



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL**

**“OBRA PÚBLICA Y NUEVO URBANISMO”
LA BÚSQUEDA DE VIVIR BIEN Y EL COSTO BENEFICIO QUE PRODUCE**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

TANYA JUDITH GUERRERO LUNA

DIRIGIDO POR
DR. GERARDO ALÁN DÍAZ NIETO

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
SEPTIEMBRE DE 2019



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública
Estatal y Municipal

“Obra Pública y Nuevo Urbanismo”
La búsqueda de vivir bien y el costo beneficio que produce

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Diploma de Grado de Maestro en Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Tanya Judith Guerrero Luna

Dirigido por:

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Presidente

Firma

Dra. Nohemí Bello Gallardo
Secretario

Firma

Mtro. Luis Arturo Marín Aboytes
Vocal

Firma

Dr. Norberto Alvarado Alegría
Suplente

Firma

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Suplente

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Septiembre 2019

Resumen

La planeación urbana impacta de manera directa en el desarrollo social, económico y político de un Estado, es por ello que en el presente trabajo se exponen las circunstancias reales que han aconteciendo en la ciudad de Querétaro a lo largo de estos últimos 6 años; en los cuales se ha generado un crecimiento desmedido en la ciudad y en donde el gobierno se ha quedado rezagado, al no generar Planes Estatales de Desarrollo eficientes que produzcan un crecimiento ordenado de los centros de población, que propicien la generación de obra pública e infraestructura tendiente a atacar las necesidades básicas de la comunidad en materia de servicios de drenaje, agua potable, alcantarillado y luz, así como de atender la movilidad que genere el desplazamiento adecuado dentro de la metrópoli. Se abordan lo referente a la situación geográfica, social y económica del estado de Querétaro y conceptualizan términos utilizados frecuentemente por la población y el gobierno como son “movilidad”, “sustentabilidad”, “nuevo urbanismo”, “costo-beneficio”, “bien común”, entre otros. Se detalla la forma en que ha venido manejándose el tema de planeación dentro del Estado y se focaliza su estudio al ser la variable a desentrañar como generadora del desarrollo; asimismo se expone a la clase política estatal como un creador ineficiente del Plan y por ello se propone generar un nuevo mecanismo de creación y fortalecer con ello la participación ciudadana. Por último se propone plasmar en la Ley las sanciones a aplicar a los servidores públicos y funcionarios del Estado que no cumplan con el cabal cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y con los programas y políticas públicas que de él emanen.

(Palabras clave: Bien común, costo-beneficio, nuevo urbanismo, obra pública, participación ciudadana, Plan Estatal de Desarrollo, sanciones en materia de planeación.)

Summary

Urban planning has a direct impact on the social, economic and political development of a State, which is why in this work the real circumstances that have occurred in the city of Queretaro over the past 6 years are exposed; in which an excessive growth has been generated in the city and where the government has lagged behind, by not generating efficient State Development Plans that produce an orderly growth of the population centers, which propitiate the generation of public works and infrastructure tending to attack the basic needs of the community regarding drainage, drinking water, sewage and light services, as well as to attend to the mobility that generates the adequate displacement within the metropolis. The referring to the geographic, social and economic situation of the state of Querétaro is addressed and conceptualize terms frequently used by the population and the government such as "mobility", "sustainability", "new urbanism", "cost-benefit", "good" common ", among others. It details the way in which the subject of planning has been managed within the State and its study is focused on being the variable to unravel as a generator of development; It is also exposed to the state political class as an inefficient creator of the Plan and therefore proposes to generate a new creation mechanism and thereby strengthen citizen participation. Finally, it is proposed to translate into the Law the sanctions to apply to public servants and State officials who do not comply with the full compliance with the State Development Plan and with the public programs and policies that emanate from it.

(Key words: Common good, cost-benefit, new urbanism, public work, citizen participation, State Development Plan, planning sanctions)

Dedicatoria

Este trabajo está dedicado con mucho amor a mis padres María Concepción Luna Jiménez y José Luis Guerrero Ríos quienes a base de amor y ejemplo me educaron en la cultura del esfuerzo, a mi hermano Jonathan Aarón Guerrero Luna que siempre ha tenido para mí una palabra de apoyo y cariño.

Pero principalmente le dedico este gran esfuerzo a mi amado esposo Carlos Imanol Palacios Rodríguez, quien siempre me ha apoyado y me ha alentado a no dejar de lado mis metas, que me ha aconsejado y ha pasado noches de desvelo acompañándome en esta travesía.

Agradecimientos

Quiero agradecer primeramente a Dios por darme salud y vida para permitirme culminar con éxito esta etapa como profesionista. A mis amados padres María Concepción Luna Jiménez y José Luis Guerrero Ríos quienes me inculcaron el luchar fuerte y con determinación por mis sueños, a defender mis ideas y hacerlo siempre con fundamento; gracias papás por hacerme una mujer fuerte y de bien que está sumamente orgullosa de sus raíces. A mi hermano Jonathan Aarón Guerrero Luna que siempre ha estado para mí y que se alegra de corazón con cada logro que yo tengo y lo hace propio; gracias por tu cariño incondicional.

Mi profundo agradecimiento a esta maravillosa Universidad Autónoma de Querétaro que me dio la oportunidad de estudiar y conocer a valiosas personas que aún siguen conmigo; a mi querida Facultad de Derecho y a sus docentes por acogerme en sus aulas y sembrar en mí el profundo amor, respeto y pasión que le tengo a mi carrera; y al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho que fue creado pensando en todos los profesionistas que por cuestiones de vida van atrasando su obtención de grado, gracias por abrirme las puertas y permitirme realizar este trabajo de investigación para obtener mi grado de maestra. Pero sobre todo quiero agradecer a mi compañero y amor de mi vida, a mi esposo Carlos Imanol Palacios Rodríguez, su apoyo absoluto en todas las decisiones que tomo en este camino, por no dejarme desistir, por alentarme y acompañarme amorosamente durante la carrera, en la maestría y ahora en este proceso de titulación; gracias por ser un ejemplo y una persona de admiración.

| | |
|----------------------|-----|
| Resumen..... | lii |
| Summary..... | lv |
| Dedicatoria..... | v |
| Agradecimientos..... | vi |
| Índice..... | vii |
| Introducción..... | 8 |

**CAPÍTULO PRIMERO
LA PLANEACIÓN URBANA Y SU REPERCUSIÓN DIRECTA EN LA
EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA**

| | |
|---|----|
| 1.1. El Plan Estatal de Desarrollo y la obra pública en Querétaro | 10 |
| 1.2. Querétaro urbe y metrópolis | 13 |
| 1.3. La planeación urbana | 16 |

**CAPÍTULO SEGUNDO
LAS MALAS ADAPTACIONES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO,
EN LA EJECUCIÓN DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS Y OBRAS DE
EQUIPAMIENTO URBANO**

| | |
|--|----|
| 2.1. El territorio como pilar del desarrollo social | 20 |
| 2.2. Movilidad, sustentabilidad y nuevo urbanismo | 24 |
| 2.3. La planeación, la obra pública y la ejecución administrativa – un atentado contra el espacio territorial y la calidad de vida | 28 |
| 2.4. El bonum commune desde la perspectiva jurídica y su traducción real en materia de planeación del desarrollo urbano y obra pública. | 35 |

**CAPÍTULO TERCERO
EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTO
PERMANENTE Y ORDENADOR DEL DESARROLLO URBANÍSTICO DEL
ESTADO**

| | |
|--------------------|----|
| 3.1. La propuesta. | 37 |
|--------------------|----|

| | |
|---|----|
| Conclusiones..... | 50 |
| Bibliografía | 52 |
| Anexo Plan Estatal de Desarrollo eje Querétaro con Infraestructura para el Desarrollo..... | 55 |

Introducción

En Querétaro día con día llegan a vivir 7 familias compuestas de un mínimo de 4 integrantes, las cuales vienen dispuestas a permanecer de forma indefinida dentro del territorio queretano; lo cual implica que requieren para ello proveerse de un espacio físico donde habitar, de infraestructura básica y de movilidad sustentable para desplazarse, de centros de trabajo y educativos, de lugares de recreación y esparcimiento, de servicios de salud, de seguridad pública, entre otros; en resumen salen de su lugar de origen buscando una mayor y mejor calidad de vida.

En el estado de Querétaro ya nos encontramos en un punto crítico en el tema de población y territorio, debido al crecimiento desmedido que ha presentado la ciudad en estos últimos 20 años, hemos sido rebasados en materia de infraestructura básica y movilidad; se ha priorizado la vivienda privada antes que el espacio público, se han realizado obras para desfogar de manera momentánea la acumulación tortuosa de vehículos, la autoridad administrativa ha invertido en obras públicas vistosas y poco eficientes; se ha venido poco a poco matando al ecosistema de nuestro Estado sin que medie justificación real para ello y únicamente tomando un discurso de “movilidad, sustentabilidad y nuevo urbanismo” que mucho deja que desear en su real materialización.

La autoridad administrativa no debe olvidar que del discurso y las palabras bonitas ya está cansada la población, que se necesitan acciones, programas y políticas públicas que resuelvan de tajo los problemas y necesidades de la comunidad; y que estas vayan encaminadas al bienestar colectivo y no a la satisfacción de unos cuantos.

El poco interés y respeto que la autoridad administrativa ha mostrado en estos últimos 6 años al Plan Estatal de Desarrollo, han sido los que me han llevado a elaborar este trabajo y apoyarme de bibliografía elaborada en estos 5 años, a expresar con objetividad el problema real en el que se encuentra inmersa la metrópoli queretana en el tema específico de planeación en materia de desarrollo

urbano y obra pública; esto ya que como observarán a lo largo de este trabajo, el territorio es el componente más importante de la trilogía del Estado, ya que es el que nos permite establecernos como sociedad y gobierno en un espacio físico y proveernos de él; por lo que su claro deterioro es producto de la deficiente ejecución administrativa y la absurda elaboración de un instrumento ordenador como lo es el Plan Estatal de Desarrollo sin contar con el expertis necesario para ello y sin querer invertir más que en las pláticas en campaña hechas a modo.

El dejar en manos de la clase política la mayor parte de responsabilidad en la planeación del Estado, ya está claramente demostrado que no produce ni salvaguarda el tan ansiado bien común, sino que por el contrario atenta en contra de la sociedad y su sano desarrollo con el ecosistema.

El tema de vivir bien no debe de generar un alto costo, debe de estar traducido al beneficio colectivo a proporcionar, y esto sólo se logrará en el momento en que la participación ciudadana tome las riendas de la planeación y participe activamente en ella, esmerándose por plasmar sus necesidades reales y tomando de la mano la corriente arquitectónica del nuevo urbanismo, la movilidad y la sustentabilidad.

Las leyes del Estado y el Plan Estatal de Desarrollo deben de dar la pauta para la protección del territorio, es por ello que este trabajo de investigación realiza de manera palpable esta propuesta; deben de crearse con la finalidad última de propiciar el bien común y a su vez generar los mecanismos de revisión, evaluación y sanción en caso de la inadecuada ejecución o nula ejecución de las directrices, programas y políticas públicas que emerjan del Plan.

Cada uno de los temas abordados en el presente trabajo de investigación, van llevando al lector a situarse en la problemática real de la planeación y obra pública en el Estado, de los retos cotidianos a los que nos enfrentamos y de la propuesta objetiva con la que se culmina el estudio y la cual gracias al apoyo del Programa Titúlate de la Facultad de Derecho he podido ahora materializar.

“OBRA PÚBLICA Y NUEVO URBANISMO”

LA BUSQUEDA DE VIVIR BIEN Y EL COSTO BENEFICIO QUE PRODUCE

CAPÍTULO PRIMERO

LA PLANEACIÓN URBANA Y SU REPERCUSIÓN DIRECTA EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA

1.1. EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO Y LA OBRA PÚBLICA EN QUERÉTARO

En México y en gran parte del mundo, el Gobierno en turno al tomar el mando dentro de un territorio delimitado, para dar solidez a sus propuestas de campaña y establecer el compromiso con el cual va ejercer su mandato; plantea a través de una herramienta de gestión las bases bajo las cuales atenderá las necesidades de la población no satisfechas por gobiernos anteriores o bien nuevas necesidades que se han suscitado, así como establecer con ello una respuesta para una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Esta herramienta de gestión se denomina “Plan de Desarrollo”, y es habitual que se cree una por ámbito de competencia, esto es desde el ámbito Federal, Estatal y Municipal. De estos planes de desarrollo emergen las políticas públicas, programas y acciones que los gobiernos en turno llevarán a cabo y bajo los cuales guiarán su trabajo, durante el tiempo que el gobernante se encuentre al frente de la administración pública.

En Querétaro, contamos con dos Planes de Desarrollo vigentes y en operación actualmente, uno en el ámbito Estatal y otro en el ámbito Municipal; para el caso que nos ocupa estaremos abordando lo que refiere al denominado “Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021” en su eje particular de “Querétaro con infraestructura para el desarrollo”; ya que de este ordenamiento se desprenden cada uno de los programas de obra pública a realizarse durante este periodo y a su vez las políticas públicas en materia de infraestructura para el desarrollo del estado.

En el estado de Querétaro ya desde el año 2012 y retomado con más fuerza a inicios del año 2016, se empezó a hablar fuerte y alto sobre dos conceptos “movilidad” y “nuevo urbanismo” no nuevos en materia de obra pública y ordenamiento territorial, pero si nuevos en la aplicación de estos en la planeación y ejecución de las obras a realizarse en el Estado. Los representantes del gobierno en turno han intentado que ambos conceptos sean adoptados de buena manera por la población y que a su vez se ven reflejados estos en cada una de las obras de infraestructura que realizan en el territorio; sin embargo y debido a la forma en que iniciaron y bajo la cual continúan ejecutando la obra pública se contradicen día a día con lo que en esencia pretende lograr la “movilidad”, “sustentabilidad” y el “nuevo urbanismo” en un espacio físico determinado; esto es, puesto que a finales del gobierno de José Calzada Rovirosa y durante el gobierno de Francisco Domínguez Servién se han realizado obras públicas sin tomar en cuenta la necesidad real de la población al construir obras sin sentido que han sido modificadas posteriormente por otra Secretaría, sin considerar el costo-beneficio que producen ya que no están cumpliendo cabalmente con los Lineamientos para la Administración y Recursos Públicos para Obras y Acciones, y más aún sin visualizar el impacto ambiental y social que repercute directamente en los habitantes y su entorno, ya que la tala de árboles en la metrópoli del Estado continúa en aumento sin justificación real de ello; estos tres últimos puntos sin duda han generado consecuencias negativas en el ambiente, en el territorio y en la población.

En Querétaro desde el año 2012 no se explicó con claridad a los habitantes la implicación de poner en práctica los conceptos de “movilidad”, “sostenibilidad” y “nuevo urbanismo” en el entorno territorial y social en la metrópoli; simplemente se habló de ejecutar obra pública con una visión de futuro, manejando la sustentabilidad y la seguridad, esto bajo una adecuada planeación del desarrollo urbano; siendo así que se ejecutaron obras tales como “La Ruta del Estudiante”, el “Paseo Superior de Bernardo Quintana” y actualmente “Ejes Qrobús Zaragoza”. No obstante lo anterior, estas obras han propiciado mayor descontento en la población al ver lo costosas e inútiles que en la realidad han resultado ser; puesto que no han resuelto los problemas viales de Estado, ni desfogan el caos vial generado por los vehículos que a todas horas diariamente transitan por estos lugares.

De lo antes manifestado podemos observar claramente que los “Planes Estatales de Desarrollo” son simples modelos sistemáticos, que plantean con palabras a modo las necesidades que el gobernante durante su campaña política detecto en los centros de población y cuyo tiempo de vida útil se concentra en 6 años, ya que es el tiempo en él que el gobierno en turno está en posesión del poder del Estado; es por ello que todas estas posibles “acciones” plasmadas en ese documento, se quedan inconclusos en la práctica y en su cumplimiento, dificultando con ello su continuidad y eficacia; ya que su conformación y permanencia está supeditada tristemente en simples promesas de campañas políticas y del partido político del gobernante que llegue administrar.

Siendo así que todas las políticas públicas, los programas de infraestructura y obra pública se enfocan en lo establecido en el “Plan Estatal de Desarrollo”, las principales directrices bajo las cuales se rigen a la hora de su ejecución son la movilidad, sustentabilidad y el nuevo urbanismo; cuya mala adaptación a nuestra realidad está propiciando un descontento social, un hartazgo colectivo en las calles, un temor fundado de la pérdida total del ecosistema y por ende un rechazo generalizado a las obras realizadas por el gobierno.

Es por ello imperante la creación de información cualitativa que hable y establezca la trascendencia de la creación de un buen “Plan Estatal de Desarrollo” que permee y permita la ejecución de políticas públicas y obras de equipamiento urbano en el Estado que realmente estén enfocadas en tiempo y espacio; que den respuesta plausible a las primeras necesidades de la población respetando y preservando el ecosistema existente y no únicamente se creen obras para “que se vea bonito” o para “gastar el recurso” o “beneficiar a unos cuantos”; que estos planes trasciendan en el tiempo y vayan de la mano con la legislación de asentamientos humanos, de obra pública, de ecología, de sustentabilidad, de gasto público; que realmente se vislumbre la importancia de su creación como antesala de las acciones o políticas públicas de un gobierno, que se cree la conciencia en la población de participar en su elaboración y que dejen de ser meros instrumentos a modo de los gobiernos; por ello se debe de establecer claramente su importancia en la ejecución de la obra pública y de infraestructura en nuestro Estado, permear en la población la importancia de su elaboración, elevar su cabal cumplimiento a un nivel de ley para que a su vez realmente pueda trascender para contribuir en con el *bonum commune* de manera sostenida y a largo plazo para los queretanos y no se quede como simples palabras y promesas en un papel.

1.2. QUERÉTARO URBE Y METROPOLIS

El estado de Querétaro representa el 0.6% de la superficie del país, cuenta con una extensión territorial de 11.699 km², se encuentra situado geográficamente en la región central de México, colindando al norte con el estado de San Luis Potosí, al oeste con el Estado de Guanajuato, al este con el estado de Hidalgo y al sur con los estados de México y Michoacán; su clima en la mayoría del territorio es seco y semiseco; su división política se encuentra compuesta por 18 municipios que son: Amealco de Bonfil, Pinal de Amoles, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros,

El Marqués, Pedo Escobedo, Peñamiller, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán; los principales sectores de actividad económica y su aportación al Producto Interno Bruto Estatal en el 2016 fueron: sector primario PIB 2.4%, sector secundario PIB 40% y sector terciario PIB 57.6%, representando con ello a nivel nacional una participación en el PIB del 2.3%.¹

En cuanto a su población, de acuerdo con las cifras arrojadas por el Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI- en el año 2010, la población total ascendía a 1'827,937 habitantes y para el 2015 de acuerdo a cifras de este mismo Instituto, esta se incremento a 2'038,372 habitantes; dando como resultado que en promedio en el año 2015 en el estado de Querétaro vivían 174 personas por kilómetro cuadrado, las cuales se encuentran distribuidas un 70% en la urbe y el 30% en el área rural.²

En esta tesitura, y de acuerdo a las proyecciones estadísticas del Consejo Nacional de Población –CONAPO-, para el 2018 la población del estado de Querétaro asciende a 2'091,823 habitantes; de los cuales 27,558 devienen del crecimiento natural, 23,425 son inmigrantes interestatales³, 830 inmigrantes internacionales, resultando así una tasa de crecimiento natural de 1.32%, de inmigración interestatal del 1.12%, de migración internacional de 0.46% y un crecimiento total de 28,467 con una tasa de 1.36%.⁴

De este gran número de habitantes, tenemos que en la zona conurbada la cual está conformada por los municipios de Querétaro, Corregidora, El Marqués y Huimilpan, es donde se encuentra conglomerada la mayor cantidad de habitantes; ya que de acuerdo a las proyecciones estadísticas para el 2018 del Consejo Nacional de Población –CONAPO-, el municipio de Querétaro cuenta con un total

¹ <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/economia/pib.aspx?tema=me&e=22>

² <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22>

³ Inmigrante: persona que ingresa a una unidad geográfica determinada (municipio o delegación, entidad federativa o país) para radicar en ella. http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=3

⁴ http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

de 897,039 habitantes, Corregidora con 179,221 habitantes, El Marqués con 152,272 habitantes y Huimilpan con 39,574 habitantes.⁵

Podemos claramente vislumbrar que de acuerdo a las cifras antes vertidas, Querétaro es entonces una ciudad (urbe); toda vez que como señala Jorge Vázquez-Mellado Zolezzi en su libro “El Nuevo Santiago de Querétaro. Problemas y soluciones de la metrópolis” – una ciudad es un asentamiento superior a los 20,000 habitantes, establecida en un territorio con alta densidad de población y primordialmente con actividades distintas al sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura), es decir, sus habitantes se dedican al sector secundario (industria y transformación) y terciario (comercio y servicios) –. A la par, la ciudad de Querétaro, cuenta con una zona conurbada como resultado del crecimiento de su capital hacia sus alrededores y comprendiendo un área de 17,363 hectáreas.⁶

De estas dos acepciones, se desprende una más para redireccionar y renombrar el crecimiento que ha tenido Querétaro, la cual ha sido del gusto de políticos, gobernantes y concedores en materia urbana; siendo así que desde el año 2009 se comenzó a denominar a Querétaro como una zona Metropolitana⁷, esto debido a que existe una fusión de asentamientos distintos, cuya dinámica económica ha rebasado los límites políticos y que por ende estas zonas dentro de la ciudad convergen para su funcionamiento distintas autoridades administrativas.

Al ser la zona conurbada de Querétaro una metrópolis, las diversas necesidades de los habitantes en cada una de estas zonas se encontrarán inmersas en características propias de cada comunidad y así serán expuestas a los gobernantes; por tanto, se debe de tener un acercamiento y tratamiento administrativo con una perspectiva global, que abarque aquellos territorios en su conjunto y no de forma indistinta.

⁵ Idem.

⁶ Vázquez-Mellado Zolezzi Jorge. “El Nuevo Santiago de Querétaro. Problemas y soluciones de la metrópolis”. Nuevo urbanismo Latinoamericano. México 2009.

⁷ La Zona Metropolitana de Querétaro (ZMQ) cuenta con un área de 207, 036 hectáreas y corresponde a los cuatro municipios en los que se encuentra asentada la zona conurbada de Querétaro: Querétaro, Corregidora, el Marqués y Huimilpan.

Es por ello, que para que los términos ciudad y metrópolis fueran adjetivos calificativos para el estado de Querétaro, fue necesario llegar a contener dentro del territorio a 20,000 habitantes y a su vez tener un crecimiento que fusione varios asentamientos unidos por una mecánica económica eficiente respectivamente.

1.3. LA PLANEACIÓN URBANA

Las Ordenanzas, conocidas también como Leyes de Indias, dieron forma y organización efectiva a las ciudades fundadas por los españoles en toda la América conquistada destacando como principios y reglas para la urbanización de las nuevas ciudades, diversos criterios para la zonificación, la edificación, la orientación, la accesibilidad así como para el desarrollo de actividades agrícolas y comerciales dentro y fuera de la ciudad. (García, 1965 y Margadant, 1987).⁸

Entre el siglo XIX y el siglo XX, América Latina se integra a la corriente urbanística desarrollada en Europa más específicamente por la francesa, la cual consistía en la creación de calles amplias, espacios abiertos y en el fondo los edificios; la búsqueda de la *-Ciudad Bella⁹-*.

La Planeación Urbana en México tuvo su mayor auge en las primeras décadas del siglo XX; la época de la postrevolución fue el pretexto perfecto para iniciar con un nuevo trazo de ciudad, iniciando así con la construcción del marco teórico siendo el principal precursor el arquitecto Carlos Contreras¹⁰ y cuya visión fue el crear funcionalidad, modernidad, orden, estética y salud pública.

⁸ Gutiérrez Chaparro Juan José. "Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución". Revista URBANO 19. Págs. 52-63. Concepción, Chile. Mayo 2009.

⁹ A mediados del siglo XIX surge un concepto urbanístico con denominaciones varias -casco antiguo, ciudad vieja, centro histórico-, que nace en contraposición a la realidad emergente de la construcción de la nueva ciudad por extensión de la existente. Francesc Peremiquel Lluch - Dr. Arquitecto Professor titular del Departament de Urbanisme i Ordenació del Territori - UPC peremiquel@coac.net

¹⁰ Carlos Contreras definió a la Planeación Urbana como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorporó la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que sin limitarse a expresar las condiciones topográficas propias del territorio, se preocupaba por incorporar las relaciones funcionales de las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial (Sánchez, 2002y de Gortari y Hernández, 1988a). Gutiérrez Chaparro Juan José. "Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución". Revista URBANO 19. Págs. 52-63. Concepción, Chile. Mayo 2009.

El segundo parte aguas en la Planeación Urbana en México, fue el proceso de industrialización nacional a finales de los años 30, cuyo resultado provoco que la infraestructura creada por el gobierno durante esa época se focalizara como soporte a la industrialización generando que los centros de población se concentraran en zonas específicas y contribuyendo así a la concentración de recursos en estas áreas.

Es en este momento cuando comienzan los problemas de planificación urbana y por ende esto causa otra seria problemática para gobernar, administrar y diversificar los recursos; por tanto en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) surge la institucionalización de la Planeación Urbana en México, cuyo mayor logro fue el que está sirvió como ejemplo para que las entidades de todo el país comenzarán a replicar y poner atención en la planeación urbana generando con esto leyes, reglamentos y planes para su ordenación.

Durante el gobierno de López Portillo en 1978, es entonces cuando surge la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y es aquí justo en este momento donde la correlación que existe entre la planeación de la urbe y la obra pública comienzan juntas su camino para hacer frente a las demandas sociales ocupándose de la ecología urbana, el equipamiento, los centros de población, el suelo y la vivienda; teniendo como principal encomienda la elaboración del primer "Plan Nacional de Desarrollo Urbano"¹¹.

En 1981 se realiza la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar a los Municipios atribuciones y responsabilidades

¹¹ Ward (2004) señala que los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo Urbano, desde el primero de 1978 hasta al menos el de 1995 – 2000, poco han cambiado respecto a su concepción estando supeditados a los vaivenes económicos de este largo periodo. Gutiérrez Chaparro Juan José. "Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución". Revista URBANO 19. Págs. 52-63. Concepción, Chile. Mayo 2009.

para la creación, aprobación y administración de los planes o programas de desarrollo urbano.¹²

Así entonces en Querétaro durante el gobierno de Noradino Rubio desde 1941 existió una Ley de Conservación de la Ciudad de Querétaro, la cual pretendió conservar el patrimonio cultural con una visión moderna; para 1943-1949 en el gobierno de Agapito Pozo durante la industrialización, surgió la Ley de Planificación y Zonificación del Estado de Querétaro; es así que en 1970 surge el primer Plan Parcial de Desarrollo de la ciudad; en 1980 el gobernador Rafael Camacho Guzmán aprobó el Plan Parcial para la Conservación y Mejoramiento del Río Querétaro; durante el gobierno de López Portillo en 1981 se expidió el Decreto por el que se Declara una Zona de Monumentos en la Ciudad de Querétaro; para 1984 se estableció el INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia); ya en 1992 la Legislatura Constitucional del Estado aprobó el Código Urbano del Estado de Querétaro, documento legal que hasta la fecha ha tenido muy leves modificaciones.¹³

En Querétaro el fenómeno de expansión urbana llegó de golpe, ya que se en 1970 la población era de 140 mil habitantes, para 1980 esta había crecido considerablemente a 283 mil habitantes en la zona conurbada y para 1990 se estimó un crecimiento casi del doble teniendo 478 mil habitantes; esta creciente oleada de habitantes en el Estado, propicio que los centros de población se desplazaran hacia la periferia, siendo la Cañada, El Pueblito en Corregidora, Carrillo Puerto, Santa Rosa Jáuregui, Jurica y Juriquilla las unidades territoriales conurbadas hacia donde se desplazaron los centros de población.

Este crecimiento sin duda generó que el equipamiento urbano se enfocará primero en la creación de carreteras que conectarán los centros de población y

¹² Vázquez-Mellado Zolezzi Jorge. *"El Nuevo Santiago de Querétaro. Problemas y soluciones de la metrópolis"*. Nuevo urbanismo Latinoamericano. México 2009.

¹³ Cuadernos de Arquitectura y Nuevo Urbanismo Publicación Periódica de la Cátedra de Arquitectura y Nuevo Urbanismo Departamento de Arquitectura del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Querétaro. N.1 Agosto 2006.

dieran soporte como infraestructura a las grandes empresas, en segundo término en la creación de vivienda y en tercer punto en la creación de infraestructura básica y de servicios como lo son el agua potable y el drenaje.

Actualmente Querétaro cuenta con un importante bagaje de leyes, planes, códigos y reglamentos en materia de planeación, asentamientos humanos, desarrollo urbano y obra pública, tales como Ley de Planeación del Estado de Querétaro, Ley para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares, Predios Urbanos, Predios Rústicos, Predios Familiares y Predios Sociales del Estado de Querétaro, Ley de Obra Pública del Estado de Querétaro, Ley de Protección Ambiental Para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro, Código Urbano, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Municipal de Desarrollo, Planes Parciales de Desarrollo, Reglamento de Construcción del Municipio de Querétaro y los Lineamientos para la Administración y Ejecución de Recursos Públicos para Obras y Acciones; entre otros.

De igual forma se tiene una importante estructura burocrática que controla, estructura y aplica estas leyes; como lo es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; la Secretaría de Infraestructura; la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretarías de Obras Públicas Municipales, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de los municipios, los Institutos de Planificación Urbana, el Comité de Planeación para el Desarrollo de Querétaro, entre otros.

Si bien es cierto que en México y específicamente en el Estado de Querétaro se ha logrado obtener un buen número de leyes y directrices que controlen el desarrollo del Estado, también es cierto que estos no han sido del todo eficaces a la hora de su ejecución y puesta en marcha; puesto que claramente se ven rebasadas las políticas públicas planteadas gobierno tras gobierno, al no dar una solución real a las necesidades de la población.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS MALAS ADAPTACIONES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO, EN LA EJECUCIÓN DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS Y OBRAS DE EQUIPAMIENTO URBANO

2.1. EL TERRITORIO COMO PILAR DEL DESARROLLO SOCIAL

El permanente e imparable aumento demográfico que ha sufrido el estado de Querétaro en los últimos 15 años dentro de la zona metropolitana, ha traído consigo un sin fin de cambios tanto positivos como negativos; tales como, la explotación desmedida de la tierra, el aumento de la contaminación ambiental, la creación de mayor número de centros de recreación, entretenimiento y comercio, fuentes de empleo, el crecimiento conurbado hacia los cuatro puntos cardinales, así como una problemática urbana compleja que ha sobrepasado la capacidad de respuesta de la ciudad misma.

Este avasallante desarrollo, ha repercutido de manera directa en el entorno físico y en la calidad de vida de quienes habitan de manera originaria y permanente en esta hermosa ciudad; puesto que el crecimiento se ha dado de una manera poco equilibrada y sin un control verdadero; la oleada de emigrantes de otras ciudades de la República Mexicana y de otros países del mundo, ha propiciado la demanda continua de viviendas, de mayor y mejor infraestructura vial y urbana, de lugares de esparcimiento y recreación, de fuentes de empleo y de más capital humano para proveer seguridad pública, entre otros.

Ahora bien, es trascendente señalar que todas estas demandas devienen de la población nativa y no nativa de la ciudad de Querétaro y las cuales lejos de aminorarse, día con día van en aumento; situación que pone en riesgo los recursos naturales, el medio ambiente, la movilidad y el entorno social en el que se vive.

Debemos de tener presente que el Estado converge entre tres grandes elementos constitutivos, que son su población, el territorio y el gobierno; los cuales se encuentran estrechamente asociados y que subsisten de manera conjunta para lograr objetivos comunes. Sin embargo, es importante recalcar que la población es el capital humano que da sentido y vida dentro de este engranaje, el gobierno es quien articula y toma las decisiones en escala global, y el territorio es sólo visto como una porción de tierra en la cual se asientan los dos primeros arquetipos.

¿Pero es en realidad este valor el que debemos darle al espacio físico en el cual nos desarrollamos?

He aquí el primer cuestionamiento a resolver para poder adentrarnos al tema principal; y es que el territorio siempre ha ocupado el último lugar en importancia dentro de los elementos del Estado y cuya acepción ha consistido en constreñirlo a ese espacio terrestre, aéreo o marítimo que abarca la soberanía nacional y el cual esta descrito de manera puntual en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴.

El territorio, se caracteriza por ser el elemento geográfico y el ámbito espacial de validez; esto es, es la superficie donde se asienta el elemento humano que es la población y a su vez es el espacio en el cual se ejerce el poder del Estado y sus normas; Hans Kelsen lo define en los siguientes términos – “... el territorio del Estado como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional no sólo se extiende a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad”¹⁵; afirmando con ello el concepto jurídico que ha trascendido para denominar la superficie en la cual habita el ser humano y donde el gobierno aplica las leyes, al mismo tiempo que

¹⁴ Artículo 42. El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

¹⁵ Un análisis muy claro acerca de los extranjeros, se encuentra en “Personas Físicas Nacionales y Extranjeras. Régimen Jurídico”, de Francisco Javier ARREDONDO GALVÁN, en Colección de Temas Jurídicos en Breviarios, Núm. 8, Ed. Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2002.

exterioriza su tridimensionalidad al abarcar en su concepto a la superficie, al espacio aéreo y al subsuelo.

Asimismo, el territorio converge también desde una dimensión política y administrativa; toda vez que permite el asentamiento de grupos sociales en espacios delimitados, su permanencia y supervivencia; les da la oportunidad de construir viviendas, caminos, infraestructura urbana; la obtención de alimentos y materia prima para su aprovechamiento; en resumen, surge la expansión de las sociedades a distintas zonas para la apropiación de los recursos naturales.

En su libro *The Significance of Territory* (1973) Jean Gottman lo consideró un concepto clave en geografía política, y afirmó que “la comprensión de los cambios introducidos gradualmente en la significación del territorio podrá contribuir al funcionamiento más seguro del factor espacial en política”¹⁶.

Sin duda lo señalado por Gottman es cierto y visiblemente comprobable; ya que en cuestión política, el territorio es visto como una fuente de poder; puesto que con el transcurso del tiempo ese espacio geográfico delimitado toma fuerza y transforma su concepto desde la apreciación humana, concediéndole mayor trascendencia dentro del aparato gubernamental y vinculando directamente con el Estado.

Es así como el territorio desde el ámbito del Derecho y la Ciencia Política, se considera como el espacio en el cual se asienta el Gobierno, su estructura administrativa y el poder soberano del Estado; siendo a su vez el terreno instrumento de apropiación y de propiedad.

Lo anterior es sin duda es una acepción jurídica, política y administrativa pero superficial, ya que en ningún momento se enfatiza la trascendencia real del territorio, ya que sin él no tendría cabida ni la población, ni el gobierno; toda vez que su existencia es esencial en el trinomio para la conformación del Estado, al ser un área

¹⁶ Gottman 1973, p. 185; cit. por Prévelakis 1995.

física en primer momento que permite el origen de la vida, la coexistencia de la litosfera, atmósfera e hidrósfera, el sitio donde converge el medio natural y da paso al desarrollo del sistema socioecológico¹⁷.

En el Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio, se define como “un espacio geográfico en sentido amplio atribuido a un ser individual o a una entidad colectiva”.¹⁸

El territorio es un espacio vivido, es el eje a partir del cual converge la interdisciplinariedad de su estudio y su aplicación; que ha dado paso al desarrollo de sociologías del territorio a través de la arquitectura y el nuevo urbanismo, y a su vez de la creación de políticas públicas territoriales que cada día tienen que apuntalar hacia el futuro de la sociedad.

La acepción del territorio es polisémica, pero su relevancia es única y materialmente detectable, ya que claramente se visualizan los cambios, adecuaciones o trasgresiones que sufre por fenómenos naturales o por la mano del hombre.

Por tanto, el territorio sin duda es más que una porción de tierra para explotar, pisar o trasgredir de manera constante e indiscriminada; en una justa dimensión, podríamos considerarlo como la opera prima o el santo grial de los elementos del Estado; ya que gracias a su existencia existimos; toda vez que al ser un espacio material y tangible, nos permite establecernos como población y conformar así una sociedad, desarrollarnos como seres humanos, cubriendo este concepto desde la parte biológica hasta la satisfacción de necesidades materiales y aún más importante el proveernos de ella para alimentarnos, vestirnos, alojarnos, trabajar; en sí para poder *VIVIR*.

¹⁷ La propuesta de utilizar el concepto del sistema socio-ecológico para la gestión ambiental es atribuible a Gilberto Gallopin, quien lo propone como la unidad de gestión idónea para alcanzar el desarrollo sustentable, mediante políticas públicas no predicadas exclusivamente en el nombre del crecimiento económico (Gallopin et al. 1989; Gallopin 1994). La aplicación del concepto del sistema socio-ecológico, alcances, posibilidades y limitaciones en la gestión ambiental de México. Antony Challenger, Gerardo Bocco, Miguel Equihua, Elena Lazos Chavero y Manuel Maass. www.revista.inecc.gob.mx/article/download/227/244

¹⁸ Grupo Aduar, 2000. Biblio3W REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 Vol. XXI, núm. 1.149 5 de febrero de 2016.

El territorio es por ello un bien incuantificable para el ser humano, el cual debe de ser procurado, respetado y revalorado dentro de la conciencia individual de cada miembro de la sociedad, así como dentro del marco normativo estatal y municipal del Estado.

No olvidando, ni dejando atrás que el actuar de las autoridades administrativas al momento de ejecutar las leyes y sus políticas públicas, deben de considerar doblemente al territorio como un espacio no renovable y el cual debe de ser respetado y aprovechado de manera inteligente y no a capricho del poder en turno.

2.2. MOVILIDAD, SUSTENTABILIDAD Y NUEVO URBANISMO

Como se mencionó al inicio de este trabajo, desde el año 2012 y hasta la fecha, la autoridad administrativa docta en materia de desarrollo urbano y obra pública ha introducido en la vida de los queretanos tres conceptos clave en los que apoya y sustenta desde esas fechas su trabajo dentro del territorio; siendo estos el de “movilidad”, “sustentabilidad” y “nuevo urbanismo”.

Estos tres conceptos han sido mencionados en un sinnúmero de ocasiones al justificar la inversión en obra pública, la intervención de espacios públicos y la rehabilitación de espacios en centros de población; sin embargo la labia política no coincide con las obras ejecutadas, puesto que el descontento en la población va en aumento cada vez que una obra es realizada por el gobierno, situación que es notablemente justificada al ver los resultados palpables de las últimas obras ejecutadas en estos últimos 5 años en el territorio del Estado.

Comenzaré por explicar y desentrañar cada concepto desde una perspectiva técnica y general:

La “movilidad”¹⁹ en materia urbana, no es más que la capacidad de movimiento que tienen las personas y bienes dentro de un territorio delimitado, de manera independiente a la forma o el medio que utilicen para desplazarse; ya sea en transporte público, transporte privado, a pie, motocicleta o bicicleta.

Es por ello que la movilidad de los habitantes de un centro de población, está determinada por todos los medios aéreos y terrestres motorizados y no motorizados, bajo los cuales puede trasladarse y por ende el Estado debe proveer la infraestructura que estos medios necesitan para su funcionamiento. De esta premisa es trascendente recalcar que la organización de dicha infraestructura debe encontrarse bien organizada para que todas puedan funcionar y subsistir a la par sin generar problemas y a su vez bajo una jerarquía sustentable.

El incremento exorbitante de la movilidad en el Estado, ha generado el crecimiento económico acelerado de la ciudad y ha propiciado un nuevo diseño de ciudad donde el automóvil por excelencia toma un lugar preponderante y relega dentro de la pirámide de movilidad al peatón.

Sin embargo, es importante recalcar que esta situación se debe sin duda alguna a que no existe en nuestro Estado una alternativa eficiente de traslado, ya que el sistema de transporte colectivo es deficiente, el trazo de las calles en muchos lugares no cuentan con banquetas adecuadas para caminar y a su vez existen pocas áreas para estacionarse.

De esto podemos desprender que las autoridades administrativas lo que en teoría han querido ejecutar y materializar en obra pública es invertir la pirámide de movilidad y que el peatón quede en la punta relegando al último lugar al automóvil; sin embargo la mala adaptación teórica a la realidad, ha repercutido de manera negativa y de rechazo a estas obras; ya que la autoridad ejecuto de la noche a la mañana obra pública para agrandar banquetas, reducir espacios de

¹⁹ Según el diccionario de la Real Academia Española, movilidad es la capacidad de moverse o recibir movimiento.

estacionamiento en la ciudad y modificar el sentido de calles en distintas áreas de la zona conurbada -esto sin tener resuelto el problema de transporte colectivo público-; construir ciclovías por doquier sin revisar primero si se contaba con una legislación que brindara derechos y obligaciones a los ciclistas; entre muchas otras cosas.

La “sustentabilidad o sostenibilidad” por su parte se traduce como el resultado de acciones encaminadas a la preservación del medio ambiente en conjunto con la equidad social; esto es, si lo traducimos a la materia del desarrollo urbano y obra pública, la sustentabilidad no es más que el respeto al ecosistema en el que se ha formado la urbe, el desarrollar y construir la infraestructura necesaria para la sociedad adaptándose al entorno natural y con ello manteniendo íntegramente los sistemas naturales.

Es por ello que el desarrollo equilibrado en el Estado debe de ser pieza fundamental dentro de los “Planes de Desarrollo”, puesto que no se debe supeditar la integridad del medio ambiente a las obras de infraestructura creadas por los gobiernos; esto debe de ser a la inversa, el crecimiento de las ciudades debe siempre proteger los espacios naturales, disminuir el consumo de energía, propiciar la diversidad biológica, proteger el agua y con ello crear políticas públicas y acciones que contrarresten el cambio climático.

El desarrollo de las ciudades no debe de comprometer la estabilidad de las generaciones futuras; ya que la expansión de la metrópoli amenaza directamente los suelos fértiles y los ecosistemas en nuestro Estado; debemos recordar que el suelo es un recurso no renovable y que si no se implementan acciones inmediatas que protejan este recurso, la vida de la población está destinada a fenecer.

Por tanto, la propuesta básica del desarrollo sustentable en las ciudades es precisamente el generar un equilibrio entre la preservación del medio ambiente y el

crecimiento social y económico estable, que estos tres aspectos puedan subsistir interrelacionados y respetando cada uno su espacio.

El “nuevo urbanismo”²⁰, surge como respuesta de un problema global que prolifera en el crecimiento desmedido y desordenando de las ciudades; es una corriente arquitectónica y urbanística que busca combinar el diseño de ciudad y promover servicios solidarios dentro de la comunidad, se basa en 3 características primarias:

- 1) Vecindarios centrados en el peatón con las instalaciones sociales y económicas primarias dentro de una caminata de 5 minutos.
- 2) Orientación comunitaria alrededor de sistemas de tránsito público.
- 3) Usos de suelo mixtos dentro de los vecindarios aprovechando la calidad y los beneficios de paisaje natural.²¹

Este modelo pretende cumplir ciertas metas: comportamiento, psicosociales²² y ecología.

Dentro de los principios que rigen esta tendencia urbanística son la creación y promoción del tránsito peatonal y la conectividad, la arquitectura de la calidad y el diseño urbano, la estructura tradicional de vecindario, el transporte inteligente, la sostenibilidad y la calidad de vida.

En resumen, el nuevo urbanismo propicia la creación de una ciudad más compacta, de preservar la estructura tradicional ya situada dentro de la metrópoli, de combinar la naturaleza y la infraestructura, de reducir la cantidad de vehículos al ofrecer un sistema de movilidad sostenible y eficiente, oferta de vivienda y que por ende todo ello genere en la población calidad de vida.

²⁰ El nuevo urbanismo, o *new urbanism* consiste en una ideología desarrollada por Robert S. Davies en 1979 el cual si tuviésemos que dar una definición, sería la de un sitio con un uso compacto o mixto en los usos de suelo, priorizando a las movildades masivas y no motorizadas (transporte público, peatones, bicicletas) y la cercanía a los sitios de trabajo, comercio, educación y recreación. Esto se divide en tres principios básicos: *Región, metrópolis, ciudad y pueblo; Vecindario, distrito y corredor; y Manzana, calle y edificio.* <https://urbesblog.wordpress.com/2017/08/29/el-nuevo-urbanismo/>

²¹ El nuevo urbanismo, la experiencia Seaside, Florida.

²² Se refiere a la conducta humana y su inserción en la sociedad, el accionar individual analizado desde los aspectos sociales. El ser humano y su comportamiento en un contexto social es objeto de estudio de la psicología individual y de la sociología. <https://quesignificado.com/psicosocial/>

2.3. LA PLANEACIÓN, LA OBRA PÚBLICA Y LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA – UN ATENTADO CONTRA EL ESPACIO TERRITORIAL Y LA CALIDAD DE VIDA

Ahora bien, sí el territorio es pieza clave en el desarrollo del Estado y evidentemente parte fundamental para el asentamiento y crecimiento de la población, viene nuestra segunda interrogante:

¿Por qué la autoridad administrativa atenta en contra del territorio, en contra del Plan Estatal de Desarrollo, la legislación en materia de planeación, obra pública y de la propia población?

Comenzaremos por señalar que las autoridades administrativas estatales y municipales del estado de Querétaro, están encargadas de la planeación, del desarrollo urbano, de la movilidad y de la obra pública; quehaceres que ejecutan dentro de su esfera jurídica de competencia y de su delimitación geográfica; sin embargo, estas acciones deben de encontrarse íntimamente relacionadas y converger transversalmente para un beneficio colectivo y eficiente; más aún al ser Querétaro una metrópoli como quedo asentado en el título primero.

Es por ello que primeramente transcribiremos los artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro que plasman la facultad de la autoridad administrativa estatal y municipal en estas materias:

Artículo 10. El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, libre y autónomo en su administración y gobierno interiores. Su territorio tiene la extensión y límites que histórica y legalmente le corresponden. La ciudad de Santiago de Querétaro, será la capital del Estado y el Municipio de Querétaro la residencia oficial de los Poderes del Estado.

Artículo 13. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en las funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

No podrá ejercerse más de una de estas funciones por una persona o grupo de personas, ni depositarse la legislativa o la Judicial en un solo individuo.

Los Poderes reconocidos por esta Constitución, en su conjunto, conforman al Gobierno del Estado.

Artículo 22. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado las siguientes:

I. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes; (...)

XI. Promover el desarrollo equilibrado y armónico del Estado en materia económica, social y cultural;

XII. Planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral y sustentable de la Entidad, fomentando el crecimiento económico, el empleo y velando por una justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales; (...)

Artículo 35. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro. (...)

Para complementar el actuar del municipio es importante transcribir el siguiente artículo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro:

Artículo 31. Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes: (...)

XIII. Formular y proponer al ayuntamiento la política de planeación, desarrollo urbano y obras públicas del municipio de conformidad con la legislación aplicable; (...)

De este marco normativo antes manifestado, se desprende la facultad legal del estado y del municipio, para actuar dentro del territorio y dentro de su ámbito jurídico de validez, para construir leyes, reglamentos y políticas públicas encaminadas a la planeación, el desarrollo urbano y obras públicas.

Primeramente, es trascendente recalcar que la autoridad para llevar a cabo la ejecución de la obra pública dentro de su circunscripción territorial y para poder llevar a cabo políticas públicas en los rubro señalado; es preciso que la autoridad administrativa antes y durante su gestión, investigue y detecte las necesidades, conflictos y áreas de oportunidad que deberá abordar en su plan de acción, las cuales deben de estar plasmadas en un plan estratégico que se denomina Plan de Desarrollo.

De estos planes de desarrollo emergen las políticas públicas, programas y acciones que los gobiernos en turno llevarán a cabo y bajo los cuales guiarán su trabajo, durante el tiempo que el gobernante se encuentre al frente de la administración pública.

Siedenberg considera que la planificación es una – “aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar los cursos de acción alternativos con vistas a la toma de decisiones adecuadas y racionales, que sirvan de base para la acción futura”.²³ –

Buarque por su parte explica que la planificación consiste en un – “proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado”.²⁴ –

Sin duda alguna, la concepción de Buarque es más afín al pensar de una servidora; sin embargo creo que mezclándolo con el concepto de Siedenberg, podemos formar una acepción aún más grande y que podría traducirse de la

²³ Siedenberg, D., *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2010. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332017000301149&script=sci_arttext

²⁴ Buarque, Sergio C., *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, Brasilia, INCRA/IICA, 1999. disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332017000301149&script=sci_arttext

siguiente manera *“la planificación es la construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias, para prever la toma de decisiones adecuadas y racionales que lleven a un futuro deseado”*.

Siendo así, que claramente podemos observar que el estado y el municipio deben escuchar y tomar en cuenta a la población que gobiernan o pretenden gobernar; la cual planteará sus necesidades y marcará el punto de partida para la creación de las soluciones y el plan de acción que las entidades administrativas deberán proponer y poner en marcha para su correcta ejecución; todo esto con el fin de crear un lugar mejor para vivir.

La autoridad estatal debe de realizar su Plan Estatal de Desarrollo siguiendo la línea plasmada dentro del Plan Nacional de Desarrollo y a su vez el gobierno municipal, debe de guiarse para la elaboración de su Plan Municipal de Desarrollo en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo; sin dejar a un lado que estos deben de estar situados en tiempo y espacio a la sociedad actual, de contemplar las necesidades y opiniones que en ese momento esta requiera.

Sin embargo, es imperante mencionar nuevamente que los Planes tanto estatales como municipales de Desarrollo, al tener un tiempo de vida de 6 y 3 años respectivamente; se quedan inconclusos en la práctica y en su cumplimiento, dificultando con ello su continuidad y eficacia; ya que su conformación y permanencia está supeditada tristemente en simples promesas de campañas políticas y del partido político del gobernante que llegue administrar.

Así mismo, a la fecha y debido a la evolución constante y acelerada en la ciudad de Querétaro, el marco normativo no ha ido a la par en la construcción de leyes o lineamientos en el ámbito estatal y municipal que protejan, prevean y den solución adecuada a temas de desarrollo urbano, movilidad y obre pública; puesto que

algunas de ellas se han quedado estancadas y otras más van avanzando a un ritmo más lento y pausado.

Algunas de las normas y lineamientos más relevantes en estas materias, que requieren un trabajo técnico y a conciencia para su reforma y adecuación al momento actual son: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, Ley de Obra Pública del Estado de Querétaro, Ley de Protección Ambiental Para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro, Reglamento de Construcción del Municipio de Querétaro y los Lineamientos para la Administración y Ejecución de Recursos Públicos para Obras y Acciones.

Una vez que este trabajo se logre, es de suma importancia que no se deje a la voluntad política de los gobernantes; puesto que su reforma y publicación es necesaria para que la población pueda reclamar a estos su cabal cumplimiento.

Justo en este punto, es necesario poner sobre la mesa que no todo en estas leyes es malo, ya que como sabemos las normas jurídicas son reglas que regulan la conducta de los individuos en sociedad, que emanan de un poder público y cuyo cumplimiento no está sujeto a la voluntad de los gobernados, sino que su acatamiento es obligatorio; como decía Kelsen, una norma jurídica es aquella que tiene aparejada una sanción y es por ello, que las leyes establecen reglas generales, facultades y obligaciones para las personas y para la autoridad administrativa, así como sanciones para quien no prevea su cumplimiento; con el firme propósito de que su espíritu sea comprendido y acatado.

Es entonces en la ejecución de la norma, donde aparece la deficiente y carente aplicación de la misma, donde el ser humano busca llevar a la interpretación personal lo plasmado en los ordenamientos jurídicos; es el momento en el cual los funcionarios y servidores públicos que se encuentran en el poder abusan del mismo, trasgiversando lo que el marco normativo señala y corrompiendo a su conveniencia

requisitos, personas, plazos, calidad, recurso público, espacio físico, medio ambiente, entre otros.

Siendo entonces el escenario perfecto para que se omita el espíritu de la norma y se ejecute el capricho de quien gobierna; punto exacto en el cual surgen las violaciones a las normas jurídicas y de derechos humanos adquiridos tales como el plasmado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.” (...)

No cabe duda que el problema toral de la ejecución administrativa de la norma en materia de obra pública; es la falta de conciencia sobre los recursos públicos y naturales; ya que se ha convertido más en un negocio de amigos en el cual se beneficia un círculo pequeño de personas que buscan más el beneficio personal que el bien común; también se debe al escaso criterio para sopesar el costo-beneficio de las obras realizadas, ya que se gastan grandes montos ya sea en obras pequeñas, medianas o grandes hablando de su dimensión física, se ejecutan obras sin estudios previos que reflejen la necesidad real de la inversión y el impacto social que tendrán.

Si bien es cierto que debido al crecimiento poblacional que a diario va en aumento en nuestra ciudad, las obras públicas ejecutadas por el Estado y el Municipio son fundamentales para habilitar vialidades, lugares recreativos y culturales; también es cierto que esto puede hacerse de manera planeada y a su vez debe de analizarse la forma de ejecución y la necesidad primera en donde deban aplicarse los recursos públicos; puesto que existen muchos centros de población dentro de la metrópoli que necesita infraestructura urbana, como lo son redes de agua potable, alcantarillado, saneamiento, electricidad, entre otros.

Los gobiernos que han estado administrativamente al frente de esta metrópoli en los últimos 10 años, han apostado a construir obras magnánimas en tamaño y diseño, cerca del ojo público, en las cuales se plasme su sello propio ya sea poniendo el logo de la administración o incluyendo sutilmente una inicial de su nombre en el diseño arquitectónico, han querido demostrar grandeza y belleza en los diseños; sin embargo, han derrochado al por mayor recurso público, generan un caos vial en la ciudad, talan y acaban con la poca vegetación que aún se tiene en la zona conurbada; en pocas palabras, han dejado de lado el costo, la funcionalidad y necesidad de las obras, así como de la utilidad pública y el bien común que deben generar.

Han olvidado que al ser un Estado en continuo desarrollo existe la necesidad latente y plausible de que la inversión del recurso público se realice hacia la periferia y no sólo en el centro turístico de la ciudad; se tienen que dignificar las colonias populares, ejecutar obras bajo tierra como lo son el cableado subterráneo y las redes de conducción de agua potable y saneamiento.

Enrique Tierno Galván manifiesta que – “Todos tenemos nuestra casa, que es el hogar privado, y la ciudad, que es el hogar público”²⁵ – por ello, es importante que cada persona conozca, contribuya y demande el quehacer de las autoridades en el hogar público, siendo este el espacio físico en el cual se desenvuelve la sociedad; por ello es importante que analicemos como a pesar de que existe lineamientos encaminados a observar y revisar que los recursos públicos se apliquen de manera correcta y de acuerdo a la necesidad de los centros de población en materia de obra pública; las autoridades administrativas omiten la norma jurídica y la aplican a su real entender.

Y debido a esta mala aplicación de la norma y a la falta de aplicación de sanciones ejemplares a los funcionarios o servidores públicos que cometen dichas

²⁵ Vázquez-Mellado Zolezzi Jorge. *“El Nuevo Santiago de Querétaro. Problemas y soluciones de la metrópolis”*. Nuevo urbanismo Latinoamericano. México 2009.

faltas; es que Querétaro hoy iniciando el año de 2019, viene arrastrando graves problemas de movilidad, de malos olores provocados por los pozos de visita, de daño al medio ambiente, de alta oferta de viviendas y crecimiento desordenado, de inseguridad, de un declive evidente en la calidad de vida de los queretanos y queretanizados.

2.4. EL *BONUM COMMUNE* DESDE LA PERCEPCIÓN JURÍDICA Y SU TRADUCCIÓN REAL EN MATERIA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y OBRA PÚBLICA

Todos hemos escuchado más de una vez hablar sobre el “bien común”²⁶, es un término que en la vida cotidiana se maneja de forma regular tanto en la *vox populi* como en boca de las autoridades del Estado o bien de la mano de los medios de comunicación; sin embargo cuando nos cuestionamos que es en realidad el famoso “bien común” pocos son aquellos los que pueden describirlo con exactitud.

El *bonum commune* en una acepción general, podemos describirlo como el estado óptimo de todos los miembros dentro de una comunidad, es también de acuerdo a la filosofía aristotélica-tomista el fin último del Estado, el objetivo hacia el cual deben ir encaminadas todas las políticas públicas y acciones de los representantes de la sociedad en el gobierno.

Jurídicamente podemos señalar que el “bien común” se plasma en el derecho de cada Estado, y al ser este un instrumento ordenador de la sociedad, su finalidad máxima es obtener lo que esa sociedad se propone; esto es materializar las aspiraciones de la comunidad, las cuales por naturaleza siempre las llevará a buscar su propio bien y subsistencia; es aquí donde se visualiza el bien común.

²⁶ Puede afirmarse que el bien común es la finalidad social suprema hacia la cual tienden todos los objetivos del hombre; de tal manera que la justicia, el orden, la paz y la seguridad son como las bases en que se asienta el bienestar colectivo. Y como es una finalidad Suprema de la sociedad -y no del derecho aisladamente considerado-, el bien común es en definitiva el último intérprete de esos otros fines exclusivamente jurídicos, el que juzga su oportunidad, el que dirime sus conflictos, el que hace prevalecer a uno sobre otro y el que encausa a todos, teniendo en consideración las circunstancias sociales a que debe adecuarse el derecho. Por lo cual puede llegarse a la conclusión de que las normas jurídicas tienen también, como su finalidad más elevada y remota, el bien común. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/bien-com%C3%BAn/bien-com%C3%BAn.htm>

De este primer acercamiento al significado del bien común podemos concluir que el “*bonum commune*” no es igual para todas las sociedades o todos los estados; cada comunidad tiene su bien común respectivo y éste se centra en el bienestar colectivo de la sociedad anteponiéndolo al bien personal o individual.

El estudio del bien común ha llevado a los grandes juristas a plantearse una concepción *a priori* y una concepción *a posteriori* de este; la primera se refiere al bien común prestablecido y que abarca a todos los miembros de una sociedad al cual deben constreñirse, mientras que la segunda se encamina a que el bien se produce de manera aproximada y este puede modificarse durante el proceso político.

Es por lo anterior que el bien común es un concepto amplio de discusión y el cual para el caso específico de este trabajo, lo vamos a contemplar como “la satisfacción colectiva que las autoridades del estado deben siempre anteponer al momento de realizar la planeación, el desarrollo urbano y las obras de infraestructura dentro del territorio del Estado”; esto es, los gobernantes siempre deben de partir de la idea de que la planeación, el desarrollo y la obra dentro del territorio, debe de producir un pleno bienestar comunitario, el cual se verá claramente reflejado en la legitimación de estas acciones y políticas públicas de manera directa por la sociedad en su conjunto.

Dicha acepción del bien común y adoptando por una servidora la filosofía aristotélica-tomista, debe de ser el fin último del Estado (autoridad), debe de ser el objetivo a cumplir y bajo el cual deben encaminarse cada una de sus acciones y políticas públicas en materia de desarrollo urbano y obra pública; para que ello afiance su gobierno y responda a la confianza que la comunidad le ha brindado para gobernarlos.

CAPÍTULO TERCERO

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTO PERMANENTE Y ORDENADOR DEL DESARROLLO URBANISTICO DEL ESTADO

3.1 LA PROPUESTA

Como lo he venido señalando a lo largo de este trabajo, la planeación en materia de desarrollo urbano y obra pública es un tema que se ha dejado al arbitrio de un círculo pequeño de personas dentro de la sociedad queretana; esto es, ya que si bien se parte de que el “Plan Estatal de Desarrollo” es creado primeramente por un personaje y fiel aspirante al mayor cargo político dentro del Estado, cuya base para su elaboración son las supuestas “necesidades expresadas por la población” durante sus tantos y tantos eventos de campaña y que posteriormente estas “necesidades” son expuestas en consenso a los pocos que llegan a asistir a las mesas temáticas de trabajo en las cuales ya se establece de manera clara el camino por el cual el ya ganador político quiere guiar a la población sin dar pie a que estos “ejes” sean modificados.

Es por ello que propongo en primer lugar que el “Plan Estatal de Desarrollo” sea creado por la sociedad misma en su conjunto y que se apoye de doctos en materia de planeación, desarrollo, obra pública, infraestructura, así como por juristas, politólogos, sociólogos, historiadores, entre otros; que su creación surja de las entrañas de la sociedad y no de visitas a modo de políticos; que su periodo de aplicación, instrumentación, ordenación y ejecución sea realizado por un periodo de 15 años con la posibilidad de irse reformando parcialmente cada 5 años para adaptarse a la sociedad moderna y a su crecimiento.

Esta propuesta implicaría una reforma a la “Ley de Planeación del Estado de Querétaro” en sus artículos 4 fracción II, 18, 19 y 25; así como del Capítulo Tercero denominado Del Sistema Estatal de Concertación Social los artículos 36, 40 y 41;

del Capítulo Cuarto Del Plan Estatal de Desarrollo y los programas los artículos 43 y 44; y del Título Tercero Capítulo Único De Las Responsabilidades los artículos 60.

La reforma consistiría en lo siguiente:

Artículos actuales:

LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 4. La planeación estatal será democrática, integral, abierta, inclusiva, sistemática y su ejercicio tendrá por objeto:

(...)

II. Promover la participación democrática de la sociedad civil en las acciones de planeación del Poder Ejecutivo del Estado, a través del Sistema Estatal de Concertación Social; y

Artículo 18. La sociedad civil es un elemento fundamental que también integrará el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo y participará mediante los mecanismos que esta Ley establece en el Sistema Estatal de Concertación Social.

Artículo 19. Corresponderá a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, dentro del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...)

II. Coordinar el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y cuidar que éste cumpla con los objetivos y funciones que se le asignen;

III. Convocar a las reuniones plenarias del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro; y

IV. Las demás que le señalen esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 25. Para su funcionamiento, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro, se integrará de la siguiente forma:

I. Un Presidente, que será el Gobernador del Estado;

II. Un Coordinador General que será el titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado;

III. Un Coordinador de Control y Evaluación, que será el titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado;

(...)

Capítulo Tercero

Del Sistema Estatal de Concertación Social

Artículo 36. Los Consejos de Concertación Ciudadana, son instancias conformadas por miembros de la sociedad civil y funcionarios del sector público, que podrán participar en el proceso de planeación del desarrollo del Estado, a invitación expresa del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro.

Artículo 40. Las funciones básicas de los Consejos de Concertación Ciudadana serán las siguientes:

(...)

II. Promover la consulta a la sociedad, en el marco de la planeación participativa;

(...)

VI. Derogado.

VII. Colaborar, a invitación expresa, en el seguimiento y evaluación del avance de los programas gubernamentales;

VIII. Derogado

Artículo 41. Los Consejos de Concertación Ciudadana se integrarán de la siguiente forma:

I. Un Coordinador General, que será un miembro de la sociedad civil quien deberá reunir los requisitos de representatividad social y conocimientos técnicos relacionados con la materia y que preferentemente no tenga un cargo partidista. Estos requisitos estarán desarrollados en la convocatoria que al efecto emita el Poder Ejecutivo del Estado;

II. Un Secretario Técnico, que será el titular de la dependencia estatal de gobierno que corresponda por la materia;

III. Un asesor técnico, que podrá ser el titular de la dependencia federal correspondiente;

IV. Las comisiones de trabajo que el Coordinador del Consejo determine;

V. Los representantes de los Consejos Municipales de Participación Social correspondientes;

VI. Los demás integrantes que se requieran para su eficaz funcionamiento, a invitación del Gobernador del Estado; y

VII. Un representante de la Legislatura del Estado, en su caso. La operatividad de los Consejos de Concertación Ciudadana se regirá de acuerdo a la reglamentación respectiva.

Capítulo Cuarto

Del Plan Estatal de Desarrollo y los programas

Artículo 43. El Plan Estatal de Desarrollo será elaborado con la coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y aprobado por el Gobernador del Estado a más tardar el 25 de noviembre del año en que inicie su gestión.

Una vez aprobado, se mandará publicar una síntesis del mismo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga". La vigencia del plan no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Artículo 44. El Plan Estatal de Desarrollo deberá estructurarse a partir de las vertientes de acción, en las cuales se integrarán los compromisos fundamentales de gobierno.

El Plan deberá señalar los propósitos y objetivos de desarrollo integral del Estado, las prioridades y estrategias respectivas. Asimismo, deberá contener lineamientos de política para orientar la planeación estatal.

Título Tercero

Capítulo Único

De Las Responsabilidades

Artículo 60. A los servidores públicos de la administración pública del Estado y del Municipios, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, se les impondrán las sanciones correspondientes, de acuerdo con lo previsto en la ley de la materia y reglamentos respectivos en su caso.

Propuesta de reforma:

LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 4. La planeación estatal será democrática, integral, abierta, inclusiva, sistemática y su ejercicio tendrá por objeto:

(...)

II. Promover la participación democrática y directa de la sociedad civil en las acciones de planeación del Poder Ejecutivo del Estado, a través del Sistema Estatal de Concertación Social, quienes trabajarán conjuntamente con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal; y

Artículo 18. La sociedad civil es un elemento fundamental e integrador en el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, el cual actuara conjuntamente con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal mediante los mecanismos que esta Ley establece en el Sistema Estatal de Concertación Social.

Artículo 19. Corresponderá a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, dentro del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...)

II. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de las finanzas públicas del Estado.

III. Participar como Coordinador Financiero en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y cuidar que éste cumpla con los objetivos y funciones que se le asignen;

IV. Verificar que las operaciones en las cuales se utilice recurso público prevean el cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y los programas; y

V. Las demás que le señalen esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 25. Para su funcionamiento, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro, se integrará de la siguiente forma:

- I. Un Presidente, que será el Gobernador del Estado;*
- II. Un Coordinador General que será un representante de la sociedad civil calificado y que acredite su expertis en materia de Planeación, Desarrollo Urbano y Obra Pública, el cual será elegido por los Consejos de Concertación Social.*
- III. Un Coordinador Financiero que será el titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado; y*
- III. Un Coordinador de Control y Evaluación, que será el titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado;*
- (...)*

Capítulo Tercero

Del Sistema Estatal de Concertación Social

Artículo 36. Los Consejos de Concertación Ciudadana, son instancias conformadas por miembros de la sociedad civil, por profesionistas en derecho, arquitectura, ingeniería, planeación, sociología, historiadores, politólogos, entre otros y funcionarios del sector público, que podrán participar en el proceso de planeación del desarrollo del Estado, quienes participarán a través de 3 representantes designados previamente a las sesiones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro.

Artículo 40. Las funciones básicas de los Consejos de Concertación Ciudadana serán las siguientes:

(...)

II. Promover y propiciar siempre la consulta a la sociedad, en el marco de la planeación participativa;

(...)

VI. Participar en la elaboración de propuestas en materia de movilidad;

VII. Participar de manera activa en el seguimiento y evaluación del avance de los programas gubernamentales;

VIII. Elegir cada 3 años a un representante que funja como Coordinador General dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley reglamentaria.

XI. Denunciar ante la Contraloría del Estado la mala o nula ejecución, atención, probidad y honradez de las autoridades administrativas del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas.

Artículo 41. Los Consejos de Concertación Ciudadana se integrarán de la siguiente forma:

I. Un Coordinador General, que será un miembro de la sociedad civil quien deberá reunir los requisitos de representatividad social y conocimientos técnicos relacionados con la materia y que no tenga un cargo partidista. Estos requisitos estarán desarrollados en la convocatoria que al efecto emita el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro;

(...)

VI. Los demás integrantes que se requieran para su eficaz funcionamiento, a invitación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro; y

(...)

Capítulo Cuarto

Del Plan Estatal de Desarrollo y los programas

Artículo 43. El Plan Estatal de Desarrollo será elaborado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro con la colaboración directa de los Consejos de Concertación Ciudadana, las Secretarías del Ejecutivo Estatal y la población en general; el cual será aprobado por el Gobernador del Estado el 01 de enero de cada 10 años, contados a partir del año 2021.

Por lo tanto el Plan deberá de elaborarse y someterse a las mesas de análisis en los 3 últimos meses del año.

Una vez aprobado, se mandará publicar una síntesis del mismo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" y en el periódico de mayor circulación y venta en el Estado de Querétaro. La vigencia del plan será de 10 años ya que contendrá consideraciones y proyecciones a largo plazo.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro podrá solicitar al séptimo año de vigencia del plan una modificación al mismo; siempre y cuando esta se encuentre sustentada en estudios técnicos que avalen la reforma y que se justifique plenamente su modificación por la modernización del Estado y el crecimiento de la sociedad dentro del territorio.

Artículo 44. El Plan Estatal de Desarrollo deberá estructurarse a partir de las vertientes de acción, en las cuales se integrarán las necesidades primigenias de la sociedad en concordancia con el crecimiento proyectado de la metrópoli.

El Plan deberá señalar los propósitos y objetivos de desarrollo integral del Estado, las prioridades y estrategias respectivas. Asimismo, deberá contener lineamientos de política para orientar la planeación estatal.

El Plan no estará supeditado al orden de gobierno en turno por lo que su ejecución y acatamiento debe de ser íntegro y respetado por todo el aparato gubernamental.

Título Tercero

Capítulo Único

De Las Responsabilidades

Artículo 60. A los servidores públicos de la administración pública del Estado y del Municipios, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, se le impondrán las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro y la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

CREACIÓN DEL ARTÍCULO:

Artículo 41 Bis. Corresponderá Coordinador General, dentro del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Promover e impulsar a nivel estatal la participación activa de la sociedad a través de los Consejos de Concertación Ciudadana en los procesos que integran el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo;*
- II. Coordinar el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y cuidar que éste cumpla con los objetivos y funciones que se le asignen;*
- III. Convocar a las reuniones plenarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro; y*
- IV. Las demás que le señalen esta Ley y otros ordenamientos aplicables.*

Esta primer reforma propuesta permitiría que la ciudadanía a través de un persona docta en la materia, que está se encuentre representa al mismo nivel que las autoridades administrativas dentro del *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro*, organismo del Estado que se encarga de entretejer de manera trasversal el *Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo* a través del cual se crearan e implementarán las acciones de planeación en el territorio del Estado. Asimismo, se reforzarán los Consejos de Concertación Ciudadana al implementar su participación de manera directa en cada una de las sesiones del *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro* y no se dejará al arbitrio de una invitación expresa. En este tenor, también se propone restarle poder al Ejecutivo Estatal y que a través *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro* que es un órgano colegiado se emitan las convocatorias para el Coordinador General de los Consejos de Concertación Ciudadana y que a su vez los integrantes del Comité puedan invitar a más integrantes para su funcionamiento; permitiendo con ello una verdadera participación ciudadana en la toma real de decisiones en materia de Planeación y Desarrollo.

Para mayor soporte y de acuerdo al planteamiento realizado por una servidora, también se considera modificar el plazo de vigencia del Plan Estatal de Desarrollo, el cual se formula que sea de 10 años, entrando en vigencia en el año 2021; contando con 3 meses previos al final del año que antecede para elaborarlo y consensuarlo. Quedará establecido en este nuevo articulado que el Plan no estará subordinado al gobierno en turno, sino que al contrario; el Gobierno que llegue al poder tendrá que acatar y cumplir los postulados del Plan, así como adecuarlo a sus programas y políticas públicas.

Como ya ha sido expresado a lo largo del trabajo, no existe una sanción real que aqueje a la autoridad administrativa por el incumplimiento de sus directrices; por ello en la presente propuesta se señala que de no cumplir a cabalidad con lo

establecido en el Plan y de no generar programas y políticas públicas acordes a su fiel cumplimiento, se sancionará de acuerdo a la siguiente reforma propuesta a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro y la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro:

Artículos actuales:

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 35. Incurrirán en faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y faltas de particulares, quienes actualicen los supuestos previstos por la Ley General.

LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés general.

Tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

(...)

Propuesta de reforma:

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 35. Incurrirán en faltas administrativas no graves y faltas de particulares, quienes actualicen los supuestos previstos por la Ley General.

Además de los supuestos previstos por la Ley General, incurrirán en faltas administrativas graves:

- I. El servidor público que de acuerdo a sus funciones no cumpla o haga cumplir lo estipulado en el Plan Estatal de Desarrollo.*

LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés general.

Tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

La responsabilidad extracontractual, así como la deficiente o nula ejecución del Plan Estatal de Desarrollo a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

(...)

Esta última modificación propuesta, le dará el poder coercitivo al Plan Estatal de Desarrollo que tanta falta le ha hecho en estos últimos años, para que con ello los ciudadanos puedan reclamar a la autoridad el cumplimiento fehaciente de lo estipulado en este instrumento ordenador y así podrán tanto los servidores públicos, como el Estado responder por la no ejecución o la mala ejecución del Plan.

Es importante señalar que después de esta Reforma propuesta a la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, sería imperioso modificar la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro y el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, para con ello empatar estas modificaciones y ampliarlas para su consecución final.

Sin duda la propuesta plasmada en este último capítulo es sumamente ambiciosa y trastoca las fibras más sensibles de la clase política de nuestro Estado, ya que al modificar en esencia la forma de creación e implementación del instrumento ordenador del desarrollo del mismo, le quita sin duda un poder importante de manipulación y corrupción al Gobierno en turno y a su círculo de hacendados políticos; pero no debemos olvidar que partimos de una visión tripartita del Estado, donde los pesos y contrapesos deben encontrarse equilibrados y al estar bajo un gobierno democrático, los ciudadanos (población) debemos de defender de las manos feroces y de las mentes limitadas y sin escrúpulos a nuestra tierra, nuestro territorio en el cual nos desarrollamos, debemos cuidar el equilibrio ecológico y crear políticas sustentables que vayan de la mano con nuestro ecosistema; no podemos seguir permitiendo que coarten nuestra voz y que los malintencionados políticos se continúen haciendo ricos a nuestras costillas y en menoscabo de nuestra casa pública.

Es por esto que la propuesta es real y palpable, permitirá que la sociedad, los profesionistas, los expertos, los servidores públicos y también la clase política de manera equilibrada participen en la construcción de un Plan Estatal de Desarrollo que genere el bien común y proteja el interés público.

El darle dientes al Plan Estatal de Desarrollo y ligar su aplicación e inejecución a Leyes secundarias, permitirá que la autoridad administrativa se tome más en serio su ejecución y la puesta en marcha de los programas y políticas públicas que lo respaldarán; ayudará de manera plausible a la disminución del cohecho en materia de obra pública, a la aminoración de la aprobación desmedida de cambios de uso

de suelo sin necesidad y por mero capricho del bolsillo político, a la reducción de políticas públicas y programas sin un fin en concreto.

Como resultado de estas adecuaciones obtendremos un instrumento jurídico ordenador en materia de planeación y desarrollo urbano cuya esencia plasme el sentir y las necesidades reales de la población; traerá aparejada la participación ciudadana y la legitimación directa del actuar del gobierno al crear obras e infraestructura sustentable y requerida por la sociedad; apremiará el buen trabajo de los servidores públicos y funcionarios en el poder, sin que estos menoscaben el erario público, ya que su función será el crear políticas y programas encaminados a la ejecución máxima del Plan.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he venido plasmando mi sentir respecto a la planeación, desarrollo urbano, obra pública e infraestructura; todo esto ligado al Plan Estatal de Desarrollo y sin duda me he dado cuenta de todos los pequeños recovecos que existen en esta premisa.

No me encuentro en contra del desarrollo y el crecimiento; sin embargo como se ha plasmado en las líneas que antecede, este crecimiento debe de ser previamente planificado por quienes ostentan el poder de la mano con la población que habita en dicho territorio, ello debidamente soportado en estudios ambientales, dictámenes técnicos y científicos que se encuentren encausados a propiciar un desarrollo ordenado, amigable con el ecosistema y generoso con el bien común; que respete la legislación creada por el hombre y que abrace desde su origen, la idea de generar crecimiento sustentable sin que este sea acosta del mal uso y despilfarro del recurso público.

El Plan Estatal de Desarrollo debe de ser un instrumento ordenador y coercitivo, no un simple papel de buenas intenciones; sin duda alguna, que su origen parta de la creación política más que de la jurídica es la que hace que dicho instrumento sea generador de tanta controversia y tanta manipulación, permite que los postulantes a gobernadores lo utilicen como un mecanismo de chantaje en lugar de ser un mecanismo de legitimación.

La administración pública debe de volver a las manos de los doctos en esta materia, de las personas que han trabajado con ahínco para mantener y mejorar los procesos dentro de los entes gubernamentales; debe de garantizarse la permanencia de quienes ejecutan bien su trabajo y no estar al contentillo de la clase política que llega cada 6 o 3 años al gobierno; por ello la implementación del Plan Estatal de Desarrollo se ve mermada, ya que ahora la elección de los creadores de las políticas públicas y programas encaminados a su cumplimiento van más de la

mano a compadrazgos y pago de deudas políticas, que a personas que sepan de la construcción y elaboración de estas herramientas gubernamentales que ayuden fuertemente a llevar a buen puerto el Plan.

La idea de que el Plan de Desarrollo permee en la sociedad es con el fin de que observen su importancia y revaloren su participación activa como ciudadanos dentro del gobierno, que opinen, se opongan, proponga y aplaudan lo que se crea o se desarrolla; que vislumbren las dificultades que se presentan al no saber cómo crear un documento instrumentador de desarrollo y de política gubernamental, pero sobre todo que aporten ideas a los que puedan construir firmemente este documento.

El equilibrio tan anhelado y buscado por todos entre el ecosistema, la sociedad y la obra pública, se logrará en el momento en que se deje de ver por los intereses personales, en el momento en que se deje de dar prioridad a banalidades y se construya obra real con beneficio real, en el momento en que las obras e infraestructura convivan todas a la par y sean sostenibles para el Estado y que este deje de estar invirtiendo en rehacerlas cuando sólo debe mantenerlas.

El vivir bien no tiene por qué ser a costa de un alto precio, no tiene por qué derrocharse el recurso público cada cambio de gobierno, no tiene por qué costarnos trasladarnos a centros de población en la periferia de la metrópoli donde la infraestructura básica como agua, drenaje y luz aún no llegan, o donde no tengamos un sistema respetable de transporte público para trasladarnos.

Vivir bien es vivir en armonía con el ecosistema, con los sistemas de movilidad, con la infraestructura provista por el Estado, vivir bien es planear lo quiero hacer y saber cómo hacerlo eficientando recursos y disminuyendo riesgos.

BIBLIOGRAFÍA

ARREDONDO GALVÁN Francisco Javier, "Personas Físicas Nacionales y Extranjeras. Régimen Jurídico" Colección de Temas Jurídicos en Breviarios, Núm. 8, Ed. Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2002.

BUARQUE, Sergio C., *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, Brasilia, INCRA/IICA, 1999. disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332017000301149&script=sci_arttext

Cuadernos de Arquitectura y Nuevo Urbanismo Publicación Periódica de la Cátedra de Arquitectura y Nuevo Urbanismo Departamento de Arquitectura del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Querétaro. N.1 Agosto 2006.

El nuevo urbanismo, la experiencia Seaside, Florida.

GOTTMAN 1973, p. 185; cit. por Prévélakis 1995.

GUTIÉRREZ CHAPARRO Juan José. "Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución". Revista URBANO 19. Págs. 52-63. Concepción, Chile. Mayo 2009.

FRANCESC PEREMIQUEL Lluch - Dr. Arquitecto Professor titular del Departament de Urbanisme i Ordenació del Territori - UPC peremiquel@coac.ne

SIEDENBERG, D., *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2010. Disponible en

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S004186332017000301149&script=sci_ar
ttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S004186332017000301149&script=sci_ar
ttext)

VÁZQUEZ-MELLADO ZOLEZZI Jorge. "El Nuevo Santiago de Querétaro. Problemas y soluciones de la metrópolis". Nuevo urbanismo Latinoamericano. México 2009.

HEMEROGRÁFICA

CHALLENGER Antony, Gerardo Bocco, Miguel Equihua, Elena Lazos Chavero y Manuel Maass. www.revista.inecc.gob.mx/article/download/227/244

Grupo Aduar, 2000. Biblio3W REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 Vol. XXI, núm. 1.149 5 de febrero de 2016.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Ley de Planeación.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro.

Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

SITIOS EN RED

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/economia/pib.aspx?tema=me&e=22>

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22>

http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=3

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/bien-com%C3%BAn/bien-com%C3%BAn.htm>

<https://quesignificado.com/psicosocial/>

<https://urbesblog.wordpress.com/2017/08/29/el-nuevo-urbanismo/>

EL PLAN ESTATAL



**PLAN ESTATAL
DE DESARROLLO
QUERÉTARO
2016 · 2021**

Dirección General de Bibliotecas UAQ