

# LA ADMINISTRACION DEL CRECIMIENTO EN UN ENTORNO CAMBIANTE

Luis SANCHEZ DE CARMONA  
María GARCIA DIAZ

*MARIA GARCIA DIAZ es Directora General de Organización y Métodos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Ha desempeñado los cargos de Jefe de Asesoría de Investigación y Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y también ha sido Jefe de la Unidad Central de Organización y Métodos en la misma Secretaría. Es egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde estudió la licenciatura en Economía.*

*LUIS SANCHEZ DE CARMONA es arquitecto y licenciado en Relaciones Industriales, graduado en la Universidad Iberoamericana.*

*Ha sido Director de Operación del Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México (AURIS): jefe de la Oficina del Plano Regulador del Departamento del Distrito Federal, Coordinador del Programa de Asentamientos Humanos del IEPES y actualmente ocupa el puesto de Director General de Ecología Urbana de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*

## INTRODUCCION

Este trabajo tiene como propósito exponer algunas experiencias y perspectivas del gobierno mexicano en el desarrollo de las obras públicas, mismas que son entendidas como "Las acciones materiales resultado de la actividad del Estado para beneficio y servicio de la sociedad a la cual sirve". Es la materialización producto de las instituciones gubernamentales que son responsables de proporcionar satisfactores materiales a la población, lo que se traduce en diferentes tipos de obras que confluyen en un objetivo común, que es el de proporcionar los elementos necesarios a una sociedad históricamente determinada para su progreso y desarrollo.

Inicialmente se describe brevemente la acción de los diferentes gobiernos en esta materia a partir de 1917.

A continuación se destaca la congruencia de la planeación y programación de las obras públicas con el marco general que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en sus niveles normativo y estratégico y su vinculación con la planeación estatal y municipal, de donde se derivan diversas implicaciones sobre las que se hacen algunas consideraciones relativas al caso de México. Asimismo, se hace una referencia general a la estructura organizativa del gobierno federal que tiene a su cargo el desarrollo de las obras públicas, los mecanismos específicos estratégicos para la coordinación y ejecución de las obras en coordinación con los estados y

las implicaciones derivadas de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, enfatizándose sobre la toma de decisiones; mencionándose también los propósitos para imprimir mayor celeridad a los procesos y trámites relativos a las obras públicas en beneficio de los usuarios a través de un óptimo aprovechamiento de los recursos.

Se menciona de manera especial el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento rector, de la planeación integral del país.

## 1. LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS DE 1917 A 1976

En el periodo de 1917 a 1924, al expedirse la Constitución de 1917, se inicia propiamente la etapa del México actual, ya que en esta Constitución se define la forma de gobierno y se sientan las bases de la organización política de nuestro país.

Los gobiernos de este periodo a través de los distintos ramos de la administración pública trataron de favorecer intelectual, moral y materialmente a las clases trabajadoras de la ciudad y del campo. Asimismo, se hizo énfasis en el desarrollo de obras públicas ya que se consideraba que en ésta época, México renacía a la vida de un franco progreso material.

Por otra parte, el principio de la justicia social es el pensamiento rector que se propone orientar la política del gobierno federal, misma filosofía que se observa en los diversos gobiernos a partir de 1917.

De 1924 a 1934 las actividades de los gobiernos en materia de obras públicas se orientaron básicamente a la construcción de obras para comunicar al país, obras de irrigación, escuelas y bibliotecas, caracterizándose este periodo por un decidido espíritu de grandes realizaciones materiales.

A partir de 1934, al mantenerse ya una estabilidad política, los gobiernos definen claramente sus programas de acción, caracterizándose el periodo de 1934 a 1940 por un decidido apoyo a la agricultura, las comunicaciones y a la educación mediante la construcción de obras de irrigación, carreteras y caminos, así como diferentes obras de bienestar social, entre ellas las necesarias para la educación básica.

Durante 1940 a 1946, se siguieron construyendo obras para dotar al país de una amplia red de comunicaciones como apoyo al desarrollo de la agricultura, realizándose también las obras de beneficio social y las necesarias para apoyar y fomentar a la naciente actividad industrial.

De 1946 a 1952, se promovió la construcción de todas aquellas obras que fortalecieran e impulsaran el proceso industrial del país, destacándose las relativas a ferrocarriles, caminos rurales, obras para la explotación del petróleo, redes de energía eléctrica, sistemas de agua potable y alcantarillado y se incrementaron las inversiones en los renglones de agricultura y ganadería, manteniéndose el ritmo anterior de inversión en materia de obras de beneficio social, reduciéndose en este periodo la atención a las vías de comunicación.

De 1952 a 1958, el Gobierno en turno, también observó una política de restarle importancia a la construcción de carreteras, a cambio del incremento de inversión en obras para el fomento de la industria y el bienestar social.

Durante el periodo de 1958 a 1964, la política gubernamental estuvo orientada a la construcción de edificios para el gobierno federal, aeropuertos, carreteras y vías férreas, obras de irrigación y sistemas de agua potable.

En el de 1964 se destacan los propósitos de elevar el nivel de vida del pueblo mexicano, mediante el logro de un menor costo en los transportes y proporcionarle las mayores facilidades en cuanto al acceso a los servicios, promoviéndose

también una mejor distribución del ingreso nacional y el empleo de las técnicas más modernas en los diversos sectores de actividad y muy especialmente en el sector agropecuario.

También se hizo énfasis en la conservación de las obras existentes y a la modernización de las que era conveniente, concluyéndose la construcción de las que se encontraban en proceso; asimismo, se construyeron obras que sirvieron para crear la infraestructura básica a fin de acelerar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país.

Cabe destacar, que con motivo de la celebración de los juegos olímpicos de 1968, se dio especial atención a la construcción de las instalaciones necesarias para el desarrollo de los eventos.

En el periodo de 1970 a 1976, se promueve la integración definitiva del país por medio de la construcción de carreteras, caminos rurales y aeropuertos; se construyen edificios para oficinas públicas; se promueve la descentralización industrial mediante la construcción de ciudades industriales en diferentes estados del país. Se apoyan también los programas de educación, salubridad y otros, para el beneficio social, como en los relativos a la construcción de instalaciones deportivas, centros de salud, asistenciales y bibliotecas. Asimismo, se realizaron algunos intentos de coordinar las actividades en materia de estudios, proyectos, construcciones y conservación de obras de infraestructura que se realizaban en las diversas entidades del sector público con el propósito de propiciar y mejorar el desarrollo urbano del país, para lo cual fueron creados los primeros órganos responsables de estas tareas.

## 2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO COMO INSTRUMENTO GLOBAL.

Hasta 1976 en México sólo se habían realizado algunos in-

tentos serios para lograr una verdadera planeación integral del país, que permitiera al gobierno federal realizar sus actividades basadas en un proceso encauzado, coordinado, dinámico, coherente, intentos que finalmente se convirtieron en interesantes experiencias que motivaron al gobierno actual, sobre la creación de un instrumento racional que orientara y normara su acción planificada el que a su vez propiciara el desarrollo nacional.

Este instrumento se cristaliza en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano el cual se considera como uno de los elementos básicos para lograr la planeación integral del país, ya que mediante este mecanismo se orienta el proceso general de desarrollo y a su vez lo influye el ser un elemento de la expresión geográfica del mismo, con lo que se pretende lograr una interrelación importante entre los procesos del desarrollo urbano y los del desarrollo regional que se integran en un programa nacional de congruencia en el que se expresa la filosofía política, el modelo del país que se desea, se definen los objetivos sectoriales y se manifiesta su descomposición en metas específicas que son ubicadas en el tiempo y en el espacio. México se encuentra en el umbral de un desarrollo acelerado y su política económica, basada en la justicia social, permitirá consolidar la independencia económica y política del país, así como su capacidad de autodeterminación.

Se pretende alcanzar una verdadera planeación del desarrollo urbano en todos sus niveles y que ésta se contemple a su vez como un elemento que coadyuve al logro de los objetivos nacionales y permita retroalimentar con lineamientos de política a la planeación de los distintos sectores.

Los objetivos específicos que pretende alcanzar el plan son los siguientes:

— Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población.

- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado, en los centros de población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforme los asentamientos humanos.

Para conseguir sus objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano contempla las acciones que deben llevarse a cabo en materia de:

### 2.1 Ordenamiento del Territorio

Distribuir geográficamente las oportunidades de desarrollo, de tal suerte que todos los habitantes del país puedan aspirar a un nivel digno de vida, para lo cual se debe reducir la congestión de las grandes aglomeraciones urbanas, asegurar un mayor dinamismo para el desarrollo de las ciudades medias y programar acciones en las áreas rurales que permitan el acceso de sus habitantes a los satisfactores mínimos con que debe contar el ser humano.

### 2.2 Desarrollo Urbano de Centros de Población

Orientar la inversión pública y privada en los centros de población, propiciar una equitativa distribución del equipamiento social, la infraestructura y los servicios en los centros de población.

Buscar la óptima aplicación de recursos financieros, materiales y humanos en la realización de obras de infraestructura, equipamiento y vivienda en los centros de población.

Ordenar y regular los destinos y usos del suelo, en función de las expectativas y orientación del crecimiento de cada uno de los centros de población que se consideran prioritarios en el Plan.

### 2.3 Suelo, Infraestructura, Vialidad y Equipamiento Urbanos, Vivienda.

En estos renglones se pretende regularizar la tenencia de la tierra, mediante la institucionalización de formas y alternativas para la población a fin de racionalizar la productividad y fomentar el aprovechamiento del suelo y la producción con objeto de lograr un desarrollo armónico.

Promover la distribución adecuada de los usos, destinos, reservas y provisiones del suelo urbano.

Apoyar con los sistemas de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, el desarrollo de las actividades productivas y sociales del país.

Mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población y en particular los de menos ingresos.

### 2.4 Ecología Urbana

Con los propósitos de planeación de la ecología urbana se apoya al Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el estudio y orientación de las condiciones físicas, sociales y psicológicas del medio ambiente que alberga y condiciona los centros de población y su distribución en el territorio y se pretende racionalizar el aprovechamiento de los recursos naturales en los asentamientos humanos, desarrollando las ecotécnicas más idóneas para el suministro de los servicios básicos. Se pretende reducir el

consumo de recursos materiales y energéticos propician, do nuevos hábitos de consumo y nuevas fuentes de energía; Propiciar el reciclaje de los desechos a todos los niveles para evitar la contaminación y aprovechar al máximo los escasos recursos; preservar y desarrollar los valores del medio ambiente material, urbano y socio-cultural, considerando que el bienestar de la población depende tanto de la calidad de cada uno de ellos, como de su adecuada interrelación.

En apoyo de estos propósitos, con fecha 25 de agosto de este año, por Acuerdo Presidencial se crea la Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental con el propósito de coordinar a nivel nacional las actividades para prevención y control de la contaminación y conservación, mejoramiento y restauración del medio, integrando este órgano el Secretario de Salubridad y Asistencia quien preside la Comisión y representantes de Salubridad, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional, Marina y los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal. Asimismo, los representantes de los Gobiernos de los estados y de los municipios, los últimos, en aquellos lugares donde se afronten problemas de insalubridad en el medio o de rompimiento del equilibrio ambiental que puedan traducirse en riesgo o daño para la salud.

Por lo expuesto, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el mecanismo de planeación integral y sus objetivos deben ser contemplados con las actividades específicas que realice cada una de las dependencias del Gobierno en sus distintos niveles, el Federal, el Estatal y el Municipal, y la colaboración de los particulares en el desarrollo de las acciones que favorezcan las políticas señaladas en el Plan.

## **2.5 La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como Mecanismo de Orientación y Apoyo para la Aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.**

Para garantizar el logro de los propósitos mencionados se estableció con fecha 8 de junio de 1977, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, como un mecanismo Intersectorial integrado por representantes de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Organismos Descentralizados.

El objetivo de la Comisión es servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que a ella concurrán, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adapten, a la vez que sean congruentes y compatibles con las demás políticas que el gobierno federal determine, su cumplimiento tiende al invariable propósito de elevar la calidad de la vida y el bienestar social de todos los mexicanos.

## **3. PLANEACION DE LAS OBRAS PUBLICAS.**

### **3.1 Congruencia de las Obras Públicas con la planeación del Desarrollo Urbano.**

La planeación y programación de las obras públicas en México, es congruente con el marco general que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en sus niveles normativo y estratégico, así como con la planeación que es de la competencia estatal y municipal. Por tanto, la planeación y programación de las obras públicas está supeditada a las prioridades previstas en el mencionado Plan Nacional de Desarrollo Urbano y condicionada a la satisfacción de necesidades de desarrollo urbano de interés federal, estatal y municipal.

### **3.2 La estructura programática del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y, la planeación, programación y administración de las obras públicas.**

La planeación y programación de las obras públicas está directamente vinculada a la estructura programática prevista en el nivel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que se integra en la forma siguiente:

#### **3.2.1 Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos. (1978-1982)**

- Planeación de los Asentamientos Humanos.
- Administración y Apoyo.
- Suelo Urbano y Bienes Inmuebles.
- Agua Potable y Alcantarillado.
- Ciudades Industriales.
- Infraestructura y Vialidad Urbana.
- Vivienda Progresiva.
- Mejoramiento de Vivienda.
- Vivienda Terminada.
- Equipamiento para la Cultura.
- Equipamiento para los Servicios Públicos.
- Equipamiento para la Recreación y los Deportes.
- Participación y Desarrollo de la Comunidad.

#### **3.2.2 Programa de Acción Concertada.**

- Desconcentración Territorial de Administración Pública Federal.
- Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
- Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos.
- Sistemas de Enlace Interurbanos.
- Dotación de Servicios Rurales Concentrados.

- Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos.

#### **3.2.3 Programas de Apoyo a las Actividades Sectoriales.**

- Dotación de Infraestructura para Comunidades Pesqueras.
- Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos.
- Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos.
- Dotación de Infraestructura a Centros Industriales Prioritarios y de Apoyo a Puertos Industriales.
- Equipamiento para la Comercialización.

#### **3.2.4 Programas a Convenirse con los Gobiernos de los Estados.**

- Desarrollo Urbano de los Centros de Población (en sus modalidades de impulso, consolidación, ordenamiento y regulación).
- Integración de Centros de Población Rurales.
- Nuevos Centros de Población.

#### **3.2.5 Políticas Generales para el Mejoramiento del Ambiente.**

En cuanto al mejoramiento y preservación del medio ambiente y por lo que respecta al desarrollo de los centros de población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano da las bases y lineamientos para que en la planeación coordinada que deben formular conjuntamente los diversos niveles de gobierno, se establezcan las políticas correspondientes.

Específicamente para el Sector Asentamientos Humanos, el mismo Plan Nacional de Desarrollo Urbano determina las siguientes políticas para preservar y mejorar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos:

- Lograr el efecto ambiental más favorable mediante el uso adecuado del suelo y la mejor localización de las diferentes actividades.
- Fortalecer las subregiones y zonas con condiciones ecológicas marcadamente favorables, que puedan impulsar en mayor medida la ocupación y el crecimiento de la producción nacional.
- Incrementar la suficiencia regional, asegurando en lo posible los insumos básicos que demanden los centros de población, proponiendo el desarrollo de áreas verdes adecuadas en su entorno.
- Aprovechar adecuadamente los recursos naturales y materiales como factor de preservación y mejoramiento del medio ambiente urbano.
- Evitar el continuo deterioro del sistema ecológico, colaborando en la distribución y ubicación más adecuada de la población para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

En coordinación con las políticas señaladas, se fijan las siguientes metas para el Sector Asentamientos Humanos:

- Elaborar el diagnóstico ambiental del país para fundamentar las propuestas de ordenamiento del territorio en base ecológica. Dicho diagnóstico estará concluido para la versión 1979 del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Proponer una zonificación del territorio nacional de acuerdo a sus características ecológicas, visualizando así las posibilidades y limitantes para el desarrollo urbano, la cual se concluiría en 1978.
- Proponer durante 1978 el uso potencial del suelo y

los programas ambientales específicos para las conurbaciones.

#### 4. ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA LA ADMINISTRACION DE LAS OBRAS PUBLICAS EN UN ENTORNO CAMBIANTE.

El régimen del presidente José López Portillo se ha preocupado desde sus inicios por fortalecer nuestro sistema de gobierno, el federalismo, promoviendo diversas acciones para que los Estados y Municipios que integran la federación intervengan de una manera activa en los diversos procesos que repercutan o influyan en su ámbito territorial. Para lo anterior se han diseñado los mecanismos legales que formalizan y delimitan los compromisos contraídos, garantizando su cabal y eficaz cumplimiento.

##### 4.1 Convenio Único de Coordinación.

Es el documento por el que se formaliza la coordinación del Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que son competencia del Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellos de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y demás dependencias federales deberán normar su actuación, de conformidad a los términos concertados en dichos convenios.

Por medio de los convenios el Gobierno Federal puede transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados en los términos de los convenios respectivos de:

- Agua Potable y Alcantarillado Rurales.
- Obras en Cabeceras Municipales.
- Mejoramiento de la Vivienda y Espacios Públicos.

- Construcción y Rehabilitación de Vivienda Popular.
- Casas de Cultura.
- Instalaciones Deportivas
- Cárceles y Penitenciarías
- Caminos de Mano de Obra
- Caminos Vecinales
- Carreteras Estatales
- Carreteras Urbanas
- Aeropistas
- Construcción y reparación de todo tipo de Planteles Escolares y
- Construcción y reparación de Casas de Salud y Asistenciales.

Conforme a lo anterior, las Secretarías de Estado transfieren con la aprobación del Presidente de la República, en un plan de transferencia, funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas, con el fin de que la construcción de las obras y la prestación de los servicios públicos queden totalmente a cargo de los Gobiernos de los Estados y las dependencias de los Gobiernos de los Estados y las dependencias del Ejecutivo Federal quienes deberán prestar la asistencia técnica que soliciten los Gobiernos Estatales.

#### **4.2 Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico de los Estados.**

Es un mecanismo de coordinación integrado por representantes de Secretarías de Estado y entidades paraestatales representantes del Gobierno del Estado y de los Sectores Campesino, Obrero, Bancario, Comercial, Industrial y Profesional de la propia entidad. Tiene como propósito la coordinación de actividades de los Sectores Público y Privado con objeto de alcanzar el óptimo aprovechamiento con que cuentan las entidades.

Sus actividades específicas son:

- Motivar, encauzar y orientar la iniciativa de todos los sectores a la solución de los problemas del desarrollo económico del Estado.
- Atender la capacitación y desarrollo de los recursos humanos y el empleo rural y urbano.
- Identificar posibilidades para la creación de empresas agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales y de servicios.
- Elaborar y evaluar proyectos de empresas promoviendo las acciones pertinentes que tiendan a su desarrollo.
- Promover medidas de planeación y fomento económico para el desarrollo de la entidad, habiéndose establecido a partir de 1971, un Comité en cada Entidad Federativa.

#### **4.3 Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural —PIDER—.**

Es un conjunto de acciones capaz de generar un proceso dinámico para transformar positivamente las estructuras económicas, políticas y sociales de una comunidad, modificar su escala de valores y elevar su forma de vida. Este programa se enfoca básicamente al desarrollo de la comunidad rural.

Participan en este programa el Gobierno Federal a través de sus dependencias y los organismos descentralizados, mismos que integran el Comité Coordinador y por parte de los estados, el Gobernador quien preside el Comité Estatal y es responsable de coordinar y apoyar los programas y de revisar los proyectos a desarrollar en cada una de las regiones seleccionadas de su entidad.

El programa tiene como actividades:

- Dotar a las comunidades rurales del país de las obras

y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.

- Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
- Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el desarrollo regional de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.
- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.
- Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
- Buscar y lograr la participación de la comunidad de los técnicos del grupo de apoyo y de las autoridades estatales y municipales.

Comité Directivo del Programa:

A nivel central el Comité se integra por dependencias del Ejecutivo y de Entidades Paraestatales, y a nivel Estatal se integra el Comité Estatal presidido por el Gobernador del Estado, un Vocal Ejecutivo y un Grupo de Apoyo.

#### 4.4 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

El 18 de Enero de 1977 se crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, a cuyo frente está un Coordinador General, quien es designado y ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

El objetivo de esta Unidad, es el de estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país.

### 5. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA EL DESARROLLO DE LAS OBRAS PUBLICAS.

#### 5.1 El Funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Actualmente, la administración pública de nuestro país se encuentra en un proceso permanente de cambio con el propósito de adecuarla a las necesidades actuales del aparato gubernamental. Iniciándose el proceso con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, instrumento jurídico por el cual se establece una importante simplificación de la estructura y delimitación de responsabilidades en las diversas dependencias y organismos gubernamentales que la integran.

Se tiene el propósito de promover que las actividades del gobierno federal se realicen en un marco institucional donde la planeación, coordinación, control y evaluación, sean los mecanismos que garanticen la congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal por medio de programas que permitan una clara fijación de políticas y hagan posible la evaluación de resultados.

#### 5.2 Organos y Unidades Responsables de la Construcción de las Obras Públicas en México.

Conforme al nuevo modelo de organización y operación

de la Administración Pública Federal, algunas dependencias del sector central tienen la responsabilidad de coordinar las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y así las propias Secretarías y Departamentos de Estado construyen obras, contratan su construcción o las realizan a través de los organismos agrupados en su sector, y de acuerdo con este esquema, la distribución de las facultades en materia de obra pública en términos generales opera como sigue:

- a) En el ámbito de coordinación de la Secretaría de Educación Pública, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), es responsable de la construcción de escuelas, centros de investigación, Institutos Tecnológicos y Universidades.
- b) En el ámbito de coordinación de la Secretaría de Salud y Asistencia, la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria (CCISSA), tiene a su cargo la construcción de hospitales y centros de salud.
- c) En el área de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, a la Comisión Federal de Electricidad le compete la construcción de obras civiles, electromecánicas, de urbanización y edificación; y a Petróleos Mexicanos le corresponde construir plantas industriales, instalaciones mecánicas y eléctricas así como complejos petroquímicos.
- d) En el área de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Secretaría como tal, le compete la construcción de vías férreas, obras portuarias, bienes inmuebles para la operación de los puertos y obras relativas a la navegación interior y a los Ferrocarriles Nacionales de México le corresponde la facultad de construir talleres, estaciones, bodegas, hospitales y obras sociales, terracería y obras de drenaje correlativos.
- e) A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le corresponde la construcción de obras de riego, drenes, diques y vertideros, presas de concreto y de material graduado, entubamiento y canalizaciones, desmonte, nivelación de terrenos y túneles, redes de alcantarillado y agua potable.
- f) A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, le corresponde la facultad de construir carreteras y caminos, edificios para oficinas del servicio público, puentes, aeropuertos, parques nacionales, sistemas de agua potable y alcantarillado, obras de equipamiento urbano así como ciudades industriales e instalaciones deportivas y las restauraciones en sitios y monumentos que son patrimonio cultural de la Nación.
- g) En la Secretaría de Turismo al Fondo Nacional de Turismo (FONATUR), le corresponde construir obras de infraestructura turística.
- h) En el ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos le compete la construcción de Unidades Habitacionales, mercados, redes de alcantarillado y obras municipales en general.
- i) Al Departamento del Distrito Federal, le corresponde construir, en el Distrito Federal, obras relativas a vivienda popular, edificios de servicio público, obras de vialidad, alcantarillados colectivos, drenaje profundo, entubamiento de ríos, presas, agua potable, introducción y distribución de alumbrado público, parques y jardines.
- j) El Departamento de Pesca, es responsable de reali-

zar dragados; construir escolleras, obras electromecánicas, atracaderos, plataformas de operación y caminos, fábricas de hielo y equipos de bombeo.

- k) Al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), le corresponde la construcción de edificios, conjuntos habitacionales, escuelas, hospitales y diversas instalaciones, y el Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISTE) es responsable de la construcción de módulos sociales, con sus componentes de vivienda y urbanización.
- l) Al Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, le compete la construcción de vivienda de interés social.
- m) El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene facultades para las construcciones de conjuntos habitacionales, escuelas, hospitales y otras instalaciones.

## 6. TOMA DE DECISIONES REGIONALES Y URBANAS

Con el propósito de promover un desarrollo más equilibrado mediante la acción concertada entre los diversos niveles de gobierno federal, estatal y municipal para la consecución de las metas nacionales, el Gobierno Federal se ha fijado como objetivo conseguir el desarrollo integral del país estimulando el desarrollo regional mediante la desconcentración de importantes insumos como son: atribuciones, recursos financieros, recursos humanos, materiales, tecnológicos y apoyos, factores que se canalizan a través de los diversos órganos de la estructura gubernamental como son las Secretarías y Departamentos administrativos o entidades del sector paraestatal en sus distintas denominaciones, todo lo cual implica diversos efectos que el fenómeno provoca principalmente en el aspecto administrativo.

En mayor o menor, grado, en cada una de las dependencias del Gobierno Federal se han tomado en cuenta sus condiciones específicas para normar su proceso de desconcentración administrativa y para ello, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República como órgano normativo de apoyo global ha proporcionado los lineamientos generales que se deben tomar en consideración.

En forma simultánea integrándose al mismo proceso se ha contemplado la conveniente delegación de facultades para la toma de decisiones, ya que sin ello sería imposible pretender llevar adelante la desconcentración como paso intermedio de la descentralización. Conforme a su orden lógico, el esquema genérico de la delegación de facultades se orienta hacia los siguientes propósitos: mantener centralizadas las facultades de planeación, programación, normatividad, asignación de recursos supervisión, control y evaluación como prerrogativas de los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Directores Generales, por cuanto corresponde a funcionarios de las Secretarías o equivalentes de las Entidades del Sector Paraestatal y a nivel regional, delegar las facultades para la toma de decisiones relativas a la ejecución de los programas específicos, en lo correspondiente al avance de las obras, calidad y especificaciones, así como el ejercicio directo de los recursos radicados para el desarrollo de los programas.

A nivel de los gobiernos estatales y municipales, éstos en su esfera de competencia tienen una ingerencia cada vez mayor en las tareas de planeación y programación de las actividades que comprendan tanto los programas federales como aquellos que se llevan a cabo de manera bipartita y tripartita, precurándose que todas las decisiones que se tomen a distintos niveles se encuentren enmarcadas dentro de las grandes políticas nacionales, y estas decisiones no pueden ser ajenas a las circuns-

tancias y factores específicos y temporales del entorno de que se trate.

## 7. PERSPECTIVAS DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO NACIONAL.

El futuro de las obras públicas en nuestro país, está condicionado por el incremento de la población y a su vez este crecimiento implica la necesidad de proporcionar satisfactores cada vez en mayor escala a la sociedad, ya que para 1982 se estima una población de 77 millones de habitantes; y cerca de 130 millones para el año 2,000, lo que supone una situación difícil, a la que se deberán enfrentar los gobiernos que se sucedan para poder cumplir con las demandas crecientes de servicios, lo que implica que los programas de gobierno sean cada vez más racionales y congruentes con objeto de realizar actividades que satisfagan las necesidades de la colectividad y prevean la satisfacción de las necesidades futuras.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el instrumento que permitirá orientar la acción del gobierno en sus diferentes niveles y específicamente en el renglón de las obras públicas, para los cual se debe propiciar entre otros propósitos, una vinculación entre los programas tendientes a la planificación familiar con los relativos al uso racional del territorio nacional a fin de no agravar los desequilibrios del sistema urbano. Por otro lado, la construcción de las obras públicas requiere tener como contexto la configuración de un sistema urbano nacional que represente la estructura básica del territorio y que esté compuesto por los diversos sistemas urbanos integrados, a partir de ciudades con servicios regionales que apoyen el desarrollo de su área de influencia, en los que exista una gama de poblaciones de diversos tamaños, hasta los asentamientos humanos dispersos. Las ciudades con servicios regionales serán lo suficientemente di-

námicas para ofrecer fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales de primera categoría. Para lo anterior, en materia de obras públicas será necesario que las actividades de los gobiernos en lo futuro contemplen:

- a) Obras que garanticen el desarrollo de actividades productivas.
- b) Obras de construcción y mejoramiento de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano.
- c) Obras de redes alimentadoras, caminos vecinales y de mano de obra que faciliten el acceso a las ciudades medias con potencia de desarrollo.

Asimismo, deben contemplarse las actividades que apoyan a las de construcción, y en este sentido es recomendable incrementar la desconcentración de las actividades gubernamentales hasta ser posible la total descentralización administrativa y económica, y en paralelo a este proceso, es necesario promover el fortalecimiento de los estados y municipios para que éstos se encuentren en condiciones de incorporarse a las nuevas tareas del desarrollo regional.

En apoyo de lo anterior, en México se está dando ya el proceso de desconcentración administrativa de las dependencias del Gobierno Federal, proceso que se inició en el sexenio anterior, creándose diversos órganos desconcentrados con esquemas regionales o estatales de acuerdo con las funciones que realizan las dependencias o los servicios que proporcionarán, dotándose a estos órganos de una mayor delegación de facultades de sus funcionarios para la toma de decisiones lo que ha contribuido a una mayor agilidad en los diversos trámites administrativos.

El proceso se ha fortalecido en este sexenio, establecién-

dose además un programa nacional de desconcentración territorial de las diversas dependencias del Sector Público por el cual, si bien no se ubican éstas en su totalidad fuera de la metrópoli, si es política que los incrementos se ubique ya en las entidades federativas y refuercen sus órganos desconcentrados y en lo posible reubiquen gran parte del personal técnico y administrativo en las diversas localidades del país.

La industria de la construcción de obras no ha escapado a este proceso de desconcentración administrativa, y en algunas dependencias del sector público principalmente en aquellas que tienen a su cargo la construcción de obras de infraestructura, se han tomado las primeras medidas para contratarlas en las diversas entidades de la república, la que habrá de repercutir favorablemente en diversas áreas de la actividad local como el establecimiento de nuevas fuentes de trabajo, la superación regional del nivel técnico, la más ágil y efectiva atención de las necesidades en el lugar en que se originan y en general en el fortalecimiento del sistema federal.

## 8. RECOMENDACIONES GENERALES

- a) Utilizar la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano o mecanismo equivalente para integrar los programas y acciones de ejecución derivados de las prioridades de dicho Plan.
- b) Reestructurar las dependencias del gobierno federal, especialmente la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para dar un mayor apoyo al desarrollo urbano del país, para lo cual se requiere reforzar las estrategias de implementación del plan, con todas aquellas acciones que no son obra pública tangible como las que se refieren a tenencia de la tierra, planeación, aspectos ecológicos, control de los bienes inmuebles del gobierno federal, etc.

- c) Definir los mecanismos adecuados para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno, federal, estatal, y municipal, y tratándose de gobierno federal, los que se refieren a las dependencias centrales y a los órganos desconcentrados o ámbitos regionales.
- d) Revisar la legislación para salvar los escollos que limitan la agilización de los trámites en materia de contratación, ejercicio del presupuesto, tenencia de la tierra, expropiaciones, etc.
- e) Evitar una desafortunada implementación de los programas de desarrollo urbano y de los programas de obra pública que pudieran traducirse en un grave deterioro a veces de carácter irreversible, sobre el medio ambiente, previendo y promoviendo las acciones recomendables por los agentes de decisión que en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen a su cargo la administración de las obras públicas, para lo cual se requiere tener una visión realista y previa del impacto ambiental.
- f) Optimizar el sistema de información para retroalimentar el sistema operativo con el propósito de afinar continuamente los planes, programas y estructuras que apoyen su mejor cumplimiento, conforme a un proceso de evaluación permanente.
- g) Estudiar de manera sistemática las implicaciones especiales que tienen los planes y programas de obras públicas, y sus repercusiones en los aspectos administrativos, tanto a nivel urbano como regional con especial referencia a los programas de desconcentración administrativa y descentralización y a la toma de decisiones y delegación de facultades.
- h) Vincular los programas de obras públicas a un plan de ámbito nacional o a otro instrumento global de planeación económica y social del país, que contemple los objetivos y políticas nacionales.