propondrá al Ejecutivo Federal las adquisiciones a nivel_ nacional y del Distrito Federal, y en atención a los requeri_ mientos específicos de suelo urbano determinará las condicio_ nes para la enajenación de predios.

Lo anterior, en virtud de que el cambio de la población de ru_ ral a urbana-industrial ha tenido efectos sobre la aprobación y usos del suelo urbano, proceso condicionado en lo social -

[15] *Ley General de Asentamientos Humanos, D.O. Marzo 1984.*

por las altas tasas de crecimiento demográfico y la migración (campo-ciudad); y en lo económico, por el crecimiento y la concentración de las actividades industriales particularmente en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La magnitud de estos crecimientos (demográfico-industrial) tienen un gran impacto en la demanda de suelo urbano, transformándolo en un alto valor por lo escaso, esta situación aunada al proceso inflacionario, provoca en forma desproporcional un aumento en su precio, lo cual restringe el acceso a los grupos de menor ingreso.

Por lo tanto los requerimientos del suelo urbano, deben de vincularse con los estratos económicos y con la capacidad de ingreso de la población, de escasos recursos, que habitan en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Es así que la acción del gobierno en materia de suelo urbano ha estado dirigida a la regulación del crecimiento de la Ciudad de México y Zona Metropolitana, mediante la aprobación de fraccionamientos, así como la integración urbana en zonas irregulares mediante la regulación de la tenencia de tierra

realizada por vfa de la expropiación.

Para los programas de vivienda, el suelo urbano, es particularmente crítico, su disponibilidad, localización y costo condiciona los procesos habitacionales, enfrentandose con diversos problemas para contar con una reserva de tierra para el desarrollo de las acciones; los altos valores del suelo evitan la posibilidad de atención a los estratos de menor ingreso y obligan a la adquisición en localización inadecuada que dificultan la prestación de servicios públicos básicos (equipamiento, infraestructura, vialidad y transporte).

Para resolver esta situación, se considera fundamentalmente necesaria la acción directa del Gobierno Federal y Local en materia de Política y Administración Urbana, particularmente mediante una oferta al alcance de los grupos de bajos ingresos, de lo contrario esta situación seguirá provocando la generación de una oferta limitada de suelo urbano, en relación con las necesidades reales, un crecimiento urbano costoso y desarticulado y el desaprovechamiento de infraestructura y equipamiento existentes, así como normas e instrumentos desvinculados entre sí y valores crecientes del suelo. En consecuencia, de mantenerse las tendencias actuales, es posible no solo que la situación persista, sino que se deteriore en relación al

crecimiento demográfico y a las tendencias identificadas en el mercado.

La política de suelo urbano debe enmarcarse en los propósitos del desarrollo urbano como requisito fundamental, incorporando la dimensión social como objeto de la planeación misma, lo que implica conceptualizar este recurso no solo como un bien aprovechable, sino como un satisfactor de las necesidades básicas de la población.

"El Programa Nacional de Suelo Urbano y Reservas Territoriales, plantea las acciones del sector público en la materia, estableciendo la congruencia y articulación con el desarrollo económico". (16)

En el aspecto social, el Programa se vincula con el principio de asegurar mínimos de bienestar a la población; en la estructura territorial, se identifica la tierra necesaria para lograr una mejor distribución de la población, el desarrollo de ciudades medias, la integración del Sistema Urbano Nacional y el cumplimiento de los planes operativos para poder asegurar un desarrollo urbano eficiente y justo.

(16) Programa Nacional de Suelo Urbano y Reservas Territoriales, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, 1981.

Los objetivos en materia de suelo urbano se basan en los vértices de justicia y bienestar social y se incorporan en los principios de disponibilidad para bienes y servicios, justicia distributiva, eficiencia administrativa y de organización de productores como consumidores y se han integrado en forma congruente con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La disponibilidad de bienes y servicios en materia de suelo urbano, significa asegurar el suelo urbano y las reservas territoriales en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las necesidades de la población del Distrito Federal y Zona Metropolitana en la Ciudad de México.

Las líneas de acción para incorporar al desarrollo urbano las áreas irregulares, pretenden asegurar la tenencia del suelo a los grupos sociales afectados por su marginación y asegurar las posibilidades de construir o mejorar su vivienda y dotarla de servicios, para lo cual se considera como punto de partida la capacidad de pago de la población de acuerdo a su ingreso.

Así mismo se recurre a la simplificación de los procedimientos administrativos y a la disminución de los costos y tiempo, además de la actualización de los procesos de regularización

de la tenencia de la tierra y a la habilitación jurídico-administrativa para el establecimiento de nuevos procedimientos para el cambio de uso del suelo de rural a urbano.

B.- Vivienda.

La Vivienda como problema del desarrollo urbano del Distrito Federal, resulta ser parte importante del ordenamiento territorial lo cual implica aspectos relativos a programas de: suelo urbano; infraestructura urbana; equipamiento urbano; servicios urbanos y ecología.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano plantea políticas en materia de vivienda, resultando esta un medio para alcanzar los objetivos que las mismas plantean, en razón de que la vivienda ocupa la mayor parte de la superficie del suelo urbano nacional y del Distrito Federal, por lo tanto las acciones de vivienda se aplican en congruencia con el desarrollo urbano para que responda a las dinámicas del crecimiento, mejoramiento y conservación de la misma.

Por otra parte el "Programa Nacional de Vivienda establece el marco general de acción del sector público federal y local, - así como los criterios para la regulación e inducción de la - acción privada y social en la materia, este programa se deriva del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y responde al cumplimiento de la atribución que le asigna a la Secretaría de - Desarrollo Urbano y Ecología el artículo 37, fracción IV de -

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". (17)

Esta problemática ubicada en el marco del desarrollo nacional y dentro de las prioridades del país por lo tanto hay que analizar la disponibilidad de los recursos para evitar la desviación del gasto público, por lo que se deben programar las acciones necesarias con una planeación adecuada para lograr mayores efectos socio-económicos para beneficio de la población.

De acuerdo a las bases políticas, la vivienda es fundamentalmente un factor importante el desarrollo económico y social; del ordenamiento territorial; y de la estructuración urbana, por lo que se debe considerar como un proceso que responda a las necesidades de los grupos de menores ingresos sobre todo a aquellos que la autoconstruyen.

En consecuencia los objetivos del Programa Nacional de Vivienda se dirigen a: propiciar las condiciones favorables para que la población particularmente del Distrito Federal, cuente con una vivienda digna; coordinar las acciones e inversiones de la demanda pública; y establecer las bases de coordinación con los estados, municipios y centros de población (incluyendo al Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de -

(17) Programa Nacional de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984.

México), así como con los sectores social y privado.

Las políticas del Plan proponen la reducción de los costos en la vivienda y sus insumos; el incremento en la productividad y en el uso de los recursos, tratando de vincular la adquisición de la vivienda con el ingreso, per-cápita, la que se considera como elemento articulado de la propia política, y se analiza desde dos aspectos: la disponibilidad de recursos; y la disponibilidad de pago.

C.- Equipamiento Urbano.

El equipamiento urbano es otro de los elementos del desarrollo urbano, este está constituido por el conjunto de espacios y edificios públicos en los que se realizan actividades comunitarias o se proporcionan a la población los servicios de salud, comercio, educación, cultura, recreación, deporte, comunicación, transporte, seguridad, justicia, etc.

El equipamiento urbano como "soporte para la prestación de los servicios públicos, constituye un importante factor para el desarrollo urbano, porque con ello participan todos los niveles de gobierno conforme a las responsabilidades determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes correspondientes, además la existencia y la eficiente operación del equipamiento urbano constituyen factores de atracción para la población por ser un generador de actividades comerciales e industriales". (18)

El Gobierno Federal por medio de las secretarías de estado y de los organismos paraestatales realiza sus acciones de planeación, financiamiento, construcción, operación y regulación del equipamiento urbano, sin embargo gran parte de la población

(18) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Op.Cit.* Pag.191.

aún no tiene acceso a los beneficios del equipamiento y de los servicios que en algunos casos presenta situaciones críticas.

En algunas zonas urbanas las acciones de equipamiento se ven obstaculizadas por la falta de disponibilidad oportuna y adecuada de suelo urbano, así como por sus elevados precios comerciales, otro desequilibrio se aprecia en los programas habitacionales donde es frecuente la falta de complementariedad y concurrencia de las acciones de equipamiento respecto a las viviendas, lo que propicia que la dotación de equipamiento en ocasiones no corresponda con las características y ubicación de la población.

Con el propósito de resolver estos problemas, el Ejecutivo Federal aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano cuyos objetivos se orientan a racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población con el fin de propiciar condiciones favorables para que en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México se pueda resolver las necesidades de equipamiento urbano.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en cumplimiento de la competencia y atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de desarro

llo urbano, emprendió un Programa Nacional de Equipamiento Urbano en el cual se plantean prioridades y políticas que considere necesarias y que den solución en forma integral las necesidades de equipamiento de la población del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El Programa Nacional de Equipamiento Urbano "constituye un marco de referencia para preveer las necesidades de equipamiento; orientar la distribución territorial de las acciones del sector público; y mejorar los recursos instalados y de inversión vinculando las acciones con los objetivos del desarrollo urbano". (19)

Los objetivos del programa son: lograr que la población tenga acceso al equipamiento y a los servicios que se proporcionan; mejorar la distribución del equipamiento urbano; y apoyar la mejor distribución de las actividades económicas y de la población.

Las políticas de equipamiento urbano se dirigen a: estructurar el equipamiento como un sistema; evitar los desequilibrios

(19) Programa Nacional de Equipamiento Urbano, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, 1981.

brios regionales; preveer con oportunidad las necesidades; racionalizar los criterios para la producción; incrementar la eficacia en su uso; evitar su deterioro; y cuidar las interrelaciones intersectoriales particularmente el suelo, la infraestructura y la vivienda.

Para la aplicación de estas políticas, el programa establece un conjunto de recomendaciones, denominadas lineamientos para la acción, entre las que se destacan: integrar el equipamiento en subsistemas por sector de servicios, en los que las acciones a cargo de distintos organismos se apoyen y complementen entre sí; adecuar su localización, nivel de especialidad y capacidad de prestación de servicios, a la importancia urbana y rango de población de las localidades receptoras y de su área de influencia; considerar en la localización y dimensionamiento de los elementos de equipamiento, así como en el tiempo de acción, construcción, mejoramiento y conservación, las políticas establecidas por los planes de desarrollo urbano para los centros de población; integrar elementos de equipamiento compatibles y complementarios en centros de servicios en congruencia con la estructura interna de los centros de población; establecer los tipos de acciones en equipamiento urbano, considerando las dinámicas de expansión, consolidación y deterioro en los asentamientos humanos; establecer mecanismos de coordina-

ción entre los sectores de la administración pública para la ejecución conjunta de programas integrales de equipamiento; formular y establecer con la participación de todos los organismos que construyan equipamiento, un sistema normativo que oriente y regule la dotación del equipamiento urbano.

Los logros alcanzados en materia de equipamiento urbano, se enmarcan en la planeación y acciones directas del sector público en la dotación y operación de equipamiento, se han realizado múltiples esfuerzos de planeación normativa y programación operativa mediante la implantación de procesos locales de planificación urbana, los recursos se han canalizado a través de nuevos instrumentos, de programas de acción concentrada, etc., la capacitación de los recursos humanos ha sido fundamental para analizar los problemas locales y establecer alternativas viables de solución.

En el sector desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es el instrumento rector de las actividades del sector público, y el Programa Nacional de Equipamiento Urbano, constituye el marco de referencia de las acciones que en la materia llevan a cabo a nivel federal la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a nivel local el Departamento del Distrito Federal y las autoridades de las entidades y los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

D.- Infraestructura Urbana.

La infraestructura urbana es un componente más que adecúa el suelo para usos urbanos, facilitando el funcionamiento de los centros de población porque "está compuesta por redes de viabilidad, agua potable, alcantarillado, electrificación, alumbrado público, teléfono, etc., que proporcionan los servicios de importancia para las actividades de la población y la industria" (20)

El Programa Nacional de Infraestructura Urbana, hace un análisis más específico y rivalida los objetivos y las políticas del sector, que "define de manera más precisa las necesidades de la población, con base en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y hace énfasis de que a través del sistema de autoplaneación, se han producido planes donde se especifica un capítulo al análisis y solución a corto plazo de esta problemática" (21)

Es importante hacer notar que el proceso de dotación del equipamiento urbano, estimula el desarrollo económico al generar empleos y demandar insumos al aparato productivo.

[20] Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, OP. cit. Pag.191

[21] Programa Nacional de Infraestructura Urbana, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, 1981.

El Programa de Infraestructura plantea soluciones que cubren las características más importantes para los centros de población urbana y rural, propone alternativas para plantear y diversificar la oferta; establece lineamientos para ampliar las inversiones y mejorar su distribución; y plantea estrategias de la cobertura de los servicios para atender los rezagos, la previsión de los incrementos en la demanda y la optimización de los ya existentes.

Las políticas en la materia previenen en lo fundamental, para la infraestructura hidráulica que están orientadas a cumplir los objetivos de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ampliar los beneficios a la mayor parte de la población; apoyar las prioridades en términos de incremento de la población utilizar agua potable y alcantarillado como factor de urbanización interna de los centros de población, optimizando sus servicios y adecuándose a las necesidades de cada localidad.

E.- Agua Potable y Alcantarillado

Los servicios de agua potable y alcantarillado, junto con el resto de los elementos del desarrollo urbano, constituyen un conjunto de instalaciones físicas necesarias para el funcionamiento de las actividades de la comunidad y de la industria -- que permite propiciar su desarrollo, su interrelación y su estructuración.

En 1980 "los preliminares del X Censo de Población y Vivienda- estimaron que la población del país que contaba con agua potable, ya sea con tomas domiciliarias, hidrantes públicos o cualquier otra instalación de fácil acceso era del 63% de la población, y el porcentaje de habitantes atendidos por alcantarillado en el país estimado fue del 44%." (22)

Existen desequilibrios en la dotación de agua potable por habitante y día entre los centros de población y los niveles de -- ingreso, porque a mayor rango de población, los asentamientos humanos deberían de contar con mayor volumen de consumo.

Las dotaciones actuales son de aproximadamente de 500 lts./hab/día en algunas zonas de la Ciudad de México, pero en periferia la -

(22) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.- Cit. Pág. 226.

dotación es de aproximadamente 30 lts./hab./día, la mal distribución del agua potable es evidente, pues por un lado existe infraestructura hidráulica en las zonas urbanizadas, que permiten proporcionar tomas domiciliarias con altos consumos de agua, mientras que en otras zonas, solo se distribuye el agua mediante tomas públicas en las que los habitantes deben recorrer grandes distancias y esperar turno para llevar sus recipientes.

La calidad del agua suministrada a los centros de población, muchas veces no se controla debido a que la mayor parte de los sistemas no cuenta con dispositivos de potabilización o se encuentran sin funcionar por falta de mantenimiento, ocasionado que desaparezcan los mínimos de normatividad en la calidad del agua para el consumo humano, lo que aumenta la enfermedad de origen hídrico, este problema ocurre debido fundamentalmente a la carencia de recursos económicos y de recursos humanos calificados.

La falta de servicios de alcantarillado, no presenta la misma complejidad en lo referente a la operación y conservación de sus instalaciones, la deficiencia consiste en que casi la totalidad de los sistemas no tienen todos los componentes requeridos, principalmente por los altos costos.

Al respecto, la carencia de dispositivos de tratamiento de aguas residuales provoca una absoluta falta de control de los elementos contaminantes junto al grave problema de las demandas insatisfechas existe el de la deficiencia en los servicios otorgados que tiene innumerables secuelas como son los contaminantes del medio ambiente y los riesgos de deteriorar la salud de la población, además del desaprovechamiento de la capacidad instalada con lo cual se acelera el deterioro de las instalaciones y del equipo.

Solucionar estas situaciones, implica grandes montos de inversión y el establecimiento de mecanismos financieros, jurídicos y administrativos que articulen las acciones en la materia para optimizar los recursos destinados para obras de agua potable y alcantarillado y con ello la población obtendrá realmente los beneficios que este sistema puede proporcionar.

El problema de agua potable y alcantarillado es de gran magnitud, su planeación y programación son requisitos indispensables para satisfacer las necesidades básicas, entendiendo la realidad del fenómeno en sus diferentes fases.

F.- Vialidad y Transporte.

La vialidad y el transporte se considera un elemento más del desarrollo urbano a "través del cual se realiza el movimiento de bienes y personas, este elemento orienta al crecimiento físico de las áreas urbanas, influyen en el costo y funcionamiento de las actividades económicas, establece interacciones de carácter social y condiciona los patrones y valores de suelo". (23)

La vialidad y el transporte, son los componentes principales del Sistema de Transportación Urbana, la primera se caracteriza por ser el conjunto de instalaciones físicas que contienen el tránsito de personas y vehículos y el segundo por ser el conjunto de elementos móviles a través de los cuales se realiza el traslado de bienes y personas.

Existe un conjunto de elementos complementarios que forman parte del Sistema de Transportación Urbana y que son: señalamientos, estacionamientos, terminales de transporte, y un marco de carácter normativo e instrumental que lo regula.

(23) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.Cit. Pag.236.

Existen déficits cuantitativos que se expresan en la insuficiencia de áreas viales debido al acelerado crecimiento de la población y el número de vehículos en circulación lo que da origen a grandes congestionamientos de tránsito que consumen tiempo y combustible no recuperables.

Los déficits cualitativos se reflejan en la falta de pavimentación de las calles, que se originan por la escasez de recursos y las calles que ya están pavimentadas se deterioran constantemente porque también son limitados los recursos para su mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción.

En cuanto a la estructura del sistema vial urbano, con frecuencia se presentan problemas como el uso exagerado de las vías primarias, al mismo tiempo que se sub-utilizan las vías secundarias; existe falta de continuidad en las vías principales, debido a la ausencia de una estructura definida de la vialidad primaria que vaya de acuerdo a los patrones de uso del suelo.

Los "cuellos de botella" crean graves problemas de tránsito debido a las dimensiones de las vías, el flujo se hace muy lento y se incrementa la inseguridad del peatón porque muchas intersecciones se convierten en punto de alta peligrosidad

por su diseño inadecuado, señalamientos inexistentes, inadecuados o insuficientes y a la falta de educación vial tanto de conductores como de peatones, siendo estos los factores más importantes, junto con el mal estado de los vehículos que incrementan el índice de accidentes.

El crecimiento de las ciudades requiere que se preserven los derechos de vía para las vías primarias futuras, este tipo de acciones se realiza muy limitadamente debido a la falta de instrumentos jurídicos y administrativos, así como por falta de recursos económicos para la expropiación de los terrenos.

También en las ciudades en crecimiento como la de México se generan zonas de asentamientos irregulares que se ven marginadas de los beneficios del desarrollo urbano, por falta de vías de comunicación y medios de transporte adecuado hacia las zonas de actividad industrial.

En las áreas urbanas del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el transporte para el traslado de bienes y personas se realiza en dos modalidades: transporte público y transporte privado, en el primero es común encontrar que la oferta del servicio resulta insuficiente tanto en número de unidades como en calidad, la distribución y la co-

bertura de las rutas es ineficaz y peligrosa, hace falta de -
capacitación de los conductores y la frecuencia de los reco--
ridos no responde a las fluctuaciones de la demanda; etc., -
en el segundo caso, la principal característica es que la ca-
pacidad de los vehículos particulares es subutilizada y su -
uso tiende a ser exagerado, generando un alto consumo de gaso
lina y por consiguiente una elevada producción de emisión de_
contaminantes.

También el transporte de carga ocasiona graves problemas por_
mezclar el tránsito de pasajeros y carga; por realizar manio-
bras de carga y descarga en las vías de mayor circulación; y_
por la circulación de vehículos consumidores de diesel en mal
estado mecánico lo que incrementa los niveles de contamina---
ción atmosférica y sonora.

El Programa Nacional de Vialidad y Transporte "es un instru--
mento que surge de la necesidad imperiosa de establecer en to
dos los centros urbanos un proceso continuo de planificación_
del Sistema de Transportación Urbana" (24).

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano en su nivel normativo -
establece las estrategias específicas para la vialidad y el -

(24) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección Gene
ral de Equipamiento Urbano y Vivienda. 1981.

transporte urbano entre las que figuran: aproximar las fuentes de actividad a la vivienda; fomentar el uso de vehículos no contaminantes y el menor uso del automóvil.

Las políticas relacionadas con el beneficio social se orientan a: crear sistemas de transportación eficientes y económicas para reducir tiempo de traslado y con ello fomentar las actividades sociales, culturales y recreativas; atender las necesidades de movimiento de los sectores de bajos recursos en los centros de población a fin de reducir los accidentes; etc...

En las políticas relacionadas con el desarrollo urbano, se pretende jerarquizar las acciones de vialidad, de manera que primero sean atendidos los centros de población prioritarios; utilizar la infraestructura vial y los servicios de transporte como ordenadores del desarrollo urbano y generadores del mismo; mejorar el acceso a los centros cívicos y comerciales; consolidar vialidades primaria, etc...

La situación de la problemática vial y de transporte urbano, ha cambiado muy poco a pesar de los esfuerzos planificadores normativos y de programación operativa, por lo que en los planes de desarrollo urbano de los centros de población prioritarios, han sido incluidos los elementos que constituyen el sistema de transportación.

CAPITULO III.- Marco Jurídico del Desarrollo Urbano.

El suelo urbano en que se localiza actualmente el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es notable por su "variedad de contrastes y usos, y en realidad la problemática del desarrollo urbano surgió a principios del siglo XX, cuando empieza a crecer aceleradamente, aunque sus problemas urbanos no son tan agudos aún."

(25)

Por otra parte con el establecimiento de los asentamientos humanos se inicia el deslinde del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es en estos donde tiene lugar la convivencia armónica de la vida cotidiana, y donde se inicia la transformación de la población rural a urbana, como resultado y expresión del desarrollo urbano e industrial.

Los problemas que se deriven del agudo contraste entre la provincia y la ciudad, requieren de un radical cambio en la concurrencia de funciones y responsabilidades así como de las acciones políticas, jurídicas y administrativas, además de conciencia de la comunidad para hacer posible la transformación y el bienestar de la sociedad.

[25] Bataillon, Claude, *La Ciudad de México*, Septentus Núm.99 México, 1973, Páginas 5 a 100.

La magnitud de la elevada tasa de crecimiento y la consiguiente macrocefálea urbana, ha despertado el interés de los estudiosos de la urbanización y de las autoridades gubernamentales, por las consecuencias que esta problemática trae consigo.

"El crecimiento del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, comprende además del crecimiento demográfico los efectos ecológicos y urbanos en toda su extensión" (26)

El desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México bien equilibrado contribuirá a elevar la productividad y propiciará el crecimiento económico-social y el bienestar de la comunidad, por lo que se considera que son varios los instrumentos necesarios para lograr la concurrencia de funciones y responsabilidades, y uno de estos instrumentos lo constituye el marco jurídico.

El marco jurídico para efectos de desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México queda integrado por: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes reglamentos; planes y programas, mediante los cuales se fijan las competencias, atribuciones, lineamientos, políticas y objetivos para elaborar y llevar a cabo

[26] Cañek, Edvar E., et. al., *Ensayos sobre Desarrollo Urbano de México*, Sesenta y seis N.º 143, Págs 175 a 206.

las acciones, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tienen la responsabilidad de lograr el desarrollo urbano.

El marco jurídico prevee que la regulación y ordenación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se llevará a cabo a través de los planes, proyectos, programas y acciones que dentro de sus respectivos ámbitos de competencia elaboren las autoridades.

Es por eso que a partir de 1982, el compromiso contraído por el gobierno a través del Departamento del Distrito Federal y municipios que circundan la Zona Metropolitana, es el de pretender tomar la rectoría en el crecimiento y ordenamiento urbano; el uso y la tenencia de la tierra; en el desequilibrio y reordenamiento de las áreas de crecimiento irregular, fenómenos que son un reto y responsabilidad tanto para las autoridades como para los habitantes.

Para enfrentar esta problemática se formularon las iniciativas de reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, las cuales deben vincularse al Sistema Nacional de Planeación Democrática, y adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para que el gobierno pueda responder -

al proceso de cambio y definir las obligaciones y responsabilidades que las dependencias y entidades de la Administración Pública deben tener con respecto al desarrollo urbano.

Se puede concluir que solo a través de la legislación se podrá lograr el establecimiento de un nuevo orden social, para que el desarrollo urbano que requiere el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México esté debidamente fundamentado y de esta manera se pueda beneficiar a la mayoría de los habitantes.

A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Marco Jurídico de la Administración Pública se encuentra sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que articula orgánicamente al pueblo como titular de la soberanía nacional, y establece la competencia de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), mediante del que dispone el pueblo para ejercer la soberanía.

La propia Constitución confía al Estado la organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano al cual deben sujetarse todos los programas de la Administración Pública.

De la Constitución Política dimanar en forma articulada y jerárquica las leyes y normas jurídicas, en ellas se distinguen y establecen las facultades del Poder Ejecutivo y los ámbitos de autoridad de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como las garantías individuales y sociales.

Por lo tanto la Constitución Política es el fundamento legal para la elaboración de los planes y programas de acción del -

desarrollo urbano, para lograrlo previamente se formularon -
iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 27o., - -
73o. y 115o. (112-XI-75).

Las iniciativas presidenciales para reformar y adicionar los -
citados artículos constitucionales, dieron origen a disposi--
ciones jurídicas tendientes a resolver concurrentemente los -
problemas urbanos del Distrito Federal y Zona Metropolitana -
de la Ciudad de México, las modificaciones constitucionales, -
la creación de instrumentos jurídicos, las adiciones y modifi-
caciones a las leyes, se conciben como un sistema integrado -
que en conjunto refuerzan y norman la acción gubernamental en
la materia de desarrollo urbano y establecen las bases para -
la participación conjunta.

En nuestro país existieron con anterioridad un sinnúmero de -
disposiciones reglamentarias demasiado flexibles y tolerantes
que normaban la vida cotidiana de los habitantes de la Nación
y del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de -
México, aquellas dificultaban su correcta aplicación y limitaban
su validez, como ejemplo se puede citar que en la Constitución
de 1917, la reglamentación en materia urbana estaba fundamenta-
da en el artículo 124o., en el que los asentamientos humanos se
entendían como una materia reservada a los Estados, pero en -

realidad los problemas de crecimiento y de desarrollo urbano, que estos generan son de tal composición que requieren de las acciones conjuntas del gobierno federal y local, con el único fin de darles una solución adecuada.

En la actualidad el gobierno mexicano se ha propuesto revisar y adecuar la reglamentación urbana, dándole cohesión y unidad, vinculándola a una fuente legal (Ley de Desarrollo Urbano), para lograr que se establezca una relación más clara y -furfuriva con la población, por lo que se presentaron al H. Congreso de la Unión las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 73 y 115 así como a la Ley General de Asentamientos Humanos.

En esencia al ser reformado el artículo 27 constitucional, se establece que la Nación es la propietaria original de las - -aguas, bosques, costas, islas, plataforma continental, etc... y todo recurso susceptible de explotación o apropiación que -se localice dentro de los límites del territorio nacional.

Además se señala que la Nación ha tenido, tiene y tendrá el -derecho de transmitir el dominio de esos recursos a los parti- culares y dar lugar a la propiedad privada, las modificacio--

nes añadieron el concepto de Beneficio Social que sobre la propiedad dice el interés colectivo, prevee la adopción de medidas necesarias para ordenar el desarrollo urbano; establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, así como para planear, regular y conservar la fundación y el crecimiento de los centros de población.

En general en este artículo, se definen los grandes objetivos de la planeación del desarrollo urbano; distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación; lograr el desarrollo equilibrado del país; y lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Las adiciones hechas al artículo 73 Constitucional (Fracción XXIX-C) básicamente se refieren a la facultad que tiene el H. Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

O sea que el Congreso de la Unión queda facultado para establecer la concurrencia de funciones y responsabilidades a fin de aprovechar la riqueza pública y distribuirla equitativamente.

Por último en el "artículo 115o. (fracciones IV y V) se adicio
naron y ampliaron las atribuciones gubernamentales en materia_
de desarrollo urbano, estableciendo la facultad para expedir -
leyes, reglamentos, decretos y disposiciones para el aprovecha_
miento en beneficio social de los elementos naturales suscepti_
bles de aprobación, así como lineamientos para resolver proble_
mas de conurbación". (27).

En el caso del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad
de México únicamente se toman en consideración los municip
ios de los Estados de México e Hidalgo que los circundan, para
plantear y regular conjuntamente el desarrollo urbano de dich
os centros de población.

Estas reformas y adiciones constitucionales son el fundamento_
jurídico que permiten definir los usos del suelo urbano, la -
reordenación de los asentamientos humanos, establecer normas -
obligatorias que hagan posible la concurrencia de las acciones
y responsabilidades federales y locales en la materia de plane
ación, regulación, conservación, mejoramiento y crecimiento_
demográfico-industrial del Distrito Federal y Zona Metropolitana
de la Ciudad de México.

[27] Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.Cit. Página 8.

B.- Leyes.

Las leyes son reglas y normas obligatorias o necesarias constantes o variables a que están sujetas las personas o cosas, son preceptos dictados por la suprema autoridad (H. Congreso de la Unión) para que sean acatadas, dichos preceptos quedan establecidos en la Constitución Política, Códigos, Decretos, etc. para regular los actos particulares y privados.

La ley es un acto de la autoridad soberana que ordena o permite una cosa, se conocen dos tipos de leyes: constitucionales y ordinarias, la primera es la que en el mandamiento se reglamenta algún artículo de la Constitución; y la segunda requiere sólo la aprobación de la Cámara de Diputados y no requiere de la aprobación de las legislaturas de los Estados. La diferencia entre Ley Reglamentaria y Reglamentos es puramente formal y de rango porque la primera es expedida por el H. Congreso de la Unión y la segunda por el Poder Ejecutivo Federal.

Existen también leyes orgánicas que son las reguladoras de la estructura administrativa y del funcionamiento de los órganos que integran la Administración Pública Federal, estas suelen cambiar lentamente pero es necesario realizar transformaciones que redefinan las estructuras administrativas, las competencias

las facultades, atribuciones y las acciones de dichos órganos para adaptarse a las necesidades y problemática que plantea la actualidad.

Por lo tanto la ley es general, obligatoria, permanente, unilateral, irretroactiva y coactiva.

General porque su aplicación se extiende a cualquier persona - física o moral, de derecho público o privado, que se encuentre en la hipótesis que contemple la norma.

Obligatoria en virtud de que toda persona a la que le sea apli cable, tiene que acatarla.

Permanente debido a que su vigencia perdura hasta ser abrogada o derogada por otra norma posterior.

Unilateral porque su expedición por parte del Estado no necesita del consentimiento del destinatario.

Irretroactiva para que no pueda obrar o tener efecto sobre el - pasado (artículo 14 Constitucional) y que garantice la indivi dualidad.

Coactiva ya que su aplicación es posible sin el consentimiento del obligado.

Para ampliar lo anterior, varios artículos de la Constitución Política fundamentan el concepto ley: "Artículo 70.- toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto; Artículo 71.- dispone que únicamente el Presidente de la República, los Senadores y Diputados, tienen la facultad de proponer las iniciativas de leyes o decretos, mismas que pueden ser presentadas indistintamente a cualquiera de las Cámaras sin importar el asunto, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos contraídos con el Estado, atribuciones, impuestos, reclutamiento o tropas, que se deben discutir primeramente en la Cámara de Diputados; Artículo 72. (fracción F).- en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; Artículo 133.- La acepción de ley suprema se refiere a la Constitución Política y a las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella; Artículo 135.- establece que para hacerle reformas y adiciones a la Constitución, señala que se deberán reunir las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión que hayan estado presentes y que las aprueben la mayoría de las legislaturas de los Estados". (28)

(28) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa Hermanos 20va. Edición, México 1984, Páginas 284 y 285.

1.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Las leyes de desarrollo urbano constituyen un instrumento que supera el aspecto tradicional, su objetivo es lograr un desarrollo integral y organizar el crecimiento urbano, considerando las condiciones económicas, sociales y aptitudes naturales para determinar su uso destino y explotación del suelo urbano, así como constituir reservas territoriales.

En el caso del Distrito Federal, "la Ley de Desarrollo Urbano previó la existencia de un Plan Director, un Plan General y dieciséis Planes Parciales (delegacionales) de Desarrollo Urbano y la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática". (29)

Las reformas propuestas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, adecuaron y actualizaron los programas de planificación para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en ellos el concepto tradicional del desarrollo urbano se enriqueció con planteamientos de protección y rescate ecológico que permitió integrar los aspectos urbanos, proponer la creación de centros urbanos, etc., y vincular la ley al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

[29] Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op. Cit., Pág. 68.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Además, es necesario adecuar los instrumentos y las normas de la ley para que puedan responder satisfactoriamente a la rapidez del proceso de cambio que el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México y definir las obligaciones que las dependencias de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, las empresas y los particulares deben tener con respecto al ordenamiento urbano.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tiene las metas de:

- Crear elementos que permitan a las autoridades ordenar y modificar el crecimiento demográfico y actuar en las zonas de regularización del desarrollo urbano, así como dotar a la población del mínimo de reservas naturales y áreas verdes necesarias para la salud y el equilibrio ecológico.

- Establecer una clara vinculación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal con el Sistema Nacional de Planeación Democrática para hacer factible la instrumentación de las políticas y líneas de acción que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y Región Centro.

- Establecer las bases jurídicas para fortalecer la participación del Estado en el proceso de evolución y desarrollo, con vistas a una nueva ordenación física basada en la creación y consolidación de Centros urbanos.
- Determinar criterios ecológicos que permitan identificar áreas útiles y cuyo rescate sea indispensable para restablecer el equilibrio ecológico y contribuir a la constitución de las reservas naturales.
- Incorporar disposiciones que faciliten al gobierno controlar el crecimiento demográfico y actuar en zonas de regulación del desarrollo urbano.
- Establecer mecanismos que brinden al gobierno nuevos esquemas para el financiamiento del desarrollo urbano y le faculten para recuperar en forma racional y justa la inversión pública.
- Establecer las bases jurídicas que hagan posible una coordinación operativa eficiente entre el Departamento del Distrito Federal y las autoridades locales, con el fin de evitar traslapes y duplicación de funciones inherentes al desarrollo urbano del Distrito Federal. (30)

{ 30 } Ley de Desarrollo Urbano, D.O. 7-I-76.

2.- Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta ley establece las "competencias y la concurrencia de las funciones y las acciones de los gobiernos federal y local para regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano; planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población que permitan superar la anarquía del desarrollo urbano en el marco de una estrecha colaboración para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida y del desarrollo equitativo". (31)

Para esta ley los asentamientos humanos son conglomerados demográficos organizados en sistemas de convivencia y ubicados en áreas determinadas que incluyen los elementos naturales y las obras materiales. Igualmente precisa que los centros de población son áreas urbanas que cuentan con las instalaciones necesarias para la vida humana y con obras indispensables para preservar las condiciones ecológicas.

La ordenación y la regulación de los asentamientos humanos tienen hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, así mismo el propósito de esta ley

(31) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, México 10. de Abril de 1976 Pag. 43.

es tratar de descongestionar las grandes urbes (Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México), y obtener la participación ciudadana en la solución de los problemas urbanos.

Estos propósitos se efectuarán a través de los Planes de Desarrollo Urbano, en que "las autoridades se encargarán de dar cumplimiento y vigilarán que se sujeten a la Ley General de Asentamientos Humanos, además deberán informar de su ejecución y cuando alguna dependencia falle al ejercer sus funciones y no cumpla con la Ley". (32)

Conforme a la ley, actualmente es atribución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, coordinar y revisar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, para lo cual se obtendrá información y sugerencias de las instituciones públicas, privadas y de los particulares a fin de que sea verdaderamente un producto nacional, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes de desarrollo urbano.

A las legislaturas locales o a las autoridades les correspon-

(32) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.Cit. Pag. 10 a 13.

de expedir sus respectivas leyes de desarrollo urbano (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), en las que se incluirán la elaboración, la ejecución y la revisión de los planes, fijar la competencia a favor del gobierno para la expedición de declaratorias, sobre provisiones, usos, reservas y destinos de predios, dictar los decretos sobre fundación de centros de población y determinar los límites de estos, además tienen la obligación de establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas, fijando responsabilidades de los funcionarios y las medidas administrativas para hacer efectivas las obligaciones que no cumplan los particulares.

En lo referente a la conurbación, este fenómeno debe de ser reconocido mediante declaratoria que se publique en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial y en algún periódico de circulación local y/o nacional, según sea el caso.

Así mismo, "la Ley General de Asentamientos Humanos considera como razones de beneficio social el cumplimiento y la ejecución de los planes de desarrollo urbano; otras consideraciones se refieren a las responsabilidades y requisitos para la declaración de áreas y predios para el ordenamiento urbano" (33)

[33] Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op. Cit., - Pags. 14 a 16.

En resumen, la Ley General de Asentamientos Humanos, es un - instrumento jurídico-administrativo previsor que tiende a for talecer los lazos entre las instancias del federalismo, (en - términos constitucionales son federación, entidades federati- vas y municipios, así como del Distrito Federal y Zona Metro- politana), para lograr el equilibrio del desarrollo urbano de manera conjunta y responsable.

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Este tipo de leyes son las que regulan la estructura orgánico-- funcional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aunque estas cambien lentamente, con frecuencia es conveniente hacer estos cambios para llevar a cabo modificaciones y/o adiciones para redefinir la estructura orgánica, las atribuciones, competencias, facultades y las acciones de -- los órganos y adaptarlos a las nuevas necesidades que plantea -- la realidad.

Así mismo tenemos que el Derecho Administrativo se desprende y subordina a lo establecido en la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos y se integra a partir de las leyes orgánicas, de este modo tenemos que la L.O.A.P.F. establece la es tructura orgánica y, distribuye las competencias de las depen-- dencias y entidades de la Administración Pública, y señala las modalidades de coordinación de estas con aquellas.

En nuestro caso, la L.O.A.P.F. establece las bases organizati-- vas de la Administración Pública Federal y su propósito funda-- mental consiste en: agrupar por sectores a las diferentes depen-- dencias y entidades de la Administración Pública a efecto de que las relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos --

(D.D.F.), adscritos a cada sector de actividad; lograr que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública conduzcan sus actividades en forma programada de acuerdo a los planes del gobierno; establecer la jerarquía de responsabilidades de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como la autoridad que poseen sobre algunos organismos desconcentrados; comunicar la forma en que se suplirán las ausencias de los titulares; reforzar las facultades del Presidente de la República para constituir Comisiones Intersecretariales permanentes o transitorias y para convenir con los gobiernos de los Estados la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de beneficio social que favorezcan el desarrollo económico y social, etc.

En fin, la L.O.A.P.F. como se habrá notado se refiere a la competencia y atribuciones asignadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y local, y señala la denominación de los órganos así como los asuntos que deberán atender cada una (artículo 27 al 44).

Es así como con la expedición de la L.O.A.P.F. del 29 de Diciembre de 1976, el artículo 37 de la misma estableció las "atribuciones y competencias" a la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (S.A.H.O.P.), posteriormente con las modificaciones y adiciones expedidas el 29 de Diciembre de 1982,

estas atribuciones y competencias se le asignaron a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (S.E.D.U.E.), y es así como a la nueva Secretaría le corresponde "llevar a cabo la formulación y conducción, de las políticas y programas sobre distribución de la población, uso del suelo urbano, urbanismo, - - equipamiento urbano, infraestructura urbana, vivienda, vialidad y transporte, etc." (34) en todos los niveles de gobierno, incluyendo en sus planes, proyectos y acciones para el Distrito - Federal y Zona Metropolitana

[34] *Díarios Oficiales de la Federación del 29 de Diciembre de 1976 y 29 de Diciembre de 1982.*

4.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, está considerado como - Órgano administrativo creado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, este Departamento al igual que - las Secretarías de Estado, auxilian al titular del Poder Ejecutivo Federal (Presidente de la República), también es sabido que el Jefe del Departamento del Distrito Federal no tiene la facultad de refrendo, que es propio y exclusivo de los Secretarios de Estado (artículo 10 L.O.A.P.F.), las Secretarías de Estado se encargan de materias del orden federal con jurisdicción en todo el territorio nacional incluyendo al Distrito Federal), pero en el caso del Departamento del Distrito Federal, es una excepción porque los asuntos de que se ocupa se circunscriben únicamente al territorio del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México establecido por su propia ley orgánica.

Dicha ley es el documento que regula la estructura orgánico - funcional que integra al Departamento del Distrito Federal, - en ella se definen las atribuciones, competencias, facultades y acciones de cada uno de sus órganos centrales y desconcentrados que integran al Departamento del Distrito Federal, se establecen las bases organizacionales, además se señala la deno

minación de los órganos y los asuntos que deberán atender cada uno de ellos.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación esta Ley Orgánica, como reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que, de conformidad con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (L.O.D.D.F. 29-XII-78), la administración y el gobierno del Distrito Federal esta encomendada a los siguientes funcionarios: El Presidente de la República, es - - quien tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, de - acuerdo con el artículo 73, fracción VI, base I, de la Constitución Política, pero lo ejerce por conducto del Jefe del - Departamento del Distrito Federal, a quien podrá nombrar y remover libremente, en caso de que haya ausencias del Jefe del - Departamento, éstas serán sustituidas por los Secretarios de - Gobierno "A" o "B", a falta de estos por el Secretario de - - Obras y Servicios y si tampoco estuviera este, la ausencia será cubierta por el Oficial Mayor.

Así mismo, el Jefe del Departamento se auxiliará en el ejercicio de sus funciones y atribuciones que comprenden el estudio,

planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sus reglamentos y otras disposiciones legales de los órganos centrales y desconcentrados necesarios.

Entre las unidades administrativas que deben auxiliar al Jefe del Departamento se considera a la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología que atenderá las materias relacionadas con el desarrollo urbano y la ecología, así mismo contempla a las Delegaciones Políticas como órganos desconcentrados, para ejercer su jurisdicción.

Los límites del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 13 de la L.O.D.D.F., siguen siendo los señalados en los decretos del 15 y 17 de Diciembre de 1878, expedidos por el H. Congreso de la Unión y que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente.

Para los efectos Administrativos y jurisdiccionales, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, divide territorialmente al Distrito Federal en 16 Políticas:

- I.- Alvaro Obregón
- II.- Atzacapotzalco
- III.- Benito Juárez
- IV.- Coyoacán
- V.- Cuajimalpa de Morelos
- VI.- Cuauhtémoc
- VII.- Gustavo A. Madero
- VIII.- Iztacalco
- IX.- Iztapalapa
- X.- Magdalena Contreras
- XI.- Miguel Hidalgo
- XII.- Milpa Alta
- XIII.- Tláhuac
- XIV.- Tlalpan
- XV.- Venustiano Carranza
- XVI.- Xochimilco

Estas delegaciones son consideradas como órganos desconcentrados de apoyo, y están a cargo de un delegado nombrado o removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, así las delegaciones participan de la naturaleza jurídica y administrativa del Departamento del Distrito Federal, y ejercen las atribuciones de

desarrollo urbano encomendadas al departamento como un órgano centralizado (art. 15).

La política y la planeación urbana, como el mejoramiento y protección ecológica de la Ciudad de México, los estudios y proyectos de los sistemas de agua potable y alcantarillado, la vigilancia de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano, la actualización del registro del Plan Director de Desarrollo Urbano etc., están consideradas en esta ley, lo cual le da la validez oficial al Departamento del Distrito Federal para llevar a cabo las funciones en la materia del desarrollo urbano, desde luego vinculando estas acciones con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El capítulo III de esta ley, comprende los servicios públicos y el régimen jurídico y administrativo de las concesiones para la prestación de servicios al público, en el Distrito Federal, y a los estados y municipios que conforman la Zona Metropolitana a través de convenios y/o conforme a las disposiciones del Plan Regional de Desarrollo Urbano que exista.

(35).

(35) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación 29 de Diciembre de 1978. (Resumen).

C.- Reglamentos.

Se considera el reglamento como una colección de reglas, preceptos o instrucciones para la ejecución de una ley o para el régimen de una colectividad o dependencia; el reglamento es - el puente que une a la ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad.

Gabino Fraga dice que el reglamento es "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que - expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia que - tiene por objeto facilitar la observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" (36)

El reglamento no es un acto directo de ejecución, sino el medio para llegar a él, materialmente es un acto legislativo, - ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

El reglamento no difiere esencialmente de la ley, en cuanto - sus disposiciones son de carácter abstracto y general, la diferencia radica en que el reglamento tiene que ser procedimental, para que la ley pueda aplicarse con todo rigor, el regla

(36) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.a. 16a. Edición, Pag. 104.

mento determina de modo general y abstracto, los medios que -
deberán de emplearse para la aplicación de la ley reglamenta-
ría.

El principio de preferencia o primacía de la ley consiste en_
que las disposiciones contenidas en una ley de carácter for-
mal es decir expedida por el H. Congreso de la Unión no pue-
den ser modificadas por un reglamento (art. 73 Constitucio-
nal), el otro principio consiste en que conforme a la Consti-
tución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una -
ley.

El reglamento como acto administrativo debe estar supeditado_
a la Constitución Política del país y a las leyes, por lo que
deben respetar estos lineamientos en forma total, ya que - -
cualquier violación lo invalida.

La publicación del reglamento es indispensable para exigir su
cumplimiento, pues sólo así lo pueden conocer los destinata-
rios y los funcionarios de la Administración Pública, si es-
tos últimos hacen caso omiso a las disposiciones o violan al-
guna de ellas, se hacen acreedores a sanciones, y cuando el -
que incurre en la violación es el administrado, la sanción -
puede ejecutarse por la vía administrativa, pero cuando se -

afecta al patrimonio y a la libertad del destinatario, las -
sanciones las establecen las leyes porque en algunas ocasio--
nes pueden ser del tipo de ilícito penal.

La vigencia del reglamento es permanente y sólo varía si un -
reglamento posterior lo abroga o por la abrogación de la ley_
habilitante.

1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Este reglamento interior , fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, para dar fundamento al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual se indica a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, le corresponde "despachar los asuntos relacionados con la formulación y conducción de las políticas generales de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología, población, ordenación territorial, agua potable y alcantarillado, patrimonio inmobiliario federal", etc. (37)

El reglamento interior señala que esta Secretaría tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le corresponden conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otras leyes, así como a los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (art. 1ro).

Se hace mención que para el desempeño de las atribuciones que le competen, esta contará con los funcionarios públicos, las áreas, los órganos desconcentrados, las comisiones y sus correspondientes unidades administrativas necesarias (art. 2do).

[37] Poder Ejecutivo Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1983, Págs. 53 al 56.

Indica que la Secretaría conducirá sus actividades a través de sus unidades administrativas en forma programada y con base en la política que establezca y determine el Presidente de la República y el titular de la Secretaría para el logro de los objetivos y las metas (art. 3ro.).

Se comprenden las facultades del Secretario, los Subsecretarios, del Oficial Mayor, del Contralor Interno y del Coordinador General del Ramo (artículo 4o. al 9o.).

Se otorgan las atribuciones a los Directores Generales (artículos 10o. y 11o.), e indican los asuntos que despacharán cada una de las Direcciones Generales y Unidades Administrativas (artículos 12o. al 37o.), se mencionan los órganos desconcentrados (artículos 38o. al 41o.) y se indican como y quienes suplirán las ausencias del titular del ramo. (artículos 42 y 43).

En este reglamento se origina la creación de las Direcciones Generales de Política y Coordinación de Programas de Vivienda y la de Normas e Insumos de Vivienda, a las cuales se les asigna el despacho de las funciones para llevar a cabo la política general de vivienda; establecer la normatividad y los mecanismos de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, así como con los sectores social y privado; elaborar el

anteproyecto sectorial de vivienda; proponer las políticas y lineamientos para el programa financiero de vivienda; proponer la celebración de convenios de concertación para impulsar la distribución y producción de materiales básicos para vivienda de interés social; fomentar la fabricación de materiales de construcción; asesorar a los gobiernos de los estados en el aprovechamiento y explotación de los bancos de materiales básicos para la vivienda, etc. (artículos 15o. 16o.).

En materia de desarrollo urbano, se considera el despacho de las funciones relativas a la materia y se les adjudica a las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano, Suelo Urbano, Infraestructura Urbana, Proyectos Ejecutivos para el Equipamiento Urbano, Patrimonio Inmobiliario Federal y Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, todas estas direcciones generales se encargan de llevar a cabo la ejecución de los programas de suelo urbano, equipamiento urbano, agua potable y alcantarillado, etc., que integran al desarrollo urbano. - (artículos 17o. al 22o.).

Para llevar a cabo las acciones en materia de ecología, se crearon las Direcciones Generales de Normatividad y Regulación Ecológica, Prevención y Control de la Contaminación, -- Conservación Ecológica de los Recursos Naturales y la de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, las que elabo-

raron programas para el mejoramiento del ambiente que nos rodea. (artículos 23o. al 26o.).

En fin, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cuenta también con órganos desconcentrados para complementar sus atribuciones y competencias en un nivel técnico administrativo y de investigación científica, para lo que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (artículo 30o.), el Instituto SEDUE (artículo 31o.), y las Delegaciones Estatales (artículo 32o.), se crearon para fortalecer la estructura y el funcionamiento de esta dependencia del Ejecutivo Federal que tiene en comendadas las funciones primordiales para poder proporcionar el bienestar general a los habitantes de la República Mexicana y del Distrito Federal. (38).

(38) *Diario Oficial de la Federación, 19-VIII-1985. (Resumen).*

2.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal

El artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), establece que el Departamento del Distrito Federal le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha Entidad en los términos de su Ley Orgánica, y
- II.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y los reglamentos.

El artículo 4to. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (L.O.D.D.F.), establece que el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, es el documento que asigna y distribuye las atribuciones a los órganos administrativos centrales y desconcentrados para el despacho y atención de los asuntos de su competencia, este reglamento no puede aumentar o disminuir las atribuciones ni modificar la estructura que se ha establecido en la L.O.D.D.F., la función de este reglamento interior es la de aclarar y precisar las atribuciones conferidas a cada uno de los órganos, detallando y pormenorizando las normas para su exacta aplicación.

Conforme a la L.O.D.D.F., la Administración y el Gobierno del -

Distrito Federal están encomendados a los siguientes funcionarios; el Presidente de la República, tiene directamente a su cargo el Gobierno del Distrito Federal (art. 73, fracc. VI, base ira. de la Constitución Política) , pero lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (art. 1ro. -- L.O.D.D.F.) , las ausencias del Jefe del Departamento serán substituídas por los Secretarios de Gobierno "A" o "B"; el Secretario de Obras y Servicios; o por el Oficial Mayor (art. 11 L.O. D.D.F.) todos estos funcionarios previamente serán nombrados -- por el Presidente de la República.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le -- competen al Departamento del Distrito Federal, este contará con las unidades administrativas centrales y organos desconcentrados necesarios (art. 2º) .

Las unidades administrativas centralizadas y los organos desconcentrados conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, que para el logro de los objetivos de -- la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo del Departamento, establezca el Presidente de la República -- (art. 3º) .

Los estudios para la planeación del sistema de transporte urbano y la vialidad, sobre el tránsito de vehículos para una mejor

utilización de las vías, y de los medios de transporte de personas y carga, para medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte, localización, normas y tarifas de ubicación, construcción y funcionamiento de estacionamientos en fin todo lo relacionado con la vialidad y el transporte, están encomendados a la Coordinación General de Transporte (art. 11).

Para la regularización territorial se le asignan atribuciones a la Dirección General de Regularización Territorial (art. 16) para intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados al desarrollo urbano; asesorar a los habitantes en problemas relacionados con la tenencia de la tierra; proporcionar elementos técnicos para evitar la invasión de predios, llevar el registro de colonias y zonas urbanas, regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas; etc..

La política poblacional se lleva a cabo en coordinación con la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población -- (CONAPO) a través de la Dirección General de Política Poblacional (art. 28).

El Desarrollo Urbano lo lleva a cabo la Dirección General de Desarrollo Urbano (art. 29) la cual propone, coordina y ejecuta las políticas en materia de planificación urbana, realiza los estudios necesarios para aplicar la Ley de Desarrollo Urbano --

del Distrito Federal, coordina sus actividades con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que intervienen en los proyectos urbanos elabora y actualiza el catálogo general de proyectos en infraestructura y equipamiento urbano, etc..

Así mismo existen una Dirección General de Administración de -- Uso de Suelo (art. 30), una Dirección General de Construcción -- y Operación Hidráulica (art. 32), Dirección General de Obras -- Públicas y Vivienda (art. 38), que de una u otra forma apoyan -- las funciones de desarrollo urbano, vivienda y ecología del Distrito Federal en congruencia con las funciones federales al respecto. (39)

[39] Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial del 27-XI-1978. (Resumen).

3.- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1982, dicho reglamento lo expidió el Presidente de la República, en uso de las facultades que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

El reglamento establece las normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones, de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (L.O.D.D.F.).

Por lo tanto el reglamento manifiesta que el Departamento del Distrito Federal es competente para: clasificar el territorio del Distrito Federal en zonas (urbanizadas, de reservas territoriales y de amortiguamiento), con el fin de asignar en cada una de ellas los destinos, usos y reservas, así como para señalar normas técnicas de planificación urbana en los predios y construcciones; determinar en el Distrito Federal las áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica; expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo urbano; determinar las vías públicas; fijar el trazo, los ejes, los niveles, los alineamientos y demás características de las vías públi---

cas; determinar las áreas y predios destinados a bosques, parques, jardines y plazas públicas; señalar las zonas en las que se permitirá la construcción de edificios públicos, centros cívicos y culturales y demás equipo urbano; fijar los requisitos para finalizar, retificar, subdividir y fraccionar terrenos; vigilar que se cumpla el Plan Director de Desarrollo Urbano y las declaratorias de usos, destinos y reservas e imponer las sanciones correspondientes, etc...

El presente reglamento abroga el anterior de fecha 19 de noviembre de 1976, y las autorizaciones o licencias expedidas por el Departamento del Distrito Federal con anterioridad a la vigencia del reglamento, se determinaran conforme fueron concedidas.

En fin el reglamento de zonificación es el documento que regula todo lo relacionado con la zonificación y los usos, destinos y reservas de áreas y predios en construcción, y quien no se sujete a lo dispuesto en el mismo, estará expuesto a las sanciones correspondientes, lo anterior es con el fin de darle vigor a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y así fortalecer la Administración del Departamento del Distrito Federal. (40).

(40) Presidencia de la República, Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982, Tomo XI, Vol. 2 México 1982. Páginas 2583 a 2617 (Revisión).

D.- Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

La planificación es un proceso racionalizador e indispensable a la acción del desarrollo, es un medio con que cuenta el gobierno para lograr el mejoramiento económico, político, social y cultural, además la planificación es un instrumento y no un fin.

La planificación en el sector público a través de un proceso de racionalización trata de establecer en conjunto con los políticos, cuales son las prioridades para la formulación de un plan, aquí es muy importante señalar que son los políticos -- quienes toman las decisiones.

"La planeación es un instrumento que opera a nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción pueden resolverse los problemas del desarrollo urbano, por lo que a los organismos de planificación del desarrollo urbano les corresponde la tarea de controlar la marcha de las actividades programadas y en consecuencia la responsabilidad de proponer y promover los reajustes y modificaciones, así como realizar las actividades auxiliares y complementarias en el campo técnico, administrativo, organizativo, informativo etc., que permitan a dichos organismos cumplir con la función planificadora". (41)

(41) Instituto Latinoamericano de Planificación Económico y Social Discusiones sobre Planificación, Editorial Siglo XXI, México 1981, Pag. 7.

La Planeación del Desarrollo Urbano tiene como finalidad determinar los objetivos, las políticas, las estrategias, y los programas en sus cuatro etapas fundamentales:

- Planeación Normativa, establece el campo o marco general en que se norman las acciones y en el cual se determinan los -- objetivos y el modo de dirigirlos (Políticas) .
- Planeación Estratégica, al analizar las alternativas que tie -- ne ante los recursos disponibles y condiciones imperativas, establece los lineamientos generales de acción para alcanzar los objetivos.
- La Planeación Programática, cuenta con aspectos de programa -- ción de acciones, que requiere de un orden que les indique en qué tiempo y en qué espacio o lugar han de realizarse y -- la programación de inversiones, señala el momento como se -- obtendrán los recursos económicos y en qué forma se aplica -- rán.
- La Planeación Operativa, proporciona los esquemas generales para la realización de las acciones establecidas en la Pla -- neación Estratégica.

Los programas son aquellos en los que no solamente se fijan los

objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes.

Los programas pueden ser generales y específicos, a corto, mediano y largo plazo, para su aplicación se debe contar con la aprobación de las autoridades, y estudiarse el monto apropiado para la operación.

En años anteriores se formularon Planes Quinquenales y se han elaborado proyectos y programas sectoriales, todos estos esfuerzos tenían por finalidad conducir la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo.

En la última década, parte fundamental de la actividad planificadora ha sido una labor de promoción y asesoría para que los órganos ejecutivos adopten las decisiones y lleven a cabo las acciones y actividades que permitan la realización de los Planes.

1.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982

La realización de un esfuerzo sistemático de coherencia entre la acción, filosofía política y el modelo del país al que aspiramos, es el gran compromiso que tiene el Estado Mexicano, es aquí donde la Planeación adquiere su real y pleno significado, se prestigia y consolida el estilo de gobierno como factor fundamental del desarrollo, porque planear es concebir una estructura racional, fijar prioridades, introducir cambios y lograr la conurrencia de todos los sectores de la sociedad.

Por lo tanto, el Plan Global de Desarrollo fue una acumulación de experiencias; representó un proceso; planteó un sistema que permitió la expresión formal; intentó un esfuerzo integral; comprendió los supuestos fundamentales que le dieron legitimidad y lo caracterizaron como proceso político.

Este esfuerzo se encuadra en las reformas sociales, políticas, económicas y administrativas que son los instrumentos de la nación para responder a las circunstancias, respaldándose en la Constitución y en la política del gobierno para lograr el modelo del país al que aspiramos los mexicanos.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se decretó el 15 de - -
Abril de 1980, tomando en consideración: la reafirmación de la

validéz y vigencia de los principios de nuestra revolución social; definió el modelo del país al que aspiramos, basándose en la filosofía política y desarrollando una estrategia de desarrollo orientada a lograr los mínimos de bienestar.

La planeación del desarrollo es un instrumento para definir en forma sistemática los objetivos, los propósitos, las metas, los instrumentos, los recursos y las acciones en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la estrategia propuesta para alcanzar los objetivos nacionales y locales de desarrollo económico y social; es la contribución a la integración de un sistema nacional de planeación, elaborando los planes nacionales, estatales y regionales de desarrollo que normen las decisiones cotidianas, responsabilizando a la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), en el establecimiento de las normas y metodologías para su elaboración y actualización que contemplen objetivos del programa de gobierno para integrar en forma congruente la participación de los sectores privado y social y procure la compatibilización de los proyectos de planes sectoriales y estatales; es el reconocimiento de la necesidad de continuar -- los esfuerzos y tareas complementarias para precisar ritmos y tiempos de ejecución de las políticas e instrumentos.

La interrelación de los distintos programas y acciones, así como fortalecer las unidades de planeación y mejorar las bases de

las relaciones intersectoriales, siendo así el Plan no un simple mapa de precisión que proporcione las respuestas, sino una guía para orientar las acciones. (42)

(42) Presidencia de la República, Plan Global de Desarrollo 1980-1983. México 79, Páginas 8 al 12 y 35 al 37. (Resumen).

2.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 4, 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el Ejecutivo Federal procedió a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (P.N.D.U.), el cual fue sometido a un amplio proceso de consulta y resultó aprobado el 12 de mayo de 1978.

En el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación se señalan los objetivos y las políticas del plan en que la Federación participará en las acciones de planeación de los asentamientos humanos y en la regulación del desarrollo urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "es uno de los elementos básicos de la planeación integral del país, ya que esta determinado por el proceso general de desarrollo y a su vez, lo influye al ser un elemento de la expresión geográfica del mismo" (43)

De este modo se da una interrelación importante entre los aspectos del desarrollo urbano y las del desarrollo sectorial que se integran al Plan Global de Desarrollo en el que se expresa la filosofía política, el modelo del país que deseamos, los objetivos

(43) Faya Viera, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1972, Pág. 492.

vos sectoriales y las metas ubicadas en el tiempo y en el espacio.

En la actualidad la función del desarrollo urbano, es la de apoyar el desarrollo económico para disminuir la problemática o de finitivamente resolver los problemas que de este pudieran resultar y contribuir a multiplicar sus efectos positivos.

La solución a la problemática urbana requiere de un desarrollo regional que promueva y sostenga un proceso eficiente de desarrollo económico y social, ya que la problemática no es exclusivamente de integración física, de proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura urbana, sino de una integración económica y social.

Otro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano - (P.N.D.U.) , es la concentración de mecanismos de coordinación y apoyo entre la federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, a fin de que lo prescrito en la ley se traduzca en acciones y estrategias y que los planes locales de desarrollo urbano sean congruentes entre sí.

El 10. de diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal promovió reformas a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

nos, como resultado de estas reformas, el artículo 26 Constitucional determinó la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática y se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983-1988, en los términos fijados por la Ley de Planeación.

El plan responde a la voluntad política para enfrentar los retos actuales del desarrollo del país; sintetiza la responsabilidad gubernamental de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en un factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad con carácter político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos frente a las necesidades sociales.

3.- Plan General del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Este Plan establece que el gobierno del Distrito Federal debe - promover y encauzar la participación de la comunidad en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas que tengan por objeto la ordenación y el cumplimiento de los planes parciales (delegacionales), cuya promoción, modificación o cancelación puede ser solicitada por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Con el acuerdo del 27 de Febrero de 1980⁴⁴ se actualizó el Plan General del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Sistema de Evaluación del Plan, ordena la inscripción de la actualización en el Registro Público de la Propiedad para que surta efectos e indica que este Plan deberá actualizarse cada dos años."⁽⁴⁴⁾

La necesidad de revisar y actualizar los planes de desarrollo urbano cada dos años, surge de la naturaleza de la misma ciudad, por sus constantes cambios y condiciones urbanas, en este sentido la planificación atiende a la ciudad como un proceso -- con estructura propia para organizar la forma y el lugar de vida de más de 13 millones de habitantes y proveer la capacidad - y condiciones futuras, para lograr este propósito el plan es el

(44) Secretaría de la Presidencia, Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982, Tomo XI, Vol. II, México, 26 de Noviembre de 1982, Páginas 2626 y 2627.

eje del Sistema de Planificación desarrollado por el Departamento del Distrito Federal.

El Sistema de Planificación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal está constituido por el Plan General, dieciséis planes parciales o delegacionales, programas de barrio, y de una serie de normas y reglamentos que instrumentan los propios planes y determinan como cumplir sus disposiciones para poder transformar la Ciudad de México.

El Plan se fundamenta en un conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que se iniciaron con las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, con la publicación del decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El Plan se origina en el ejercicio de las facultades que el artículo 13, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal otorga al Jefe del Departamento del Distrito Federal, además es congruente a los objetivos y las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983-1983 que constituye el marco normativo de las estrategias, programas y procedimientos en el corto, mediano y largo plazo para adecuar los programas de planificación

física del Distrito Federal" (45)

Con el plan se incorpora la planeación urbana al proceso general de planeación, programación, presupuesto, operación y evaluación en el Distrito Federal, que pretende establecer los lineamientos para analizar las propuestas sectoriales, propiciar la congruencia de las propuestas de desarrollo urbano con las políticas y programas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, además concibe un esfuerzo en el uso del suelo urbano para evitar la concentración demográfica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Los objetivos generales del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, son:

- Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana para lograr una distribución equitativa de las actividades industriales y de la población.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado para lograr una mejor distribución de los componentes de la estructura urbana.
- Propiciar las condiciones favorables para que la población -

(45) Secretaría de la Presidencia, Op. Cit. Páginas 2628 a 2629.

tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano, en materia de suelo urbano, infraestructura urbana, equipamiento urbano, servicios públicos, etc..

- Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

4.- Planificación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México.

El desbordamiento del desarrollo urbano de los límites político-administrativos del Distrito Federal dentro de los Municipios aledaños del Estado de México, hizo necesaria la creación de organismos de planeación dentro del gobierno de esta entidad federativa (D.F.). De esta forma en el año de 1971, se crea el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), a cuyo cargo estuvo la planeación urbana y a partir de 1982 esta responsabilidad recae en la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (S.A.H.O.P.).

Dada la magnitud de la explosión demográfica del área metropolitana de la Ciudad de México, en 1977 se creó la Comisión de Conurbación del Centro del país, para analizar la problemática, establecer las políticas generales para el desarrollo urbano y lograr la coordinación entre los gobiernos involucrados (Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala).

En los últimos años se ha podido responder con un Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano a nivel del Distrito Federal y en cada una de las delegaciones Políticas, así mismo se han establecido las bases y los mecanismos de coordina-

ción con las dependencias de Planeación en el Estado de México y en el área conurbada del centro del país.

El control del desarrollo urbano requiere de la Concurrencia de una serie de planes y programas capaces de cubrir desde el ámbito macroscópico hasta el detalle, sin embargo también se requiere elementos complementarios de apoyo técnico y jurídico que haga posible la aplicación, el control, la evaluación, la retroalimentación y la actualización, así como la difusión de los planes.

Esto ha mostrado que posteriormente a la formulación del Plan - General (27 Febrero-1980) , se elaboraron una serie de planes e instrumentos complementarios que tienen como fin último lograr el desarrollo urbano controlado en el Distrito Federal, estos planes e instrumentos se encuentran articulados entre sí y forman un sistema, así el Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal, se encuentra integrado por: El Plan General de - Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 16 Planes Parciales o - Delegacionales de Desarrollo Urbano; Programas de Barrio; Sistemas de Normas de Planificación Urbana; Procedimientos para la - Obtención de Constancias de Zonificación y Licencias de Construcción; Instrumentos; Sistema de Información y Evaluación; y Documentación, etc.. (46)

[46] Departamento del Distrito Federal, La Planificación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, México 1983. Páginas 2-9. (Resumen).

5.- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica - del Distrito Federal.

El Programa parte de la incorporación de instrumentos para asegurar el beneficio de los habitantes del Distrito Federal consistente en una mejor calidad de vida, modificaciones al actual crecimiento demográfico-industrial, la recuperación, de la rectoría del uso del suelo, así como lograr dar cumplimiento a las metas señaladas en el Plan Nacional Desarrollo Urbano 1983-1988.

Los instrumentos para alcanzar las citadas metas son: la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la ordenación reglamentaria de la misma ley; y el establecimiento del Programa Director del Desarrollo Urbano y Ecológico.

El Programa representa un planteamiento eficiente para organizar la vida del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México y para lograrlo es necesario realizar acciones como: crear nuevos centros urbanos; establecer zonas de regularización del desarrollo urbano; reorientar el crecimiento de la población hacia ubicaciones más convenientes en la Región Centro; reorganizar el territorio urbano de las Delegaciones Políticas. (47)

(47) Departamento del Distrito Federal, Op. Cit., Páginas 14 - 15. (Resumen).

Es notorio que el objetivo general del programa es el de asegurar el desarrollo armónico y continuo para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México a través de la reordenación del crecimiento urbano e industrial, la recuperación del equilibrio ecológico y la regularización del desarrollo urbano.

Para reforzar el programa, el Jefe del Departamento del Distrito Federal dió a conocer las tesis y compromisos para el período de 1984 a 1988 del Comité de Planeación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en veinte puntos básicos.

- 01.- Recapturar la rectoría del Estado en la regulación del uso y destino del suelo urbano.
- 02.- Crear las Reservas Territoriales necesarias.
- 03.- Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- 04.- No permitir la creación de nuevos fraccionamientos.
- 05.- Hacer prevalecer el régimen de derecho, impidiendo a toda costa la invasión de predios.

- 06.- Evitar el establecimiento de nuevas industrias altamente contaminantes o consumidoras de grandes volúmenes de - - agua y energéticos.
- 07.- Preservar y ampliar las zonas verdes para buscar el adecuado equilibrio ecológico.
- 08.- Generar empleo a gran escala entre las clases más desprotegidas.
- 09.- Propiciar una irreversible desconcentración económica.
- 10.- Establecer actividades agropecuarias altamente productivas que impidan el desbodamiento metropolitano.
- 11.- Crear una política global de atención, protección y recreación social.
- 12.- Revertir inductivamente y con respeto pleno a los derechos humanos la tendencia migratoria del campo a la ciudad.
- 13.- Ampliar y mejorar la prestación de los servicios públicos básicos.

- 14.- Privilegiar el transporte colectivo de pasajeros.
- 15.- Fomentar las acciones de auto-construcción de vivienda, -
beneficio principalmente a las clases populares.
- 16.- Profesionalizar, modernizar y moralizar la seguridad pública y la impartición de justicia.
- 17.- Propiciar la participación plural del ciudadano.
- 18.- Rescatar los valores fundamentales que definen nuestro -
ser nacional en materia de renovación moral.
- 19.- No permitir la especulación económica y política.
- 20.- No privilegiar intereses particulares o de grupo sino a_
las mayorías. (48).

(48) Departamento del Distrito Federal, Op. Cit., Página 8 [Resumen].

6.- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro.

"Consolidar hoy el Desarrollo integral es una forma de actuar para mejorar las condiciones de vida en la capital de la República, por ello es necesario abrir opciones de desarrollo hacia afuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, (Z.M.C.M.), por lo tanto el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983-1988, deriva la estrategia en dos direcciones: reordenar el crecimiento de la Ciudad de México conjuntamente con la Zona Metropolitana y simultáneamente impulsar el desarrollo rural integral y la fortaleza de las ciudades medidas de la Región Centro." (49)

El reordenamiento de la metrópoli exige hacer frente a las prioridades de abastecimiento y consumo racional del agua, control en el uso del suelo, ordenamiento de la vialidad y el transporte, control ambiental y protección ecológica, etc,

El fortalecimiento de la Región Centro, impulsa selectiva y gradualmente la desconcentración industrial, apoya la realización de obras de infraestructura y de comunicación de los servicios administrativos de educación, salud y desarrollo rural integrado de los municipios.

- - - - -

(49) D.D.F. Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro, pág. 8 a 12.

Este programa precisa orientaciones y define proyectos, para su ejecución, se habrán de incorporar sus prioridades al proceso de programación-presupuestación anual tanto federal como estatal, los proyectos que se incluyen son los que pueden realizarse a corto y mediano plazo.

Se busca que el programa ordene los proyectos sectoriales, evitando rigidez que dificulte los ajustes o la incorporación de proyectos diferentes, dentro de las restricciones presupuestales y financieras el propio ejercicio permitirá actualizar los proyectos.

Para la instrumentación del programa, se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (COPLADE D.F.), como instancia del Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.), que permitirá la concurrentia de los sectores sociales, las autoridades, las organizaciones ciudadanas y las representaciones populares en los procesos de decisión que más directamente inciden en la solución de los problemas de la Metropoli.

El Programa busca lograr la congruencia entre las acciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, de la Administración Pública Federal y del Estado de México, plantea lineamientos y

estrategias que deberán considerarse en los Planes Estatales de Desarrollo de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, indispensables para conseguir los propósitos y - objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La formulación del Programa ha partido del análisis y valoración de los problemas derivados del crecimiento de la Ciudad de México hacia los municipios aledaños; sus efectos en el empleo, ordenamiento urbano y protección ambiental; el - déficit en el equipamiento urbano y servicios urbanos; el - impacto del crecimiento demográfico y el desequilibrio pre- - supuestal del Distrito Federal y del Estado de México.

El desarrollo en los Estados de Hidalgo, México, Morelos, - Puebla, Querétaro y Tlaxcala que conforman la Región Centro, debe orientarse a contrarrestar las tendencias a la concentra - ción que ejerce la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, un desarrollo que no depende de las relaciones establecidas - con la Ciudad de México, reforzará la soberanía territorial y ampliará las opciones de desarrollo para la población.

Para los propósitos del programa, se define la Zona Metro- - politana de la Ciudad de México (Z.M.C.M.), en la que se apli- - cará medidas directas de control en el uso del suelo, de --

ordenación y regulación de las actividades económicas, así como para la conservación del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

"La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuenta con 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 53 Municipios del Estado de México y 1 Municipio del Estado de Hidalgo, en esta área de alrededor de 786,000 hectáreas, el 15% está ocupado por urbanización, el 27% se mantiene como zona agrícola, el 20% forestal, el 37% semirrido y el resto lo constituyen eriales y cuerpos de agua (Ciudad de México, Cuautitlán, Chalco, Churubusco, Teotihuacán, Texcoco, Xochimilco y Pachuca)". (50)

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, concentra aproximadamente 18 millones de habitantes y cuenta con la tasa de crecimiento anual superior a la registrada en el país, alrededor de la mitad de esta población es de origen rural y ha emigrado a la ciudad de México en busca de mejores condiciones de vida, todo esto limita el acceso a vivienda, servicios y equipamiento adecuados.

- - - - -
(50) D.D.F., op. cit., pág. 14.

7.- Programa de Mediano Plazo del Distrito Federal.

La formulación de este programa responde al Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.), conforme a la Ley De - Planeación (D.O. 6-I-83), este sistema se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983-1988, que define los obje_ tivos y prioridades que habrán de coadyuvar a superar los pro_ blemas estructurales y coyunturales que afectan actualmente a la República.

El P.N.D.U., como primer conducto del S. N. P. D., contiene el diagnóstico y las estrategias basadas en orientaciones defi_ nidas en la consulta popular (1983), los objetivos y las me_ tas definen criterios estratégicos de la acción pública para reorientar los propósitos fundamentales de la sociedad; des_ centralización de la vida nacional; renovación moral; y sanea_ mientos de la política de desarrollo y empleo.

El Departamento del Distrito Federal presenta este programa conforme a las definiciones contenidas en la Ley de Planea_ ción, especificando objetivos, políticas y metas que regirán el desempeño de las actividades, así como la distribución - de los recursos y la determinación de los instrumentos y de los responsables de la ejecución de las mismas.

El programa se encuentra enmarcado dentro del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y Región Centro, que determina los lineamientos a seguir. La consulta popular a través de los foros de consulta constituidos en 1983, son fuente principal de la determinación de los objetivos que el programa debe seguir.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE-D.F.), se creó el 27 de octubre de 1983, este es un organismo de apoyo que reúne a los sectores público, privado y social, que conjugan los intereses de los ciudadanos de la Capital de la República para alcanzar los propósitos dictados en el Plan Nacional de Desarrollo, y por lo tanto en el Programa de Mediano Plazo del Distrito Federal.

El programa enmarca los objetivos y lineamientos para resolver las problemáticas (urbana, social, económica, política, gobierno y administración de justicia) en cuatro ámbitos en base al P.N.D. y en los catorce sectores responsables existentes en el Distrito Federal, tomando como partida el diagnóstico sectorial y delegacional de la entidad.

<u>A M B I T O</u>	<u>S E C T O R</u>
U R B A N O	<ul style="list-style-type: none">- Urbano y Ecología- Desarrollo Agropecuario y Forestal- Servicios Públicos- Vivienda- Transporte y Validad
E C O N O M I C O	<ul style="list-style-type: none">- Abasto y Comercialización- Estructura Productiva Industrial
S O C I A L	<ul style="list-style-type: none">- Salud y Asistencia Social- Educación, Cultura, Deporte y Recreación
POLITICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA	<ul style="list-style-type: none">- Seguridad Pública- Jurídico- Administración de Justicia- Comunicación Social- Administración Interna y Planeación

En este documento se presentan las estrategias y los proyectos que dan una visión global de las propuestas del Programa de Me--

diano Plazo del Distrito Federal. También se identifican la situación actual y la problemática finalizando con los objetivos y las metas correspondientes a cada sector o delegación. (51)

[51] Departamento del Distrito Federal, Programa de Mediano Plazo del Distrito Federal. México 1983. Páginas 5 a 55. (Resumen)

CAPITULO IV.- Política y Administración Urbana para el Distrito Federal.

El Hombre ha hecho esfuerzos por precisar los objetivos que norman los complejos problemas de la Administración Pública, durante los últimos años, la complejidad de los problemas de esta creció al mismo paso que las actividades económicas.

De 1950 en adelante, el Ejecutivo Mexicano ha venido trabajando en un ambiente de constantes cambios que convierten los problemas de la Administración Pública y su operación en actividades cada vez más complejas.

Por otra parte, el crecimiento de la industria ha dado como resultado una nueva etapa de ocupación y un cambio pronunciado en la distribución de bienes y servicios en los procesos de política y administración del desarrollo urbano, porque la revolución industrial provocó el cambio de la artesanía a la producción a gran escala, y la distribución masiva de bienes y servicios aumentó la complejidad de los problemas de la Administración Pública Mexicana.

La política y la administración son inseparables en el gobierno democrático, porque política y administración son caras opuestas de una misma moneda, si se elimina la política, se elimina

el gobierno, ya que la política es la directriz para la administración y la administración es la ejecución de la política.

La Política y la Administración como es sabido, su separación únicamente se lleva a cabo en la teoría, porque estos dos conceptos son interdependientes debido a que los organismos políticos fijan los objetivos y las prioridades, así como la de--terminación de los recursos (materiales, humanos, financieros y técnicos) y los organismos administrativos son los encarga--dos de llevar a cabo la ejecución de las políticas y los obje--tivos.

De hecho la situación real es mucho más compleja por la rela--ción de influencia mutua debido a que los administradores o - sea los ejecutivos tienen que suministrar a los políticos - (líderes los datos necesarios para la adecuada toma de deci--siones, según la conveniencia del caso.

Los conflictos en estos casos solo se presentan "cuando algu--na de las partes o ambas pretenden salirse del marco legítimo de sus facultades y/o atribuciones, asumiendo funciones de la otra parte, o sea que esto ocurre cuando el organismo políti--

co quiere administrar o cuando el Ejecutivo quiere hacer política". (52)

La acción política se manifiesta a través de instituciones estatales que ejercen autoridad y obtienen obediencia con el consentimiento o la inconformidad de los gobernados, es por ello que nuestra vida cotidiana esta ligada lo queramos o no a la organización y al funcionamiento de la Administración Pública, aunque pensemos que esta queda fuera de la esfera política, pero no es así, porque la política fija las tareas a la Administración Pública a través de esquemas decisionales en estructuras delimitadas, que separan nítidamente lo político de lo administrativo, en fin "la función política no debe entender de oficinas administrativas y la función administrativa no debe inmiscuirse en la esfera política". (53)

Así mismo la Política y la Administración Urbana surgieron con el Estado Mexicano y han evolucionado paralelamente con la economía y la sociedad del país, presentando tendencias de importancia debido a la creciente complejidad del aparato burocrático-gubernamental y al incremento de la demanda de los servicios públicos que proporciona el Estado, particularmente el gobierno de la Ciudad de México, a través del Departamento

(52) Castillo Rojas, Alfredo, et.al., Aspectos Administrativos de los Planes de Desarrollo, Revista Mexicana de Ciencias Políticas Núm.60 - U.N.A.M., México 1970, Pags.174-175.

(53) García Cárdenas, Luis, et.al., Regímenes Políticos y Administración Pública, Revistas de Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Serie Estudios Núm.50, México 1970, Pags. 41 al 52.

del Distrito Federal donde se han llevado a cabo la acelerada transformación de la población rural a urbana y se han concentrado la industrialización y la población a causa de la modernización.

Nuestra Administración Pública para el Desarrollo Urbano de México, cumple sus compromisos políticos-gubernamentales y corresponde a expresiones ideológicas encaminadas a la transformación social y al bienestar de los habitantes con sentido de justicia y equilibrio.

En el caso de México, la Administración Pública para el desarrollo no solo coordina la política y la economía de la sociedad, sino que es también el más grande productor de servicios públicos, es el empleador número uno del país, es el instrumento a través el cual el gobierno de la República y el del Distrito Federal, orienta, estimula y apoya la acción y la inversión para acelerar el desarrollo económico y social.

A.- Políticas Urbanas

El Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos nos define a las Políticas como: "son los lineamientos y criterios de acción que, derivados de los fines y objetivos de las políticas global y sectorial, debidamente articuladas a la base administrativa y legal, que son elegidos como guías en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de estrategias y programas específicos". (54)

El Manual para la Elaboración de Esquemas de Desarrollo Urbano también define a las Políticas como: "Son los criterios a los que deberán sujetarse las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento urbano, de manera que sirvan de guía en la delimitación del centro de población, en la precisión de los usos, destinos y reservas del suelo urbano, así como en los programas de Desarrollo Urbano". (55)

La Política de Desarrollo Urbano para el caso de México son también definidas en el Citado Glosario de Términos como: "Son aquellas que se derivan de los fines y objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (P.N.D.U.), para orientar las acciones conducentes al desarrollo de los centros de población". (56)

(54) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.Cit., Pag.114

(55) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Manual para la Elaboración de Esquemas de Desarrollo Urbano, 2da.Edic., México 1985, Pag. 357.

(56) S.A.H.O.P., Op.Cit., Pag. 117.

Para este caso y para reforzar a las políticas de desarrollo urbano, las políticas de impulso, políticas de consolidación y políticas de regulación, se les da el carácter de políticas a nivel nacional por establecerlas el Ejecutivo Federal, quien establece las estrategias y los lineamientos de acción y tienen validez y obligatoriedad para todas aquellas dependencias, organismos e instituciones del sector público y son indicativas para los sectores privado y social.

La política nacional de desarrollo urbano por lo tanto es aquella que instituye el Ejecutivo Federal y que esta encaminada a lograr el equilibrio regional, a orientar la migración o influir sobre el crecimiento de las ciudades: (Distrito Federal), mediante el control de uso de la tierra y elevar la calidad de vida de la población, así como la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, agua potable, transporte, empleos, educación, etc.).

Para sintetizar la definición de políticas, entenderemos a estas como las normas o lineamientos generales de acción que guían y orientan el cumplimiento de los objetivos, con las ventajas de: orientar las decisiones particulares; evitar frecuentes consultas sobre asuntos fundamentales; y favorecer la coordinación y uniformar los criterios y el trabajo en equipo.

Para lograr establecer las políticas en materia de desarrollo urbano, existen un gran número de requerimientos que no pueden ser satisfechos en forma simultánea, por lo que resulta indispensable jerarquizar la aplicación de los recursos, para ello se han establecido zonas prioritarias como es el caso del Distrito Federal, que deberán recibir apoyo para el logro de los objetivos y las políticas del Plan Nacional del Desarrollo Urbano, a través del Plan General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los Planes Parciales (Delegacionales).

Las zonas prioritarias como el caso del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se determinan por su capacidad de absorción de población, por su ubicación, por generar empleos, por sus características de crecimiento tanto industrial como poblacional., etc...

Para estos casos los Planes proponen establecer políticas de impulso, políticas de consolidación, de ordenamiento y de regulación a fin de que las autoridades tanto federales como las locales, las tomen en cuenta para la elaboración de sus programas de acción.

De lo anterior se identificaron en los Planes de Desarrollo Urbano Nacional y del Distrito Federal, algunas políticas que son básicas, entre ellas figuran:

- Fortalecer al Estado Mexicano.

- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar de la población.

- Inducir el crecimiento de la población y racionalizar su Distribución territorial.

- Desconcentrar la actividad económica y los Asentamientos Humanos.

- Preservar y aprovechar los espacios abiertos de uso público.

- Conservar el patrimonio cultura e histórico de interés nacional e internacional que nos caracterice.

- Propiciar una distribución más equitativa de usos del suelo urbano a través de la relocalización de establecimientos industriales, administrativos y de abasto.

A las políticas básicas de desarrollo urbano las refuerzan otras políticas como son: políticas de mejoramiento, que son cualquier acción de renovación o reordenamiento para aprovechar adecuadamente los recursos y los elementos naturales; po

líticas de conservación, son actividades u obras para no dañar el medio ambiente y áreas de cultivo, así como para preservar el buen estado de las construcciones, edificios históricos y monumentos; y políticas de Crecimiento, se refieren a las - - áreas necesarias para la expansión de la localidad y se aplica a las zonas o lotes baldíos.

Estas políticas están encaminadas a: la provisión de servicios públicos; a la vivienda; al transporte, a la infraestructura y al equipamiento urbano; etc., que requiere una ciudad en constante crecimiento como la nuestra.

En realidad toda la orientación de la Administración Pública - tiene que estar dirigida hacia la transformación y la promoción del bienestar de los habitantes del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

B.- Administración Urbana.

La administración pública para el desarrollo es el "conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos, de sistemas y estructuras institucionalizadas - que sirven para el proceso de transformación y de progreso" (57)

Con esto se pretende demostrar que el desarrollo no es sólo económico, el desarrollo auténtico no está limitado porque abarca todo (económico, político, social, cultural, etc.), y lo conjunta en un proceso de desarrollo ininterrumpido y constante - que implica coordinación de esfuerzos de las partes comprometidas.

El desarrollo implica una transformación profunda que a pesar de todo tiene que comenzar en cada uno de nosotros, de adentro hacia afuera (trabajar más, mayor responsabilidad, hacer mejor - las cosas), otro factor fundamental son los elementos interactivos (educación, política, sociedad, cultura, economía, moral, etc.), que son los condicionantes del proceso y la transformación.

La Administración Pública Federal de nuestro país como elemento de dinámica continua, de secuencia preestablecida y de acuerdo al tipo de satisfactores que proporciona, reserva -

(57) Jiménez Castro, Wilburg, et.al. *La Administración Pública y el Desarrollo Integral*, U.N.A.M., F.C.P. y S. México, 1970.

una de sus áreas a la Administración del Desarrollo Urbano, en virtud de la optimización y la adecuación de una estructura sólida necesaria para el rápido crecimiento urbano que exige una administración específica para llevar a cabo el desarrollo urbano planificado a nivel nacional y local.

Por lo tanto el concepto de Administración del Desarrollo Urbano o de la Administración Urbana se ha considerado como: "El conjunto de disposiciones legales, de instituciones, organismos, mecanismos y acciones que tienen como fin gobernar o regir las diversas actividades realizadas cotidiana o eventualmente en el medio urbano, especialmente las relacionadas con los objetivos del servicio público del Estado" (58)

Así tenemos que la Administración del Desarrollo Urbano es la parte de la Administración Pública Federal y Local que de acuerdo a las normas, políticas y lineamientos de la estructura gubernamental y a las demandas sociales, se proponen conducir y orientar el proceso urbano a objetivos sociales y económicos previamente establecidos.

Asimismo, la Administración del Desarrollo Urbano como proceso se puede caracterizar en términos convencionales en las siguientes grandes áreas: Planeación; Implementación; Operación;

- - - - -

(58) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op.Cit. Pág. 13

Control.

La planeación tiene como finalidad determinar los objetivos, las políticas y las estrategias para la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano.

- Planeación Normativa.- Establece el marco general en que se norman las acciones y en el cual se establecen los objetivos y las políticas.

- Planeación estratégica.- Establece los lineamientos generales de acción para alcanzar los objetivos.

- Planeación Programática.- En función de los recursos disponibles, los objetivos, las políticas, los planes y programas diseñados se encuentran una forma racional de realización, o sea que la programación de acciones indica en que tiempo y espacio o lugar han de realizarse, y la programación de inversiones señala en qué momento y cómo se obtendrán los recursos y en qué forma se aplicarán.

- Planeación Operativa.- Proporciona los esquemas generales para la realización de las acciones establecidas.

La Implementación es el desarrollo de los proyectos y estudios de obras, cuidando que se integren los programas de equipamiento con los de la infraestructura, vivienda y suelo urbano, estableciendo acciones concurrentes específicas que faciliten las relaciones y la coordinación de las acciones de los gobiernos, que además contengan todas las funciones que requiere la administración del desarrollo urbano.

La operación y los sistemas operativos.- Se refieren a la ejecución de los planes mediante el empleo de los sistemas operativos, los alcances de estos sistemas pueden fijarse en el ámbito de una oficina o de una Secretaría de Estado, teniendo como componentes los instrumentos y los métodos, se puede decir que los sistemas operativos son una expresión sencilla y racional de un conjunto de unidades fijas empleada como herramienta que obra y produce su efecto.

El Control.- Es la fase del Desarrollo Urbano que vigila las acciones realizadas conforme a los planes y programas, con verificaciones periódicas, por tanto el establecimiento de sus propias normas de evaluación de resultados obtenidos y las acciones de revisión, corrección y optimización, sino que convierte al desarrollo mismo en un elemento cíclico que vuelve a iniciarse, haciendolo más dinámico, al mismo tiempo modifica

ble a los cambios en los que opera la Planeación Urbana.

La Dirección, es el elemento adicional que contempla el doble enfoque analítico de la toma de decisiones con el propósito - de cumplir los objetivos, las políticas, los planes y los programas previstos; y la coordinación de acciones para sincronizar e integrar las acciones, los recursos y los programas que intervienen en la consecución del Desarrollo Urbano Planificado. (59).

En fin es muy conveniente considerar a la Administración del Desarrollo Urbano como una actividad cíclica, porque esta se lleva a cabo en diferentes etapas que permiten conocer y eliminar la complejidad de las operaciones y la información que se adquiere en cada ciclo permite ajustar los planes, de este modo los pronósticos para la siguiente etapa resultarán más confiables.

Tampoco debemos olvidar que la Administración Urbana anteriormente se basaba en un esquema limitado a la obra pública, lo cual resultaba un marco insuficiente para comprender el fenómeno, lo que requería de una revisión completa.

(59) *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Op. Cit. Pag. (Resumen).*

De lo anterior, se deduce que varias de las nuevas funciones del Desarrollo Urbano requieren de Órganos específicos especializados, por lo que en la actualidad se han creado nuevas unidades político-administrativas y se han transformado otras, para lograr mejores resultados tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal.

Conclusiones.

La problemática urbana que enfrentan las autoridades del Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, fue lo que motivó llevar a cabo esta investigación para analizar por qué los instrumentos jurídico-administrativos y las dependencias y entidades que regulan la concurrencia de funciones y responsabilidades federales y locales en materia de desarrollo urbano, -- no han dado solución a esta problemática que está afectando a -- los habitantes.

Esta problemática se ha tratado de resolver con el establecimiento de acciones concurrentes de planificación y administración urbana, se ha generado una legislación específica al respecto, -- se han creado dependencias y entidades, se han elaborado planes y programas para regular y ordenar el crecimiento demográfico-industrial, sin embargo todo ha sido inútil.

Cabe señalar que esta problemática no podrá resolverse sólo con campañas políticas que promueven la estética urbana, o elaboración de documentos netamente normativos, porque los habitantes -- necesitan soluciones y no promesas demagógicas de los políticos que deciden el destino de la ciudadanía, sin tomar en consideración sus necesidades reales y sin saber si lo que se pretende --

llevar a cabo beneficie o perjudique a los habitantes.

Haciendo historia nos damos cuenta que los antepasados buscaron y encontraron el sitio destinado por sus dioses donde se asentaron y diseñaron la ciudad de acuerdo a sus necesidades, más nunca se imaginaron que aquí existiría un crecimiento demográfico-industrial desmedido o descontrolado por lo que no planearon a largo plazo el desarrollo urbano de dicho sitio.

Ahora bien, este crecimiento demográfico-industrial no previsto y la falta de coordinación para lograr la concurrencia de funciones y responsabilidades federales y locales, han sido obstáculos para lograr ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por estos motivos se han devorado grandes extensiones de suelo, todo esto ha ocasionado que los límites geográficos ya no sean los mismos por lo que se ha convertido en un lugar común integrado por 16 delegaciones, 53 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo.

La evolución de los asentamientos humanos dió origen al crecimiento y concentración de la población en las grandes ciudades, en las cuales surgieron las raíces de la política y la administración urbana para tratar de encontrar conjuntamente soluciones a la problemática urbana que se ha dado por falta de orientación

a los inmigrantes que buscan una mejor firma de vida y por falta de conciencia de políticos, autoridades e industriales que sólo piensan en generar riqueza sin importarles el perjuicio que ocasionan a los habitantes.

Estas situaciones han obligado al gobierno a elaborar conjuntamente programas para restablecer el equilibrio del crecimiento demográfico-industrial a través de las atribuciones asignadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del establecimiento de los instrumentos jurídico-administrativos para lograrlo con las funciones concurrentes establecidas y dar fortalecimiento al federalismo.

En la investigación se detectó que las atribuciones y competencias en materia de política y administración urbana debido a los constantes cambios en la administración pública (1821-1982) se habían ido reubicando en diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en este período los gobernantes emplearon de una u otra forma el concepto de desarrollo urbano tanto en campañas políticas como en la formulación de planes y programas como uno de los objetivos primordiales, sin embargo a la fecha por razones citadas no se han logrado cumplir los objetivos por la desviación de recursos económicos en beneficio personal de autoridades federales y locales e industriales, así como por la falta de valor civil e interés de la ciudadanía que ha perdido la credibilidad -

y la confianza en el gobierno.

A partir de la creación del Departamento del Distrito Federal - - (1929) el gobierno definió las atribuciones y competencia para la planeación y la administración del desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sin embargo no se ha logrado avanzar en la materia por los mismos motivos -- arriba citados.

A pesar de que a partir de 1970 se iniciaron estudios para esta-- blecer una legislación urbana, no fue sino hasta 1976 que se lo-- gró la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Públi-- ca Federal mediante la cual nació la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pero desgraciadamente todo lo elaborado por esa dependencia ha quedado en documentos y normatividad, esto ha dado motivo a que todos quieran ser autoridad y nadie quiere -- ser subordinado, estas situaciones ocasionan conflictos entre po-- líticos y autoridades y a fin de cuentas nadie hace nada y los ha-- bitantes tampoco proponen soluciones no por falta de valor civil para exigir que se cumplan los programas y las acciones encamina-- das al logro del bienestar de la comunidad, sino porque realmente son ignorados.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administra-- ción Pública Federal, en 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo

Urbano y Ecología y se presume que se logró una visión de conjunto de los múltiples aspectos que inciden en la calidad de vida del hombre, a pesar de ello la situación empeora.

A pesar de que contamos con el marco jurídico para solucionar la problemática urbana y que facilita la concurrencia de las funciones federales y locales de la política y la administración urbana, no salimos adelante debido a la creación de intereses mezquinos personales de políticos, autoridades e industriales y porque los ciudadanos se han vuelto conformistas.

Si se quiere lograr la solución de la problemática urbana a través de la concurrencia de funciones federales y locales para llevar a cabo el desarrollo urbano del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, hay que exigir y participar en la aplicación de la legislación al respecto, presionar a las autoridades e industriales para que no generen riquezas únicamente para ellos sino que apoyen la ejecución de los planes y programas propuestos por el gobierno y motivar a la ciudadanía para que también participe en el logro del propio bienestar y de la comunidad.

Desgraciadamente a pesar de contar con una ley suprema (Constitución Política) otras leyes, reglamentos, y demás disposiciones aplicables no sólo al desarrollo urbano, tal parece que los legis

ladores y autoridades piensan y deciden muy modernamente, o sea - que no van de acuerdo a la realidad, por lo que la legislación -- emitida no se adapta a la problemática urbana que se padece en el Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Además mientras el Sistema Político Mexicano y los ciudadanos --- sigan permitiendo estas anomalías no será posible de ninguna manera solucionar esta situación que de una u otra forma nos afecta - a todos.

BIBLIOGRAFIA.

- Bataillón, Claude, Sepsetentas Núm. 99, México 1973.
- Benévolo, Leonardo, Orígenes de la Urbanística Moderna.
- Castillo Rojas, Alfredo, Aspectos Administrativos de los Planes de Desarrollo.
- Calnek, Edward E., et. al., Ensayos Sobre Desarrollo Urbano Sepsetentas Núm. 143, México 1973.
- Cesarman, Fernando, Política Ambiental; Ecocidio, la Destrucción del Medio Ambiente, Editorial J. Mortiz, México-1972.
- Currie Lachlin, Bernard, Urbanización y Desarrollo; Un Diseño para el Crecimiento Urbano, Editorial Gernika, Colección Política y Comunicación.
- Departamento del Distrito Federal, Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, México.
- Duhalt Krauss, Miguel, Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, México 1970.
- Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal; la Nueva Estructura, Editorial Porrúa, Hnos., México 1979.
- García Cárdenas, Luis et. al., Política y Administración Pública Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1973.
- García Ramos Domingo, Iniciación al Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1961.

- Goldsmith, Robert, et. al., Proyectos para la Supervivencia, Editorial Emece, Argentina 1973.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Social (ILPES), Discusiones Sobre Planificación, Editorial Siglo XXI, México 1981.
- Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Fondo de Cultura Económica, México 1971.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, D.O.7-I-76.
- Ley General de Asentamientos Humanos D.O.26-V-76.
- Minor Trujillo, Arturo, Investigación Urbanística.
- Pichardo Pegaza, Ignacio, Diez años de Planificación en México Instituto Nacional de Administración Pública, México-1974.
- Presidencia de la República, Asentamientos Humanos en México Complejo Editorial Mexicano, México 1976.
- Presidencia de la República, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, Coordinación General de Estudios Administrativos, México - 1977.
- Presidencia de la República, Manual de Organización del Gobierno Federal México 1982.
- Presidencia de la República, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1980.
- Presidencia de la República, Plan Global de Desarrollo - - 1980-1982, México 1980.

- Ramos Girault, Mario, Principios de Desarrollo Urbano Moderno, su Aplicación a la República Mexicana, B. Costa-Amic Editor, México.
- Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas, Editorial Limusa, México 1973.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, México - 1978.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las Bases y los Instrumentos Legales, México, Julio de 1978.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Legislación Básica sobre Asentamientos Humanos, México 1979.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Desarrollo Urbano, México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Estrategia Mundial para la Conservación, Serie Difusión, Número 1, - México, Junio de 1983.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Manual para la Elaboración de Esquemas del Desarrollo Urbano, Segunda Edición México 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, - México 1983.
- Secretaría de la Presidencia, Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982, Tomo XI, - Vol. II México 26 de Noviembre de 1982.
- Secretaría de la Presidencia, Reunión Nacional Sobre Asentamientos Humanos, México 1ro. de Abril de 1976.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, el Sector Asentamientos Humanos en el Tercer Informe de Gobierno, Dirección General de Documentación y Análisis, Cuadernos de Divulgación Número 8, México. D.F., abril 1980.
- Silva Herzog Flores, Jesús, Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Editorial Porrúa Hnos., S. A., México 1977.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa Hnos. 12va. Edición, México 1973.
- Unikel, Luis, Desarrollo Urbano de México, Editorial el Colegio de México, México 1978.