

*Instituto Nacional de Ecología*

*Libros INE*

---

*CLASIFICACION*

AE 005747

*LIBRO*

Desarrollo urbano, Distrito Federal

*TOMO*



AE 005747

MFN 5747

~~D-5765~~

IV

# desarrollo urbano

**distrito federal**

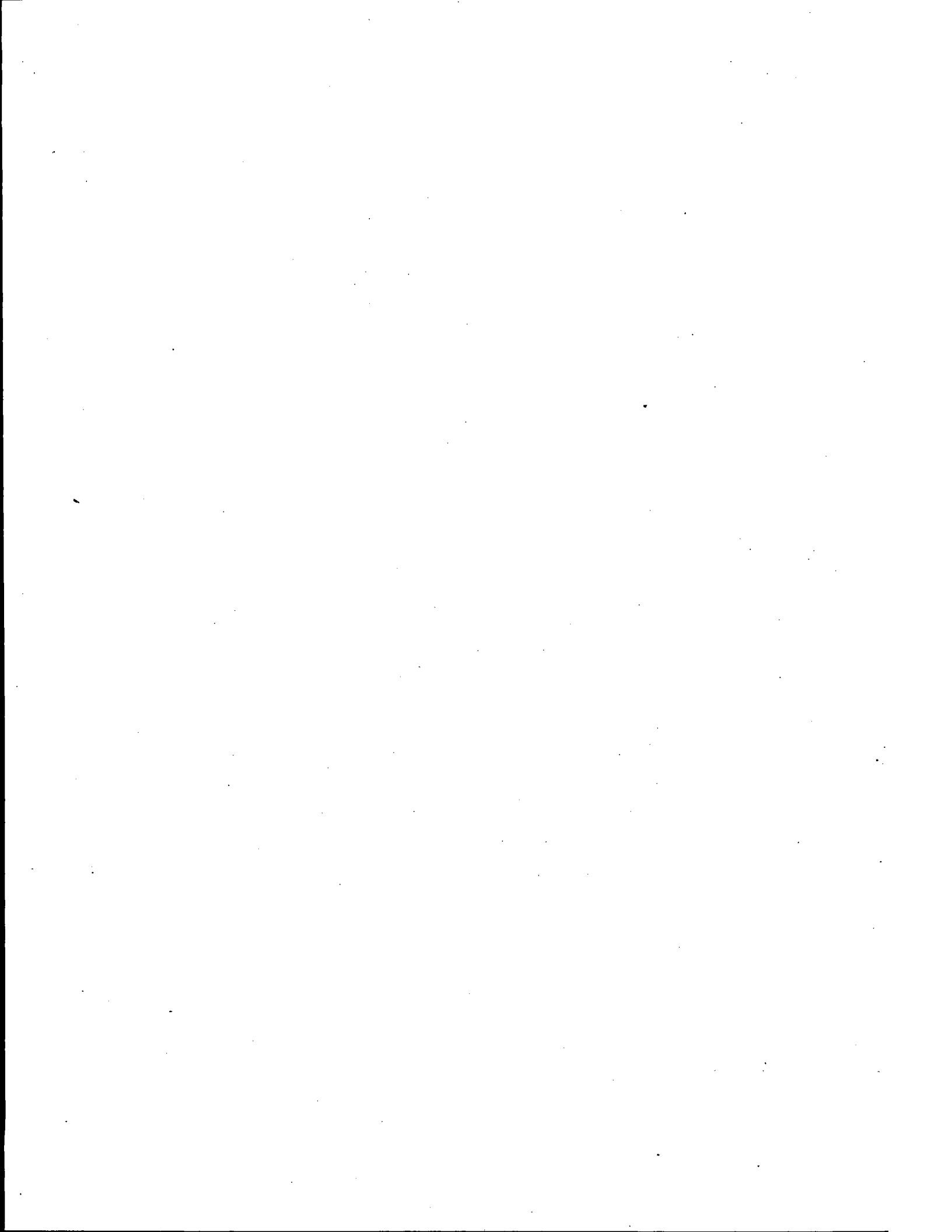
**plan de  
desarrollo urbano**

plan general del plan director

**IV nivel instrumental**



**departamento del distrito federal**



IV N I V E L I N S T R U M E N T A L

Enero 24 de 1980

## CONTENIDO

	PAG.
Introducción	III
1. Instrumentos jurídicos	1
2. Instrumentos de operación administrativa	3
2.1. Instrumentos administrativos	4
2.2. Instrumentos financieros	7
2.3. Instrumentos económicos	10
2.4. Instrumentos presupuestales	13
3. Instrumentos para la participación de la comunidad	14
3.1. Instrumentos sociales	15
3.2. Instrumentos políticos	18
3.3. Instrumentos de comunicación	21
3.4. Instrumentos de capacitación	23
4. Instrumentos tecnológicos	25
4.1. Instrumentos técnicos	26
4.2. Instrumentos físico-constructivos	28
4.3. Instrumentos de logística	30

## Introducción

El nivel instrumental señala los medios para llevar a efecto acciones que propone el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Es por tanto fundamental para lograr que el plan tenga la eficiencia deseable sobre la realidad físico-espacial del Distrito Federal.

El grado de definición de los instrumentos está en función del contenido y de la especificidad que alcanzan las propuestas del Plan. El propósito del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es formular los lineamientos generales de acción que permitan incidir sobre la totalidad del territorio. El carácter de los instrumentos que se proponen también es general. Será necesario contar con los planes parciales y con la información que proporcionará el sistema de evaluación y retroalimentación para proceder al diseño específico de los instrumentos necesarios para que el Departamento del Distrito Federal efectúe acciones concretas.

Esta sección define por tanto, las áreas básicas que constituyen el marco de referencia para instrumentar los planes parciales. La presentación de este marco de referencia

no implica modificaciones sustanciales a los procedimientos ya usados para la planificación de la Ciudad. Indica, sin embargo, de manera genérica el acervo de recursos instrumentales con que se cuenta y provee una guía para utilizarlos de la manera más eficaz posible. Cabe mencionar que el proceso de implantación se inicia con las propuestas del Plan. Los planteamientos iniciales para normar el proceso deben ser entonces sólo indicativos, de manera que no preestablezcan procedimientos de operación antes de conocer las diversas circunstancias que condicionarán las distintas acciones.

Los instrumentos son los medios de los cuales se servirá el Departamento del Distrito Federal para dar cumplimiento a programas o para alcanzar objetivos determinados.

Para los efectos de este Plan, se identifican cuatro grandes grupos de instrumentos, conforme a la naturaleza de los recursos que utilizan: jurídicos, de operación administrativa, para la participación de la comunidad para el desarrollo urbano y tecnológicos.

1. INSTRUMENTOS JURIDICOS



## 1. INSTRUMENTOS JURIDICOS

Los instrumentos jurídicos son las disposiciones legales que facultan al Departamento del Distrito Federal para ejercer sus funciones, o que regulan las acciones urbanas de los particulares.

Este grupo de instrumentos son especialmente significativos, ya que determinan las posibilidades reales de acción del Departamento, aún para la existencia de los tres grupos de instrumentos subsecuentes, se requiere una fundamentación jurídica que permita al gobierno de la ciudad ponerlos en vigor.

En atención a su jerarquía, los instrumentos jurídicos son de cuatro tipos básicos: Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos. Estos a su vez, pueden ser federales o locales, para el Distrito Federal, en atención a su régimen jurídico específico.

Con relación al Desarrollo Urbano del Distrito Federal existen setenta y dos disposiciones jurídicas de nivel federal, y ciento once de nivel local. De las disposiciones a nivel federal, veintiseis son leyes, catorce reglamentos, doce decretos y veinte acuerdos. De las disposiciones locales, doce son leyes, veintinueve reglamentos, veintiseis decretos, cuarenta y seis acuerdos, y dieciocho disposiciones diversas, entre las cuales se encuentran convenios con Dependencias Federales e instructivos, tanto internos referidos a la administración del Departamento y las delegaciones, como externos dirigidos a los particulares.

2. INSTRUMENTOS DE OPERACION ADMINISTRATIVA

## 2. INSTRUMENTOS DE OPERACION ADMINISTRATIVA

Dentro de este grupo de instrumentos se consideran cuatro tipos: Administrativos, Financieros, Económicos y Presupuestales.

### 2.1 Instrumentos Administrativos

La posibilidad de instituir estos instrumentos radica en la propia estructura y las funciones del órgano de gobierno. Interesa, por tanto a todas las áreas de acción del sector público. Es inherente a los instrumentos de integración un alto grado de flexibilidad y adaptabilidad, ya que dependen de ordenamientos internos en una estructura jerárquica. Una vez que un área administrativa determinada cuente con las atribuciones legales para regular, modificar o inducir una tendencia de comportamiento en un aspecto de la realidad, bastará con que en otros órganos de gobierno de igual o mayor jerarquía se instituyan medidas administrativas afines o complementarias para que cada nuevo instrumento del desarrollo urbano sea realmente eficaz y congruente con el sistema de ordenamientos.

En materia de Desarrollo Urbano, el Departamento cuenta ya con una estructura de atribuciones y líneas de coordinación definidas. Las atribuciones legales en esta materia se especifican en aspectos de planeación y programación, de

ejecución y de control. Las relaciones de coordinación y responsabilidad se establecen entre las delegaciones y el órgano central. Para lograr determinados objetivos la administración pública puede recurrir a enfatizar o modificar estas atribuciones y responsabilidad, y procurará que sus empresas de participación estatal y organismos descentralizados o desconcentrados, colaboren en la ejecución de acciones específicas.

Existen además apoyos auxiliares para agilizar y orientar, desde dentro, las funciones del aparato administrativo. Entre éstos cabe mencionar la posibilidad de sistematizar los procedimientos que se consideren prioritarios para facilitar su ejecución. Se puede asimismo, establecer responsables de programas específicos, ya sea de forma exclusiva o complementaria a sus funciones normales. En materia de coordinación intergubernamental, una forma de facilitar el establecimiento de convenios de alto nivel para obtener la coparticipación, es recurrir a la difusión recíproca de la estructura y forma de acción de los órganos con los cuales se plantea la posibilidad de colaboración. Cabe mencionar también la posibilidad de crear grupos de trabajo a cargo de tareas específicas cuyo carácter temporal y altamente especializado no justifique la creación de órganos permanentes.

El aparato administrativo es el medio de ejecución de los planes y programas de gobierno. Por tanto, los instrumentos administrativos a que se refiere esta sección tendrán

incidencia sobre todos los aspectos del Plan que requieren participación pública. Sin embargo, esta incidencia será especialmente significativa en los casos que se dependa de la colaboración o coparticipación pública o privada. En el primer caso, los programas de vivienda e introducción de infraestructura de agua y drenaje son importantes, ya que se requiere la participación de órganos públicos a nivel federal. En los programas relacionados con usos del suelo y reestructuración urbana, la eficiencia administrativa será determinante para obtener la colaboración deseable del sector privado y para canalizar positivamente sus iniciativas.

## 2.2 Instrumentos Financieros

Los instrumentos financieros consideran las distintas formas como el Departamento del Distrito Federal obtiene recursos económicos para ejecutar sus acciones. Estas pueden ser de varios tipos, de acuerdo con la fuente: propias, aportaciones federales y crediticias. Los ingresos propios a su vez, pueden obtenerse a través de la vía tributaria o por la explotación directa de recursos productivos. Las aportaciones son tanto tributos federales, cuya recaudación local corresponde al Departamento, como otros tributos que se consideran susceptibles de ser compartidos con el Distrito Federal. Los recursos obtenibles a través de crédito pueden ser públicos o privados y de tipo nacional o internacional. Además de estas fuentes deben considerarse los ingresos extraordinarios, como los subsidios.

En materia de desarrollo urbano, el financiamiento de obras y proyectos puede hacerse con fondos cuya recaudación es general o directamente relacionable a la obra específica.

La capacidad de repercutir los costos de los servicios a los beneficiarios reales puede ser de gran ayuda para racionalizar su uso y permitir una ejecución más ágil, al no gravitar exclusivamente sobre recursos del Departamento. Sin embargo la aplicabilidad de este instrumento depende de la capacidad de identificar a los beneficiarios de la obra o servicio.

El DDF está facultado por varias fuentes jurídicas para establecer gravámenes, la más importante de las cuales es la propia Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Se le faculta para efectuar recaudaciones por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos de tipo general y específico; también tiene facultad para celebrar convenios con entidades federales y para negociar créditos de acuerdo con su presupuesto de deuda pública, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Departamento participa en los ingresos de impuestos federales y está facultado para generar empresas propias para explotar recursos productivos o proveer servicios.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal preve la creación de la Comisión de Operación Económica del Plan Director. Dicha Comisión será la responsable de ejercer las atribuciones que en materia financiera tiene el Departamento para implantar las acciones del Plan. Esta forma

administrativa permite tomar las decisiones financieras de una forma flexible que reconozca las circunstancias específicas de las diversas iniciativas del Sector Público.

La importancia de estos instrumentos es evidente y su aplicabilidad se extiende prácticamente a todas las acciones que el Plan propone. Sin embargo, su aplicación es especialmente significativa donde la recuperación de la inversión sea factible, al menos en forma parcial, directamente de los beneficiarios. Aquí se consideran los programas de vivienda y equipamiento urbano, donde las obras tienen destinatarios identificables, bien sea individualmente o en forma comunitaria. Asimismo, los programas que involucran la prestación de servicios por los cuales se ejerce un cobro directo, como son agua, drenaje y transporte.



### 2.3 Instrumentos Económicos

Los instrumentos económicos son aquéllos que pueden incidir sobre los factores que determinan la productividad o la rentabilidad de las inversiones, y que son susceptibles de favorecer o desalentar su realización. En el ámbito macroeconómico lo que puede hacer el sector público, aún a nivel federal, para alterar la estructura de los factores de producción a corto y a mediano plazo tiene una eficacia relativa. Sin embargo, en lo que respecta a la rentabilidad de las inversiones privadas, el sector público puede tener una incidencia sustancial a través de la vía fiscal. Es en este respecto donde los instrumentos económicos adquieren su significación y aplicabilidad.

Las atribuciones federales en materia fiscal tasan las actividades económicas fundamentales y el ingreso de las personas físicas. Por tanto, las atribuciones fiscales del Departamento se orientan principalmente a gravar derechos reales, concretamente la propiedad, y sólo secundariamente gravan las actividades económicas. Esta característica sin

embargo, es susceptible de relacionarse con cuestiones de Desarrollo Urbano ya que la facultad impositiva del DDF toca directamente a los costos de las obras y servicios de este desarrollo.

La incidencia de estos instrumentos se puede dirigir a usos y actividades, a aspectos de ubicación, o a ambos mediante la práctica de tasar de forma diferencial distintas actividades o usos urbanos. De esta manera se puede influir sobre las condiciones específicas de rentabilidad de cada uno de ellos, estimulando o inhibiendo la inversión en determinados usos. De manera similar se pueden alterar las condiciones de recuperabilidad económica por zonas geográficas, logrando, con ello, orientar el desarrollo a las áreas deseables.

Las atribuciones del Departamento sobre esta materia guardan íntima relación con las de tipo financiero. La característica propia de los instrumentos económicos es su capacidad para condicionar las decisiones privadas en materia de inversión. En este caso será también importante la actuación de la Comisión de Operación Económica del Plan Director.

De acuerdo con estas características es previsible que ambos instrumentos sean altamente aplicables para racionalizar el uso del suelo y generar las reservas territoriales necesarias.

El procedimiento será alterar la estructura de costos de los distintos usos del suelo en las diversas áreas consideradas. Estos instrumentos pueden ejercerse con gran eficiencia sobre los programas de medio ambiente, aumentando los gravámenes de las actividades contaminantes.

#### 2.4 Instrumentos Presupuestales

Los instrumentos presupuestales como factor del Plan se fundan en la facultad que el Departamento del Distrito Federal tiene para estimar el monto de los recursos aplicables a cada uno de sus programas en atención a las prioridades que les reconoce.

Con este propósito se tomará en cuenta la preparación de la información que habrá de retroalimentar al Plan, de manera que se encuentre disponible con la oportunidad que anualmente demande el período de programación-presupuestación, para que la asignación de recursos a los proyectos en marcha dentro de cada programa directamente relacionado con las metas del Plan, sea congruente con el propósito de cumplirlas.

3. INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

### 3. INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Dentro de este grupo de instrumentos se consideran cuatro tipos: Sociales, Políticos, de Comunicación y de Capacitación.

#### 3.1 Instrumentos Sociales

Los instrumentos sociales tienden a fomentar la toma de conciencia del individuo sobre los intereses y problemas comunes a grupos o sectores de la población. Se orientan a lograr la identificación de grupos, y de los individuos con los grupos, para lograr representatividad y acciones de apoyo mutuo.

Las vías por las cuales se genera esta identificación y representatividad comunitaria pueden ser espontáneas o formales. Las espontáneas generan un alto grado de cohesión social, suelen surgir de problemas o intereses comunes concretos. Las formales que permiten lograr un mayor grado de representatividad, suelen ser los canales para las organizaciones espontáneas.

Estos instrumentos son especialmente útiles para lograr la identificación de las necesidades reales de la comunidad. Son también valiosos para evaluar el impacto que traen consigo las iniciativas del sector público.

El Departamento del Distrito Federal tiene ya establecidos medios formales para relacionarse con estas organizaciones comunitarias. En base al capítulo V de su Ley Orgánica, el Departamento establece y reglamenta las Juntas de Vecinos para integrar en forma organizada las inquietudes y opiniones ciudadanas. La estructura planteada permite la representatividad de los grupos, desde los muy pequeños hasta de la totalidad de la población del Distrito Federal.

La colaboración vecinal se formaliza con el comité de manzana cuyo jefe es elegido por el propio grupo comunitario. Los jefes de manzana, agrupados por colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales, integran las asociaciones de residentes. Los presidentes de estas asociaciones, por delegación, integran las Juntas de Vecinos, las cuáles colaboran y asesoran directamente a los delegados respectivos.

Las juntas de vecinos a su vez, cuentan con un presidente que es electo por votación. Los presidentes de las juntas de vecinos de las distintas delegaciones conforman el Consejo Consultivo de la Ciudad, el cual está orientado a intervenir y opinar sobre los aspectos que afectan a toda la ciudad en su conjunto, en una acción directa con el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dadas las características informativas y de retroalimentación que estos instrumentos tienen, será especialmente importante su aplicación en aquellos programas del Plan que impliquen cambios sustanciales en la forma de vida de los habitantes. Este es el caso de los programas de redensificación que alterarán las condiciones de vida de los habitantes actuales en dichas zonas, y de las áreas de expansión, donde poblaciones semiurbanas o rurales serán integradas a la ciudad. Es previsible la necesidad de apoyarse en estos instrumentos cuando se trate de efectuar los programas de reubicación de establecimientos industriales y de desconcentración de la administración pública, ya que modificarán la estructura general y de empleos de las zonas de donde salgan y de aquéllas en donde se reubiquen unos y otros establecimientos.



### 3.2 Instrumentos Políticos

Genéricamente se entiende por instrumentos políticos aquéllos que, utilizando las vías debidamente legitimadas por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y de Procesos Electorales, tienden a lograr la representación y defensa de los intereses tanto individuales como de grupos de la población. La atención a las proposiciones de estos instrumentos permite al órgano de gobierno contar con un sistema de retroalimentación para auxiliar el delineamiento de sus acciones y el alcance de sus iniciativas.

Las formas de participación en este aspecto ocurren básicamente en tres formas: a través de partidos políticos, de organizaciones o agrupaciones civiles y de los canales establecidos para la consulta y participación popular. Los partidos políticos están legitimados por la propia Constitución en base a las libertades de asociación, revisión y expresión.

Las organizaciones y agrupaciones civiles pueden adquirir personalidad jurídica. Esta característica acrecenta sus posibilidades de participación en el desarrollo urbano del Distrito Federal; ya que pueden solicitar información sobre los planes, opinar e influir sobre ellos, además de poner en práctica su capacidad de participar económicamente en la realización de ciertas obras y en la prestación de determinados servicios.

### 3.3 Instrumentos de Comunicación

Estos instrumentos tienen por objeto responder a las necesidades de información de la ciudadanía con respecto a su ciudad. Sus funciones primordiales son comunicar los lineamientos de acción del órgano de gobierno; crear conciencia popular y promover la formación de la opinión pública para facilitar los sistemas de comunicación entre la población y la administración pública.

La naturaleza de los medios por los cuales se provee la información obedece a la dimensión de la población. En el caso del Distrito Federal es necesario recurrir a los medios masivos de comunicación, dada la imposibilidad física de establecer contacto directo con cada uno de los habitantes de la ciudad. Estos medios pueden ser internos o externos al órgano de gobierno.

El Departamento del Distrito Federal hace uso de medios de comunicación externos, como la prensa, radio, cine y televisión, y cuenta con varios medios de comunicación internos.

Entre éstos se encuentran la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, los periódicos murales en las delegaciones, las publicaciones propias del Departamento y las específicas de cada delegación.

La aplicabilidad de estos instrumentos abarca todas las áreas propositivas del Plan. Se debe iniciar con la divulgación del contenido propio del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como de los planes parciales. Sin embargo cabe mencionar que su utilidad será especialmente significativa en los programas del Plan que requieren la participación o colaboración privada. Tal es el caso de los programas de suelo y reservas territoriales, donde será necesario informar al público de las intenciones de uso de las distintas áreas del territorio para lograr la preservación de las zonas de reserva y canalizar el desarrollo a las áreas de expansión o densificación. Así mismo, su utilidad será importante en relación a los programas de reestructuración urbana para canalizar la inversión privada a las zonas prioritarias y hacia las modalidades de desarrollo planteadas.

### 3.4 Instrumentos de Capacitación

Estos instrumentos están orientados a formar los recursos humanos que se requieren para alcanzar los objetivos que el Plan se propone. El área de acción de estos instrumentos se puede dirigir al interior de la administración pública o fuera de ésta. Orientados hacia la propia administración pública, su uso permite incrementar la capacidad técnica de sus recursos humanos. Orientados hacia la comunidad, permiten acrecentar las capacidades de la ciudadanía para colaborar con el órgano de Gobierno en la implantación de programas o en la realización de obras y proyectos específicos. Permiten así mismo, aumentar los beneficios de la autoayuda de grupos de escasos recursos en áreas donde la acción pública se encuentra limitada.

La aplicación de estos instrumentos será específicamente significativa para formar grupos de trabajo internos y externos al Departamento del Distrito Federal, en las delegaciones. Por una parte, la capacitación de grupos técnicos en las delegaciones permitirá a éstas efectuar

las acciones de planeación y de implantación de los programas del Plan de manera más expedita; por otra, la capacitación de grupos externos permitirá contar con mayor participación ciudadana en la formulación de los Planes Parciales y llevar a cabo las acciones establecidas por estos planes y por el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Dada la naturaleza de estos instrumentos, deberán orientarse a las clases con más escasos recursos. A este respecto y con la finalidad de acrecentar los beneficios de las inversiones la capacitación será especialmente importante en los programas de vivienda.

#### 4. INSTRUMENTOS TECNOLOGICOS

## 4. INSTRUMENTOS TECNOLOGICOS

### 4.1 Técnicos

Estos instrumentos permiten poner en práctica los conocimientos y sistemas especializados que cuentan en el acervo de la administración urbana o bien en la experiencia de quienes han adquirido autoridad en la materia. Las demandas de la Ciudad son variables en función del tiempo y de su tamaño y complejidad. La adquisición de estos conocimientos es por tanto, progresiva en relación a la evolución propia de la urbe y de la continua participación del sector público en su desarrollo.

La aplicabilidad de estos instrumentos puede ocurrir tanto en la propia actividad de planificación como en la operación de los complejos sistemas, sólo requeridos por una ciudad de estas dimensiones. La experiencia del Departamento del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano provee insumos importantes para las etapas analíticas, propositivas y de implantación, tanto del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal como de los Planes Parciales que de él se deriven. En lo referente a la



eficiencia en la operatividad de sistemas, las experiencias previas, y aquéllas canalizables de otras fuentes, proveerán insumos importantes en aspectos de control de tránsito, transporte colectivo, potabilización y tratamiento de aguas y recolección de basura, entre otros.

## 4.2 Instrumentos Físico Constructivos

En forma análoga a los instrumentos técnicos, estos instrumentos permiten utilizar las experiencias adquiridas a través de la realización de obras y proyectos especializados. El crecimiento y sofisticación constante de la ciudad va requiriendo de obras de complejidad progresiva. La capacidad de enfrentar las nuevas demandas depende, en gran medida, del dominio de la tecnología necesaria para resolver las demandas previas.

Las acciones del departamento del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano, ya individuales o con participación privada, le han permitido adquirir experiencias en proyectos de la escala y complejidad propias de las dimensiones de la ciudad de México. Estas experiencias serán de gran ayuda para realizar las obras de extensión del sistema de transporte colectivo, de vialidad urbana; para la captación y distribución de aguas; para el drenaje de la ciudad y en la provisión de vivienda, entre otras.

La aplicabilidad de esta experiencia no se limita a las grandes obras; a través de canales de comunicación adecuados este conocimiento puede ser puesto al servicio de obras de menor envergadura, tanto públicas como privadas. En este respecto, su aplicación en programas de autoayuda para vivienda y servicios urbanos resulta especialmente significativa.

### 4.3 Instrumentos de Logística

Estos instrumentos se refieren a la posibilidad de sistematizar los procesos para implantar propuestas específicas. Su acción está orientada no sólo a hacer más accesible la realización de las acciones, sino también a garantizar la efectiva consecución de la meta de cada programa, y a proveer los elementos para controlar los procesos que cada programa implica.

Las formas para lograr la sistematización y el control de los procesos implican varias acciones é involucran distintos elementos de apoyo. Se requiere identificar todas las actividades que se tendrán que realizar, así como las relaciones de dependencia entre éllas. Es necesario ponderar el impacto que produciría su incumplimiento oportuno. Estimar cuan crítico podría resultar, permitir establecer la secuencia para la realización segura y para la asignación de responsabilidades. Los elementos de apoyo son, por una parte, los medios analíticos para prever el impacto de cada acción en aspectos físicos, económicos y

sociales; y por otra la organización administrativa, tanto interna como externa al Departamento del Distrito Federal, que esté a cargo de ejecutar un programa, actividad o tarea determinada.

La aplicabilidad de estos instrumentos puede ocurrir en varias instancias, ya que la complejidad puede surgir por la variedad de actividades y de participantes, así como por la cantidad de las mismas. Su aplicación, por tanto, será importante para implantar el propio Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como para elaborar e implantar los Planes Parciales y ciertas obras y servicios con alto grado de complejidad. Cabe mencionar que estos instrumentos son de especial utilidad para el diseño y operación del programa de evaluación y retroalimentación del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.