

27
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA COMISION COORDINADORA PARA EL
DESARROLLO RURAL (COCODER):
ESTUDIO DE CASO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER LA LICENCIATURA
EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA EL ALUMNO
VICTOR HUGO CARBAJAL CABRERA



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**En cumplimiento y agradecimiento a mi *alma mater*:
la Universidad Autónoma de México.**

**A mi asesor de tesis el Lic. Manuel Quijano Torres por sus sabios
consejos y por su imprescindible contribución para la realización de
este investigación.**

**A mis padres y hermanos por su apoyo incondicional y su confianza en todo momento.
A ellos con enorme gratitud.**

A mis abuelos por su ayuda y cariño que me brindaron.

Al Lic. Manuel Fuentes Bove por darme la oportunidad y el apoyo en todo momento durante mi carrera profesional y en la realización de este trabajo.

A Mariela por tu apoyo y comprensión

A mis compañeros y amigos de generación.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I	LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, SU ORGANIZACION.	1
1.1.	Política y Administración Pública.	1
1.2.	Organización Político-Administrativa en México.	18
1.2.1.	Administración Pública Centralizada.	21
1.2.2.	Administración Pública Desconcentrada.	28
1.2.3.	Administración Pública Descentralizada.	37
CAPITULO II	EL DISTRITO FEDERAL	44
2.1.	El Distrito Federal: Antecedentes	44
2.2.	Marco Jurídico.	48
2.3.	El Departamento del Distrito Federal (D.D.F.).	53
2.3.1.	Marco Jurídico.	55
2.3.2.	La Desconcentración Administrativa.	59
CAPITULO III	CONSIDERACIONES DEL AREA RURAL EN EL DISTRITO FEDERAL.	68
3.1.	Area de Conservación Ecológica.	71
3.2.	Asentamientos Humanos Irregulares.	74
3.3.	Desarrollo Agropecuario.	79
3.4.	Equilibrio Ecológico.	81

CAPITULO IV	LA COMISION COORDINADORA PARA EL DESARROLLO RURAL (COCODER).	87
4.1.	Antecedentes.	87
4.2.	Marco Jurídico.	91
4.3.	Objetivo, Funciones y Atribuciones.	92
4.4.	Estructura Orgánica.	94
4.5.	Programas y Acciones.	102
CAPITULO V	RETOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO RURAL DEL DISTRITO FEDERAL.	107
CONCLUSIONES.		122
BIBLIOGRAFIA.		

INTRODUCCION

En la presente indagación se analiza al Distrito Federal en sus dos facetas: a) como entidad jurídica, que alberga a la capital de la República con sus correspondientes atribuciones legales; y b) como ciudad populosa, que presenta varios problemas como sucede en la mayoría de las urbes (ecología, asentamientos humanos irregulares). En efecto, la Ciudad de México tiene el nada halagador primer lugar de concentración poblacional en el planeta; de ahí que sea un reto, según sea el caso, de paliar, controlar o revertir cada uno de sus problemas de gran dimensión. En este contexto se presenta la relación de la Administración Pública con los problemas sociales

Es de mencionar que la elaboración del presente documento fué realizado entre 1993 y 1994; a partir de 1995 empezaría una nueva etapa en la vida política dadas las reformas constitucionales que antañen al Distrito Federal y en la misma administración pública del Distrito Federal, debido al cambio del gobierno federal. De esta manera, los alcances y limitaciones de las propuestas que se presentan pueden ser cuestionadas.

No obstante de los avances democráticos y de las reestructuraciones en la administración pública que se dan en cada sexenio, el análisis que de los problemas que se abordan: asentamientos humanos irregulares, fomento agropecuario, el equilibrio ecológico sigien presentes; la investigación arroja datos e información útiles para reflexiones posteriores y, por consiguiente,

hacer las propuestas correspondientes, considerando su viabilidad y factibilidad financiera, económica, política, social y administrativa. Así, considero que el trabajo mantiene su vigencia, esperando ser de utilidad en las decisiones gubernamentales del Distrito Federal.

Por lo precedente, el tema desarrollado confiere al ámbito de la Administración Pública y de la Política; especialidades que nos proporcionan elementos teórico-metodológicos para su cabal discusión desde el diagnóstico hasta las propuestas. Asimismo, se considera importante que especialistas en la materia deben dirigir sus esfuerzos en coadyuvar a resolver la problemática del Distrito Federal que, por su complejidad, requiere de análisis rigurosos y comprometidos.

En lo político, el Distrito Federal debe mantenerse como capital de la República a pesar de las proposiciones de convertirlo en el Estado (número 32) del Valle de México. Desde el imperio mexica ha sido el cerebro de la Nación, el centro político, administrativo, cultural e incluso religioso por excelencia, el peso de la historia es decisivo y, por tanto, varios mexicanos rehusarían hacer tal cambio y seguir "moviendo el tapete" sólo nos llevaría a discusiones bizantinas.

En lo administrativo del Distrito Federal destaca el desarrollo urbano que implica el trazo de avenidas, calles y lotes para construir viviendas en lugares adecuados; así como la dotación de servicios públicos esenciales como agua potable, drenaje, luz eléctrica, transporte, servicios educativos, de salud. Lo anterior constituye uno de los elementos estratégicos del desarrollo social integral que redundaría en beneficios del bienestar colectivo, lo que representa

retos formidables para las autoridades tanto del Distrito Federal como de la misma Federación.

El desarrollo rural del Distrito Federal vislumbra primordialmente al impulso de la economía agrícola, no sólo de autoabastecimiento, sino de comercialización interna y, por qué no, externa (como es el caso del nopal en Milpa Alta). Se requiere de convenios y en su caso mejorar los existentes, donde participen el gobierno, accionistas o empresarios y productores para incrementar la producción y la productividad.

La inversión productiva se canalizaría a la importación de tecnología; apoyo técnico y financiero para la capacitación de personal y mejoramiento del sistema organizacional-administrativo; de esa manera saldrían beneficiados todos los participantes en los proyectos de inversión, las utilidades de éste incrementarían los alicientes y confianza en ellos. El círculo que se busca establecer es: tecnología e inversión -alta producción y productividad- altos ingresos -cartera no vencida.

Nuestro objeto de estudio: la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal le incumbe ser la gestora de lo dicho anteriormente, por tanto, debe consolidar sus acciones, aumentando su presupuesto para dar apoyo pecuniario y técnico a los productores rurales, pero poniendo énfasis en la política de conservación ecológica. Esto pondría cotos a los asentamientos humanos irregulares que absorben áreas rurales que, a la postre se convierten en suburbios precarios que agravan más los problemas ciudadanos.

En suma las políticas urbana y rural se entrelazan, puesto que las dos están encauzadas a incrementar el nivel de vida de la población capitalina. La contaminación agobiante sale a flote por su trascendencia; la política ambiental debe ser más rigurosa, e imponer sanciones contundentes a las factorías que no modernicen su tecnología en lo que respecta a menguar su emisión de sustancias tóxicas. Asimismo cuidar el entorno ecológico considerado "intocable", pues sus reservas son indispensables para la vida de la Ciudad.

Esta investigación, buscando la congruencia secuencial de su desarrollo se divide en cuatro capítulos: el primero trata del nexo política-administración pública consideradas como sistemas teóricos por un lado, y por otro, como prácticas profesionales. Este capítulo puede parecer redundante a quienes dominan la parte teórica de la administración pública. No obstante sirve de base para el objeto de estudio de este trabajo. Por otro lado, se analiza al Distrito Federal y a su órgano de gobierno: el D.D.F. con sus atribuciones jurídicas haciendo un desglose de las mismas mediante el análisis de las leyes respectivas.

El segundo capítulo alude a la situación ecológica urbana y rural del D.F. cómo la problemática cardinal de la indagación, haciendo la observación de la importancia de cada uno de los asuntos abordados: el Area de Conservación Ecológica, los asentamientos humanos irregulares, el desarrollo agropecuario y el equilibrio ecológico.

El tercero versa sobre la unidad administrativa de que es objeto de estudio. Parte de la génesis, el marco jurídico, los programas y acciones de la

COCODER, como órgano competente para incidir en la resolución de la problemática anunciada. Por último, el cuarto capítulo se enfoca a las consideraciones y propuestas generales que hacemos deducidas del análisis realizado.

En este contexto se busca describir la importancia de la existencia y de las acciones emprendidas por un órgano desconcentrado del D.D.F., encaminadas a fomentar el desarrollo agropecuario y forestal, regular de alguna manera los asentamientos humanos irregulares en el Área de Conservación Ecológica; y a la par, velar por el equilibrio ecológico. Las políticas emprendidas merecen atención de la disciplina, de las estructuras y de los procesos de la política y de la administración pública.

CAPITULO I. LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, SU ORGANIZACION.

1.1. Política y Administración Pública.

La génesis del poder político deviene del conflicto social, que se presenta cuando el hombre se agrupa con sus semejantes para formar la sociedad civil que ulteriormente desemboca en la configuración del Estado como garante de la seguridad individual, la propiedad privada y las libertades políticas, además de proporcionar los mínimos satisfactores para la sobrevivencia de los súbditos. El Estado, pues, tiene como justificación combinar y compenetrar lo colectivo con lo individual, donde el interés particular se persigue conforme a normas jurídicas universales o válidas para todos.

Maquiavelo, gran estudioso de la naturaleza humana, afirma que el hombre de manera innata trae consigo la maldad, la perfidia, la avaricia y la frivolidad y por ende, la fuerza hace menester la conformación del Estado, la política del Príncipe se resume en la siguiente fórmula: "El fin justifica los medios", es decir, el Príncipe debe ser cruel cuando sea constreñido por las circunstancias, con el objeto de mantener el orden y la cohesión entre los súbditos. Si el Príncipe es clemente, soslaya el caos y no soluciona nada, por

ejemplo, en su obra "El Príncipe" cita a César Borgia, quien usó la crueldad para poner el orden en su principado de la Romagna.(1)

Maquiavelo se preocupó por encontrar leyes científicas perennes sobre los fenómenos políticos; como él mismo dijera: "la virtud queda aunque los medios cambien", es decir en el objetivo de la vida política (individualismo del Renacimiento), se prescinde de la teología y de la moral para explicar la realidad político-social. La solución de esa realidad está en manos del hombre y no en Dios.(2)

Las formulaciones innovadoras del gran florentino son las siguientes:

1) El hombre y la sociedad no son contemporáneos, la sociedad, al igual que el derecho, el gobierno, la justicia y la moralidad, es un producto humano, que el hombre es libre de modificar u ordenar de acuerdo con sus deseos.

2) El hombre "natural", es decir, el hombre que ha existido con anterioridad a la fundación de la sociedad, no es social o político "por naturaleza", por el contrario, el hombre decidió participar en la sociedad, movido por cierto "miedo", dictado por la horrible perspectiva que le aguardaba en el supuesto de su no participación.

Tomás Hobbes sigue la línea trazada por Maquiavelo, y en su obra magna "El Leviatán" afirma que los hombres viven en constante pugna y, por tanto, se

(1) NICOLAS MAQUIAVELO. "El Príncipe". Ediciones Quinto Sol. 10a reedición.

(2) IBIDEM

agrupan por "necesidad" para dirimir sus conflictos.(3) Fue uno de los creadores de la nueva visión mecánica-matemática del mundo, los cuerpos son las únicas realidades existentes y la causa de los fenómenos reside en su diverso movimiento. Su materialismo se enfoca a lo natural, a lo terrenal, de ahí que se estudie a la índole humana que es egoísta, siempre hay disputas, a esto se le llama un Estado presocial donde ".. el hombre es el lobo del hombre"(4) por falta de filantropía.

Debido al estado de guerra permanente -continúa Hobbes- es necesario la creación de un poder que resuelva los conflictos. Se realiza el pacto para formar al Estado, así se sale de la condición natural y se ingresa a la sociedad civil (o política) artificial, que es fruto de la voluntad humana.(5) Estaba en contra de Aristóteles al afirmar que el hombre es un Zoon Politikon, que por naturaleza es sociable, puesto que la sociabilidad no es instinto humano, el hombre se agrupa por interés, por necesidad. La sociedad política es el fruto de un cálculo interesado, es el gran "Leviatán" (Estado), que proporciona paz y patrocinio a los súbditos.

Por otro lado, Herbert Spencer desde otra perspectiva analiza el origen del Estado, tomó conceptos de la teoría evolucionista de su connacional Charles Darwin, de ahí que sea denominado darwinismo social. Entre sus obras

(3)HOBBS, Tomás. "El Leviatán". Ed. F.C.E.

(4)Ibídem.

(5)Ibídem.

principales están "El organismo social", "Principios de sociología" y "El hombre contra el Estado". Spencer concibe a la sociedad como el total complejo de las relaciones indeterminadas de los seres humanos en contacto, es una estructura amorfa de los grupos específicos que tienen su propia historia y que poseen límites físicos y sociales perceptibles. (6)

A pesar de que nunca explicitó la diferencia entre sociedad y Estado, éste es concebido como una "asociación", una "subsociedad" generada por la sociedad, como otras instituciones, dotada de un aparato especial, su función es regular y definir los derechos y deberes de sus miembros. La sociedad es un desarrollo mientras que el Estado es un artefacto. Hay dos tipos de organización de la sociedad: "Una que surge de manera directa en la prosecución de los fines y que conduce indirectamente al bienestar social; se desarrolla en forma inconsciente y no es coactiva. La otra, tiene su origen directo en la prosecución de los fines sociales, y que conlleva, secundariamente al bienestar individual, se desarrolla conscientemente y es coactiva".(7)

La sociedad se parangona con un organismo biológico, ya que ambos se integran de materia orgánica y aumentan de tamaño durante su existencia, así las estructuras se vuelven más complejas y se diversifican las funciones (división del trabajo). Así mismo, la evolución es un proceso universal, donde la materia (en lo biológico y en lo social) pasa de una homogeneidad indefinida e incoherente a una heterogeneidad definida y coherente, siendo la guerra, el

(6) Gomezjara, Francisco. "Sociología". Ed. Porrúa. p.28

(7)Ibidem

lenguaje y la religión los factores principales del proceso evolutivo de las sociedades.

El crecimiento, la adaptación, la eliminación del débil por el fuerte, la sobrevivencia del más apto y la evolución, son acepciones de Darwin en su "Origen de la Especies", y que Spencer las usa como categorías para construir su teoría social. En suma, los autores que se ha citado brevemente ofrecen una visión sobre el origen del Estado como "un mal necesario", como la condición *sine qua non* de la convivencia del hombre en sociedad. El Estado, pues, tiene su razón de ser y su existencia es justificable, he aquí uno de los principios básicos de la política en su afán de convertirse en una disciplina científica.

El Estado se integra de tres elementos concretos básicamente: territorio, población y gobierno; tiene dos objetivos fundamentales: mitigar la escasez, que se debe entender como la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, que es la asistencia médica, la alimentación, el trabajo, la educación, transporte, agua potable, drenaje, alcantarillado. El otro objetivo es: mitigar el conflicto social, donde se deben velar por las garantías y la seguridad del individuo, a través de la procuración y administración de la justicia. Ambos objetivos permiten garantizar la convivencia social. Es por eso que se afirma que el Estado es la "única fuerza unificadora de la sociedad. No hay grupo que no espere algo del Estado, y lo normal es que todos los individuos piensen que al Estado le toca resolver los grandes problemas sociales, económicos y políticos de la Nación"(8).

(8) Córdova, Arnaldo. "A la Sombra de la Revolución Ideológica y la Cultura Política". Revista Nexos No 125. México. 19, P.32

El Gobierno, que se integra con miembros de la misma sociedad, es el responsable de cumplir los objetivos del Estado, y para efectos de dicho compromiso, necesita de elementos para actuar y para pensar, éste se le conoce como política, que es la conducción de la sociedad y requiere de un aparato de Estado, el aparato público, mejor conocido como "administración pública".

De esta manera, la política y la administración pública, como elementos del Estado, son interdependientes, que le permiten al Gobierno tomar decisiones y actuar en la sociedad y que tienen como fin exclusivo garantizar la convivencia social. Toda política tiene como objetivo crear las condiciones de armonía y la satisfacción de las necesidades colectivas.

El Gobierno define un modelo de desarrollo; es decir una política gubernamental, que conduce a la sociedad a lograr el Proyecto de Nación que plasma nuestra Constitución Política; pero es a través de la Administración Pública donde se ejecuta dicha política.

Así, la Administración Pública es el Gobierno en acción, es el instrumento, la estructura que cuenta con recursos humanos, materiales y financieros para llevar a cabo las políticas que se vayan definiendo en función que el Gobierno considere necesarias como problemas o asuntos de interés público.

Considerando que el Estado tiene dos funciones elementales: mitigar la escasez y el conflicto social, la Administración Pública toma gran relevancia en la consecución de ese cometido. Como práctica ha existido desde las grandes civilizaciones de la Antigüedad (polis griega y civitas romana), sin soslayar a Egipto, la India, China y Persia que construyeron grandes obras públicas como

monumentos, sistemas hidráulicos, caminos, plazas, etc., pasando por el medioevo (feudo y/o reino monacal) hasta llegar a las Edades Moderna y Contemporánea que es cuando se forma el Estado como tal.(9)

Como disciplina académica, la Administración Pública tiene sus raíces en las Ciencias de la Policía y la Cameralia (Prusia y Francia), sin embargo, no puede señalarse un momento preciso de la historia que pueda situar su nacimiento, por tanto, se suele admitir como su origen simbólico al ensayo de Woodrow Wilson en el año de 1887, titulado "El Estudio de la Administración", la cual es definida como el "gobierno en acción", es el ejecutivo, operante, el mas ostensible aspecto del gobierno. Además, se hace una separación entre política y administración pública, la primera toma decisiones y la segunda las ejecuta. (10)

El talón de Aquiles de la teoría de Wilson es la dicotomía política-administración, pues hoy sabemos que están ligadas intrínsecamente, no obstante, lo rescatables es recalcar que la administración es un instrumento del gobierno para proporcionar los bienes y servicios básicos que necesita la colectividad para vivir y, con ello coadyuvar a no exacerbar los ánimos de descontento popular que tiendan a la ingobernabilidad, ésto último tiene que ver con la política.

Así, la Administración Pública no puede desligarse de la política; como anteriormente se explicó, son dos elementos interdependientes; al respecto el maestro Alberto Salinas explica: "no puede entenderse la política como actividad

(9) Guerrero, Omar. " La Teoría de la Administración Pública". Ed. HARLA. México. 1986.

(10) Wilson, Woldrow.

conducente a la ejecución de los diferentes planos sin colocar el análisis de la misma dentro de un contexto que explique la dinámica con que se ejecutan las decisiones gubernamentales. Tampoco puede comprenderse la Administración (Pública) sin a su vez insertarla en un contexto capaz de arrojar luces sobre la dinámica por la que llegan a decisiones políticas". (11)

También surge la división entre la Administración Pública y la Administración Privada; la primera tiene un alto sentido social y aunque persigue la eficiencia en sus órganos y procesos a menudo soslaya el lucro; por otra parte, la segunda sí tiene por fin último obtener la máxima ganancia. La Administración Pública toma las funciones que la administración privada no quiere o no puede desarrollar.

La Administración Pública y la Privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y por tanto "sus principios teóricos tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. Muchas de las técnicas que se usan pueden aplicarse indistintamente en los dos sectores.."(12), como es el caso del proceso administrativo, la administración de los recursos Humanos, Materiales y Financieros,"..requiriendo, desde luego, diferencias sustantivas de fondo y de ambiente y ajustes de forma para adaptarlas a las situaciones variables de tamaño y naturaleza de la empresa".(13)

(11) Salinas, Alberto. "La Reforma Administrativa". F.C.E. 1a. reimpresión. 1980. p.46-47.

(12) Jiménez Castro Wilburg. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". Ed. Limusa. p.33

(13)Ibídem.

En suma la Administración Pública tiene una concepción tripartita:

a) Estructura, entendida como el complejo orgánico del Poder Ejecutivo, donde se llevan a cabo los fines del Estado, además en otros órganos que no son del gobierno, pero sí del Estado como el Congreso de la Unión, se erige como sistema logístico, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define dicha estructura (dependencia y entidades).

b) Proceso, implica el manejo de técnicas, procedimientos y métodos, asimismo abarca los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y

c) Disciplina académica, que es el conjunto de estudios enfocados a diagnosticar, rectificar y mejorar a la administración pública como estructura y proceso.

La Administración Pública es el puente que comunica y entrelaza al Estado con la sociedad, conforme a esta versión citaremos definiciones de politólogos, juristas y administradores públicos, a saber:

El significado etimológico de la palabra "administración" deriva del prefijo "ad" (al, hacia) y del sufijo "ministrare" (servicio, obediencia, ejecución), que conjuntamente significa al servicio público.(14)

La Real Academia Española define a la Administración Pública como la acción del Gobierno de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el

(14) Mateos M., Agustín. "Etimologías Grecolatinas del Español". Ed. Esfinge. 7a edición. México. 1966 p.108.

cumplimiento de las leyes y para la conservación de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

El Dr. Omar Guerrero afirma que "la Administración Pública es una institución del Estado que como centro del poder, participa en la organización y el ejercicio del poder de las clases dominantes. Como tal, la Administración Pública es la administración del Estado".(15)

Wilburg Jiménez Castro menciona que "dentro de un criterio tradicional, la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado". (16)

Por su parte Pedro Muñoz Amato dice que "en su sentido más amplio, la Administración Pública es el Gobierno; es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política".(17)

Por su parte Francisco Javier Osornio dice que "la Administración Pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general; se

(15) Guerrero Orozco, Omar "La administración Pública en el Estado Capitalista". I.N.A.P. 1a. ed. 1980 p.75

(16) Jiménez Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo". F.C.E. 2a. ed. 1975. p.181-182.

(17) Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración pública". Tomo I Teoría General, Planificación, Presupuestos.F.C.E.6a reimpresión. 1983. p.15

ocupa, en consecuencia, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas". (18)

Jaime Sobrino define a la Administración Pública como el "conjunto de medios necesarios para poner en práctica las funciones de gobierno...", complementa la definición haciendo la evidente relación que existe entre la política y la Administración Pública: "en el cuerpo de un Estado, la política es la cabeza y la Administración Pública sus brazos, la política dirige y la Administración Pública sirve, actúa y construye para el gobierno".(19)

Luther Gulick delimitó a la Administración Pública definiéndola como "aquella parte de la Ciencia de la Administración que tiene que ver con el Gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo de gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es pues, una división de la Ciencia Política y una de las Ciencias Sociales". (20)

Para el politólogo Norberto Bobbio Nicola, el término de Administración Pública "intenta designar el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de

(18) Javier Osornio Corres, Francisco. "La Administración Pública en el Mundo". Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. 1a. edición 1986.)

(19) Sobrino, Jaime. "Gobierno y Administración Metropolitana y Regional". I.N.A.P. 1a. Ed. 1993. P.233

(20) Cita de Muñoz Amato, Pedro en "Introducción a la Administración pública" op. cit. p.18

interés público o común de la colectividad. Comprende a las actividades de Gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo".(21)

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre". (22)

El concepto de Administración Pública, para Miguel Acosta Romero, "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos". El mismo jurista dice que desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se "entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada", en este caso los fines de Estado, y para alcanzarlos se requiere de una "complejidad de órganos encargados de realizarlos de manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados".(23)

(21) Diccionario de Política. Norberto Bobbio Nicola. Ed. Siglo XXI 2a. ed. español 1984. p.13

(22) Colmeiro, Manuel. "Derecho Administrativo Español". 3a. ed., Madrid, 1985, Tomo I. p.8

(23) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Ed. Porrúa. 13a. ed. p.117-119.

Defino que la Administración Pública "es la organización del Estado que desarrolla los poderes de decisión y de mando para satisfacer las necesidades públicas, su acción es continua y permanente". Como toda organización cuenta con recursos humanos, patrimonio y una estructura jurídica. Para su funcionamiento emplea las técnicas y principios de la administración, pero acatando las decisiones políticas que conllevan a satisfacer el interés general.

Es necesario diferenciar dentro de la administración pública el acto de administración y el acto administrativo. El primero "corresponde a la actividad interna de la administración", es en este acto donde aplica las técnicas, métodos, principios y procedimientos de la administración universal. En tanto que el acto administrativo le "corresponde la actividad externa, la que tiene por objeto la satisfacción de los intereses públicos"(24)

La Administración Pública tiene objetivos generales y desinteresados, encaminados a satisfacer y proveer los mínimos de bienestar a la sociedad, para que los miembros de ésta desarrollen su capacidad física y mental a través de la producción y la prestación de bienes y servicios. Además, coadyuva con sus Instituciones a defender la soberanía nacional y a mitigar el conflicto social.

En la dinámica de la sociedad en la cual se crean nuevas necesidades, la Administración Pública tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas mas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la

(24) Cita de Andrés Serra Rojas. op. cit. p.54

integran, así como con los órganos de otros poderes de la entidad federativa, del gobierno municipal y del gobierno federal que caracteriza nuestro sistema.

1.2. Organización Político-Administrativa en México.

La Administración Pública, como estructura se constituye por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal, que realizan tareas sociales, permanentes, que la misma Constitución y las leyes correspondientes le señalan al Estado. El tamaño y la complejidad de sus estructuras y acciones son de gran dimensión y requiere por tanto de una organización que le permita llevar a cabo sus actividades de manera rápida, eficaz y conveniente. Tal organización le permite construir y darse unidad a si misma. En su evolución se han tratado diversas formas de organización, las cuales responden en lo mejor posible a las necesidades de la sociedad. La centralización, la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa en México.

Miguel Acosta Romero define a la organización administrativa como "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de fines de Estado".(25)

(25)Acosta Romero, Miguel. op. cit. p.122

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), siendo la ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional, es la norma que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal en México; en ella se establece que ésta será Centralizada y Paraestatal. En la primera se da el fenómeno de la delegación y la desconcentración administrativa; en la segunda se incluyen a los organismos descentralizados.

En nuestro país la estructura administrativa descrita anteriormente se presenta de manera análoga en las tres instancias de gobierno, a saber: Federal, Estatal y Municipal, al respecto el Dr. Omar Guerrero menciona "en México el orden jurídico descansa en la Constitución y en ella se asienta que el régimen político es federal, es decir, que cada parte del país constituye una entidad federativa, dotada de soberanía y capacidad de administrarse por sí misma. Cada parte tiene su propia Constitución, su organización legislativa y judicial, y su Ejecutivo estatal. Este magistrado, con analogía al Gobierno de la República, es el titular de la administración pública, su responsable".(26)

Cada entidad federativa, cuenta para su organización administrativa con una Ley Orgánica de la Administración Pública, análoga a la Federal, en la que se establecen las tres figuras de organización: centralización, desconcentración y descentralización.

Así mismo, la Constitución Política en su artículo 115, señala que "los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

(26)Guerrero Orozco Omar. "La Administración Pública en el Estado de Guerrero". Instituto de Administración Pública-Guerrero. 1a.ed.1991 p.21-22.

representativo, popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre". El Municipio es la unidad vital de la entidad federativa, base territorial y política sobre la cual se organiza un Estado; es el órgano político-administrativo inmediato que mantiene una relación constante y directa con la sociedad.

La organización administrativa del Municipio está definida y preclada en la Ley Orgánica del Municipio Libre de cada entidad federativa, así como en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio correspondiente. Al igual, que a nivel federal y estatal, en el Municipio se presenta la organización centralizada y en algunos casos, la desconcentración y la descentralización dependiendo del tamaño de su aparato administrativo, las demandas sociales y a la capacidad de gestión del Municipio.

El fundamento jurídico y la normatividad de la organización administrativa en México, dan origen, causa y certidumbre a las acciones gubernamentales, que estarán siempre encauzadas a satisfacer las necesidades que son de interés público.

1.2.1. La Administración Pública Centralizada.

El tema de la centralización ha sido materia de análisis y discusión durante mucho tiempo. Es necesario seguir las ideas de una serie de estudiosos

de la Administración Pública, que tienen un criterio similar del concepto en cuestión.

El Diccionario de la Lengua Española dice que la centralización es "reunir varias cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central". Por su parte Wilburg Jiménez Castro dice respecto a la centralización que es "la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes".(27)

Para el maestro Miguel Acosta la centralización administrativa es una forma de organización en que las "unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".(28) De manera similar, el Dr. Gabino Fraga explica que el régimen de centralización existe cuando "los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todo en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública".(29)

Ambos juristas coinciden en que se presenta una unidad estructural-funcionalista de orden jerárquico, en el cual es el Presidente de la República

(27) Jiménez Castro, Wilburg. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". Ed. Limusa. 1a. reimpresión. 1991. p.205

(28) Acosta Romero, Miguel., op. cit. p.126

(29) Fraga, Gabino. op. cit. p.165

quien ejerce el poder de mando, dirección y ejecución. Esta forma organizativa es propia de nuestro sistema político.

Debe quedar claro que el poder de mando y de la toma de decisiones que en este caso ejerce el titular del Poder Ejecutivo como autoridad administrativa debe considerar la sensibilidad ante las injusticias sociales, virtuoso y con temperamento y audacia para tomar decisiones que beneficien a las mayorías, a quienes hay que asistirles de los mínimos de bienestar, que le permitan elevar su nivel de calidad de vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, afirmo que la centralización es reunir en un órgano o persona los principales elementos de decisión, acción y control para la puesta en marcha de un sistema de producción de bienes y servicios.

La centralización administrativa requiere de una unidad funcional, al respecto el Dr. Chanes Nieto refiere que existe una organización estructurada jerárquicamente, en donde los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y de control, así como de decisión.(30)

De esta manera los órganos inferiores no tienen competencia para decidir, se subordinan a las decisiones que emanan del poder central, pero que son necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

Algunos elementos que caracterizan a la centralización, a saber: la existencia de grados cuyo orden va del más alto rango hasta el más bajo. No

(30) Véase Chanes Nieto, José. Programa de Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal en: Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios No.1 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos.

todos los rangos de la organización "tienen la facultad de resolver, de realizar actos, ni de imponer sus determinaciones".(31) Estas facultades son propias de un número reducido de órganos, los demás apoyan a la consecución de los fines dictados por los primeros.

En este orden, existe un vínculo jerárquico que da la unidad necesaria para funcionar, independientemente de los órganos que integren la organización; al respecto el Dr. Andrés Serra Rojas menciona que "habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines"(32)

La relación jerárquica que se presenta en la centralización implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores:

a) Poder de decisión; que consiste en señalar la orientación y el sentido político a la actividad de la Administración Pública; se decide la utilización de los medios materiales de la administración, de la política financiera, la política energética, la política educativa, el destino de los inmuebles, la actividad de los inferiores.

(31) Fraga, Gabino. op. cit. p.166

(32) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p.488

b) Poder de nombramiento; es la facultad de designar a los funcionarios públicos, a partir del segundo nivel de mando. La Constitución le otorga esta facultad al Presidente de la República en su artículo 89.

c) Poder de mando; consiste en la facultad de las autoridades superiores para dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, a través de memoranda, oficios, circulares.

d) Poder de revisión; es la facultad de los superiores de revisar el trabajo de los inferiores, trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de los actos.

e) Poder de vigilancia; consiste en vigilar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente, a los subalternos, cuando éstos faltan al cumplimiento de sus labores, surgen una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

f) Poder disciplinario; este deriva de las faltas, incumplimientos e ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento.

g) Poder para resolver conflictos de competencia; este permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos al existir un conflicto de competencia.

Por medio de estos poderes se logra la unidad de acción, de mando y la coordinación de todos los órganos que integran la Administración Pública Federal para la realización de los fines del Estado.

La L.O.A.P.F. establece que el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para el ejercicio de sus atribuciones. Estas unidades pertenecen a la Administración Pública Centralizada y son las siguientes:

- Presidencia de la República,
- Las Secretarías de Estado,
- Los Departamentos Administrativos y,
- La Procuraduría General de la República.

Dichas unidades tienen igual rango, por lo que no hay entre ellas preeminencia alguna. La L.O.A.P.F. describe las características y la relación que guardan la Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos con el Poder Ejecutivo; y la competencia de cada una en el despacho de los asuntos públicos.

El Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo tiene un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo.(33) El primero se da a partir de que el pueblo se constituye en una República representativa y es a través de los Poderes de la Unión como ejerce sus derechos; es el Poder Ejecutivo quien representa al pueblo en el ejercicio de su soberanía, en este sentido Gabino Fraga está en lo cierto cuando afirma que la Administración Pública "es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en que se

(33)Fraga, Gabino. op. cit. p.173

halla depositada la soberanía del Estado",⁽³⁴⁾ es decir, del Poder Ejecutivo. En cuanto a que el Ejecutivo obra como autoridad administrativa, constituye al Jefe de la Administración Pública Federal, y es cuando ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa y concreta los poderes de decisión, de mando, de acción y ejecución; los cuales se vuelven necesarios para mantener la unidad de la administración y que las acciones que se ejercen sean de manera eficiente y eficaz.

La Administración Pública Centralizada conduce sus acciones en forma programada, con base en las políticas que establece el Ejecutivo Federal para el logro de los objetivos y prioridades; éstos se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo.

La centralización funciona cuando se mantiene la unidad de la administración y sus acciones son positivas. Sin embargo, cuando es excesiva y no hay delegación y desconcentración de deberes y de autoridad, se acumula todo el quehacer administrativo, el cual, en un grado extremo, entorpece la toma de decisiones, dificultando la ejecución de acciones oportunas, ocasionando trastornos sociales, políticos y económicos.

(34) *Ibíd*em

1.2.2. La Administración Pública Desconcentrada.

El aumento creciente de la población y de los asuntos que debe de atender la Administración Pública, complica el funcionamiento de la organización centralizada. Ante dicha complejidad de funciones y la dificultad que presenta la centralización, el órgano central se ve en la necesidad de delegar parte de su autoridad, con el propósito de lograr mayor eficiencia y cumplir con los objetivos que tiene encomendados.

A través de la delegación "se otorgan funciones a unidades subalternas que siguen manteniendo con el órgano central algún grado de supeditación para ciertas decisiones estratégicas".(35) Por lo tanto, la delegación de autoridad es la forma a través de la cual el poder u órgano central se desprende de facultades y comparte responsabilidades. Como consecuencia de la delegación, aparecen la desconcentración y la descentralización.

Varios tratadistas han utilizado los términos de desconcentración y descentralización indistintamente. Sin embargo, ambas formas de organización son diferentes, aunque las causas de su creación pueden ser similares. Por lo anterior creo conveniente hacer un análisis para distinguirlos en su forma y fondo, con lo cual logremos interpretar verazmente el significado de cada una de ellas.

La palabra desconcentración (de origen francés) la utilizó por primera vez en México, Andrés Serra Rojas. Hasta la fecha, su utilización ha ido en aumento

(35) Jiménez Castro, Wilburg. op. cit. p.107

para tratar aspectos teóricos y prácticos de la Administración Pública. Dicho autor nos dice que la desconcentración se caracteriza por la "existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central a quienes se les otorga ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los aleja de la propia administración; la competencia que se les confiere no llega a su autonomía"(36)

Para Jiménez Nieto la desconcentración es la "delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos programáticos de una mayor eficiencia funcional recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional".(37)

Por su parte el Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública dice que la desconcentración que es "el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa".

La desconcentración administrativa consiste "en una forma de organización en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia

(36) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p.503

(37) Jiménez Nieto, Juan. "Política y Administración". Madrid, España. Ed. Tecnos., 1973. p.42.

y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior".(38)

La delegación de funciones que implica la desconcentración administrativa se da en el seno de la misma organización, pero que de ninguna manera están en la cúspide de la jerarquía administrativa. Las competencias que el órgano central confiere al órgano desconcentrado no implican darle independencia plena ni mayor jerarquía administrativa, sólo es un descongestionamiento del poder central para que sus funciones se realicen más eficientemente.

De esta manera defino a la desconcentración administrativa como " la delegación de funciones y responsabilidades que ejerce el poder central con la finalidad de atender y resolver los problemas y necesidades públicas, ya que la estructura que delega no puede atenderlas en su seno por su dimensión y prioridad especiales".

Desde el punto de vista estricto de las decisiones, las más importantes son competencia exclusiva de los órganos centrales, todos los agentes locales que son nombrados por el órgano central tienen cierta capacidad de decisión que les ha sido delegada. Dentro de este contexto, los agentes locales están obligados a ejecutar las decisiones que emanen directamente del órgano central. Por lo que podemos decir que la desconcentración sólo implica la delegación de funciones y responsabilidades en un ámbito de competencia limitado, dentro de la propia administración.

(38) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p.422

Los controles que el órgano central tiene sobre los desconcentrados, deben establecerse al momento de efectuar la delegación, con el propósito de que se mantenga dentro de los lineamientos de aquél. En este sentido, los órganos desconcentrados sólo sirven como auxiliares del órgano central para que este cumpla con las funciones y objetivos que tiene encomendados.

Así, la desconcentración administrativa disminuye el peso de labores de las dependencias centralizadas y agiliza el despacho de los asuntos públicos. Estos órganos subordinados no tienen personalidad ni patrimonio propios; el diseño estructural debe obedecer a una variedad de formas versátiles, flexibles y adaptativas que faciliten cumplir su función. Las unidades desconcentradas adoptan diversas formas y denominaciones en la legislación administrativa tales como Institutos, Juntas, Comités, Consejos, Patronatos, Uniones y Comisiones.

Las características y elementos de la Desconcentración las podemos mencionar de la siguiente manera:

a) Es la forma de organización que se sitúa dentro de la centralización y descentralización administrativa, donde el nuevo órgano que se crea no se desliga de este régimen.

b) Tiene un régimen establecido especialmente por una ley, un decreto del Ejecutivo o del régimen

c) Sus relaciones con el poder central son directas.

d) La relación jerárquica se altera, sin embargo, no desaparece para limitar su labor, pero el poder central se reserva las facultades de mando, de decisión,

de vigilancia y competencia, además no se sitúa en la cúspide de la jerarquía administrativa.

e) Aún cuando hay casos particulares, no tienen una autonomía económica propia.

f) Se cuenta con una autonomía técnica, la cual es un elemento que le da el carácter de Desconcentración.

g) Sin necesidad de inferir en la competencia exclusiva, el poder central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y el desarrollo de la acción de la Administración Pública, sin necesidad de interferir en la competencia del órgano desconcentrado.

h) Dispone de un patrimonio que se origina, en principio del Presupuesto General de Egresos de la Federación o bien de la institución que lo crea.

Complementariamente a estos elementos, se dan otros igualmente importantes:

1) Al organismo desconcentrado se le debe otorgar una competencia exclusiva.

2) La atribución debe hacerse en un área determinada, para que el órgano desconcentrado ejerza su competencia.

Aunado a los elementos anteriores, se encuentran algunos requisitos indispensables para que se de la desconcentración y que "podrían ser

básicamente los siguientes: Primero, los Titulares de las diversas dependencias, encargados de la desconcentración deberán interpretar fielmente la política presidencial y habrán de expresarla con profunda claridad a través de metas precisas, criterios claros y señalamientos de excepciones en las funciones señaladas a los órganos desconcentrados, para evitar que la desconcentración propicie desorden y en algunos casos corrupción. Segundo, que existan controles, pero no controles que impidan la finalidad de la desconcentración, o que eviten que el funcionario asuma su responsabilidad completa en el nivel que se estime conveniente. Tercero, que coincidan, hasta donde sea posible y a nivel nacional, quizás por sectores, las circunscripciones territoriales donde se da la desconcentración".(39)

Dado que la Desconcentración Administrativa significa entre otras cosas un descongestionamiento del aparato administrativo central, las medidas que la originan traen consigo algunas consecuencias importantes. Tales serían a groso modo; ahorrar recursos económicos y tiempo en los trámites administrativos; asimismo, los funcionarios públicos se desenvolverían mejor, logrando lo que se espera de ellos. Por lo tanto, los servicios del aparato administrativo serían más eficientes.

La desconcentración administrativa trae consigo varios beneficios, algunos de ellos son considerados por el Dr. José Chanes Nieto:

(39) Véase: Zorrilla, Pedro G., "Desconcentrar y Descentralizar para acercar a la Administración Pública al Pueblo" en: La Reforma Administrativa Federal. Función Participativa. México. Secretaría de la Presidencia. 1976. p.40.

1) Los órganos desconcentrados, por su comunicación inmediata con la población, conocerán de una mejor manera las necesidades y problemas de sus habitantes; asimismo y gracias a esa vecindad, se favorece también la participación de la ciudadanía, tanto en el planteamiento y proposición de soluciones a los problemas, como en la ejecución de las mismas.

2) Los servidores públicos en las unidades desconcentradas podrán con mayor facilidad obtener de las personas interesadas, de aquellas que demuestran un particular civismo, la colaboración para cumplir mejor las funciones, para ampliar los servicios ya establecidos o para la creación de nuevos.

3) Comprende también beneficios para el servidor público, como serían entre otros, acercarle los servicios a que tiene derecho, tales como el de sus trámites de nombramiento, pago y prestaciones.

4) La Administración Pública también recibe beneficios considerables. Permite a los Titulares y sus colaboradores evitar el trabajo rutinario, así como superar la tendencia a considerar que el poder administrativo reside en la firma, en tal forma que entre más firma se tiene, más poder se tiene.

5) La Administración Pública contará con una información oportuna y veraz, al enriquecerse la información central con los acontecimientos, las circunstancias y datos específicos generales en todo el territorio nacional.

6) La Desconcentración Administrativa permitirá el establecimiento de una Administración Pública participativa, en la cual el habitante no será extraño a la Administración Pública, sino su colaborador.

El sustento jurídico de la Desconcentración Administrativa se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se establece que "para más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".(40)

La Desconcentración Administrativa conlleva entonces, tres clases de beneficios: a la localidad donde se efectúa, a la administración pública y a los servidores públicos. Su propósito fundamental consiste en llevar los servicios administrativos a donde se requieren, es decir, al pueblo y no sea éste quien se dirija a los lugares centrales donde se originan.

1.2.3. La Administración Pública Descentralizada.

Desde el punto de vista semántico los términos de desconcentración y descentralización tienen un origen común: alejamiento del centro, la traslación de actividades, funciones desde el poder central a unidades, en donde ambos

(40) Op. cit.

guardan nexos o relaciones. Sin embargo la diferencia radica, en que la descentralización no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen patrimonio propio; cosa contraria sucede con la desconcentración administrativa, en donde no se cuenta ni con patrimonio propio, ni personalidad jurídica, se poseen facultades limitadas, las cuales están subordinadas al poder central.

Descentralizar implica sacar del centro una cosa, lo cual lo hace menos dependiente del poder o de la administración central; se separan de un órgano central ciertos servicios, funciones, atribuciones, etc., que serán competencia del nuevo ente creado por medio de ley. Sin embargo, existe cierta relación con el órgano central, al respecto Wilburg Jiménez Castro dice: " la descentralización otorga al ente que surge de un acto determinativo, la totalidad de derechos para administrarse con absoluta independencia del órgano central en el cual nació la decisión para su creación, aunque sigan manteniendo relaciones formales como partes de un sistema más amplio y aquél continúe ejerciendo algún grado de orientación, de coordinación de lineamientos, de seguimiento del cumplimiento de los objetivos que dieron origen al propio acto de creación".(41)

Por su parte Miguel Acosta Romero expone que la descentralización "significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la

(41) Jiménez Castro, Wilburg. op. cit. p.422

periferia y se aprecia en la actualidad en la organización del Estado y de la Administración Pública". En lo que respecta a la forma de organización administrativa, nos dice que existe "cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público".(42)

El jurista Gabino Fraga precisa que la descentralización administrativa "...consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder".(43)

Por su parte el Dr. Andrés Serra Rojas dice que la descentralización administrativa "es una técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".(44)

La Descentralización Administrativa es la creación de entes u organismos con patrimonio y personalidad jurídica propia, mediante actos o disposiciones

(42) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 462-263

(43) Fraga, Gabino. op. cit. p.198

(44)Serra Rojas, Andrés. op. cit. p 488

de tipo legislativo, que tiene por objeto llevar a cabo las actividades que competen al Estado o bien son de interés público, dependientes del Poder Ejecutivo y por tanto de la Administración Pública.

Tanto la personalidad como el patrimonio del que gozan los organismos descentralizados pueden obedecer a que se otorgue una simple autonomía técnica y una verdadera autonomía orgánica. La primera consiste en que los órganos administrativos "no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado".(45) En lo que respecta a la autonomía orgánica, "supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central..".(46) Por tanto, al conjuntar la autonomía técnica y la autonomía orgánica, existirá una verdadera descentralización.

No obstante, los organismos descentralizados siguen lineamientos generales y normativos que el órgano central determine, así como los mecanismos de regulación global que éste último determine en él para garantizar un mínimo de congruencia y unidad; respetando la autonomía orgánica y la personalidad jurídica que caracteriza a esta forma de organización. Andrés Serra Rojas confirma lo dicho al considerar que "descentralizar no es independizar,

(45)Fraga, Gabino op. cit.

(46) Cita de Fraga, Gabino., en Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 30 ed. p. 200

sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control".(47)

Es importante destacar dos elementos de la descentralización:

1) Que los organismos descentralizados están sujetos a controles especiales.

2) Que dichos organismos aunque tienen cierta autonomía orgánica, no dejan de formar parte del Estado, el cual no renuncia a su poder político regulador.

Estas consideraciones nos permiten decir que los organismos descentralizados tienen capacidad de establecer sus propios lineamientos internos de organización y regulación para su adecuado funcionamiento, pero están sujetos a controles especiales, así como a una regulación global que el Estado ejerce para garantizar la congruencia de dichos organismos, así como la unidad interna del propio Estado.

El poder político regulador global, siempre debe estar en manos del Estado, para que este pueda garantizar el funcionamiento eficiente de los organismos descentralizados, y en su caso, aplicar correctivas que procedan, vigilando que las acciones de dichos organismos respondan siempre, en la medida de lo posible a la equidad y a la justicia social.

(47) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p.496

La descentralización se da en el seno de las tres instancias de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, pudiéndose descentralizar en cualquiera de ellos algunas funciones de la administración pública. Según Fraga la descentralización administrativa adopta tres modalidades diferentes que son :

a) Descentralización por servicio; en esta se tipifica el organismo descentralizado que presta servicios públicos.

b) Descentralización por región; consiste en establecer una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial (el Municipio).

c) Descentralización por colaboración, este tipo de descentralización se manifiesta cuando el Estado autoriza expresamente a algún particular para que preste algún servicio o desarrolle una función.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) considera como organismos descentralizados a las "Instituciones creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten" (art. 45). Al entrar en vigor el acto legislativo que crea al organismo surge la personalidad jurídica, dado que son las características que le otorga expresamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales. en sus artículos 14 y 15.

La descentralización (al igual que la desconcentración) como procedimiento administrativo busca la eficacia y la eficiencia de la acción del

poder público, permite particularizar el servicio, sin las desventajas de la centralización siendo el Estado quien fija los límites o el grado de la descentralización del organismo que se crea.

CAPITULO II EL DISTRITO FEDERAL.

2.1. El Distrito Federal: Antecedentes.

El "Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la Unión de Estados Libres y Soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados".(1) A esta definición de Andrés Lira, agregaríamos a su concepto el término político, el cual se determina desde las presiones inmediatas de los estados federados.

Los distritos federales como estructura política y administrativa, son propios de los Estados que tienen un régimen federal. Es parte de la federación, que "surge para hacer viable la residencia de un poder general, que existe en relación con otros poderes locales, los cuales -sin embargo-, carecen de jurisdicción respecto de aquel territorio".(2) El gobierno y la administración de un Distrito Federal es diverso, dado que atiende a las peculiaridades de cada lugar.

(1)Lira, Andrés. *La creación del Distrito Federal en "La República Liberal Mexicana". Gestación y Nacimiento*. Vol.VII. D.D.F. México. 1974, p.IX

(2)Castelazo, José R. *Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir*. I.N.A.P. 1a. ed. 1992. p.19

El primer Distrito Federal en la historia se presenta en los Estados Unidos de Norteamérica, el cual enfrentó un problema relativo a la residencia de los poderes federales, que superó al establecerlos en una porción de territorio bajo la denominación del Distrito de Columbia.

"En nuestro país, el Distrito Federal se ubica en el Valle de México, la circunstancia de que éste sea el territorio destinado para el asentamiento de los poderes federales obedece a razones diversas".(3) Es decir, la trayectoria histórica de este lugar ha obedecido a que "ha sido el centro hegemónico del país, alrededor del cual ha girado la vida económica, política, social y cultural de los habitantes. Esta tradición que heredamos de la organización política prehispánica se mantuvo vigente durante la Colonia y se corroboró al instalarse en 1824, en el mismo territorio el Distrito Federal"(4), con algunas excepciones temporales.

Efectivamente, es a partir de la Constitución de 1824 cuando se reconoce al federalismo como sistema de gobierno. Pevio a esta etapa de consumación, "se buscaron razones liberales-federalistas y conservadoras-centralistas, para explicar las separaciones de los territorios que pasarían a conformar las nuevas entidades. Existían dos élites en pugna por el control político del poder económico que rebasaban los tradicionales límites ideológicos de los partidos políticos. La serie de debates entorno a ello y la creación de un Distrito Federal se dieron en el seno del Congreso Constituyente de 1824".(5)

(3) *Ibíd.*

(4) Castelazo, José R. *op. cit.* p.19

(5) Sobrino, Jaime. *op. cit.*

La postura del Congreso Constituyente que estaba a favor de la Ciudad de México como sede de los Supremos Poderes de la Nación fue defendida por Fray Servando Teresa de Mier, quien opinaba "que la mayoría de los gobiernos representativos residían en sus antiguas metrópolis, y que la Ciudad de México, además de ser el centro político, económico, financiero, militar y de comunicaciones, había sido capital de la antigua Anáhuac". (6)

El propio Congreso de la Unión expidió el 18 de noviembre de 1824 el Decreto de Creación del Distrito Federal, con la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, decreto que fue promulgado el 29 del mismo mes y año por el primer Presidente de la República, Guadalupe Victoria.

En los años consecuentes siguieron las vicisitudes y pugnas entre el Centralismo y el Federalismo, éste último triunfa en la segunda mitad del siglo XIX, conservando la Ciudad de México en este tiempo su carácter preponderante al ser objeto estratégico tanto de liberales como de los conservadores.

El Distrito Federal tuvo modificaciones en su superficie y en su organización después de su creación, "se incrementó en 1824 al serle incorporadas las zonas de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Popotla, Tacubaya, Nativitas, Mexicaltzingo, Iztapalapa e Iztacalco, y en 1859 el Desierto de los Leones para la captación del agua. En 1861 se divide el Distrito Federal en una municipalidad y cuatro partidos. En 1898 se establecen los límites actuales incorporando al Distrito Federal territorio del

(6) *Ibidem*.

Estado de México" (7). La actual superficie territorial del Distrito Federal es de 1,479 kilómetros cuadrados, y sus colindancias son con el Estado de México al Norte, al Este y al Oeste; y con el Estado de Morelos al Sur. (8)

El territorio del Distrito Federal comprende dos zonas, la urbana y la rural, en lo que respecta a la primera, se le conoce como Ciudad de México, a la segunda como Area de Conservación Ecológica. Así que, al hablar del Distrito Federal debemos tener presente que la Ciudad de México es parte de él.

2.2. Marco Jurídico.

Como anteriormente se mencionó, el Distrito Federal es un concepto político-jurídico, que obedece a la idea y las necesidades de la organización federal. Por tanto es de esperar que la razón de ser del Distrito Federal se exprese en la Constitución Política o Jurídica de todo Gobierno que adopte esta modalidad. México reconoce el sistema federal como forma de gobierno desde la Constitución de 1824, existiendo pugnas, triunfos y derrotas de federalistas y centralistas durante la primera mitad del siglo XIX. Se reitera el federalismo en la Constitución de 1857 y una vez más en la de 1917.

(7) Flores Vega, Máximo. El Gobierno y la Administración de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana en "Gobierno y Administración Metropolitana". R.A.P. No.83 Julio-Diciembre 1992. I.N.A.P. p.37

(8) Atlas de México. S.E.P. 2a. reimpresión, 1992. p.37

El Congreso Constituyente de Querétaro consagra en el artículo 40 de la Carta Magna que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación". El artículo 43 establece que los Estados son partes integrantes de la Federación y se incluye en este precepto al Distrito Federal.

Es el artículo 44 Constitucional el que determina que "la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del Territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado de Valle de México con los límites y extensión que les asigne el Congreso General".

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal han sido instancias de gobierno local para el Distrito Federal; es decir, que además de las funciones que poseen como órganos federales, tienen facultades para el Distrito Federal. No sucede lo mismo con el Poder Judicial, ya que éste se ha organizado de manera análoga al de los estados federados desde 1855.

En 1987 el Ejecutivo Federal promueve la reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política, a razón de crear una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, integrada con 66 miembros, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional. No obstante la Cámara de Diputados continuaba siendo el órgano

competente de legislar todo lo relativo al D.F. y la Asamblea de Representantes se reservaba las atribuciones de emitir bandos, ordenanzas, reglamento, de policía y buen gobierno, en diversas materias: salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad; todos con el fin de atender las necesidades de los habitantes de la capital de la República.

La creación de la Asamblea de Representantes sería el antecedente inmediato de la reforma hecha en 1993, en cuanto el establecimiento de un órgano legislativo propio del Distrito Federal. Lo anterior ha sido un esfuerzo tanto de autoridades gubernamentales, de partidos políticos y de la organización ciudadana. Al respecto cabe mencionarse el referéndum del 21 de marzo de 1993, en el que participaron Integrantes de la Asamblea de Representantes, organismos de derechos humanos, la ciudadanía, el comercio organizado, intelectuales y el gobierno en la Mesa de Concertación y que posteriormente se integraría el Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano.

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993, se ha modificado la organización político-jurídico del Distrito Federal. La reforma contempló los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, la adición de una fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al artículo 119, el cambio a la denominación del Capítulo Quinto y la derogación de la fracción XVIII del artículo 89. No obstante el artículo 122 es ahora la norma toral de la organización del Distrito Federal.

Con estas reformas constitucionales podemos decir que el gobierno del Distrito Federal, entendido en un concepto amplio, abarca las funciones ejecutivas o administrativas, la legislativa y la jurisdiccional, pues gobierno -latu

sensu- se compone de tres poderes que se reproducen en el caso del Distrito Federal. La Asamblea de Representantes es el órgano legislativo, el Jefe del Distrito Federal es el órgano ejecutivo y administrativo; y el Tribunal Superior de Justicia el órgano jurisdiccional.

Con lo anterior se establece la función tripartita de poderes que la Constitución adscribe a la Federación (artículo 49) y a los Estados (artículo 116), siguiendo el orden fijado en la Ley Suprema, para aquella y para estos. No obstante la aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales será gradual y extensa.

En lo concerniente a la designación del Jefe del D.F., el tema fue amplio y variado, se propuso la elección directa por voto universal y secreto; por otra parte se propuso "la creación de un mecanismo que le restara la dependencia que -hasta esta reforma- guardaba con el Presidente de la República, finalmente se resolvió por un sistema mixto presidencial-parlamentario". (9)

Las facultades del Presidente de la República debe compartir con la Asamblea de Representantes el nombramiento del Jefe del Distrito Federal; con el propio Jefe del D.F., la designación del Procurador de Justicia del D.F. y la de elaborar la propuesta de los montos de endeudamiento que enviará al Congreso. Continuará al mando de la Fuerza Pública en el D.F., así como la de presentar iniciativas de leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

(9) Emilio O. Rabasa, Caballero, Gloria. "Mexicano: ésta es tu Constitución". 9a. ed. julio 1994. Ed. Miguel Ángel Porrúa p. 338

La nueva disposición establece que el Jefe del Distrito Federal será nombrado de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes; el nombramiento será ratificado por la misma. Esta disposición del inciso a), fracción VI del artículo 122 entrará en vigor hasta el mes de diciembre de 1997.

La Asamblea de Representantes se configura como "un auténtico cuerpo legislativo, con plena soberanía, a semejanza de los Congresos Locales" (10). Las facultades de este órgano legislativo se aplicarán de manera gradual y extensa.

Como se puede observar, las reformas constitucionales de 1993 que afectan a la organización política del Distrito Federal, han sido sustanciales y novedosas en la historia de esta entidad. El funcionamiento de la administración pública del D.F. no se ve afectada por estas reformas, al contrario, su actuar tiene más certidumbre con la legislación en dicha materia por parte de la Asamblea de Representantes.

(10) *Ibíd.*

2.3. El Departamento del Distrito Federal (D.D.F.).

Con la Constitución de 1917 se fijan las bases de la organización política del Distrito Federal, dividiendo a éste en Municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular; no obstante el gobernador es nombrado por el Presidente de la República. Por iniciativa del Presidente Alvaro Obregón en 1928, se promulgó la primer Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual crea al Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), siendo el Ejecutivo Federal a quien se adjudica todas las facultades de Gobierno y Administración de esta entidad, quien lo delega a su vez en el Jefe del Departamento. Esta Ley "divide al D.F. en la Ciudad de México y 13 delegaciones, como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios".(11)

Con esta Ley, el D.D.F. formará parte de la Administración Pública Federal; se refrendará con la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal" del 6 de abril de 1934, y ratificado posteriormente por todas las leyes expedidas con posterioridad hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe mencionar, que durante el período comprendido de 1941 a 1970 han existido modificaciones en cuanto a la organización de las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal; la Ley Orgánica de 1941 "instituye a la Ciudad de México y 12 delegaciones políticas, en Enero de 1971 la Ley Orgánica confiere al Distrito Federal su estructura administrativa actual,

(11) Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe. op. cit. p. 78

por lo que hasta 1970 se consideran a las cuatro delegaciones centrales formando parte de la Ciudad de México, esta Ley establece 16 delegaciones"(12); estas últimas "expresamente tipificadas como órganos desconcentrados, siendo el antecedente más remoto en la legitimación legal de la figura administrativa desconcentrada".(13)

2.3.1. Marco Jurídico.

La Constitución Política señala que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce a través del órgano u órganos que determine la Ley. Este órgano es el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) que adquiere "el doble carácter de ser el órgano de gobierno del Distrito Federal y una dependencia de la Administración Pública Federal". (14)

Dentro de la organización administrativa centralizada queda comprendido el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), según los artículos 1º, 2º y 26º de la L.O.A.P.F., siendo el único Departamento Administrativo. Tiene una característica especial que lo distingue de la Administración Pública Federal: posee un territorio, el cual determina su ámbito de jurisdicción. La L.O.A.P.F

(12) Flores Vega Máximo. op. cit. p.34

(13) Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe. op. cit. p.78

(14) Sobrino, Jaime. op. cit. p.239

establece las relaciones que deberá tener el Titular del D.D.F. con el Poder Ejecutivo y con el Congreso de la Unión; asimismo las relaciones entre el Departamento y las Secretarías de Estado.

Las relaciones con el Poder Ejecutivo encontramos, la disposición de que el Gobierno del D.F. esté a cargo del mismo por conducto del Jefe del D.D.F. (art. 5º); para efectos de la suspensión de las garantías individuales que refiere el artículo 29 constitucional, el Presidente acuerda con el Jefe del D.D.F. (art.6), el Ejecutivo puede convocar a éste junto con los Secretarios de Estado para definir y evaluar la política del Gobierno Federal cuando son de competencia concurrente (art. 7º), el Departamento ejercerá las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República (art. 11); formular, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente (art. 12), éstos deben ser firmados por el Ejecutivo Federal y el Jefe del D.D.F.

En cuanto a la relación con las Secretarías de Estado, el artículo 10º es claro al señalar que tanto éstas como el Departamento Administrativo tienen igual rango y no hay preeminencia alguna entre ellos. El Presidente de la República puede constituir al D.D.F. con una o varias Secretarías de Estado una comisión intersecretarial, ésta puede ser transitoria o permanente y serán presididas por quien determine el Ejecutivo Federal (art. 21); cuando existe alguna duda sobre la competencia entre el Departamento Administrativo y una Secretaría Estado, el Presidente de la República resolverá , por conducto de la Secretaría de Gobernación a qué dependencia corresponde el despacho del mismo (art. 25); por último tenemos la cooperación técnica (informes y/o datos)

a que se sujeta el Departamento Administrativo con las otras dependencias, atendiendo a las normas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La relación que guarda el Titular del D.D.F. con el Congreso de la Unión consiste en dar cuenta a éste del estado que guarde su ramo o el sector correspondiente, e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades (art. 23).

En lo que respecta al régimen jurídico del Distrito Federal, éste se encuentra en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (L.O.D.D.F.), el cual emana del artículo 73, fracción VI de la Constitución Política, que antes de la reforma de 1993, decía explícitamente como se estatuyó el gobierno del Distrito Federal; ahora se encuentra sólo en la L.O.D.D.F., en sus artículos 1º, 5º, 6º, 7º y 8º. En éstos se establece, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.); que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar todo lo relativo al Distrito y; que el Poder Judicial se integrará por los Tribunales del orden común, distintos de los Tribunales federales y en él existirán Tribunales de lo Contencioso Administrativo y, de Conciliación y Arbitraje.

La L.O.D.D.F. establece los límites del Distrito Federal, fijados por los decretos del 15 y 16 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión que ratifican los convenios con el Estado de Morelos y de México., asimismo fija la división y del territorio del D.F. en 16 delegaciones, que serán en

materia administrativa órganos desconcentrados, cuya características veremos más adelante.

La misma Ley identifica las primeras unidades centralizadas que están un nivel jerárquico inmediato al Jefe del Departamento, como son las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría y los órganos desconcentrados: En su segundo capítulo fija el despacho de los asuntos que le corresponden a cada unidad antes señalada. Por último la L.O.D.D.F. refiere a la prestación de los servicios públicos, del patrimonio del D.D.F. y de la participación ciudadana.

El O.O.F. cuenta además de su Ley Orgánica, con dos instrumentos que norman su actividad, me refiero al Reglamento Interior y el Manual de Organización Institucional. El primero establece las áreas, unidades (hasta un tercer nivel) y órganos desconcentrados con que cuenta el D.O.F. para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen. Este reglamento menciona las atribuciones que tiene cada unidad administrativa: las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, La Contraloría, las Coordinaciones, los Directores Generales, Subtesoreros y Subcoordinadores.

En cuanto al Manual de Organización Institucional, éste contempla, después de un breve resumen de los antecedentes del O.D.F. los objetivos y las funciones que competen a cada unidad administrativa.

2.3.2. La Desconcentración Administrativa.

El Departamento del Distrito Federal puede contar con órganos desconcentrados, según se desprende del artículo 17 de la L.O.A.P.F. y que lo confirma la L.O.D.D.F. en su artículo 3°.

Los órganos desconcentrados integran la administración pública centralizada del D.D.F. y están jerárquicamente subordinados a la Jefatura del mismo, que fijará las relaciones que deben guardar con otras dependencias (artículo 16 L.O.D.D.F.). Las atribuciones a éstas unidades son asignadas y distribuidas por el reglamento interior. De esta manera, observamos que las características de los órganos desconcentrados del D.D.F. son como se conceptualizó en el punto 1.2.2. de este trabajo, por lo que pasaremos a analizar los órganos desconcentrados este Departamento Administrativo.

Las unidades desconcentradas más evidentes son las 16 delegaciones políticas en que se divide el territorio del Distrito Federal, que están cada una a cargo de un delegado, el cual es nombrado y removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con previo acuerdo del Presidente de la República. Las delegaciones solo ejercen las atribuciones que corresponden al D.D.F. en sus respectivas jurisdicciones, pero quedan exceptuadas las atribuciones que son propias de los órganos de la administración central. Las atribuciones serán generales y habrá coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada para el mejor gobierno de la entidad (art. 15).

Los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la ley, describen y regulan las atribuciones conferidas al D.D.F., en materias de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios, social y económica. En principio estas atribuciones son ejercidas por los delegados, con excepción de aquéllas que, como se indicó anteriormente, por su naturaleza corresponden en forma exclusiva al Jefe del Departamento: Los delegados cumplen funciones de autoridad ejecutiva y están jerárquicamente subordinados al jefe del D.D.F., con quien acordará regularmente; en cambio, con los directores generales son de coordinación y colaboración y no de jerarquía.

Las delegaciones del Distrito Federal tienen una función político-administrativa. Esto se debe a que son órganos desconcentrados que ejercen las atribuciones y cometidos que le corresponden al D.D.F. dentro del territorio geográfico de cada delegación (art. 15). Al hablar de que realizan todas las atribuciones, se comprenden tanto las de carácter administrativo, sino también las políticas, pues evidentemente, el D.D.F. realiza actividades de esa naturaleza.

Dentro del amplio campo de las atribuciones que le confiere el reglamento interior a las delegaciones del Distrito Federal tenemos las siguientes:

1. Expedir licencia para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de los inmuebles en los términos de las leyes (fracción III).

2. Otorgar licencias conforme a las normas y criterios establecidos por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios (fracción IV).

3. Aplicar las normas y criterios de gobierno y política administrativa que fije el jefe del D.D.F. y coordinar sus acciones en el ámbito de su competencia con las demás dependencias de la administración pública (fracción XII).

4. Prestar servicios de mercados, parques, jardines, panteones, bosques, viveros y limpia, así como administrar las instalaciones respectivas(fracción XV).

5. Mantener los servicios de jardines, parques, zonas arboladas, camellones, enjardinados, monumentos públicos, plazas típicas o históricas, obras de ornato y los caminos vecinales (fracción XVII).

6. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad (fracción XXXIII).

7. Proporcionar a los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra (fracción XXXIV).

8. Elaborar y proponer los proyectos de planes parciales del Plan de Desarrollo Urbano (fracción XL).

9. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar las posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso (fracción XLI).

Es importante para efectos de este estudio mencionar el objetivo que establece el Manual de Organización Institucional a las Delegaciones del D.D.F. el cual dice:

Dirigir, coordinar e instrumentar las normas y políticas que impulsen el desarrollo socioeconómico del D.F. y el bienestar de la población capitalina, ejerciendo la atribuciones en materia de prestación de servicios, creación de infraestructura de tramitación y apoyo a diversas actividades en el ámbito de la jurisdicción, con apego a los lineamientos de las áreas normativas centrales y disposiciones jurídico-administrativas, para apoyar a los órganos centrales en la ejecución de sus acciones operativas y contribuir al acercamiento entre la ciudadanía y las dependencias.

Las atribuciones que establece el Reglamento Interior se ven reforzadas con las funciones que asigna este Manual, las cuales podemos mencionar las siguientes:

1. Controlar la zonificación en cuanto al uso del suelo, fraccionamientos y subdivisiones, así como para construir, ampliar, modificar, conservar y mejorar inmuebles.

2. Colaborar en el proceso de regularización de la tierra y prestar servicios relacionados con la política poblacional y los asentamientos humanos, así como coadyuvar a definir y desarrollar las políticas sobre dicha materia.

Las otras unidades desconcentradas que considera el reglamento interior son: la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), la Comisión

de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Localización Telefónica y los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Estas unidades tendrán facultades específicas para resolver sobre materias y dentro del ámbito territorial que se determinen en cada caso, de conformidad con las normas que para ello establezcan el Reglamento Interior y los instrumentos jurídicos que los mismos órganos creen. Estos deben ser publicados, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

El poder de la centralización que ejerce el Jefe del D.D.F sobre las acciones de los órganos desconcentrados se hace patente al poder revisar, modificar, confirmar, revocar y nulificar en su caso, los actos y resoluciones dictados por éstos.

Las unidades desconcentradas están adscritas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero conducen sus actividades a través de la coordinación de unidades centrales, para tal efecto en 1985 el Jefe del D.D.F emite el acuerdo 32, por el cual se adscriben tanto las unidades administrativas como los órganos desconcentrados, y quedan de la siguiente manera:

- I. A la Jefatura del Departamento:
 - La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

- II. A la Secretaría General de Gobierno:
 - Las Delegaciones.

- III. A la Secretaría General de Desarrollo Social:
 - El Servicio Público de Localización Telefónica.

M. C. la Secretaría General de Obras

1. Comisión de Estudios y Transporte Urbano

2. Comités de Estudios y Distribución

3. Oficina de Estudios y Distribución de Documentos y Planes

4. etc.

5. Oficina de Estudios y Distribución de Documentos y Planes

6. Oficina de Estudios y Distribución de Documentos y Planes

7. Oficina de Estudios y Distribución de Documentos y Planes

La Administración Pública se hace presente en todo tiempo y espacio en los quehaceres de una sociedad, su organización y su actuar deben ser por tanto, estudiados con el fin de mejorar la acción pública.

CAPITULO III CONSIDERACIONES DEL AREA RURAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal presenta una problemática especial, considerando la relación entre los aspectos urbano y rural, que se desarrollan en forma desequilibrada y desarticulada.

La capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, cuenta con la mayor concentración humana en la República Mexicana, es además una de las metrópolis más pobladas del mundo. En ella habitan 8.23 millones de habitantes¹, que demandan cada día espacios de vivienda y de los mínimos de bienestar, como es el agua potable², principalmente, que deben ser atendidos por el ambiente capitalino.

Es de destacar, no obstante, que desde 1952 la producción y la vivienda se incrementaron en el Distrito Federal significativamente y de manera desproporcionada respecto a las demás ciudades. Durante la década de los años sesenta, por ejemplo, se agudizó el déficit de agua potable en la capital, al presentarse en dicho período un crecimiento de la población de 1.4 millones de personas.

¹ INEGI, Censos de Población y Vivienda, Perfil Demográfico, 1990, p. 142.

El flujo de inmigrantes repuntó a finales de la década de los años ochentas y crecieron con mayor celeridad los límites tradicionales de los núcleos agrarios, toda vez que al interior de la Ciudad se había dado un encarecimiento del suelo y la vivienda, propiciando que las invasiones y la venta ilegal de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal en la zona rural de nuestra ciudad capital, se aceleraran al encontrar en los nuevos grupos emergentes una fuerte demanda y una salida económica para los campesinos frente a la baja rentabilidad de sus tierras de uso agropecuario.

Por otra parte es menester señalar que desde 1993 el Gobierno de la República ha expedido diversos ordenamientos legales relacionados con la planificación y zonificación del Distrito Federal y ha creado distintos organismos encargados del estudio para la regularización del crecimiento de la Ciudad, incluso emitió algunos decretos a efecto de delimitar zonas industriales y zonas de desarrollo urbano.

En 1970 las autoridades introducen medidas contundentes respecto al uso del suelo y de protección a zonas prioritarias de mayor precipitación pluvial y de bosque, tan solo de 1971 a 1980 se publicaron 8 leyes, 11 reglamentos, un decreto y 7 acuerdos, entre los que destacan: la Ley de Desarrollo Urbano; la Ley General de Población; la Ley General de Asentamientos Humanos; el Plan Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal; el Reglamento de Zonificación y el Reglamento de Construcciones.

Por su importancia específica destaca el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyas políticas se orientaron: al control del crecimiento; a la

preservación de espacios y áreas estratégicas y al mejoramiento de la estructura urbana. Desde entonces se previno de los riesgos ecológicos y de los costos económicos y sociales que conllevaría no detener la expansión urbana; quedó clara la necesidad de delimitar las áreas susceptibles de desarrollo habitacional; las área de conservación ecológica y las zonas de amortiguamiento que sirvieran para separar la mancha urbana del área rural, se consideró entonces que la Ciudad debía continuar creciendo hacia el norte y hacia el oriente, en virtud de que esta superficie no son aptas para la ningún tipo de cultivo.

Sin embargo, la crisis económica general y la aceleración de la crisis urbana detuvo en buena parte los propósitos enunciados y, las operaciones inmobiliarias redujeron las posibilidades de acceso a la vivienda dentro de la Ciudad a los grupos de menores ingresos quienes buscaron en el sur nuevos espacios en terrenos anteriormente dedicados a la producción agropecuaria, aprovechando a su vez la apertura de accesos y vialidades como la carretera panorámica Picacho-Ajusco, la carretera federal Xochimilco-Oaxtepec, Tláhuac-Iztapalapa y otros.

3.1. Area de Conservación Ecológica.

El 16 de Julio de 1987 el D.D.F. publica en la Gaceta Oficial la declaratoria que determina la línea limítrofe vigente entre el Area de Desarrollo Urbano y el Area de Conservación Ecológica (A.C.E.); esta línea de conservación ecológica tiene una longitud aproximada de 156 kilómetros. El A.C.E. tiene una

superficie de 85,554 hectáreas y representa el 57% de la superficie total del Distrito Federal, está distribuida en 8 delegaciones políticas: Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa.

En esta Área se localizan 36 poblados rurales y 7 zonas de desarrollo controlado que quedaron sujetas a una determinación posterior de sus respectivas normas de zonificación secundaria. Esta medida instrumental tuvo el propósito de fortalecer los usos condicionados del suelo en el área rural y evitar así el mayor número de proliferación indiscriminada de construcciones habitacionales e estimular las actividades de producción agropecuaria.

El Área de Conservación Ecológica se ubica en el centro del Distrito Federal y comprende a las zonas de conservación de la Flora y Fauna, el Jardín Botánico y el Jardín Zoológico. Estas zonas se encuentran dentro de las delegaciones de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa. Estas zonas de conservación ecológica se encuentran dentro de las delegaciones de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa.

El Área de Conservación Ecológica se ubica en el centro del Distrito Federal y comprende a las zonas de conservación de la Flora y Fauna, el Jardín Botánico y el Jardín Zoológico. Estas zonas se encuentran dentro de las delegaciones de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa.

los cuales sobresalen animales como el venado cola blanca, que habita en los sitios más apartados del parque recreativo y cultural: el Desierto de los Leones, y que al igual que otras especies está en peligro de extinción.(2)

El A.C.E. es fundamental para detener el crecimiento de la Ciudad, asegurando disminuir los efectos que éste conlleva y asegurar el equilibrio ecológico de la urbe con su entorno natural, incluyendo la protección de las zonas de recarga acuífera, y de las agrícolas y forestales, que se ven amenazadas por la irregularidad de la tenencia de la tierra.

Es en esta Area donde se presentan tres problemas principales, los asentamientos irregulares, efecto del crecimiento de la Ciudad y la carencia de vivienda; el desarrollo agropecuario y el desequilibrio ecológico.

(2) Atlas de la Ciudad de México. D.D.F., Colegio de México. 1987

El Distrito Federal y su Area de Conservación Ecológica



3.2. Asentamientos Humanos Irregulares.

La superficie territorial del Distrito Federal es de 1,428.7 Km²., y representa tan solo el .07% del territorio nacional. Y es en esta porción, donde habitan 8.2 millones de habitantes, que representan el 10.1% de la población a nivel nacional, según los indicadores del I.N.E.G.I.. Mientras que la superficie del D.F. no ha variado, la población si ha crecido, al menos hasta 1980. El XI Censo General de Población y Vivienda, en marzo de 1990 la población del D.F. era de 8.24 millones de habitantes, en este sentido, el territorio registró un aumento de 700% en su población con respecto a la primera mitad de la década de los años treinta, lustro en que alcanzó su primer millón de habitantes.

La urbanización del Valle de México es producto del desarrollo nacional, la alta concentración industrial y la explosión demográfica propició entre 1940 y 1970 una acelerada inmigración hacia la Ciudad de México, la cual fue superior a la tasa de crecimiento promedio del país. En tan sólo ese período la población del Distrito Federal pasó de 1'557,553 a 6'874,165 habitantes. Para 1990 alcanzó más de 8 millones de personas. El crecimiento demográfico se dio a la par del crecimiento de la zona urbana en el Distrito Federal.

Las contradicciones del desarrollo urbano, además de los problemas productivo y de empleo, generan un intermitente crecimiento de las manchas urbanas que reclaman cada vez mayores recursos para la introducción y prestación de los servicios básicos, equipamiento, vivienda, regularización de predios y combate al deterioro ambiental.

El flujo de inmigrantes repuntó a finales de la década de los años ochenta y disminuyeron con mayor celeridad los límites tradicionales de los núcleos agrarios, toda vez que al interior de la Ciudad se había dado una escasez y encarecimiento del suelo y la vivienda, propiciando que las invasiones y la venta ilegal de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal en la zona rural de nuestra ciudad capital, se aceleraran al encontrar en los nuevos grupos emergentes una fuerte demanda y una salida económica para los campesinos frente a la baja rentabilidad de sus tierras de uso agropecuario.

Los anteriores apuntamientos explican la razón por la cual la superficie urbana, entre 1940 y 1990, pasó de 9,920 a 63,382 hectáreas, reduciéndose a 85,554 hectáreas en lo que hoy denominamos Área de Conservación Ecológica (A.C.E.). Así, el avance de la mancha urbana tiende a ocupar los terrenos de la zona rural, prueba de ello es que en las delegaciones de Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Cuapmapa de Morelos, Mapa Alta, Magdalena Contreras y Álvaro Obregón que cuentan con este tipo de suelo crecieron a tasas superiores del 1% anual, algunas llegando hasta el 4% (estas tasas de crecimiento se presentaron también en las delegaciones de Coyoacán e Iztapalapa) mientras que las delegaciones restantes crecieron a una tasa negativa.⁽³⁾

Estos índices de crecimiento en las delegaciones que presentan en su jurisdicción zona rural se explica porque los requerimientos de vivienda en

(3) Barba Fernando, Magdalena: "La nueva estructura demográfica de la Ciudad", en Ensayo sobre la Economía de la Ciudad de México, la reimpresión, 1997, La Ciudad de México, Obere y Fontes, S.A., p.13.

pueden ser satisfechas en las colonias y delegaciones tradicionales, ya que estas han dejado de ser zonas habitacionales para convertirse en zonas para desarrollar las actividades económicas, como son los comercios, industrias, servicios financieros, oficinas.

De esta manera, las delegaciones que cuentan con mayor crecimiento poblacional son al mismo tiempo, en donde se localizan los asentamientos humanos irregulares, toda vez que la población, buscando satisfacer sus necesidades, ha emigrado hacia aquéllas delegaciones antaño consideradas rurales y agrícolas. En estas zonas se presentan características de marginalidad, debido a la falta de infraestructura adecuada, carencia de prestación de bienes y servicios públicos, como son el agua potable y drenaje, seguridad pública; mayor costo en el transporte colectivo, siendo las delegaciones más retrasadas de los centros de actividad laboral, comercial y de servicios.

La disparidad entre los grupos étnicos es una situación que requiere especial atención, ya que la diferencia en las tasas de crecimiento y la penetración de los servicios públicos repercuten en las necesidades de la población y en el gasto público del Departamento de Distrito Federal.

El crecimiento urbano desordenado y más rápido, sufridos por los poblados vecinos del Estado de México, ha ocupado la distribución de la Sierra y el Bajío, caso, se han ensuciado, pedregales, barrancos, establos, pretaeros, en la prestación de los servicios públicos, como el agua potable, electricidad, gas, mantenimiento, etc., así como el desarrollo de una red y establecimiento de una red de actividad de los centros de servicios que se

presentan en las zonas marginadas donde se encuentran los asentamientos humanos irregulares se tomarán las viviendas con y sin drenaje. Mientras que en las delegaciones con tasa de crecimiento negativo únicamente el 1.1% de las viviendas no tiene drenaje, para el otro grupo de delegaciones el porcentaje asciende al 14%. La misma relación se muestra para los rubros de energía eléctrica y agua potable. (4)

El crecimiento del área urbana de manera desordenada, desarticulada y fuera de control de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, han dado origen a que existan hasta el 31 de octubre de 1993, 494 asentamientos irregulares en el Area de Conservación Ecológica (A.C.E.) del Distrito Federal, 42 de ellos tienen menos de dos años; 80 de 2 a 4 años; 218 de 4 a 10 años y 154 de más de 10 años⁽⁵⁾. Estos asentamientos humanos ocupan una superficie de 3,200 hectáreas, que representan el 3.68% del total del A.C.E. y viviendo en ellos alrededor de 35,982 familias (6), que demandan la prestación de servicios públicos antes mencionados.

(4) *Ibíd.*

(5) Informe de la COCODER. Noviembre de 1993.

(6) Documento Informativo de la Dirección Operativa de la COCODER. 1990

3.3. Desarrollo Agropecuario.

El proceso de reforma agraria en el Distrito Federal tuvo características muy peculiares con respecto al resto del país, tanto por las extensiones que les fueron entregadas a los núcleos agrarios, como por las calidades de suelos poco aptos para la agricultura y la explotación silvícola.

Otra característica singular ha sido que las superficies rústicas han conformado un medio rural sui generis, al coexistir con un medio urbano en permanente expansión, pero a pesar de ello, es fácilmente distinguible hasta la fecha la diferencia de culturas y condiciones de desarrollo diametralmente opuestas, lo que hace resaltar notables desigualdades sociales, políticas y económicas.

Según datos de los cuadernos de información agraria editados por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, subsisten 54 núcleos agrarios con una extensión aproximada de 66, 643 hectáreas, de las cuales según el INEGI en su VII Censo Agropecuario de 1991 señala que únicamente 25, 843 hectáreas se encuentran en producción.

La presión demográfica sobre el suelo ha determinado la devoración de áreas con gran potencial agrícola, desplazando la actividad agropecuaria hacia áreas menos productivas, con lo cual disminuye y se encarece la producción, perdiendo importancia al mismo tiempo como abastecedora de alimentos para la metrópoli, ya que sólo representa el 1% del abasto total⁽⁷⁾.

(7) González Salazar, Gloria. "El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación": U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Económicas. 2a edición. 1990. p. 78

Las actividades del sector primario en el Distrito Federal se ven afectadas por la escasez de crédito y la falta de asesoría técnica. El último censo agropecuario registró que 450 unidades de producción rural contaba con crédito, y sólo 16 tenían la cobertura del crédito y seguro⁽⁸⁾, por lo que 19,609 unidades no contaban con ninguno de los dos servicios. Por otro lado, está el avance de la mancha urbana, que amenaza con reducir aún más el espacio para el cultivo.

La producción del sector primario participa tan sólo con el 0.18% (9) del Producto Interno Bruto en el Distrito Federal, el más bajo de todas las actividades que se desarrollan en el territorio. Participando en esta actividad el 0.7% de la Población Económicamente Activa. Estos indicadores muestran el subdesarrollo en que se encuentra la actividad productiva del sector primario en el Distrito Federal, y que debe ser un problema que enfrente el gobierno y la administración pública de esta entidad.

3.4. Equilibrio Ecológico.

Suele compararse a la Ciudad como un organismo biológico, debido a que requiere para subsistir de insumos: recursos humanos, recursos materiales y recursos financieros. Estos insumos son procesados para transformarlos en

(8) Datos del VII Censo Agropecuario 1991. Resultados Preliminares. I.N.E.G.I.

(9) Fuente: I.N.E.G.I.

bienes y servicios; pero al mismo tiempo generan desechos como resultado del proceso, que se convierten en problemas para el medio ambiente.

Existen insumos que podemos llamar recursos ambientales, porque son materiales y servicios suministrados por el medio ambiente, entre ellos destacan los insumos naturales y el agua, los servicios de recepción y disposición de emisiones, afluentes y desechos arrojados a la atmósfera, la energía que se incorpora al proceso en forma de electricidad y combustibles. Estos insumos naturales, una vez procesados son desechados al medio, el agua termina en el drenaje, los energéticos se transforman en gases y el calor que se incorporan a la atmósfera, al igual que el ruido, etc. A estos contaminantes, habría que agregar los que desecha el ser humano en su quehacer cotidiano, la basura y otros de carácter orgánico.

Estos desechos naturales se complican con el crecimiento de la ciudad, que requiere cada día de espacios para la vivienda, dañando gravemente en su trayectoria y desarrollo las condiciones de la tierra de alta calidad y los medios de diversas especies vegetales o animales.

Esta interacción de la ciudad con el medio supone un fuerte impacto sobre el entorno ambiental, como consecuencia de la ocupación del suelo para la urbanización, la sobreexplotación de los recursos naturales, la producción de residuos domésticos e industriales y la presión sobre los espacios no urbanizados para continuar el avance de las actividades que caracterizan a la urbe.

El problema ambiental se presenta en todos los países del orbe, como consecuencia del crecimiento de la población y de la producción de bienes y servicios, buscando satisfacer las necesidades del ser humano. Sin embargo, "los problemas ambientales en los países subdesarrollados se derivan en parte importante del atraso, la pobreza, la ignorancia, así como de insuficiencias en los servicios públicos e instalaciones sanitarias, éstos factores se combinan con efectos indeseables provocados por avances tecnológicos no controlados"(10). El Gobierno mexicano reconoce que los diversos problemas ecológicos han sido principalmente por el cambio acelerado de una sociedad agrícola a una sociedad industrial, por la excesiva centralización de las decisiones y la ausencia de una planificación adecuada.(11)

Efectivamente, las actividades industriales y económicas han sido el motor del desarrollo urbano, le ha inyectado vitalidad a la metrópoli, ofreciendo empleos y servicios; estos fueron los elementos atractivos para la concentración de la población y de las actividades económicas en el Distrito Federal y su zona conurbada. Sin embargo, el rápido desarrollo de la urbe, paralelo al crecimiento industrial fue revelando con el tiempo costos ambientales nunca previstos; a saber:

(10)González Salazar, Gloria. "Antología". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Económicas. 1a. edición. 1993. p.141

(11) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 S.P.P.

1) la eliminación de los ecosistemas de la Cuenca de México, que se acopló con perturbaciones hidrológicas de grandes alcances sobre todo en términos de la disponibilidad de agua.

2) las descargas ambientales sin tratamiento alguno han ido impactando los acuíferos de la propia Cuenca de México, creando problemas de contaminación de suelos y alimentos en regiones regadas con aguas residuales.

3) los desechos tóxicos o peligrosos plantean riesgos significativos para la salud, la calidad del suelo y de aguas subterráneas.

4) la contaminación de la atmósfera surge a su vez como uno de los pasivos ambientales más conspicuos, en el cual se ha sobrestimado en ocasiones la cuota de responsabilidad a la industria.(12)

Estos costos se les tomó en un principio como un mal menor necesario, que era compensado con creces por los beneficios económicos que reportaba el propio crecimiento industrial. Después de cierto tiempo, los problemas ambientales irrumpieron con fuerza la realidad urbana. En estos momentos cabría cuestionar si dicho avance representa un progreso para la sociedad.

Para que pueda seguir funcionando este gran organismo se vuelven indispensables los insumos, éstos se integran de ambiente; y son un factor esencial para las actividades productivas, pero sobre todo para la existencia en condiciones de bienestar del ser humano; en este contexto es importante

(12)Quadri de la Torre, Gabriel."Industria y Medio ambiente, en busca del Equilibrio" en Ensayos sobre la Economía de la Ciudad de México. 1a. reimpresión. 1992. p.205

"cuando se asiste a un progreso autodestructivo que tiende a generar suficientes desequilibrios ecológicos y sociales"(13). De esta manera se establece una contradicción entre el crecimiento económico, los ecosistemas y la calidad de vida.

De no poner énfasis en los problemas ecológicos que presenta el Distrito Federal, la Ciudad seguirá deteriorando y perturbando su medio y el de los ecosistemas naturales de su territorio, de un modo que pueda llegar a ser muy grave, condenando a sus habitantes a una existencia enferma y a la naturaleza a una progresiva destrucción.

En estos momentos el desarrollo nacional y la demanda social de mejorar la calidad de vida exige armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente. El Estado mexicano, que es el responsable de velar estos intereses colectivos manifiesta "su preocupación y una alta prioridad en las acciones de Gobierno de la República"⁽¹⁴⁾, prueba de ello es que el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en su apartado de "Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México" establece hacer un gran esfuerzo tecnológico, financiero y social, para disminuir en el menor tiempo posible, los niveles de contaminación del aire, prohibir estrictamente el establecimiento o la ampliación de industrias altamente contaminantes o grandes consumidores de agua y detener la expansión

(13)Ibídem.

(14) Plan Nacional de Desarrollo.

desordenada de la mancha urbana y la pérdida de reservas estratégicas para el equilibrio ecológico.

Así, el desequilibrio regional experimentado en el país y la permanente expansión urbana del Valle de México, desarticulada y contrastante, nos plantea a finales del siglo el reto de controlar y abatir la contaminación del agua, del suelo y del aire, la deforestación y la baja en la calidad de vida en la Ciudad de México, lo cual se vuelve más complejo al interactuar causa y efecto en un ámbito territorial de difíciles características geográficas, por su gran altura sobre el nivel del mar, su morfología y calidad de suelos, escasos acuíferos, vientos dominantes suaves y la inversión térmica recurrente.

La Ciudad seguirá creciendo, por lo que hay que tomar decisiones que no afecten la libertad y el derecho a la vivienda de unos ciudadanos, y que la libertad y derecho de éstos no afecten el interés común, al demandar la prestación de servicios públicos y al invadir el área de conservación ecológica. Es un problema de política y de administración pública.

IV. LA COMISION COORDINADORA PARA EL DESARROLLO RURAL (COCODER).

4.1. Antecedentes.

Ante los problemas referidos en el capítulo anterior y el que presenta la dicotomía de los ámbitos urbano y rural, el Departamento del Distrito Federal ha buscado opciones que permitan contener el crecimiento de la mancha urbana y sus consecuencias en el área rural del D.F. El día 10 de Enero de 1977 y por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, se creó la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario (COCODA) como órgano desconcentrado del propio Departamento, sus atribuciones se publicaron el día 15 de Julio de 1979 en la Gaceta Oficial del D.D.F.

Su función inicia en 1978 y sus principales objetivos se orientaban a la atención de los problemas que afectan al ámbito rural del Distrito Federal, poniendo especial atención a aspectos como: Asesoría Técnica, Créditos Agrícolas, Fomento de Actividades Agropecuarias y otros programas para generar actividades de alta rentabilidad en el campo, que en conjunto, favorecieran el arraigo del sector campesino a sus tierras.

En esta línea general de trabajo, también contemplaba la preservación de los recursos naturales del área, en apoyo a la restauración del llamado Equilibrio Ecológico. Sin embargo, aún se soslayaba un factor determinante en el deterioro ambiental, y que a futuro, cuando se conformara COCODER, sería el centro de sus acciones: el Uso del Suelo.

A raíz de la creciente necesidad por conocer las características reales del ámbito rural, en 1993 la COCODA inicia la elaboración del Programa Rector de Usos del Suelo y Desarrollo Agroforestal (P.U.S.D.A.) del D.F., en el que se establece un diagnóstico de las condiciones que presenta el suelo de la Ciudad de México, con respecto a sus recursos naturales. (1) Como uno de los productos fundamentales de dicho estudio, se obtuvo la carta de uso potencial del suelo para el sur del Distrito Federal, misma que especifica conforme a la vocación natural de los suelos la actividad apropiada para cada uno de ellos. De tal forma se obtuvieron los siguientes tipos de uso del suelo:

- a) Protección Especial Forestal Restringido
- b) Protección Especial Forestal Múltiple
- c) Agrícola de Mejoramiento y Rehabilitación
- d) Agrícola Intensivo

(1) Programa Rector de Usos del Suelo y Desarrollo Agroforestal del Distrito Federal (P.R.U.S.D.A.) COCODA-DDF. 1994

- f) Agrícola de Protección Especial**
- g) Agrícola Perenne**
- h) Pecuarias**
- i) Estabulado y Pastoreo Controlado**
- j) Areas Recreativas y Culturales**
- k) Poblado Rural**
- l) Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (2)**

Estos Usos del Suelo fueron integrados al Programa General de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica, el que a su vez integra de los programas parciales Delegacionales, que son el instrumento directo de planeación para el Distrito Federal. El P.R.U.S.D.A. se orientó a definir el área rural del Distrito Federal como una zona de conservación ecológica y desarrollo agroforestal, lo cual significa un paso importante para romper con viejos y tradicionales modelos estructurales, que de diversas formas han contribuido a una baja generalizada de la productividad de los campesinos y al deterioro de los recursos naturales de la zona.

(2) Ibidem.

Es importante señalar que hasta antes de la fundación de la COCODA, en el área rural del Distrito Federal no actuaban Instituciones como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), la Comisión para la Planeación de las Zonas Marginadas y Grupos Deprimidos (COPLAMAR), el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), mientras que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se dedicaba fundamentalmente a la atención de algunos asuntos hidráulicos y al abastecimiento de agua para el consumo y determinadas industrias; su inversión en infraestructura agropecuaria, para apoyar a los productores, era irrelevante.(3)

A partir de un análisis más detallado del área rural del D.F., se vio la necesidad de crear una Institución que atacara mas enérgica e íntegramente los problemas que se presentaban en dicha zona; por tal razón el 1º de septiembre de 1985 se crea la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER) a partir de la fusión de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario (COCODA) y algunas áreas técnico-administrativas de la Comisión de Ecología, órgano éste último que perteneció a la extinta Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología del D.D.F.; ampliando sus atribuciones en materia de regulación de usos, destinos y reservas de suelo rural y las de fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales del Distrito Federal.

(3) Memoria de Gestión del Período de Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988. Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural. D.D.F. p.8

4.2. Marco Jurídico .

En principio, la COCODER tiene como marco jurídico aquél que regula la organización y la acción de la Administración Pública Federal, que incluye desde luego al D.D.F. y del cual depende este órgano desconcentrado. Estos temas ya han sido estudiados anteriormente.

Sin embargo, existen ordenamientos jurídicos básicos que norman y establecen a la Comisión su ámbito de acción, a saber:

a) El artículo No. 50 del Reglamento Interior del D.D.F., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Agosto de 1985.

b) La declaratoria que determina la Línea Limítrofe entre el Area de Desarrollo Urbano y el Area de Conservación Ecológica, decretada el 18 de octubre de 1982, y actualizada por la versión publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de Julio de 1987, que a su vez ha sido ratificada el 7 de marzo de 1990. Esta declaratoria establece a través de vértices y límites físicos la división entre el Area de Desarrollo Urbano y el A.C.E.

c) El acuerdo No. 027 del Jefe del D.D.F., publicado en la Gaceta Oficial del Departamento con fecha 9 de Noviembre de 1987. En este acuerdo se dispone que la COCODER administrará y controlará el uso del suelo en el A.C.E. y los poblados rurales del D.F., en estricta coordinación con las Delegaciones Políticas y Dependencias Federales competentes; regular el uso y destino de construcciones en el A.C.E. y presentar las denuncias por violaciones en materia de uso del suelo dentro del Area Rural del D.F.

4.3. Objetivo, Funciones y Atribuciones.

El objetivo que establece el Manual de Organización asienta que la COCODER debe "promover, participar y llevar a cabo estudios tendientes a determinar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y forestales de las zonas rurales y urbanas del Distrito Federal, así como cuantificar los recursos requeridos para el mejor aprovechamiento en función de las necesidades de la población, con el fin de coadyuvar a eleva la calidad de vida de los ciudadanos en el Distrito Federal".

El objetivo de la COCODER tiene un sentido técnico para administrar el área rural del D.F.; no obstante este propósito de la Comisión adquiere un matiz político en la medida en que tiene que identificar a las organizaciones campesinas y/o productivas de la zona, con el objeto de canalizar sus demandas por las vías institucionales; lo mismo sucede con los grupos de asentamientos humanos irregulares que se establecen en el Area de Conservación Ecológica. Prueba de ello es que en el informe de comparecencia del Vocal Ejecutivo de la COCODER ante la Asamblea de Representantes manifiesta que "el D.D.F. a través de COCODER realizó acciones de concertación para actualizar los cascos urbanos de los poblados rurales" (4).

Establecido lo anterior se puede definir a la COCODER, como una unidad político-administrativa desconcentrada del D.D.F. que tiene por objetivo

(4) Informe de la Comparecencia del Lic. Manuel Fuentes Bove, Vocal Ejecutivo de la COCODER ante la Asamblea de Representantes. Enero 29 de 1993.p.18 COCODER.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

coadyuvar (de aquí el sentido de coordinadora) con las demás instancias correspondientes, en el control y regulamiento del crecimiento urbano en el Area de Conservación Ecológica, fomentando las actividades productivas del sector agropecuario, y que ambas acciones conlleven a contrarestar el problema ecológico del Valle de México, buscando en todo momento mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal y en especial, los que habitan en el área rural.

Para el cumplimiento de su objetivo, la COCODER tiene facultades y funciones que le conceden tanto el Reglamento Interior como el Manual de Organización Institucional del D.D.F. para realizar a partir de estudios técnicos, los programas de desarrollo rural, que impulsen, fomenten, regulan, promuevan y coordinen acciones en pro del área rural del Distrito Federal.

4.4. Estructura Orgánica.

Como ya se ha mencionado COCODER tiene como objetivos básicos la preservación ambiental del Area de Conservación Ecológica (A.C.E.), la vigilancia del aprovechamiento adecuado y racional de sus recursos naturales, así como la administración del uso del suelo en dicha área. Para tales objetivos, sus funciones se dividen en tres líneas generales de trabajo: el mejoramiento ecológico, el fomento agropecuario y forestal y regular los usos y destinos del suelo rural.

Para dar cumplimiento a dichas atribuciones la COCODER cuenta con dos Direcciones Generales, de las que se derivan una serie de Subdirecciones, Departamentos y Oficinas. Las direcciones reciben instrucciones directas y en primera instancia de una Vocalía Ejecutiva y sus Secretaría Particular.

La primer Dirección General es de Ecología Rural, que tiene a su cargo básicamente las acciones de aprovechamiento y conservación de recursos naturales, la administración del uso y destino del suelo así como la difusión y capacitación social sobre la preservación ecológica.

En esta Dirección General existen tres Direcciones con sus respectivos Departamentos:

I. Dirección General de Ecología Rural

1. Dirección de Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.
 - 1.1. Departamento de Inventario y Diagnóstico de los Recursos Naturales.
 - 1.2. Departamento de Conservación de los Recursos Naturales.
 - 1.3. Departamento de Programas de Ecología Rural.
 - 1.4. Departamento de Prevención, Control y Combate de Incendios Forestales.
 - 1.5. Departamento de Protección Ecológica.

2. Dirección de Capacitación y Difusión Social para la Preservación de la Ecología Rural.

- 2.1. Departamento de Capacitación.**
- 2.2. Departamento de Difusión e Información.**
- 2.3. Departamento de Concertación Social para el mejoramiento del ambiente.**
- 2.4. Departamento de Radiocomunicaciones.**

3. Dirección de Usos y Destinos del Suelo Rural.

- 3.1. Departamento de Régimen y Ordenamiento del Territorio.**
- 3.2. Departamento de Administración de Usos del Suelo Rural.**
- 3.3. Departamento de Reordenamiento de Asentamientos Rurales.**
- 3.4. Departamento de Dictamen y Supervisión de Usos del Suelo Rural.**

En lo que respecta a la segunda Dirección General, ésta se integra de dos Direcciones, también con sus respectivos Departamentos:

II. Dirección General de Programas de Desarrollo Rural Integral.

- 1. Dirección de Fomento Agropecuario, Forestal e Infraestructura Rural.**
 - 1.1. Departamento de Programación.**
 - 1.2. Departamento de Fomento Agropecuario.**
 - 1.3. Departamento de Fomento Forestal.**

- 1.4. Departamento de Infraestructura Rural.
- 1.5. Departamento de Silvicultura Urbana y Jardinería.
- 2. Dirección de Coordinación de Centros Regionales de Integración de Servicios. (C.R.I.S.)
 - 2.1. Subdirección del C.R.I.S. No.1
 - Departamento de Ecología Rural.
 - Departamento de Desarrollo Rural
 - Departamento de Usos y Destinos del Suelo Rural.
 - 2.2. Subdirección del C.R.I.S. No.2
 - Departamento de Ecología Rural.
 - Departamento de Desarrollo Rural
 - Departamento de Usos y Destinos del Suelo Rural.
 - 2.3. Subdirección del C.R.I.S. No.3
 - Departamento de Ecología Rural.
 - Departamento de Desarrollo Rural
 - Departamento de Usos y Destinos del Suelo Rural.
 - 2.4. Subdirección del C.R.I.S. No.4
 - Departamento de Ecología Rural.
 - Departamento de Desarrollo Rural
 - Departamento de Usos y Destinos del Suelo Rural.
 - Departamento de la Comisión del Desierto de los Leones.

Como soporte administrativo de toda la estructura de COCODER, se encuentra la Subdirección de Administración.

III. Subdirección de Administración.

1. Departamento de Recursos Humanos.
2. Departamento de Recursos Financieros.
3. Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Las funciones de los Departamentos en su conjunto de la Dirección General de Ecología Rural, se orientan al aprovechamiento y conservación de los recursos naturales ubicados principalmente en las áreas boscosas del Distrito Federal; es decir, se pone un mayor énfasis en el cuidado de los recursos forestales.

Es de mencionar que el Departamento de Protección Ecológica, es el que está constituido por el personal llamados "ecoguardas", mismos que además de coadyuvar en la protección y vigilancia de los recursos naturales, participan como inspectores y elementos operativos en el Programa Integral de Reordenamiento de Asentamientos Irregulares en el A.C.E.

La Dirección de Capacitación y Difusión Social para la preservación de la Ecología Rural tiene a su cargo todos los aspectos relacionados con la difusión de las acciones que lleva a cabo COCODER y a su vez funge como enlace de comunicación con la sociedad, a la que periódicamente se le imparten cursos de capacitación sobre aspectos básicos de Ecología. De estos cursos cabe hacer

mención aquéllos dirigidos a la población infantil en edad escolar denominados "Cursos para Ecolínces", así como los cursos para "Ecoguardas Voluntarios", que no son más que miembros de la comunidad interesados en las cuestiones ambientales que fungen como monitores de los problemas que se dan en su propio ámbito, coadyuvando en su solución.

Esta área tiene a su cargo también, la elaboración de estudios específicos referentes al Uso y Destino del Suelo en las diferentes zonas del A.C.E. como pueden ser los Poblados Rurales, Asentamientos Irregulares, Areas Naturales Protegidas y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado.

La Dirección General de Programas de Desarrollo Rural Integral tiene como principal función las acciones de programación que incluso abarcan lo realizado por la Dirección General de Ecología Rural, a su vez, desarrollo importantes acciones encaminadas a fomentar las actividades agropecuarias en el A.C.E.

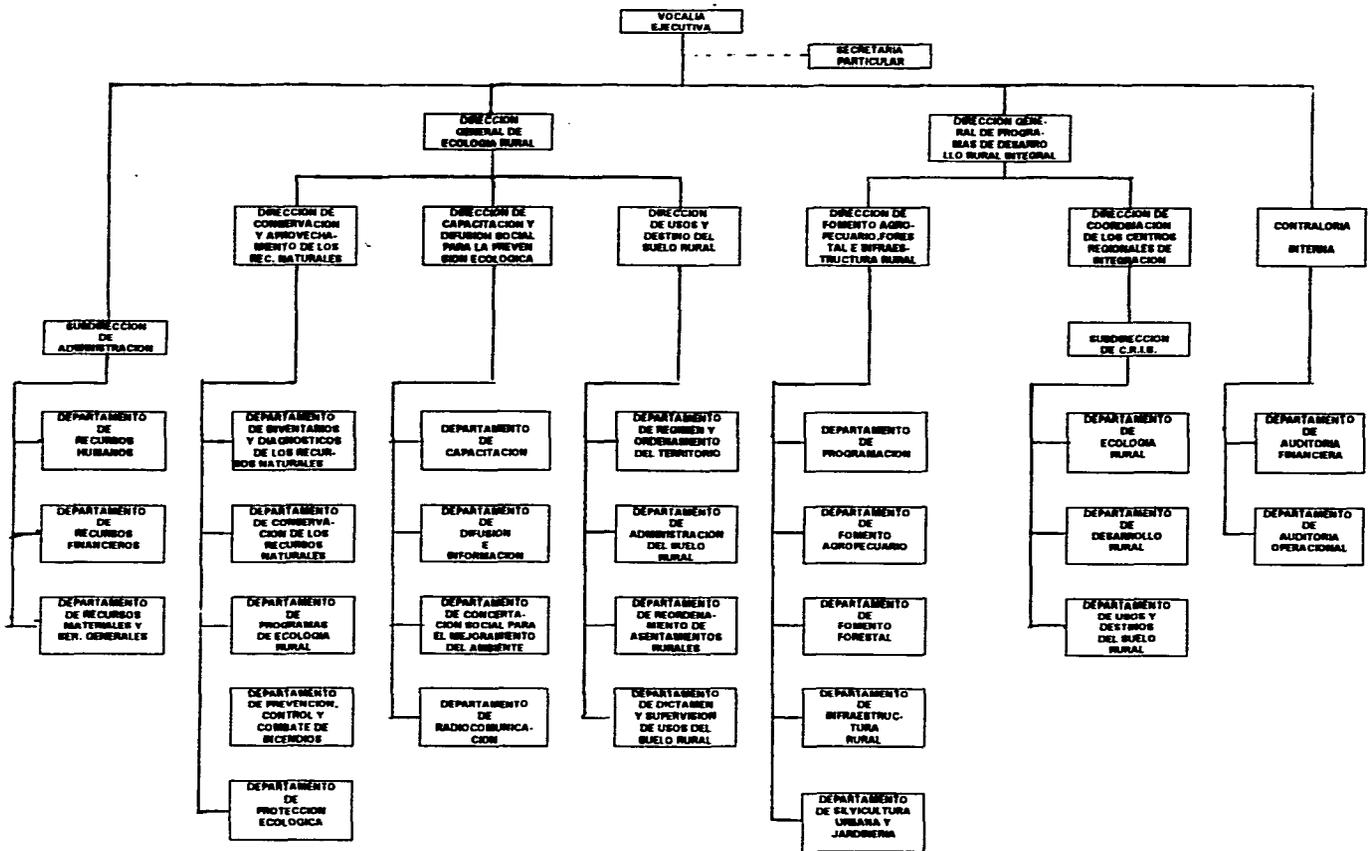
La Dirección de Coordinación de Centros Regionales de Integración de Servicios (C.R.I.S.) con sus respectivas subdivisiones, constituyen la parte descentralizada de la COCODER, pues en realidad los Centros Regionales de Integración de Servicios se ubica en el campo, es decir en las áreas próximas a su ámbito de acción, pues la finalidad de descentralizarlos, es precisamente acercar el conjunto de servicios que presta la Comisión a los campesinos o población beneficiaria.

De esta forma, el fomento agropecuario, el estudio y orientación acerca del aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, así como los

trámites referentes al uso del suelo en cuanto a su densidad e intensidad de construcción, son atendidos en dichas subdirecciones.

La Subdirección Administrativa es la encargada de apoyar a la institución con el sistema logístico que requiere toda organización para conseguir sus objetivos y metas.

Finalmente, las actividades y funciones de COCODER son evaluadas por la Contraloría Interna que se integra por dos Departamentos: uno de Auditoría Financiera y otro de Auditoría Operacional.



Organograma de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

4.5. Programas y Acciones.

Para hacer frente a los problemas que aquejan a la zona rural y el control del Área de Conservación Ecológica del Distrito Federal, COCODER divide sus funciones en tres programas prioritarios:

1.- EL MEJORAMIENTO ECOLÓGICO.- Preservación de los recursos naturales del área.

2.- FOMENTO AGROPECUARIO Y FORESTAL.- Fomento las actividades productivas agropecuarias y forestales rentables.

3.- USOS Y DESTINOS DEL SUELO RURAL.- Regulación, administración y control del Uso del Suelo, para detener el avance de la mancha urbana.

Estos programas se orientan a preservar el entorno ecológico y conservar el área rural del Distrito Federal como fuente generadora de bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

Los primeros dos programas son básicamente el complemento del tercero, ya que son dirigidas al mejoramiento ambiental; como las reforestaciones, y al impulso del Desarrollo Rural Integral mediante apoyos que permitan el arraigo del campesino a sus tierras y elimine la creciente especulación del suelo. De esta manera, los objetivos de la COCODER, se fundamentan en una causa de utilidad pública, es decir en el interés de rescatar a la Ciudad de México, para mejorar la calidad de vida, es decir asistir a la sociedad de los mínimos de bienestar y procurar un medio ambiente adecuado.

El Fomento Agropecuario y Forestal puede decirse que ha sido hasta el momento como una actividad complementaria a las actividades que corresponden por Ley a las distintas dependencias federales del sector agropecuario y forestal. La COCODER con este programa ha proporcionado en el año de 1992 a 6,383 asesorías técnicas, ha realizado labores de mecanización agrícola en 6,416 hectáreas; en 3 bodegas propiedad de COCODER se proporcionó apoyo a campesinos para almacenaje de fertilizantes y en 2 centros piscícolas se apoyó a los campesinos en la operación para el cultivo de truchas.

En materia de crédito la COCODER otorgó 354 créditos en favor de 184 pequeños propietarios, 184 sociedades de producción rural y 22 ejidos. En el rubro de infraestructura se apoyó al rescate ecológico de Xochimilco con tinas ciegas, se realizaron brechas de corta fuego y presas de mampostería y de piedra acomodada.

Para la producción de árboles, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural cuenta con los viveros Nezahualcóyotl, Yecapixtla y Los Oyameles, en donde se produjeron 14 millones de árboles de diversas especies que han sido distribuidos para sembrarlos tanto en el área urbana como en la rural del Distrito Federal.

En lo que respecta a los Usos y Destinos del suelo habría que recordar que las contradicciones del desarrollo urbano, además de los problemas productivo y de empleo, generan un intermitente crecimiento de la mancha urbana que reclama cada vez mayores recursos para la introducción y prestación de

servicios básicos, equipamiento, vivienda, regularización de predios y combate al deterioro ambiental.

En este sentido, la COCODER ha realizado acciones de concertación para actualizar los cascos urbanos de los poblados rurales y las poligonales de aquellos asentamientos que por su antigüedad y ubicación era necesario frenar su crecimiento. La institución ha manifestado tener una permanente vigilancia a fin de evitar un desbordamiento masivo en el Area de Conservación Ecológica, la cual está bajo su custodia.

Así la Comisión se ha abocado a la tarea de actualizar la localización y realizar el censo de las construcciones en las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC'S) y de los Asentamientos Irregulares, con el objeto de determinar el universo real y para estudiar conjuntamente con la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, alternativas reales y viables de solución. la COCODER registró un total de 35,982 construcciones ocupando un área aproximada de 3,200 hectáreas que representan el 3.68% del total del A.C.E., entendiéndose la exclusión de los cascos urbanos de los 36 poblados rurales que se encuentran en la misma Area.

La Comisión procedió a partir del segundo semestre de 1992 hasta diciembre de 1993 a realizar 17 desalojos, 239 desalojos parciales y 18 reubicaciones, demoliéndose 2,141 viviendas. Estas acciones han permitieron recuperar 27 hectáreas, principalmente en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Xochimilco. Las acciones de la COCODER es el de no permitir la creación de nuevos asentamientos en el Area de Conservación Ecológica

Esta decisión del gobierno del Distrito Federal nos hace pensar en el conflicto del interés colectivo y el derecho a la vivienda y de los servicios públicos que carecen algunas personas y que deben satisfacerlos. Lo anterior, se debe reconocer, es un problema de política y administración pública, que implica reconocer la existencia de un problema social que fondo como son los asentamientos humanos irregulares, pero también la ejecución de las facultades de un órgano público como es la COCODER y la aplicación de las leyes que son hechas para velar por los intereses superiores de la colectividad. Este tema se analizará en el siguiente capítulo.

Es de mencionar que el presupuesto real asignado a la COCODER para llevar a cabo sus funciones durante 1989, ascendió a \$34,348 millones de viejos pesos, cifra que representó el .79% del gasto programado para el sector central del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), cuyo monto fue de \$4,322,127 millones de viejos pesos. Para 1990 el gasto programado real para el órgano desconcentrado fue de \$42,554 millones de viejos pesos, y que representó en ese año tan solo el .57% respecto al sector central del D.D.F.

Si bien, en número reales la cantidad asignada a COCODER se vió incrementada, la proporción respecto al total del sector central fué en sentido inverso, disminuyó en .22 puntos porcentuales; lo anterior no fué ningún impedimento para el cumplimiento de las funciones del órgano desconcentrado

V. RETOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO RURAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Es indiscutible que la dicotomía campo-ciudad está estrechamente ligado a una relación de interdependencia, que requiere ser equilibrada. Por muchos años, la Ciudad dependía de los insumos del campo, ya sea para procesarlos o consumirlos. En nuestros días, el campo del Distrito Federal no puede abastecer el mercado de los productos primarios que necesita la área metropolitana. No obstante, se hace indispensable su existencia y protección a fin de que suministre de áreas verdes y aire limpio.

En la Ciudad de México, el crecimiento población desmedido y fuera de control de las instancias gubernamentales, han llevado a traspasar los límites del mismo D.F., conurbándose con poblaciones del Estado de México, creando una Zona Metropolitana, que requiere de una estrecha coordinación entre las instancias de estas dos entidades.

La urbanización de estas dimensiones generan demanda de servicios, conflictos entre particulares, efectos secundarios como la contaminación. El origen de este proceso de urbanización es el crecimiento demográfico, que se presenta en todos los países del planeta. En el caso de la Ciudad de México, la concentración de sus habitantes ha obedecido a factores políticos, económicos y de estrategia; como se ha demostrado en el primer capítulo de este trabajo.

La magnitud alcanzada por la Ciudad de México representa enormes retos para el gobierno y la administración pública del Distrito Federal. Y si bien la atención a las demandas sociales propias de la zona urbana deben atenderse con eficiencia y eficacia, también debe procurarse la asistencia a la zona rural del D.F. por parte de las autoridades gubernamentales; porque tanto los habitantes de una como de otra zona tienen la esperanza de mejorar sus condiciones y calidad de vida, y es el Estado a través de la administración pública quien debe apoyar a la sociedad civil a lograr este objetivo.

Siempre han existido estudios concernientes al Distrito Federal, debido a su actividad económica, política, cultural, académica, social y a la propia historia que forjan los años. No obstante, considero que el problema que se presenta en la dicotomía campo-ciudad del D.F. necesita de más atención en cuanto a estudios, investigaciones, ejecución de políticas que disminuyan los conflictos y hagan factible la convivencia armónica en esta gran Ciudad, buscando asimismo el equilibrio entre estas dos zonas importantes.

La Ciudad de México ha mostrado una tendencia de crecimiento habitacional hacia la zona sur, ocupando parte del Área de Conservación Ecológica, localizándose en ésta los campos de cultivo y de áreas verdes. Este avance genera problemas de asentamientos humanos irregulares y demanda de servicios. Lo anterior se complica con las grandes dificultades para el control de la contaminación y de los problemas propios de una Zona Metropolitana. Todos estos elementos son integrales, y afecta a todo el Valle de México.

Ante esta situación conflictiva, se hace intolerante la convivencia social. En repetidas ocasiones ha habido invasiones de tierras ejidales y comunales de la zona rural del D.F. por especuladores de tierras, que tienen como único fin obtener ganancias monetarias con la posesión y venta ilegal de terrenos para vivienda en malas condiciones, ya que no cuentan con los principales servicios públicos. El gobierno actúa con desalojos, que en ciertas veces son realizadas de manera violenta.

Este es precisamente el conflicto social que debemos considerar para optar por una mejor solución a los problemas de la dicotomía campo-ciudad; y menciono que es este el punto, porque de la invasión de tierras se inicia una cadena conflictiva que conlleva a poner en una situación vulnerable al campo del D.F., que si bien no es lo suficientemente productor de bienes primarios para abastecer a la ciudad, si es un factor para el equilibrio de su mismo ecosistema, que incluye al mismo ser humano.

El invadir tierras ejidales y comunales es un delito del orden común; pero, cuando los invasores se justifican que necesitan de ese espacio para vivir, el problema penal se convierte también en un problema social. Es decir, es el derecho social a la vivienda. Este es un punto de conflicto de intereses entre particulares. Una vez logrando obtener este espacio, los habitantes del mismo generan demandas sociales que son de atención propia del gobierno, como es el agua potable, drenaje, electrificación, transporte, mercados públicos, pavimentación. Estas demandas sociales que generalmente no pueden ser atendidas en su totalidad representa, si bien una legitimación de la acción

gubernamental, una erogación monetaria de enorme magnitud. Este sería un problema entre particulares y el gobierno.

De esta manera se identifica a los actores de esta problemática: el invasor, que sería la parte más beneficiada de este proceso; el propietario original, quien se ve afectado en un principio, pero que recibe una indemnización; el comprador, que aparentemente resulta beneficiado al obtener un espacio de hábitat, pero se convierte en un demandante de servicios que serán atendidos en los años posteriores a la compra; el otro actor sería el gobierno, que intervendría como procurado de justicia en el conflicto entre particulares, como mediador entre el derecho privado de uno y el derecho social del otro, y que también se ve afectado al aumentar su agenda de trabajo, y su presupuesto.

Dada la desestimulación que existe en el agro mexicano, esta actividad no es vista como rentable. Ante tal situación, así como de la especulación de sus tierras, los campesinos del Distrito Federal acceden en algunas ocasiones a formar asentamientos irregulares.

El problema persiste sin que los actores principales de esta problemática estén conscientes del daño que causan. La zona rural del Distrito Federal debe ser vista como el pulmón del Valle de México, dadas las características geográficas y de relieve que este presenta. Observar la situación desde esta perspectiva permite advertir que el problema de la dicotomía campo-ciudad es de carácter público, porque está de por medio la calidad de vida de todos los habitantes del Valle de México. No obstante lo anterior, los agentes privados,

incluyendo a la misma comunidad no muestran la responsabilidad que requiere el caso, por lo que el Estado, a través de la Administración Pública debe intervenir.

En el caso del D.F. existen dos unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) que enfrentan la situación directamente en el área rural: las Delegaciones Políticas en donde parte de su jurisdicción integra el Área de Conservación Ecológica; y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER). Las dos instancias tienen la característica de ser órganos desconcentrados.

No obstante la existencia de unidades administrativas del D.D.F. encargadas de hacer frente a los problemas que aquejan al área rural del Distrito Federal, éstos persisten y se agudizan. La existencia de las delegaciones políticas obedece a las razones históricas de la división política del D.F. y cumplir con las funciones administrativas y prestación de servicios públicos de manera desconcentrada del D.D.F. Por otro lado, la COCODER tiene su origen y su razón de ser a partir del objetivo de administrar y controlar el Área de Conservación Ecológica.

Las delegaciones políticas que enfrentan los problemas de dicotomía campo-ciudad, es porque en ellas se encuentran los límites del área urbana con la rural, siendo precisamente en este punto donde surgen los problemas señalados. Así, este punto de conflicto es de jurisdicción para dos instancias de gobierno del Distrito Federal: las mismas delegaciones y la COCODER. En estas circunstancias tenemos a las delegaciones políticas de Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac.

Es de considerar que el problema administrativo en este contexto, consiste en las facultades, así como a una serie de funciones y atribuciones, que son en su conjunto el "nudo" administrativo, la duplicidad de todas estas por parte de dos órganos desconcentrados: las Delegaciones Políticas y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER).

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), se encuentra considerada por el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal como un órgano desconcentrado y sus facultades están señaladas en el mismo. Esto es de particular importancia ya que este es el ordenamiento que organiza el conjunto de áreas y unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, y establece el marco de facultades al que deberán sujetarse.

En este sentido, las facultades, que a grandes rasgos, podemos relacionar con las siguientes funciones:

a) Desarrollo Rural y explotación racional de los recursos naturales: fracciones I, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIX, XX, XXI y XXII.

b) Protección ecológica y de los recursos naturales: fracciones II, XI, XIV, XV, XVII y XVIII.

c) Regulación del uso y destino del suelo rural: fracciones XVI y XXIII.

Además de las facultades ya mencionadas, el Acuerdo del Jefe del Departamento por el que se señalan las facultades de COCODER publicado en la Gaceta Oficial del propio D.D.F. el 9 de noviembre de 1987, amplía las

atribuciones de la Comisión, de manera tal que desbordan las otorgadas por el Reglamento Interior.

El Acuerdo anterior merece consideración especial por las siguientes razones:

Primera.- En cuanto a su forma, el señalamiento de facultades se da por un medio no idóneo. La asignación de éstas es propia de la Ley y de sus reglamentos, por tanto aquella que se da por un Acuerdo Administrativo puede ser constitucionalmente impugnabile.

Segunda.- En cuanto a su contenido, se da una duplicidad de competencias con otras unidades administrativas del mismo Departamento, lo que plantea conflictos de competencias. En efecto, la asignación de facultades es propia de la Ley y de sus reglamentos administrativos, por lo que aquella que se da mediante un Acuerdo Administrativo puede ser constitucionalmente impugnabile, además de que en este caso se trata de un señalamiento y no de una delegación de facultades, este último caso previsto en el artículo 4º del Reglamento Interior del D.D.F.

Respecto a la dualidad de competencia, se presenta principalmente en las facultades señaladas en los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo precitado.

El punto Segundo expresa que es facultad de COCODER "otorgar licencias de uso del suelo y de construcción, a que se refieren los Reglamentos de Construcción y Zonificación para el Distrito Federal, en cuanto al Area de Conservación Ecológica".

En lo que respecta al punto Tercero, éste señala la competencia de la Comisión para "aplicar el Reglamento de Construcciones y el de Zonificación, a fin de regular el uso, destino y construcciones del área rural, y sobre todo aquella superficie que se encuentre dentro del Area de Conservación Ecológica".

Necesariamente, ambas facultades tienen como espacio geográfico de aplicación, el correspondiente a las Delegaciones en las que existan áreas de "conservación ecológica" y "áreas rurales", lo que lleva a una concurrencia de autoridades con facultades comunes, sin reglas claras de exclusión de competencias. Toda vez que a las Delegaciones, por virtud de lo establecido en el artículo 45, fracción II, del Reglamento Interior del D.F. les corresponde "Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles en los términos de las Leyes, Reglamentos y disposiciones administrativas"; así como para otorgar licencias conforme a las normas y criterios establecidos por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (D.G.R.U.P.E.) para construcciones, otorgar autorizaciones para números oficiales y alineamientos; opinar previamente al otorgamiento de licencias de fraccionamientos y de subdivisiones y aplicar las normas y criterios que establezca la D.G.R.U.P.E en lo relativo a la zonificación en cuanto al uso de la tierra", (fracción IV del mismo artículo anterior).

Además, el artículo 41 del Reglamento de Zonificación indica que es facultad de las Delegaciones y del Registro del Programa Director, la expedición de constancias de zonificación.

Por su parte, la D.G.R.U.P.E. tiene como facultades señaladas en el artículo 25 del Reglamento Interior del D.F. las de:

"VII.- Aplicar en el área de su competencia la Ley de Desarrollo Urbano del D.F..."

"XII.- Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito, así como aquellos relativos a uso del suelo".

"XVII.- Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables".

Así, la atribución otorgada a COCODER, por la fracción XVI del artículo 50 del Reglamento Interior en el sentido de "Regular el uso, destino y construcciones del área rural" debe entenderse como una facultad limitada a la regulación de carácter general, en concordancia con otras disposiciones aplicables, más no como aplicación concreta de la normatividad en la materia.

El señalamiento general que se hace a favor de COCODER para aplicar los Reglamentos de Construcciones y de Zonificación, significa, con la consecuente posibilidad de conflicto, que este órgano desconcentrado puede realizar los actos de autoridad de dicho reglamento: otorgar licencias y permisos de obras, practicar inspecciones, ordenar y ejecutar demoliciones, suspensión temporal, clausura, permisos para ocupar la vía pública y expedir constancias de uso del suelo.

El hecho de que diversas instancias de gobierno intervengan en las mismas materias, plantea la posibilidad de conflictos, por lo que resulta conveniente una redistribución de funciones.

Ahora bien, una vez que se logre controlar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares con una mayor eficiencia, se hace necesario intensificar el cuidado, la protección y la procuración de las áreas verdes con las campañas de reforestación. Recordemos que la zona rural es indispensable para el Valle de México en su conjunto, es decir, el Area Metropolitana, como una medida de proporcionar el insumo de aire limpio, necesario para la calidad de vida del habitante.

En la misma manera en que se fomenta la reforestación en los Parques Nacionales y Areas Verdes, se hace indispensable para los productores agropecuarios del Distrito Federal, se les apoye en las gestiones ante las dependencias federales correspondientes como S.A.R.H., S.R.A., R.A.N., BANRURAL, y otras con funciones en el sector agropecuario, para contar con la asesoría técnica, legal y crediticia para fortalecer e impulsar sus labores del campo.

Considerando los puntos de asentamientos humanos irregulares en el Area de Conservación Ecológica, el desarrollo agropecuario y forestal, y el mejoramiento ecológico, todos como temas de interés general e integrales del Distrito Federal, debemos tanto gobierno, iniciativa privada y sociedad civil participar y tener conciencia de la importancia de estos problemas.

Es de mencionar que, salvo el problema que enfrenta la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural respecto a la atención de los asentamientos humanos irregulares en el Area de Conservación Ecológica; ésta Comisión podría sufrir una modificación en cuanto a su forma y profundizar sus funciones es decir, las acciones sustantivas para la cual fué creada: el Desarrollo Rural, en los rubros agropecuario y forestal; ambos incidentes en el equilibrio ecológico.

La anterior consideración es en el sentido de crear una Comisión de Fomento para el Desarrollo Rural en el Distrito Federal, que tenga por objeto apoyar técnica y económicamente al área rural del D.F. Asumiendo funciones de promoción y gestión ante los organismos oficiales y privados nacionales, así como internacionales como la ha venido desarrollando la COCODER con el Banco Interamericano de Desarrollo, de la inversión en las actividades agropecuarias y forestales, canalizando los apoyos que puedan surgir de esta medida de la manera mas eficiente y eficaz.

Para el cabal funcionamiento de la Comisión de Fomento es recomendable crearla como un organismo descentralizado, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propios; lo que permitiría fortalecer sus funciones, la toma de decisiones y el ejercicio de las acciones más propicias para el cabal cumplimiento de los objetivos.

La integración de esta Comisión de Fomento para el Desarrollo Rural en el D.F. asumiría en principio los bienes muebles e inmuebles de la COCODER. En cuanto a su estructura, tendría como máxima autoridad a una Junta Directiva,

integrada desde luego por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como Presidente; un Secretario Ejecutivo, quien supliría la figura del Vocal Ejecutivo de COCODER, y que tendría como facultad y obligación la ejecución de las políticas y lineamientos que dicte la Junta Directiva. Los otros miembros de la Junta serían los representantes de las instancias federales que inciden en el desarrollo rural, como serían: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (S.A.R.H.), la Secretaría de la Reforma Agraria (S.R.A.), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La presencia de estas figuras representativas obedece a que se puedan organizar los productores agropecuarios y forestales para la canalización de recursos técnicos y financieros (S.A.R.H.), para crear unidades de producción y uniones de crédito con asesoría de la S.H.C.P.; así como crear mecanismos para la comercialización de los productos (SECOFI) en el Distrito Federal, en el interior del país, y en algunos casos en el exterior.

De esta manera, la Comisión de Fomento emitiría las políticas y acciones a desarrollar en el A.C.E. así como de supervisar y controlar la aplicación de las políticas en las Delegaciones Políticas, que serían las instancias operativas de estas acciones. Por otro lado, sería una instancia de coordinación de programas integrales con los Estados circunvecinos al Distrito Federal en materia agropecuaria y forestal

CONCLUSIONES

Debemos entender a la Administración Pública como una consecuencia del Estado, que surge de la sociedad para garantizar los miembros de la misma estabilidad y convivencia armónica y pacífica; al mismo tiempo proporcionar los mínimos de bienestar, satisfaciendo las necesidades colectivas. Así, la Administración Pública tiene como finalidad conservar y preservar al hombre en la sociedad. En otras palabras, la Administración Pública es un asunto de política.

La política y la Administración Pública están vinculadas estrechamente dado que, en el ámbito gubernamental, participan en el proceso constante en la toma de decisiones; la primera diagnostica y recaba información de la realidad para diseñar objetivos y metas sobre un asunto en particular y la segunda, por su parte, aplica esos designios.

La Administración Pública debe tener criterios políticos, dado que en ocasiones debe ser flexible para esquivar obstáculos (grupos de presión por ejemplo), con el objeto de tener éxito en los planteamientos y decisiones de la política. Por consiguiente, la política y la Administración Pública deben analizarse conjuntamente como disciplinas académicas, como procesos y como estructuras.

La política y la administración pública se ve entonces involucrada en todas las instancias federal, estatal y municipal. Por ende, en su toma de decisiones y en la ejecución de programas, la eficiencia y eficacia de estas acciones depende de la estabilidad social y la unidad nacional.

La Administración Pública busca efectivamente ser eficiente y eficaz en las acciones de gobierno, utilizando en todo momento sus estructuras y procesos. La Administración Pública ha adoptado formas de organización centralizada, desconcentrada y descentralizada. Las tres están intercomunicadas y son interdependientes, buscando en todo momento ser congruentes e integrales.

El Distrito Federal no es la excepción de los criterios antes mencionados, en su Gobierno se hace presente la política y la administración pública y dada la magnitud de la población que habita en su territorio, demandantes de servicios y ofertantes de fuerza de trabajo, hacen más difíciles y complejas las tareas gubernamentales. En este espacio territorial se presentan severos problemas, la sobrepoblación, la prestación de bienes y servicios, el desempleo, la delincuencia, la contaminación, los asentamientos humanos irregulares, todos ellos los más sobresalientes.

Las decisiones políticas deben ser sensibles ante el complejo espacio y tiempo. En lo administrativo del Distrito Federal destaca el desarrollo urbano que implica el trazo de avenidas, calles y lotes para construir viviendas en lugares adecuados; así como la dotación de servicios públicos esenciales como el agua potable, drenaje, luz eléctrica, transporte, servicios educativos, de salud. Lo anterior constituye uno de los elementos estratégicos del desarrollo social

integral que redundaría en beneficios del bienestar colectivo, lo que representa retos formidables para las autoridades tanto del Distrito Federal como de la misma Federación .

Comunmente se identifica al Distrito Federal como un complejo urbano en su totalidad, no obstante, en ésta porción territorial existe una importante área rural, donde se realizan actividades agropecuarias y forestales. El desarrollo rural del Distrito Federal vislumbra primordialmente al impulso de la economía agrícola, no sólo de autoabastecimiento, sino de comercialización interna y externa (como es el caso del nopal en Milpa Alta). Se requiere de convenios y en su caso mejorar los existentes, donde participen el gobierno, accionistas o empresarios y productores para incrementar la producción y la productividad.

La inversión productiva se canalizaría a la importación de tecnología, apoyo técnico y financiero para la capacitación de personal y mejoramiento del sistema organizacional-administrativo; de esa manera saldrían beneficiados los participantes en los proyectos de inversión, las utilidades de éste incrementarían los alicientes y la confianza en ellos. El círculo que se busca establecer es: tecnología e inversión -alta producción y productividad-, altos ingresos -cartera no vencida-.

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal se encarga de ser una instancia gestora de lo dicho anteriormente, por tanto, debe fortalecerse sus acciones; es decir, incrementando su presupuesto le permitiría dar apoyo pecuniario y técnico a los productores rurales, pero poniendo énfasis en la política de conservación ecológica. Esto pondría cotos a los asentamientos

humanos irregulares que absorben áreas rurales que, a la postre se convierten en suburbios precarios que agravan más los problemas ciudadanos.

En suma las políticas urbana y rural se entrelazan, puesto que las dos están encauzadas a incrementar la calidad de vida de la población del Valle de México. La contaminación agobiante sale a flote por su trascendencia; la política ambiental debe ser más rigurosa e imponer sanciones contundentes a las factorías que no modernicen su tecnología en lo que respecta a menguar su emisión de sustancias tóxicas. Asimismo cuidar el entorno ecológico considerado "intocable", pues sus reservas son indispensables para la vida de la Ciudad.

Para efectos de este estudio, he de remitirme a resaltar la importancia de los problemas que aquejan al área rural del Distrito Federal y que en cierta manera afectan a la población de todo el Valle de México; dadas las dimensiones que éste abarca, los problemas de los asentamientos humanos irregulares, la ecología y el desarrollo agropecuario son de interés público, donde se hace necesaria la intervención del Estado a través de las unidades administrativas correspondientes, entre ellas la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER).

Es necesario intensificar la política de desarrollo urbano y de ecología en el Distrito Federal, dado que éste es un polo de atracción para los habitantes de provincia; éstos inmigran a la Ciudad de México en busca de mejores condiciones de vida y muchos terminan hacinándose en la periferia urbana que coadyuva a la formación de asentamientos humanos irregulares.

Para prevenir la proliferación de los asentamientos humanos irregulares, deben participar los Estados de la Federación y la misma Administración Pública Federal a través de los programas de desarrollo, impulsando la movilidad social (creación de empleos) en sus contornos, para menguar el éxodo al Distrito Federal, éste es, por consecuencia, de interés nacional debido a su carácter de capital de la República.

La ecología sale afectada por supuesto, por lo que los programas de rescate ecológicos (flora y fauna) deben intensificarse. Al respecto, es loable el rescate de la zona de Xochimilco; las otras reservas o pulmones de la Ciudad que gozan de condiciones aceptables deben conservarse: Desierto de los Leones, Los Dínamos, El Ajusco, Chapultepec, Ciudad Universitaria, el área rural de Milpa Alta y Tlalpan.

La COCODER debe establecer convenios con la iniciativa privada, para que de esta manera invierta en la producción agrícola. Los criterios a tomarse serán la factibilidad financiera del proyecto y sus perspectivas de renta, es decir, que ulteriormente obtengan utilidades tanto el productor como el inversionista privado (establecer alicientes de varios tipos).

El fortalecimiento y eficacia más elevada de la COCODER será posible ampliando legalmente su capacidad de maniobra, ello implica un incremento en el presupuesto, ya que los problemas a resolver y/o paliar son múltiples: desarrollo rural (producción, tecnología, fertilizantes, técnicas, bienestar social); desarrollo urbano (regular los asentamientos humanos y dotarles de servicios

públicos); todo eso conforme al cuidado de la vulnerabilidad del equilibrio ecológico.

Para que los recursos asignados y los que, supuestamente se incrementarían sean aplicados a los ámbitos prioritarios, deben ser fiscalizados constantemente, tanto por la Asamblea de Representantes (a través de su Comisión de Vigilancia y Seguimiento), como por la Contraloría General de la Federación. Esto es importante y perentorio porque el Distrito Federal es de interés nacional y no solamente local, ya que aglutina habitantes e intereses nacionales.

El Area de Conservación Ecológica (A.C.E.) es el pulmón del Valle de México, si no se cuida y se fomentan las actividades agropecuarias y forestales, el Estado y la Administración Pública no estarán cumpliendo con su razón de ser. El A.C.E. es extensa y forma parte de varias delegaciones políticas del D.D.F., convergen grupos sociales campesinos, poblados rurales; grupos que hacen del fraccionamiento clandestino el fraude y la manipulación de grupos necesitados de vivienda un modo de vida. Dada la complejidad del espacio y de los problemas que se presentan en esta área se hace necesaria la intervención del Estado a través de la Administración Pública.

El gobierno del Distrito Federal debe reestructurar las funciones y atribuciones de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, que como órgano desconcentrado del D.D.F. debe administrar, proteger y fomentar las actividades agropecuarias y forestales del A.C.E. del D.F.; haciendo de esta unidad administrativa una instancia resolutoria eficiente y eficaz, atendiendo los problemas que en ella se suscitan, buscando aminorar o en su caso evitar el

conflicto social, y al mismo tiempo velar por la calidad de vida de los habitantes del Valle de México.

Si bien las delegaciones políticas en el D.F. necesarias como una primer instancia de gobierno, responsable de atender las demandas ciudadanas, prestar servicios públicos, no podemos decir que la solución sea desaparecerlas. No obstante se requieren de programas que coadyuven al desarrollo del área rural y dado que ésta parte de la jurisdicción varias delegaciones políticas, es necesario un órgano de gobierno que permita coordinar dichos programas y acciones.

Se debe considerar que la COCODER es ese órgano administrativo del Gobierno del D.F. la instancia pública que coordine los programas y las acciones que emprendan las delegaciones políticas en el área rural para que sean homogéneas en esta zona. Tener una visión como ésta es una forma de aprovechar mejor la infraestructura existente, para fomentar el desarrollo agropecuario y forestal conteniendo al mismo tiempo la expansión urbana y los problemas que genera consigo este fenómeno social.

Es importante que se considere la propuesta de crear una Comisión de Fomento para el Desarrollo Rural en el Distrito Federal, referencia hecha en el capítulo V de este trabajo; no obstante, hay que recordar la excepción que se presenta para la creación de dicha Comisión de Fomento, que es la aplicación de las políticas en el rubro de los asentamientos humanos irregulares en el Área de Conservación Ecológica.

Estas acciones hacen observar que la COCODER, es una instancia gubernamental con carácter resolutivo de los problemas de índole político,

económico y social, que involucra en la responsabilidad de causa-efecto de la aplicación de una política al mismo Jefe del Distrito Federal. Por lo que las decisiones de aquél deben ser acordadas por este último; por tanto es conveniente que de seguir asistiendo este rubro de asentamientos humanos siga funcionando como un órgano desconcentrado del D.D.F.

La COCODER por tanto requiere de fortalecer sus atribuciones y funciones, así como un incremento en su presupuesto, para ser una instancia con autoridad y responsabilidad bien delimitadas, sin confusión con funciones o atribuciones de otras unidades administrativas del mismo D.D.F. Lo anterior le permitiría aplicar las políticas adecuadas para impulsar el desarrollo agropecuario y forestal, cuidar la reserva ecológica del D.F., porque ambas medidas van encauzadas a mejorar el nivel de vida de todos los habitantes del Valle de México. No olvidemos que nuestra Ciudad es una de las más grandes del mundo, pero que por sus condiciones de relieve y los problemas ecológicos que se presentan en ella la hace una polis singular.

Al fortalecer la COCODER con funciones, atribuciones, facultades y programas debe emprender acciones en ciertos puntos prioritarios que se presentan en el área, a saber:

Debe estudiar la legislación que incide en sus acciones con la finalidad de proponer una legislación armónica y congruente con el área rural, ya que no es posible que los patrones de urbanización citadinos continúen trastocando la fisonomía de las ancestrales comunidades agrarias del sur del D.F.

Es necesario que se modifique la actual línea de Conservación Ecológica que ha sido rebasada, y que se intensifique una campaña de información acerca del A.C.E. y de la prohibición de construir casas-habitación en esa zona, así como las consecuencias tanto legales como administrativas que ello generaría.

Organizar a los productores para que adquieran innovaciones tecnológicas, inversiones de capital y llegar a consolidar proyectos con empresas de esta naturaleza o bien con instituciones de educación superior.

Debe crear mecanismos que permita la comercialización de los productos agropecuarios del área rural del D.F. en la Ciudad de México y en el caso de algunos productos como el nopal al extranjero; es decir que funcione como una instancia gestora ante las autoridades competentes para dicho fin.

Debemos considerar que Ciudad seguirá creciendo, pero se debe llegar a mecanismos que permitan dar solución a la expansión desordenada. No obstante este un trabajo de todo Gobierno y de toda la Administración Pública en sus tres instancias (Federal, Estatal y Municipal) que promuevan un verdadero desarrollo regional, que impulse la descentralización de la población. Por lo pronto se hace necesario en el Distrito Federal determinar la posibilidad de crecimiento en aquellas áreas susceptibles de urbanización al menor costo posible y que este reordenamiento garantice la preservación de las áreas prioritarias para la Ciudad en cuanto a sus recursos forestales y de recarga de los mantos acuíferos. El Gobierno y la sociedad en el Distrito Federal deben considerar si es más factible construir vivienda o sembrar árboles.

BIBLIOGRAFIA

- BUSTAMANTE LEMUS, Carlos y otros. "Economía y Planificación Urbana en México". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Económicas. México, 1989.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La Reforma Administrativa". Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1a. reimpresión. México, 1985.
- CARRILLO LANDEROS, Ramiro. "Guía Técnica para la Desconcentración Administrativa". Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.
- CASTELAZO, José R. "Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir". I.N.A.P. 1a edición 1992.
- COLEGIO NACIONAL DE LICENCIADOS DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. "Revista de Política y Administración No.5". México, 1977.
- CORDOVA, Arnaldo. "A la Sombra de la Revolución Ideológica y la Cultura Política". Revista NEXOS No. 125. México.
- CHANES NIETO, José. "La Desconcentración Administrativa en México". Seminario Franco-Mexicano. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1974.
- "La Desconcentración Administrativa y Reforma Administrativa". Documentos de Trabajo. S.P.P. México, 1974.
- "Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal" en Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios No. 1. Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- DUHALT KRAUSS, Miguel. "Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas". U.N.A.M.-F.C.P.S. México, 1977.
- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". Porrúa. 30a. edición. México, 1991.
- "El Sistema Político Federal y la Desconcentración Administrativa", en Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios No.1 Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- GOMEZJARA, Francisco. "Sociología". Ed. Porrúa.
- GONZALEZ SALAZAR, Gloria. "El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación". U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Económicas. 2a. ed. México, 1990.
- GUERRERO OROZCO, Omar. "La Administración Pública en el Estado Capitalista". I.N.A.P. 1a. edición. 1980.

- "La Administración Pública en el Estado de Guerrero". Instituto de Administración Pública-Guerrero. 1a. edición 1991.
- GUTIERREZ SALAZAR, Elías. y SOLIS ACERO, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". I.N.A.P. 1a. edición.
- HOBBS, Tomás. "El Leviatán". Ed. Fondo de Cultura Económica
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Revista de Administración Pública No. 83 Julio-Diciembre 1992. "Gobierno y Administración Metropolitana".
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg, "Administración Pública para el Desarrollo Integral". F.C.E. 2a. edición. México, 1975.
- "Introducción al estudio de la Teoría Administrativa". Ed. LIMUSA. 1a. reimpresión. México, 1991.
- LIRA, Andrés. "La República Liberal Mexicana". Gestación y Nacimiento. Vol. VII. D.D.F. México. 1974.
- MAQUIAVELO, Nicolás. "El Príncipe". Ediciones Quinto Sol. 10a. reedición.
- MATEOS M., Agustín. "Etimologías Grecolatinas del Español". Ed. Esfinge. 7a. edición. México. 1966.
- MUÑOZ AMATO, Pedro. "Introducción a la Administración Pública". Tomo I. Teoría General, Planificación, Presupuestos. F.C.E. 6a. reimpresión. 1983
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier. "La Administración Pública en el Mundo". Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. 1a.ed.1986
- PARDO LOPEZ, Ma. del Carmen, "Los problemas de la Administración de los recursos humanos en la desconcentración administrativa del D.D.F.". Tesis Profesional. F.C.P.S.-U.N.A.M. 1973.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Marco conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal". Colección Lineamientos No.5 Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981.
- QUADRI DE LA TORRE, Gabriel y otros en "Ensayos sobre la Economía de la Ciudad de México". 1a. reimpresión. 1992.
- RABASA O. Emilio y CABALLERO, Gloria. "Mexicano: ésta es tu Constitución". 9a. edición Julio 1994. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- RUIZ MASSIEU, Francisco. "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana". Ed. LIMUSA. México, 1981.
- SALINAS, Alberto. "La Reforma Administrativa". F.C.E. 1a. reimpresión. 1980
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. "Desconcentración Administrativa". Colección Seminarios No.1 Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Los propósitos de la Desconcentración Administrativa", en Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios No. 1 Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- "Derecho Administrativo" Tomo I. Porrúa. 14a. edición. México, 1988.

SOBRINO, Jaime. "Gobierno y Administración Metropolitana y Regional". I.N.A.P. 1a. edición. 1993.
VELASCO IBARRA, Enrique y otros. "Administración Pública y Desarrollo". F.C.P.S. U.N.A.M. 1970.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 101a. edición. 1994.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 26a. edición. 1991.
Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 14a. edición. 1993.
- Reglamento del Departamento del Distrito Federal.
- Manual de Organización del D.D.F.
- Manual de Organización Institucional del D.D.F.
- Manual de Organización de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.
Acuerdo del 16 de Agosto de 1985. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.
Acuerdo del 9 de noviembre de 1987. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.
Acuerdo del 24 de octubre de 1988. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.
Declaratoria de Usos y destinos para el Área de Conservación Ecológica del Distrito Federal. 29 de Noviembre de 1982.

OTROS DOCUMENTOS.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto.
Informe de Actividades del Lic. Manuel Fuentes Bove (Vocal Ejecutivo de COCODER) a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
Convenio de Colaboración S.A.R.H.-D.D.F.