

10  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**  
**" ACATLAN "**



**LA PLANIFICACION REGIONAL COMO INSTRUMENTO  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO  
URBANO EN EL VALLE DE MEXICO.**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**  
**Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A**  
**HUMBERTO GUTIERREZ SALAZAR**



**NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEXICO**

**1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE.

### INTRODUCCION

I

#### Capítulo I.

#### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- Estructura Orgánica de la Administración Pública Mexicana.	1
a).- Sector Centralizado.	2
b).- Sector Descentralizado.	3
c).- Sector Desconcentrado.	4
2.- El Departamento del Distrito Federal.	5
a).- Estructura Orgánica.	6
b).- Funciones.	8
3.- El Municipio.	10
a).- Estructura Orgánica.	11
b).- Funciones.	11

#### Capítulo II.

#### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE PLANIFICACION REGIONAL Y URBANIZACION.

1.- Antecedentes Históricos de la Planificación Regional.	13
2.- Conceptos Básicos.	16
a).- Planificación.	16
b).- Crecimiento.	17
c).- Desarrollo.	18
d).- Región.	19
e).- Polo de Desarrollo.	20
3.- Planificación Regional.	22
a).- De una región aislada.	23
b).- A escala nacional.	23
4.- Urbanización.	25
a).- Definición de conceptos básicos.	25
a.1. "Lo urbano" y "lo rural".	25
a.2. Area metropolitana.	27
a.3. Ciudad.	28
a.4. Otros conceptos.	28

b).- Proceso Urbano en México.	29
b.1. Antecedentes históricos.	30
b.2. Situación actual.	35

### Capítulo III

#### ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL DEL VALLE DE MEXICO.

1.- Antecedentes Históricos del Valle de México.	38
2.- Diagnóstico de la Situación Actual.	44
a).- Aspectos Geográficos.	45
b).- Aspectos Políticos.	50
c).- Aspectos Sociales.	56
d).- Aspectos Económicos.	75
e).- Política Urbana en el Distrito Federal.	93
f).- Diagnóstico General.	98

### Capítulo IV.

#### ELABORACION DE UN PLAN REGIONAL DE URBANIZACION EN EL VALLE DE MEXICO.

1.- Determinación de Objetivos.	106
a).- Objetivos Regionales.	107
b).- Objetivos Municipales.	107
c).- Objetivos Específicos.	109
2.- Diseño de la Estrategia.	111
2.1. Nivel Normativo-Institucional.	112
2.2. Nivel Económico-Social.	115
3.- Trayectoria de las Variables.	117
4.- El Programa de Política Económica.	119
a).- Gasto Público.	120
b).- Empresa Pública.	121
c).- Financiamiento del Desarrollo Urbano.	122
d).- Vinculación con la Economía Nacional e Inter- cional.	123
e).- Capacitación y Productividad.	124
5.- Proporción de una Nueva Figura Jurídico-Administra- tiva.	125

CONCLUSIONES.	129
BIBLIOGRAFIA.	132
CITAS TEXTUALES.	135

## INTRODUCCION

Uno de los grandes problemas nacionales de los países en vías de desarrollo, es el crecimiento heterogéneo de sus regiones; específicamente, el desmedido y descontrolado crecimiento de sus áreas urbanas. México no escapa a tales circunstancias.

Por un lado, la creación de problemas que acarrea consigo el crecimiento sin control de la población en el Valle de México; y por otro, las limitaciones económicas que mantiene el aparato administrativo público para satisfacer necesidades de empleo, vivienda, educación, transporte y otras de la misma población. Nos lleva a reflexionar acerca de la urgente necesidad de cambiar la mentalidad con respecto a la solución de esta problemática.

En los últimos diez años, el crecimiento desmedido de la ciudad de México y su zona metropolitana ha llegado a tales extremos, que el gobierno federal tiene que considerar el Valle de México como una región urbana, que debe reorganizarse en sus aspectos políticos, administrativos públicos, geográficos y económicos. Hablando en términos de "espacio", la región del Valle de México debe considerarse una unidad económica, que no se puede separar por cuestiones jurídicas; la administración pública no debe ser ciega a la dinámica de la realidad.

Así, se explica la ineficacia de un sistema administrativo público en el Valle de México; lo impráctico, operativamente hablando, de los servicios públicos que tienen una coordinación totalmente alejada de la zona en que se otorgan; el con--

tacto esporádico de los funcionarios públicos con todas las zonas de su jurisdicción; la imposibilidad de elaborar programas de reforma administrativa, por lo heterogéneo de las zonas y - los límites políticos rebasados por la dinámica socioeconómica de la región; la falta de coordinación entre las diferentes dependencias, dado su origen o nivel jerárquico, al intentar resolver un problema común al área metropolitana, ya que son varios los órganos centrales que emiten decisiones; y por último, la dualidad de criterios para estructurar las tasas fiscales, en poblaciones que tienen íntima relación y proximidad geográfica, pero distinta autoridad pública.

Todo esto impulsa a meditar sobre posibles alternativas de solución a este problema. En primer lugar, convenir en adoptar nuevos instrumentos teóricos a la administración pública; y en segundo, estructurar una estrategia a seguir.

En este trabajo, se mantiene la decisión y posición de que el retomar un instrumento como es la Planificación Regional, - no es nuevo; lo novedoso consistirá en el enfoque. Y por su parte la estrategia, se resumirá a un plan global de desarrollo urbano de la región del Valle de México, que tenga como objetivo reordenar las jurisdicciones políticas, adecuándose a la dinámica socioeconómica. Asimismo, reconsiderar las funciones del Departamento del Distrito Federal, en una nueva figura jurídica administrativa, que planifique el desarrollo urbano en la región, por un lado; y por otro, que otorgue un servicio público eficiente y constante.

**CAPITULO I**

## I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Las características muy peculiares del desarrollo del Valle de México, nos lleva a examinar en primer lugar la estructura administrativa que ha mantenido el sector público en la región, dentro de dicho fenómeno; además, resumir los principios generales de organización del mismo, en el sentido teórico, que han orientado las acciones que ha realizado esta estructura a nivel federal y municipal, en materia de crecimiento.

Iniciaremos de manera específica y concreta con el nivel jurisdiccional, el federal, dado que es en el Valle de México donde residen los órganos de los poderes del Estado mexicano; para continuar con el organismo centralizado que dirige el desarrollo en el Distrito Federal; y por último, el municipio, la unidad político-administrativa que se vislumbra en el resto del espacio geográfico del citado Valle, para definirlo como parte de la región.

### 1).- Estructura Orgánica de la Administración Pública Mexicana.

El poder ejecutivo federal, órgano político-administrativo del Estado mexicano, se ha organizado bajo tres sectores - específicos que le han servido para coadyuvar al desarrollo - integral del país, especialmente en el Valle de México, mis-

mos que a continuación definiremos.

a).- Sector Centralizado.

Teóricamente hablando, el concepto de centralización administrativa ha variado en enfoques, por ejemplo Jacinto Faya Viesca expresa: "la centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión"(1). Carlos S. Fayt considera que "hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los --- principios de unificación"(2).

Por otro lado, en un marco de planificación general la centralización administrativa es caracterizada por el Dr. Yehzekel Dror en su trabajo titulado "Un Modelo General de Planificación", como "una serie de decisiones dependientes una de la otra, entrelazadas una con la otra, y que juntas conforman un conjunto consistente y coordinado, cuyo objetivo es lograr objetivos definidos".

Per lo tanto, centralización administrativa es el proceso de ejecución de acciones, tomando en cuenta el centro jerárquico más elevado en una organización, para mantener cohesión y unidad en todas sus partes y que responde racional y objetivamente a las demandas que le dieron origen. En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo primero, que el sector centralizado está formado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría Ge-

neral de la República. Organismos que pueden mejorar su capacidad de operación, si se plantea en su accionar, el verdadero concepto de la centralización, sobre todo para cuestiones de planificación regional.

b).- Sector Descentralizado.

Dentro de la misma ley arriba mencionada, se especifica otra área de funciones o modo laboral de ciertas instituciones públicas, el sector descentralizado, que consta de empresas - de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como los fideicomisos.

Esto plantea la necesidad de fijar con claridad las características de la descentralización administrativa. Al respecto Jacinto Faya Viesca dice: "estos órganos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica"(3). Concepto que se complementa con la opinión de Juan Jiménez Nieto, que la concibe como "el acto partenogenético por el que una institución da a luz a otra a partir de unos miembros viables que acentaba en su seno, transmitiéndoles la correspondiente titularidad de derechos subjetivos...- es un acto discontinuo, que se agota al tiempo de su realización"(4).

La descentralización administrativa es una situación organizativa más dinámica y coherente con los objetivos de servicio público cada vez más extenso y difícil de controlar. --

Por la vía de delegar autoridad y responsabilidad se supera la limitación de que todas las decisiones se originen de un centro y que los objetivos de desarrollo se logren en menos tiempo del necesario, además, de que el espacio geográfico deja de ser una barrera a la comunicación, ya que se logra autonomía jurídica y técnica, sin perder el sentido de la unidad regional en el aspecto político; como ha sucedido en la participación estatal en la economía del Valle de México, en algunos casos de distribución de productos básicos a su población.

c).- Sector Desconcentrado..

Dentro de la descentralización administrativa, existe una modalidad de funcionamiento organizacional llamado proceso de desconcentración, el cual es definido como "una atribución interna de competencias singulares a órganos propios de la entidad, para facilitar la consecución de sus propios fines...- es una situación permanente, una manera de relacionarse el todo con sus partes componentes"(5). Es decir, no implica una independencia de acción, sino una delegación de autoridad y responsabilidad por el trabajo realizado. Concepción que se afirma cuando Billy Hodge indica que "es un proceso en virtud del cual un superior divide su tarea total de trabajo entre - él mismo y los administradores subordinados o el personal operativo, a fin de obtener una especialización operativa y administrativa"(6).

Así, podemos afirmar que la desconcentración administrativa es un proceso continuo y permanente, que consiste en la

delegación de funciones por especialidad, de un nivel jerárquico a otros inferiores, para llevar a cabo sus objetivos de servicio público, en la medida que el trabajo se extiende cada vez más. Esto implica no una autonomía jurídica, sino más bien inicio de la etapa de descentralización de toda organización pública en su estructura, para impulsar la evolución socioeconómica en cualquier región.

El desarrollo urbano en el Valle de México se ha manifestado de una forma irregular y poco controlada, debido a la --tendencia política por dar prioridad a ciertas partes de la --región (como veremos más adelante), que impide la instrumentación racional de estos tres conceptos vertidos anteriormente, como lo señala todo intento de eficacia en la administración pública por medio de la planificación regional para impulsar el desarrollo de la citada área geográfica.

Uno de los organismos públicos específicos que tienen relación directa con el fenómeno que estamos analizando, es el que a continuación describiremos en sus aspectos estructural y funcional.

## 2).- El Departamento del Distrito Federal.

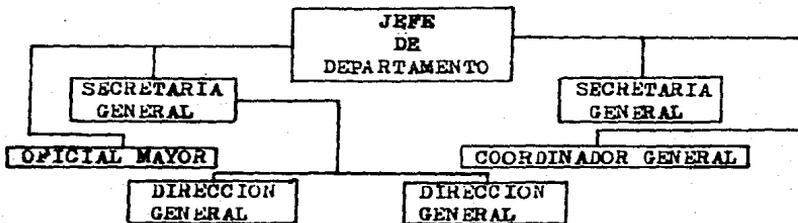
Para tener una visión más completa del campo estructural de la administración pública mexicana, es necesario proceder en nuestro análisis de una manera deductiva. De ahí, que especificando nuestro campo de acción, nos referimos al Departamento del Distrito Federal, como organismo que tiene relación

directa con el desarrollo urbano de una gran parte del Valle de México y que a la fecha sus objetivos no se han ubicado como núcleo directriz del mismo.

a).- Estructura Orgánica.

El Departamento del Distrito Federal está ubicado jurídicamente a nivel federal; dentro de la estructura administrativa, como organismo centralizado dependiente del titular del poder ejecutivo, como instrumento auxiliar de gobierno del mismo, pero no como parte de él, según lo señalado en el art. 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal(7).

Por otro lado, la misma ley define la estructura orgánica del Departamento en su art. 15, estableciendo: "al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección, mesa..."(8), que en forma general nos plantea un organigrama como se observa en el siguiente esquema:



(Esquema No. 1)

Profundizando en la estructura del Departamento, el re-  
glamento interior de éste, especifica cada una de sus unidades  
en relación a sus funciones a desarrollar, que para fines de  
este trabajo, describiremos de la siguiente manera:

I.- Jefe del Departamento.

II.- Secretarías Generales de: Gobierno, Planeación  
y Evaluación, Desarrollo Social, O  
bras Públicas, Protección y Viali-  
dad, Adjuntas.

III.- Oficialía Mayor, Tesorería y Contraloría Gene  
ral.

IV.- Coordinaciones Generales: Jurídica, de Transpor  
te, de Abasto y Distribución.

V.- Direcciones Generales: Difusión y Relaciones Pú  
blicas, Evaluación e Informática,  
Estudios Prespectivos, Trabajo y -  
Previsión Social, Acción Cívica --  
Cultural y Turística, Promoción De  
portiva, Protección Social, Reclu-  
sorios y Centros de Readaptación -  
Social, Desarrollo Institucional,  
Servicios Médicos, Política Pobla-  
cional, Registro de la Propiedad y  
el Comercio, Regularización Terri-  
torial, Apoyo al Desarrollo Delega  
cional, Planeación del Desarrollo,  
Desarrollo Urbano, Administración

del Uso del Suelo, Construcción y  
Operación Hidráulica, Programación  
y Supervisión de Obras, Operaciones.

En relación a los organismos descentralizados del Departamento, se señalan entre otros los siguientes:

Delegaciones Políticas.

Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo

Agropecuario del Distrito Federal.

Comisión de Ecología.

Estructura orgánica que contempla el desarrollo urbano - del Distrito Federal en una de sus direcciones generales respectivas, cuyas funciones se concentran en "proponer, coordinar y ejecutar... obras con apego al marco de planificación y participar en la elaboración de los respectivos proyectos de inversión urbanos..."(9); aspecto que nos servirá como base - en los próximos capítulos relacionados con el diagnóstico del desarrollo urbano en el Valle de México.

b).- Funciones.

Ya definido objetivamente el Departamento del Distrito - Federal, quedan por describir en forma clara, todo lo relativo a sus funciones y campo jurisdiccional. Ya dijimos que está ubicado en un plano federal, como institución auxiliar del poder ejecutivo para el gobierno del Distrito Federal; esto - implica que el titular de esta dependencia sea nombrado por - voto de confianza y no por la mayoría de la población; que to das sus acciones sean supervisadas por el Presidente de la Re

pública por medio de acuerdos; y por último, que todo su accio  
nar esté dentro del marco general de política establecido por  
el nivel jerárquico superior ya citado anteriormente.

Dentro de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito  
Federal en su capítulo II, se especifican las funciones del -  
mismo en cinco grandes áreas de trabajo: en materia de gobier  
no, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servi  
cios, así como social y económica (arts. 17, 19, 20, 21).

Para fines de nuestro trabajo, discurriremos con mayor -  
atención las dos últimas áreas funcionales del Departamento a  
antes mencionadas, que cubren aspectos de desarrollo y regio  
nalización. En primer lugar, en materia de obras y servicios,  
esta dependencia realiza las siguientes labores: "fijar la po  
lítica, la estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a  
que deben sujetarse la planeación urbaná y el mejoramiento y  
protección del entorno ecológico de la ciudad de México,..."  
(10); elaborar programas permanentes para el mantenimiento y  
conservación de la infraestructura del área metropolitana; re  
glamentar el establecimiento de fábricas y comercios, así co  
mo de viviendas particulares; y por último, promover la opera  
ción eficiente del transporte público ciudadano.

En segundo término, en materia social y económica, el De  
partamento tiene como tareas fundamentales: analizar las polí  
ticas tendientes a controlar el crecimiento industrial, así -  
como su fomento; impulsar la creación de grupos de servicio -  
social y cultural en la ciudad de México; coordinación de la  
actividad turística; coordinar los programas de abasto y co--

mercialización de productos básicos; y para finalizar, impulsar la producción industrial en la zona.

### 3).- El Municipio.

Dentro de las consideraciones generales de este capítulo, están las referentes a una categoría político-administrativa dentro de nuestro marco republicano, representativo y popular en materia de gobierno, consideradala célula de nuestro sistema político, así como una fuente importante de desarrollo en el Valle de México y que en la práctica no ha evolucionado como tal, sobre todo por las condiciones de dependencia hacia el nivel federal de gobierno, de una manera económica - en su mayor parte. Nos referimos específicamente al municipio, base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de todos los estados que forman la República Mexicana, principios que marca nuestra Constitución en su artículo 115.

Para profundizar en el tema, Muñoz y Ruiz Massieu opinan que "el municipio nace como una forma natural, onconsciente, de unión entre los seres humanos que se aglutinan como un medio de protección y subsistencia"(11). Mientras que Ochoa Campos afirma que "es un efecto de la sociabilidad como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales"(12). Pero a grandes rasgos, el municipio en México es una mezcla de - situaciones materiales y filosóficas producto del desarrollo histórico nacional, que surgió a partir de que el hombre se - convirtiera en sedentario en forma primitiva, y que con el co

rrer de los años se estructuró formalmente dentro de nuestro sistema político y económico, así como social.

Así, el municipio como primer nivel político-administrativo de la sociedad mexicana, se puede definir como el corpúsculo de decisión fundamental de un grupo humano de una determinada región en cuanto a su desarrollo integral, que pretende actuar en forma autónoma en su interior y en su exterior - de manera coordinada y no subordinada.

a).- Estructura Orgánica.

Todo municipio en México, está constituido por un Presidente Municipal, los Regidores y Síndicos, como estructura directivo-formal. Cargos que se otorgan a voluntad popular cada tres años, por medio del sufragio efectivo, con características de no reelección; "todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato..."(13).

El funcionamiento de las partes estructurales es de la siguiente manera: el Presidente Municipal es el elemento ejecutivo de las decisiones que se tomen en el Ayuntamiento; los Regidores son el conjunto de asesores específicos del Presidente Municipal y participan dentro de la legislación municipal; los Síndicos toman parte directamente en la formulación de leyes fundamentales.

b).- Funciones.

El municipio tiene un papel determinante y esencial en el desarrollo integral de toda nación. En México a partir de la época post-revolucionaria, se intensificó la búsqueda de -

la estabilidad y autonomía del municipio para que como estructura política se convirtiera en el principal impulsor del desarrollo de su respectivo espacio geográfico. Así, en "1940 - un programa de acción política se refiere a la autonomía del municipio como aspecto básico del desarrollo"(14); lo mismo - se puede mencionar que varios candidatos a la presidencia de la República Mexicana, manejaron en sus postulados la creación del municipio como estructura real, situación que hasta nuestros días no se ha podido llevar a cabo, por cuestiones económicas y falta de recursos propios.

En general, el municipio debe desarrollar funciones similares a las del gobierno federal, pero limitadas a su región geográfica especificada, mismas que puede iniciar si se elimina el "paternalismo de autoridad política aunada a la centralización de toma de decisiones y a una estructura desbalanceada de impuestos para el gobierno federal"(15). Para terminar, las labores propias del municipio como unidad político-administrativa, son como organización de equilibrio y cohesión de todo país, impulsando su propio desarrollo y el de su marco macropolítico.

Todo lo anteriormente expresado, especifica las principales categorías teóricas en el ámbito político-administrativo, que apoyarán nuestro análisis en torno al desarrollo urbano - del Valle de México como región conformada a raíz de la dinámica socioeconómica, que está superando el marco jurídico-político establecido, día con día.

**CAPITULO II**

## II.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE PLANIFICACION REGIONAL Y URBANIZACION.

Si concebimos al Valle de México como una sola región económico-social con rasgos heterogéneos en todas sus partes, debemos considerar los instrumentos teóricos adecuados para impulsar su mejor desarrollo. Entre los principales que adopta la administración pública mexicana, está la Planificación Regional, proceso que busca resultados más prácticos y rápidos de desarrollo. Paralelo a ello, también es menester examinar los fundamentos teóricos del fenómeno de la urbanización que en el Valle de México se ha presentado con características no tan positivas para la población. Así, planificación regional y urbanización se incluyen mutuamente en un proceso más complejo y extenso llamado desarrollo; la primera como herramienta de acción y el segundo como proceso que forma parte del mismo, y que juntos se apoyan en el sector público para su evolución.

### 1).- Antecedentes Históricos de la Planificación Regional.

Desde los orígenes mismos del hombre, el medio ambiente ha sido un factor importante en el proceso de su evolución, - de ahí su preocupación por transformarlo y adecuarlo a sus necesidades. Ya en las primeras culturas de la humanidad, se encuentran vestigios que señalan algunas manifestaciones importantes de dichas transformaciones; cambios que implican los primeros avances en desarrollo regional y urbano. Así, a lo largo de la historia humana se aprecian día con día, un con-

junto de hechos sobresalientes para mejorar sus condiciones - materiales de vida, como resultado de coyunturas histórico-económicas de la época en que ocurrieron.

En nuestro siglo, los rasgos de la planificación regional surgen de un marco mayor como es la planeación del desarrollo de todo país, como afirma Waterston: "la planificación del desarrollo puede tener un ámbito regional"(16) y dentro - de este enfoque se vislumbra una serie de intentos planificadores a principios de nuestra época. En 1906, el gobierno de Bélgica introdujo un plan de inversión pública para los ferrocarriles y las minas del Congo Belga; Inglaterra establecía - un plan en la Costa de Oro (Ghana), como parte de un proceso de colonización en 1919; para 1929 la U.R.S.S. implementa su "primer plan quinquenal" de desarrollo nacional.

Paralelo a ello, en Estados Unidos se inicia un proyecto para la mejor explotación del río Tennessee, bajo la coordinación de la Tennessee Valley Authority (TVA) en 1913; "a partir de allí, un número muy elevado de programas de desarrollo de cuencas hidrográficas"(17), se multiplican en algunos países. Como por ejemplo, la "Cassa per il Mezzogiorno" en Italia, o los trabajos realizados en el Nordeste de Brasil o en Venezuela en la región suroriental por parte de la Corporación Venezolana de Guayana, entre otros que ocurrieron por esas épocas.

En México, la planificación en general se vislumbra en forma incipiente al consolidarse el Estado mexicano después - del movimiento revolucionario de 1917 y la formulación de la Constitución, que dieron origen al Proyecto Nacional que ca--

racterizaba el modelo de país al que se aspiraba; señalaba además, "las bases políticas (que) dan viabilidad a las acciones del Estado agrupadas en el plan y (que) garantizan la permanencia y la orientación democrática del proceso social"(18) , que pondrían en movimiento nuestro contradictorio desarrollo integral.

Para 1930, surge un intento primario de planificación de desarrollo, al promulgarse la Ley sobre Planeación General de la República, que dió origen a su vez al Primer Plan Sexenal de 1933, con resultados económicos bastante alentadores. Esto propició la formulación del segundo plan para 1940, que no tuvo los mismos resultados debido a la situación económica internacional al término de la II Guerra Mundial y que en México también dejó su influencia. Posteriormente en 1954 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, perteneciente al gobierno federal, que en un futuro no lejano, en 1965 precisamente, aporta las bases para la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social para impulsar todas las regiones del país, mismo que se llevo a cabo en el período comprendido de 1966 a 1972. En los últimos diez años, se ha establecido por primera vez un sistema de planificación del desarrollo para el país, que se ha concretizado en la formulación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) y el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

Todo este conjunto de acciones en materia de planeación, ha sido en forma improvisada y sin cortes de permanencia. Los niveles de planificación del desarrollo, regional y nacional,

se han entremezclado en las estrategias establecidas sin un campo definido y sin estructura sólida que permita su operatividad eficiente. En la mayoría de los casos, han sido acciones aisladas y esporádicas; producto del momento coyuntural o originado por nuestro propio sistema político y sus cambios de lineamientos cada seis años. Prueba de ello es la Comisión de Planificación para las Zonas Marginadas (COPLAMAR), que en el sexenio comprendido entre 1970 y 1976 fue impulsado con alta prioridad y al siguiente período presidencial disminuyó el mismo.

## 2).- Conceptos Básicos.

A continuación, explicaremos las categorías teóricas principales en materia de planificación y que a nivel regional cobran una importancia para el análisis de la evolución del Valle de México.

### a).- Planificación.

Es limitado tratar de mostrar la realidad absoluta de un proceso tan complejo como es la planificación en general en un discernimiento tan parco como una definición, pero al fin y al cabo es un punto de partida muy esencial para comprender dicho proceso. Algunos pensadores la definen como "la aplicación futura, continua y sistemática de la mejor inteligencia disponible para los programas de interés común en el sector público"(19).

Otros pensadores opinan que es "un deliberado y continuo intento de acelerar el ritmo del progreso económico social o de modificar la organización institucional que se estimó que

obstruía el alcance de esta meta"(20). Y para finalizar, el Dr. Dror define la planificación como "el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basandose en investigación, reflexión y pensamientos sistemáticos"(21).

De todas las cuales se puede concluir que la planificación es un proceso permanente y sistemático, llevado a cabo por el aparato estatal en un futuro inmediato, por medio de decisiones racionales, utilizando los recursos existentes, para lograr un modelo más equilibrado de evolución de una sociedad.

b).- Crecimiento.

Dentro del concepto definido anteriormente, se especifican otras categorías conceptuales inherentes y su principal razón de ser. Me refiero al proceso de desarrollo y crecimiento que se presenta en toda sociedad. Iniciaremos con el de crecimiento, concepto más específico y principal indicador de la evolución en toda sociedad.

Con frecuencia, se ha confundido al crecimiento con el desarrollo, situación que ha impedido el mejor análisis y visión de todos aquellos aspectos evolutivos de una nación. Así, dentro del enfoque analítico se establece las diferencias de ambos conceptos, señalándose "que el crecimiento es igual al aumento de la producción, o sea, del flujo de ingreso, al nivel de un subconjunto económico especializado y que el desarrollo es el mismo fenómeno"(23), pero a nivel macroeconómico.

Si este concepto lo extendemos a los otros aspectos de -

la sociedad, el crecimiento lo definimos como el proceso cons-  
tan-te que se caracteriza por el conjunto de expansiones gra-  
dua-les y acumulativas, que son el producto de las interrela-  
cio-nes de todos los elementos humanos que la componen. "En esta  
forma, el concepto de desarrollo comprende la idea de creci-  
mien-to rebasándola"(24). porque este último representa juris-  
dic-cional de la teoría de la evolución, su elemento esencial  
y estructural. Definición que encaja con el área metropolitana  
que estamos analizando y determinar cuando crece y cuando  
se desarrolla.

c).- Desarrollo.

En lo que se refiere en sí al desarrollo, expresaré que  
se han sostenido varias controversias para su definición. Por  
ejemplo, Osvaldo Sunkel afirma que "el objetivo del desarrollo  
es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social  
y político que el existente en los países de alto grado de de-  
sar-rollo"(25), lo que implica un determinismo falta de obje-  
ti-vidad, ya que es difícil pensar que este proceso consiste en  
alcanzar un modelo determinado, debido a que no estamos en las  
mismas condiciones político-socioeconómicas de esos países, -  
ni ha sido la misma evolución histórica y sobre todo, el ni--  
vel de dependencia económica que mantenemos hacia ellos.

Desde su punto de vista, Francois Perroux afirma que el  
desarrollo consiste en la "combinación de cambios mentales y  
sociales de una población que la capaciten para hacer crecer,  
acumulativa y deliberadamente, su producto real global"(26).  
Definición que da énfasis sólo al aspecto económico, pero que

aporta cuestiones más concretas.

Por último, Enzo Faletto describe al desarrollo "como resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico"(27). Concepción que marca algunos aspectos políticos del desarrollo, pero que deja sin explicar el proceso para "lo económico" y "lo social".

Por lo tanto, el desarrollo se puede concebir como el proceso de transformaciones cualitativas y cuantitativas en un sistema social; resultado de las interrelaciones establecidas entre los individuos, principalmente económicas, que influyen directamente en sus actividades políticas y sociales, que justifican la asociación de los hombres para la supervivencia, así como la garantía del mejoramiento de sus condiciones de vida de todos. Etapa evolutiva que podemos alcanzar en el Valle de México a través de la planificación regional.

#### d).- Región.

En el amplio campo fáctico-teórico del desarrollo, está implícito el concepto del espacio geográfico donde se realiza su dinámica. Así, el problema del desarrollo radica sustancialmente en la distribución heterogénea de la población en el globo terrestre, lo que ha ocasionado un proceso evolutivo tal en la humanidad demasiado híbrido y desigual; factor que ha conformado un concepto esencial en la investigación del desarrollo, llamado región, categoría conceptual no muy bien entendida.

La región la define Henri Enjalbert en su ensayo "Investigaciones y Estudios sobre Metodología de la Regionalización Geográfica Económica" (1970), en base "al medio rural; la civilización; y lo que se puede llamar coyuntura, es decir, lo que es verdaderamente la actualidad" de la misma. Concepción que se refiere a los factores que la componen y no en sí a la esencia de la misma.

Por otro lado, Hugh O. Nourse la define como "las áreas ligadas a un nudo central"(28) de producción, que "están basadas en una comparación visual de la renta personal; la distribución del empleo industrial; tamaño, distribución y crecimiento de la población; composición racial y étnica; nivel de vida; comunicación y transportes; salud e historia"(29).

Concluyendo: región es área geográfica definida por la cercanía de sus elementos sustanciales, como los recursos naturales, población, producción, cultura, comunicaciones, organización política, etc., que al mismo tiempo se interrelacionan e influyen recíprocamente, formando una sola unidad con determinadas características afines, que la diferencian de otras. El Distrito Federal y algunos municipios del Estado de México conforman una sola unidad económico-social por su dinámica conjunta y estrecha.

e).- Polo de Desarrollo.

Otro concepto que es importante dentro del mismo proceso evolutivo de toda sociedad, y que es relativamente nuevo en el vocabulario técnico en materia de la teoría del desarrollo, es el llamado "polo de desarrollo", incorporado por Perroux

, en la explicación de las categorías del crecimiento económico, desarrollo y subdesarrollo. Dicho concepto se ha confundido y malinterpretado al momento de su uso en estrategias de desarrollo.

Fue Raúl Prebisch quien expresó por primera vez los rasgos fundamentales del polo de desarrollo: "la coexistencia de un centro, que produce el desarrollo tecnológico, con una vasta y heterogénea periferia" (30), a raíz, en primer lugar, de que todo hombre busca los recursos naturales y las condiciones de vida que le permitan sobrevivir. Fenómeno que crea la formación de la industria, así como su establecimiento en un determinado espacio geográfico, que dentro de sus múltiples ramas de especialización original, genera un conjunto de relaciones de consumo que las mantiene cohesionadas y concentradas geográficamente, en pocas palabras una aglomeración económica.

Es decir, el "polo de desarrollo" es la célula que ha de finido "al desarrollo y el subdesarrollo..., como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras, es que la primera en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es dominante y la segunda es dependiente" (31). O sea, el "polo de desarrollo", más que una categoría puramente técnica para impulsar el desarrollo, debe concebirse también en un plano ideológico; es decir, el concepto plantea la evolución de las regiones subdesarrolladas, con la condición de acoplarse como espacios dominados y dependientes económicamen

te.

Así, el "polo de desarrollo" se puede definir como el punto espacial en el cual se concentran las mejores elementos tecnológicos, económicos, culturales, políticos y sociales de un área específica, en base a altos costos sociales que cubren la población en general, pero cuyos beneficios de todo tipo, no son generalizados a todos los habitantes. Por lo que consideramos que bajo esta concepción tan estática, no podemos superar las condiciones de desarrollo del Valle de México, sino la cambiamos.

### 3).- Planificación Regional.

Anteriormente nos hemos referido a la planificación como un proceso integral de desarrollo. Pues bien, ésta tiene un ámbito regional, o sea, tomando en cuenta el aspecto espacial en su aplicación, además de lo económico, político y social de las concentraciones de la población y sus movimientos evolutivos; ésta "aparece como un instrumento para racionalizar e integrar las decisiones que se adoptan con el propósito de lograr la reestructuración de las relaciones de dominación-dependencia que ligan a las regiones..." (32). Esto quiere decir, que dentro de la línea teórica del desarrollo que hemos seguido, la planificación regional pretende iniciar la evolución equilibrada en los dos tipos de regiones concebidas; las regiones centrales o "centros principales de cambio innovador - que imponen una condición de dependencia (sobre otras llamadas) periféricas" (33) de insuficiente tecnología y evolución.

Este proceso planificador se lleva a cabo a dos niveles: de una región aislada y a nivel integral o nacional. Puntos - que analizaremos con más detalle a continuación.

a).- De una región aislada.

La planificación regional implementada en un área determinada de una nación, surge en los inicios de la práctica del proceso, como ya lo mencionamos antes. Todavía en la actualidad, se siguen desarrollando acciones aisladas que no han avanzado "mucho más allá de la definición de algunos instrumentos de política económica de efectos parciales o simplemente, de la asignación de recursos financieros para inversión en algunas obras de infraestructura"(34).

Con la experiencia adquirida, muchos investigadores han concluido que la planificación regional en una superficie aislada implica disminuir la importancia de las relaciones existentes entre las diferentes partes del espacio geográfico de una nación. Esto quiere decir que el desarrollo de una región dada, influye en la evolución de otras cercanas de cualquier forma. Por lo que este tipo de actividades de planificación representa una alternativa de solución relativa en eficacia en países como el nuestro, si mantenemos una concepción tradicional con respecto a ella.

b).- A escala nacional.

Comprobando las carencias del método de pronosticar el desarrollo de una región aislada y previendo acciones de trabajo inútil, se llegó a la conclusión de que la tendencia más adecuada a la eficacia en este renglón, es a través de un

"cuerpo coherente de medidas de política económica que incidan sobre el conjunto de las interdependencias establecidas - entre las diversas partes del cuerpo geográfico de una unidad nacional"(35).

En otras palabras, si sabemos que en los países subdesarrollados se manifiesta en forma clara la coexistencia de áreas centrales muy desarrolladas y otras periféricas con muchas deficiencias evolutivas y cuya relación entre sí se resume a que el desarrollo de las primeras se sustentan en el empobrecimiento de las segundas; se entenderá mejor que una planificación regional a escala nacional implica utilizar los recursos de las primeras para mejorar las segundas, ya que entre ellas debe existir una relación de influencia recíproca - más igualitaria en condiciones, que hay que considerar para que las metas fijadas se manifiesten en un desarrollo total del país.

En resumen, se puede deducir que una de las limitantes - de la planificación regional a nivel nacional en una economía capitalista, es la dificultad de aplicarse en un sentido obligatorio, debido a la estructura de economía de mercado existente y la fuerte participación de la iniciativa privada. Es así que pensamos que una forma más adecuada es la instrumentación de la planificación regional de un área geográfica aislada, - ya que se puede coordinar con otros casos semejantes en el país y conformar unidos, los objetivos nacionales de desarrollo. Criterio que nos regirá en el presente trabajo.

#### 4).- Urbanización.

Para terminar el marco conceptual que me servirá de base teórica en este trabajo de investigación, detallaré enseguida todo lo relativo al fenómeno de la urbanización, proceso intrínseco en la evolución del Valle de México. En principio, - definiremos en forma clara y concisa, los aspectos básicos de la teoría urbana y después en una breve reseña, los rasgos evolutivos del acontecer urbano en México, a través de su historia.

##### a).- Definición de conceptos básicos.

###### a.1. "Lo urbano" y "lo rural".

En torno al fenómeno de la urbanización, han surgido infinidad de estudios, así como descubrimientos, los cuales han coadyuvado a la comprensión, cada día mejor del mismo. Pero - ante todo esta gama de actividades cognoscitivas relativas al urbanismo, también han originado preguntas esenciales ante la confusión en la terminología empleada.

Así, aparecen las preguntas: ¿Qué significa "lo urbano"? ¿Qué se entiende por "lo rural"? ¿Cuáles son las diferencias que hay entre ambos? Estas categorías conceptuales se definen en base a su relación con el término población, en primer lugar; por lo que algunos autores las conciben y diferencian -- partiendo de que "la población urbana es toda aquella que vive en las ciudades y rural la que no vive en las ciudades"(36). Explicación que confunde más que aclarar el concepto de uno y otro.

Algunos otros autores como Butler las distinguen en base a caracteres económicos específicos: "los lugares urbanos en el mundo moderno, son concentraciones espaciales de las tres formas de actividad económica; producción, intercambio y consumo"(37), mientras que en los espacios considerados rurales, la característica fundamental es la producción agropecuaria - para cubrir las necesidades mínimas de supervivencia.

Otros investigadores razonan que "lo urbano" y "lo rural" se determinan en relación al número de personas concentradas en un punto, así: "todas las municipalidades jurídicas de 2, 500 o más habitantes"(38) se considera un lugar urbano. Pero este criterio no nos da una idea más clara y precisa de dichos conceptos.

De todo lo anterior se pueda deducir que "lo urbano es - el aspecto de una región geográfica ocupada, cuyas características son: las grandes concentraciones de población debido a la búsqueda de mejores satisfactores de supervivencia para ella; las actividades desarrolladas en relación a la industria y los servicios a gran escala; y por último, el impulso en gran número de las innovaciones tecnológicas para cubrir la gran demanda de bienes y servicios por parte de la misma. Mientras que "lo rural" se caracteriza por: bajos niveles de concentración poblacional; la actividad primordial es la agropecuaria, con una industria artesanal y un intercambio de productos a pequeña escala; y por último, el desarrollo de una tecnología en torno a la agricultura y ganadería, que no en todos los casos es avanzada.

Ambos aspectos son procesos dialécticamente opuestos, pero al mismo tiempo mantienen una relación de centro-periferia. Es decir, "lo urbano" asimila del campo sus recursos naturales, pero los beneficios producidos no retornan a él, se disfrutan en el primero; la mano de obra barata, la mayoría de las veces proviene de las áreas rurales, que se establecen definitivamente en las áreas urbanas y abandonan el campo. Así, ciudad y campo conforman los dos elementos del desarrollo, que debieran estar en igualdad de condiciones, pero que no lo han logrado por el mismo acontecer histórico-socioeconómico.

#### a.2. Área metropolitana.

Otro término específico de urbanización es la llamada área metropolitana o urbana, concepto que se define dentro del proceso de investigación denominado jerarquización de ciudades, con el de zona metropolitana, que se define como la delimitación arbitraria de un centro más desarrollado y una periferia subdesarrollada para formar una sola unidad. En cambio, el área metropolitana se define al "considerar como una unidad a toda población de la ciudad y sus alrededores cuyas actividades formen un sistema integrado social y económico..." (39); es decir, la ciudad misma más el área contigua también urbanizada, como en el caso del Valle de México, que el crecimiento desbordado del Distrito Federal ha llegado a límites de áreas rurales, que pronto se han transformado en urbanas, creando así "un modelo sencillo de centropерiferia, en el cual las zonas de la periferia se definen en función de sus relaciones de dependencia con las regiones centrales adecuadas..."

, caracterizando más específicamente el mencionado concepto.

### a.3. Ciudad.

En relación a la categoría conceptual denominada "ciudad" Dicho juicio viene determinado en la conciencia popular como una población comunmente grande "que se ha ido construyendo - alrededor de la plaza central"(41). Concepto que se complementa con la opinión de Heilburn, que agrega que el término "ciudad" "denota simplemente el área dentro de los límites políticos de amplia municipalidad jurídicamente reconocida como tal" (42).

En sí, lo que determina si un espacio es ciudad o no, -- dentro del fenómeno de la urbanización es "el supuesto de que el tamaño de la localidad, su densidad de población y la heterogeneidad de sus habitantes..."(43), así como las actividades económicas de industria y servicios, son los factores determinantes de su evolución como tal.

### a.4. Otros conceptos.

De toda la terminología utilizada en la teoría urbana, - hemos analizado la más relacionada con los objetivos fijados para este trabajo de investigación documental; pero cabe mencionar que no son todos los conceptos o vocablos básicos. Existen otros que han surgido como aspectos complementarios del fenómeno urbano. Dichas categorías conceptuales se ocupan del aspecto económico y especifican situaciones propias del proceso de urbanización, que lo estimulan y coadyuvan en su desarrollo.

Uno de ellos es la "economía urbana", "campo de estudio en el cual utilizaremos las herramientas analíticas de la eco

nomía para explicar la organización espacial y económica de - las ciudades y áreas metropolitanas..."(44). Esto implica en sí que la dinámica en una región urbana surge a partir de las actividades económicas y dadas sus formas de estructurarse, - definen las llamadas "economías externas"; concepto que expli- ca las relaciones de consumo de todos los entes productivos - de una región y sus nexos técnicos, que los mantiene cohesio- nados formando un núcleo sólido y permanente; además, sus ca- racterísticas de producir efectos socio-políticos en la re- gión, aparte de los meramente económicos, como las comunica- ciones, transportes, vivienda para los trabajadores, centros educativos, comerciales, culturales, de diversión, de activi- dades políticas, etc.; y que terminan de darle tonalidad al - fenómeno urbano en la región.

De lo anterior podemos concluir, que "los factores que - impulsan la urbanización que constituyen al mismo tiempo sus ventajas y beneficios, son predominantemente económicos..." - (45), mismo que redundarán en el cambio social, especialmente en los países en desarrollo como el nuestro. De ahí, la impor- tancia de establecer categorías conceptuales de índole econó- mico, para entender el fenómeno de la urbanización, como el - caso del Valle de México, que es una región con gran cantidad de economías externas distribuidas coyunturalmente a lo largo y ancho de su espacio geográfico; cuyos efectos se dejan sen- tir más allá de la misma región (como veremos más adelante).

b).- Proceso Urbano en México.

El segundo aspecto del fenómeno urbano, es su acontecer

en la historia y sus intentos de planificación. En esta parte del trabajo, vamos a describir en forma general dichos aspectos, enfocados unicamente a nuestro país, que es lo que más interesa, sin menospreciar los grandes avances en el mundo.

#### b.1. Antecedentes históricos.

Hemos mencionado en distintas ocasiones y de una manera implícita, lo referente al proceso de la urbanización, pero hasta ahora no hemos comentado concretamente los rasgos de su evolución a lo largo de historia de la humanidad. Es importante señalar que la urbanización en el mundo, como la conocemos ahora, se inicia con las primeras ciudades, como lo eran Atenas y Roma, o Tenochtitlan en nuestro país; y que evolucionó en mayor grado a partir de la Revolución Industrial, donde "se da una continua transferencia de recursos de las actividades primarias a las secundarias y terciarias, lo cual implica un movimiento de población de la agricultura a las manufacturas y servicios, esto es, un proceso de urbanización"(46). Este punto de partida ampliará la comprensión del fenómeno urbano en México, para fines de este documento de investigación.

Aproximadamente, 100 años a. de J.C., específicamente en el llamado Horizonte Clásico, se señala el período de máximo florecimiento de la civilización mesoamericana; caracterizado por la existencia de grandes metrópolis religiosas, gobernadas por sacerdotes, que marcarían los primeros indicios del fenómeno urbano en nuestro país. Metrópolis que conjugaban la industria y el comercio como actividades importantes de su economía, como el caso de Teotihuacán, que fue la primera gran

ciudad y "un centro cultural y religioso más importante del - Horizonte Clásico que difundió por todos los ámbitos mesoamericanos los elementos culturales característicos de una verdadera civilización" (47) y que asentó los primeros actos de importancia en el área urbana, como lo demuestra hasta la fecha , el diseño de la zona arqueológica que es ahora.

Así como este ejemplo, podemos mencionar a Monte Albán - (Oaxaca) y las civilizaciones más refinadas y cultas que componían el Nuevo Imperio Maya (Vaxactún, Tikal, Copán, Yaxchi--can, Palenque, Bonampak, etc. ) que se situaba en parte de la península de lo que hoy es Yucatán, Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Tabasco, así como un área de Centroamérica; sistemas urbanos que debido a su gran organización y complejidad, nos dejaron una muestra de gran trascendencia, de un proceso primario de urbanización.

Hacia el siglo VI de nuestra era, la situación de grupos bárbaros establecidos en el norte de Mesoamérica, propició una serie de movimientos migratorios hacia los lugares ocupados por las grandes civilizaciones. Cuestión que culminó con la invasión de las mismas e iniciando su decadencia. Ese mismo hecho inició el nacimiento de otras civilizaciones de características análogas en el sentido urbano, como el Tajin, - Xochicalco, Cholula, etc., entre otros; que desarrollaron aspectos culturales y diseños urbanísticos bastantes importantes. Por último, cabe mencionar el establecimiento de la más grande civilización de todas las descritas anteriormente y en la cual se resumen las mismas; nos referimos al Imperio Azte-

ca, el que detallaremos en otra parte más adelante de este -- trabajo. Hasta aquí, la situación urbana en la época prehispánica; a la llegada de los españoles a México, la situación urbanística se transformó totalmente.

Como lo señala Unikel, "los españoles establecieron varios tipos de asentamientos urbanos durante la colonia, en función de los diversos propósitos de carácter político, administrativo o económico que requerían diferentes localizaciones -- dentro del territorio nacional"(48). Por ejemplo, ciudades -- portuarias como Veracruz y Acapulco; de tipo administrativo y militar como México, Guadalajara y Mérida; o urbes mineras como Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Taxco. -- En su gran mayoría, estos centros urbanos fueron establecidos en lugares previamente poblados por indígenas y sin una intención definida de planificación. Existe una característica -- bien definida durante este período, el sistema urbano gira en torno a la capital y su comunicación con las diferentes ciudades mineras y portuarias de donde recibía recursos materiales para cubrir la demanda de satisfacción de necesidades de su -- población. En relación a la densidad de población destacan la ciudad de México con 101, 000 habitantes; Puebla con 52, 000 habitantes; Guanajuato con 28, 000; y Veracruz con 9, 000 (a finales del siglo XVIII). En términos generales, el sistema -- urbano colonial se define en torno a una centralización de -- predominio de la ciudad de México y Veracruz, así como su comercio con la metrópoli (España).

El movimiento de Independencia de 1810 rompió con la he-

gemonía urbana del eje México-Veracruz, al interrumpir la dinámica de la estructura económica fincada en torno al mismo. Esta situación produjo un conjunto bastante considerable de movimientos migratorios hacia las ciudades más importantes, donde existía más seguridad en esos momentos de gran violencia. Así, "la ciudad de México, por ejemplo, aumento de 150, 000 a 170, 000 habitantes entre 1810 y 1811, mientras Querétaro, generalmente con una población de 40, 000 habitantes, alcanzaba los 90, 000" (49), en esa misma época. Dicho poblamiento acelerado de las ciudades fue momentáneo, ya que en los años decisivos del conflicto social, los movimientos migratorios se iniciaron en sentido contrario, siempre buscando espacios fuera de las zonas de lucha. Al triunfar el movimiento independiente, el sistema urbano en el país reanudó su dinámica de manera semejante a la anterior al conflicto; sistema -- que sufrió variaciones hasta la época de la guerra entre México y los Estados Unidos a la mitad del siglo XIX, con un sistema urbano con más igualdad en la importancia de sus ciudades, comenzó a mostrar tendencia a la formación de un sistema "preeminente", donde la ciudad principal del país tiene una población varias veces mayor que las de orden secundario.

Al comenzar el porfiriato en 1877, la expansión del mercado exterior en unión con el aumento de la explotación minera y el impulso del desarrollo de los puertos y ferrocarriles, dieron origen a centros urbanos en el norte e interior del país. Por eso, Guadalajara como las ciudades de Monterrey, -- San Luis Potosí, Veracruz y Mérida aumentaron su tamaño más --

rápidamente que la ciudad de México, sin que esto redujera su importancia en la estructura urbana del país. Durante este -- mismo período, se presentan rasgos de dependencia centro-periferia, como el caso de las poblaciones menores como Cuautitlán , Tlalnepantla, Ecatepec y Chalco con respecto a la ciudad de México. En términos generales, la urbanización en México en -- esta época se manifestó de una forma acelerada y paralela a -- las grandes concentraciones de población en la ciudad de Méxi co, principalmente por razones económicas y la búsqueda de me jores satisfactores de vida.

Ya en el período post-revolucionario, el proceso de urba nización que ha experimentado México, se ha manifestado en -- las transformaciones notables de éste, sobre todo a partir de 1940, en volumen y en la distribución de la población. La ta sa de crecimiento de población muy elevada en los últimos 45 años, han incrementado el número de poblaciones. Unikel lo re sume de la siguiente manera: "de cada 100 nuevos habitantes, de 1900 a 1940 solo de 22 a 23 fueron urbanos, mientras que -- de 1940 a 1970, este número se ha multiplicado en forma cre-- ciente, de 53 a 65"(50). Las causas del aumento de la tasa de crecimiento urbano de 1940 a 1970 se debieron a una serie de acontecimientos socio-económicos tales como: el estímulo del desarrollo del elemento industrial en el país, sobre todo du rante la Segunda Guerra Mundial, al aumentar el número de bie nes solicitados del extranjero, lo que propició un auge econó mico muy atractivo para la gente de provincia que venía a la capital a establecerse para vivir mejor; el crecimiento espec

tacular de las ciudades fronterizas del norte del país, al - convertirse éstas en centros de servicio y diversión para millones de soldados norteamericanos emplazados en bases militares al sur de Estados Unidos; el máximo desarrollo de varias ciudades de tipo turístico, como Acapulco, Cuernavaca y Puerto Vallarta; la intensa migración de la población rural a las grandes ciudades, que excedieron el crecimiento natural de — las mismas, esto debido a las causas económicas que ya dijimos anteriormente; y por último, el nivel constante y elevado de fecundidad de la población, en contraposición con la baja mortalidad infantil, debido al mejoramiento de los servicios de salud pública por parte del gobierno.

En resumen, el proceso de urbanización en nuestro país a lo largo de su historia se ha manifestado con diferentes características, en distintas épocas. La principal propiedad de dicho proceso, es la falta de planificación en la mayor parte — del tiempo, aspecto que ha dado a los espacios urbanos de México, un crecimiento aleatorio y sin control; los avances urbanos que surgieron fueron de tipo coyuntural y no como parte de un proceso consciente e intencionado; en cuanto a su dinámica, su expresión más acelerada se observa en el presente siglo y dadas las condiciones socio-económicas del país, el proceso en cuanto a sus condiciones se torna problemático y con urgencias de una adecuada planificación para mejorar las mismas.

#### b.2. Situación actual.

A partir de 1970, la urbanización como fenómeno social,

presenta rasgos críticos en algunos casos y en otros de sumo atraso. Es en este período donde la economía nacional vive una serie de altibajos, sobre todo en el sistema urbano. El desarrollo integral no se manifestó en todo el país, debido a infinidad de fracasos de aplicación en los programas de política económica por parte del y los altos índices de inflación financiera; la ciudad de México es el espacio geográfico urbano más evolucionado, le siguen Guadalajara y Monterrey, con las condiciones existentes de centro-periferia; y es en la primera donde la situación de la población se torna crítica y caótica, todas las acciones de planificación urbana se centralizan en ella, persistiendo aún sobre las zonas marginadas.

La problemática esencial es la mala distribución de la población en el país, cuestión que implica dos cosas: por un lado, la concentración de un gran volumen de población especialmente en la ciudad de México; y por otro, las condiciones en que vive esa población, ya que existe un nivel importante de falta de satisfactores materiales mínimos de supervivencia, paralelo a las condiciones precarias de los pobladores del campo. Como plantea Davis: "si (estos países) no controlan el éxodo de las áreas rurales, estas zonas se verán saturadas de campesinos subempleados. Si aceleran el éxodo, las ciudades crecerán a tasas de desastre"(51).

**CAPITULO III**

### III. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL DEL VALLE DE MEXICO.

Con el presente capítulo iniciamos el análisis del aspecto fáctico y central de este trabajo documental. Habiendo establecido el instrumental teórico en los dos capítulos anteriores, queda determinado así mismo, el enfoque científico — que apoya el discernimiento siguiente acerca de los elementos diversos que conforman una realidad llamada el Valle de México.

En las líneas escritas anteriormente, se dejaron entrever algunos aspectos importantes del fenómeno que nos ocupa, pero ha llegado el momento de definirlo plenamente. El Valle de México en sí es un área geográfica que dadas sus características evolutivas y su ser dinámico, se puede considerar una — sola unidad socio-económica importante en el desarrollo integral del país, como lo veremos más adelante. Específicamente, el área citada esta dividida en sentido político, situación — que no ha propiciado un desarrollo más equilibrado entre otras cosas, en la región; es así, que tomando en cuenta dicha división, el área geográfica que consideramos para nuestro trabajo, está definida por el Distrito Federal y los municipios de Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec de Morelos y Netzahualcoyotl, correspondientes al Estado de México. Estas entidades tienen una cercanía física y una influencia recíproca en su desarrollo, a tal grado que las consideramos un sólo núcleo socio-económico, sin contar que éste sigue creciendo y absorbiendo más municipios del mismo estado.

En esta parte de nuestro trabajo, describiremos en pri--

mer lugar, el desarrollo histórico de la citada área geográfica; en segundo término, analizaremos todos los aspectos de la misma, tomando en cuenta lo sucedido en los últimos diez años, en sus rasgos más importantes para definir un diagnóstico -- completo; cuyas conclusiones servirán para estructurar el plan regional que se pretende elaborar en el cuarto capítulo.

### 1).- Antecedentes Históricos del Valle de México.

En nuestro país, las primeras manifestaciones del hombre aparecieron hace 11, 000 años a. de J.C. aproximadamente; en el Valle de México tenemos ejemplos concretos tales como "el Hombre de Tepexpan", "el Hombre del Peñón de los Baños", "la Mandíbula de Xico"(Chalco), etc., vestigios que señalan el inicio de los intentos del ser humano por transformar su medio ambiente. En el período que los antropólogos mexicanos llaman el Horizonte Preclásico (de 1, 800 al año 100 a. de J.C.), se establecen las primeras aldeas cercanas al lago de Texcoco en los sitios llamados "El Arbolillo", "Zacatenco" y "Tlatilco". Sus pobladores fueron campesinos dedicados al cultivo del maíz, calabaza, chile y frijol; complementando su alimentación con la crianza de perros y la caza de venados, conejos, patos y algunos animales acuáticos; construyeron sus chozas con barro, paja y troncos, que agruparon con un determinado orden -- para formar la aldea.

En el siglo VI de nuestra era, se operaron en el norte -- país importantes movimientos migratorios de acomodación de -- pueblos, así como grandes migraciones de tribus chichimecas --

al Valle de México, que coincidieron con la desintegración de las culturas clásicas de nuestro país (Teotihuacán, Monte Albán, Cholula, etc.) al invadirlas. Para el siglo XII, otra oleada de pueblos nómadas invaden el Valle de México; siendo la "tribu azteca... la última en partir de un punto llamado - Aztlan, cuya situación se desconoce, pero que con algún acierto se supone estuvo en la Alta California..."(52) y llegar al lago de Texcoco. Hacia el año de 1276 dicha tribu se establece en Chapultepec, con el permiso de los tepanecas de Azcapotzalco; debido a una serie de problemas con sus vecinos, posteriormente fueron reducidos a prisión en Culhuacán, que más tarde dejaron para llegar por fin al lugar que según su leyenda, les había señalado su dios Huitzilopochtli.

Todos los investigadores coinciden en que la ciudad de - "México fue al principio un pequeño poblado de chozas de carrizo con techos de tule, edificado en el islote, y poco a poco se extendió a otros islotes cercanos, los que se vieron unidos al principio por medio de estacadas terraplenadas con fango extraído del lago..."(53) y junto a ellas un sistema de islillas flotantes para el cultivo de cereales y otras vegetales para su alimentación; condiciones que se mejoraron con el correr de los años, ya que sus primeros gobernantes se preocuparon por alcanzar las mejores condiciones urbanas.

En 1440 asume el poder Moctezuma Ilhuicamina, auténtico fomentador del desarrollo urbano en el Valle. Sus intenciones se concretizan en las siguientes acciones: mandó construir un acueducto que traía agua potable desde Chapultepec; hizo le-

vantar diques en el lago para prevenir posibles inundaciones; dirigió las obras para sustituir las antiguas chozas por edificios, con la ayuda de notables arquitectos de Chalco. Este extraordinario avance urbano continuo con todos los siguientes soberanos, hasta la llegada de los españoles, que marca otra etapa del desarrollo urbano en el Valle de México.

El aspecto histórico de la conquista de Tenochtitlán es de sobra conocido, aparte de no ser el objetivo del trabajo que estamos elaborando. Así, señalaremos algunos rasgos importantes en materia de desarrollo urbano en la época colonial para observar las diferencias con el período anterior.

Ya consumada la dominación de Tenochtitlán en 1521, Hernán Cortés procedió a la reconstrucción de la ciudad. Para lo cual, construyó su propio palacio frente a las ruinas de lo que había sido la mansión de Moctezuma, así como "un amplio rectángulo central rodeado de acequias y canales a medias fortificado, (reservado) para residencias de los conquistadores. ..(que) recibió el nombre de la Trazá y tuvo de gran significación para orientar el futuro crecimiento de la metrópoli"(54)

La ciudad de México fue creciendo debido a su importancia política y por ser el centro mercantil más grande de la Nueva España, pero su crecimiento no fue planificado y mucho menos intencionado, sino más bien circunstancial, prueba de ello es que en "1604 la ciudad sufrió tremenda inundación que causó muchas víctimas y obligó al Virrey Marqués de Montes Obavijeros, a planear la ejecución de grandes obras de desazogue de la cuenca que la pusieran a salud de futuros desastres" (55).

A principios del siglo XIX, en el país se conjugaron una serie de factores políticos, económicos y sociales, que desestabilizaron todas sus estructuras y que además detuvieron el proceso evolutivo urbano en el Valle de México. La ciudad de México se convirtió en uno de los centros culturales más importantes para la difusión de las ideas liberales y contrarias al sistema colonial. Fue en la ciudad donde establecida la lucha insurgente, el Ejército Trigarante consuma la independencia en 1821. Para 1824 se promulga la segunda Constitución de nuestro país y se adopta el sistema gubernamental republicano federal, con diecinueve estados, cuatro territorios y un Distrito Federal (la ciudad de México). Esta primera mitad del siglo, caracterizada por motines y sublevaciones, hicieron que los hechos en materia urbana fueran en un mínimo, hasta el punto que apenas en 1842 el Ayuntamiento propone la regularización urbana, según proyectos de Revillagigedo. Durante la época que los historiadores llaman de la "Reforma", bajo el gobierno de Benito Juárez, el proceso urbano del Valle de México nunca figuró dentro de los objetivos principales de éste, debido al desequilibrio político existente en todo el país y un Estado naciente con miras a la consolidación.

Durante el período de la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911), la ciudad de México tuvo un acelerado avance urbano: se inaugura el alumbrado eléctrico; puesta en funcionamiento de las obras del desagüe del Valle de México (1896); construcción de grandes obras de arquitectura (como el palacio de Bellas Artes), con una influencia netamente francesa para embe-

llecer la ciudad; se crean las instalaciones necesarias para hospitales, escuelas, vías de comunicación (los ferrocarriles sobre todo); a partir de 1880 empezó a crecer más la ciudad a una velocidad vertiginosa ya que en poco tiempo existían treinta colonias más. Todo este acelerado crecimiento urbano se debe a distintos factores, pero sobre todo al impulso máximo -- que el General Porfirio Díaz dió a la industria.

La Revolución Mexicana transforma la vida de la nación, iniciando una época de reconstrucción y revitalización para toda la población. A partir de la década de los 20's, la ciudad de México inicia un proceso de desarrollo cada vez más -- firme y al mismo tiempo sin control.

A partir de 1940, la ciudad de México sufrió el crecimiento urbano más grande y acelerado de toda su historia. Los acontecimientos internacionales influyeron en el auge económico que vivió el país por esas épocas y que tuvo como consecuencia que el desarrollo urbano en el mismo fuese descontrolado y polarizado. En este mismo año, la capital ocupaba un área a proxímada de  $117.5 \text{ Km}^2$ , con una población de 1, 760 000 habitantes, que se duplicó para la siguiente década. Comportamiento poblacional y geográfico que mantuvo ascendente hasta 1970. La tasa de crecimiento poblacional promedio de 1940 a 1970 -- fue del 5.2% anual (considerando toda la zona metropolitana de la ciudad) y con una extensión espacial ocupada de  $372.9 \text{ Km}^2$  por cada diez años en promedio. Esto se debió principalmente a los movimientos migratorios en el interior del país con destino al Valle de México, por su importancia económica y por --

las ventajas de desarrollo social que ofrecía.

La estructura urbana en este mismo lapso(1940-1970), tuvo que transformarse dadas las exigencias de la creciente población de la ciudad, para satisfacer sus necesidades. Se construyeron más vías de comunicación interna, como el Anillo Periférico y el Circuito Interior, para agilizar el tránsito de vehículos, que hasta la fecha es un problema ciudadano; se amplió la red de agua potable y drenaje, aunque sin resolver dificultades de escasez del líquido vital y zonas de encharcamiento; se construyeron los dos centros educativos más importantes del país como fueron el Instituto Politécnico Nacional y Ciudad Universitaria; se crearon más hospitales, como el -- Centro Médico y el Hospital General; y algunos otros hechos importantes, que han permitido mejorar ciertos aspectos de la vida de la población en general. Es digno de mencionar que todas estas acciones no fueron concebidas dentro de un sistema de planificación permanente, sino debido a coyunturas políticas y la conducta seguida por el aparato estatal cada sexenio.

De 1970 a 1975 se han intentado cambiar los criterios establecidos en cuanto a la administración pública en materia de desarrollo urbano, pero no han sido suficientes. La ciudad de México ha visto influenciado su evolución por fenómenos económicos, por falta de planes continuos en su realización, para controlar el crecimiento de la urbe; y no hay que olvidar que "México tiene una larga tradición urbana, ya que la forma de organización de la población en los años anteriores a la conquista, como la del imperio español y los modos de vida in

dependiente han tenido a las áreas urbanas como escenario de sus más profundas manifestaciones"(56); sabemos que no es un problema fácil de solucionar, pero ante todo, debe existir la conciencia en las instituciones públicas, de que la ciudad de México y sus alrededores es una unidad económica que puede -- coadyuvar a la evolución de otras regiones del país; y aprovechar las experiencias pasadas.

Esto ha sido la historia urbana del Valle de México, en términos generales; sus características se resumen a hechos -- circunstanciales y no debido a un proceso de planificación -- consciente y permanente; la planificación se ha considerado -- importante apenas en la última década, como lo comprueban la elaboración del Plan Global de Desarrollo (1980) y el Plan Nacional de Desarrollo(1983) que enfocan a la planificación como un instrumento importante de desarrollo, especialmente el urbano.

## 2).- Diagnóstico de la situación actual.

A lo largo del presente trabajo, hemos definido de manera deductiva el espacio geográfico que estamos analizando y en este capítulo hemos de especificar con mayor claridad y detalle el mismo. Para esto, iniciaremos un diagnóstico global de todos los aspectos o características de la ciudad de México y el área metropolitana que se consideró para el presente trabajo(que técnicamente no es el total), para más tarde elaborar el plan de desarrollo regional, teniendo como base la actitud y aptitud de las instituciones de carácter público para la --

realización del mismo.

Así, comenzaremos desde el principio tomando en cuenta - los preceptos de la planificación regional que están contenidos de "los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de - los aspectos sectoriales y espaciales"(57).

Dicho diagnóstico contempla los principales caracteres - de toda región a estudiar y que se resumen a: los elementos - geográficos, en primer lugar; enseguida, especificar su estructura política y entender su papel de ente coordinador y directora de su desarrollo; después, analizar los fenómenos principales en relación a su población; luego, detallar toda actividad económica realizada; y por último, valorar los criterios seguidos en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal y su área metropolitana, por parte de las instituciones - gubernamentales respectivas.

a).- Aspectos Geográficos.

La ciudad de México y su área metropolitana, se encuentra localizada en la zona meridional del triángulo que forma la Cuenca de México, entre "los paralelos  $20^{\circ} 09'$  y  $19^{\circ} 01'$  - latitud norte y los meridianos  $99^{\circ} 30'$  y  $98^{\circ} 31'$  longitud oeste de Greenwich"(58); en una depresión de forma irregular mal llamada "Valle de México", con un área aproximada de  $600 \text{ Km}^2$  y cuya altura sobre el nivel del mar es de 2, 200 metros.

Esta superficie se encuentra limitada al norte de una manera incompleta, por elevaciones de la Sierra de Guadalupe y

el Cerro de Chiconautla; al sur por la Sierra del Chichinautzin; al este, por la Sierra de Santa Catarina; y al Oeste, -- por las Sierras de Monte Alto y de las Cruces; esto siguiendo un enfoque netamente geológico (ver esquema número 2). La historia geológica del área se resume como "un proceso volcánico que se extiende a través de 50 millones de años, abarcando -- dos etapas tectónicas; la primera, duró 45 millones de años y formó estructuras dirigidas de SW a NE, desarrollando un anti guo sistema de bloques y fosas; la segunda perdura a unos 5 - millones de años hasta la actualidad y ha formado estructuras generalmente de W a E" (59), creando una serie de depresiones irregulares, como consecuencia de un hinchamiento de la corteza terrestre de una forma alargada y descendente hacia el cen tro. Algo más, recientemente se comprobó que las zonas de frac turamientos del área, forman tan solo elementos de una gran - estructura transversal y que los mecanismos tectónicos que ri gieron su formación eran comunes a todo el llamado Eje Volcánico.

Esto es digno de tomarse en cuenta, ya que "puede considerarse a la Cuenca de México como una enorme presa azolvada" (60), es decir, que el agua pluvial que baja de las montañas no tiene salida alguna, ya que originalmente el desagüe se rea lizaba por el Valle de Cuautla y Cuernavaca, pero un "cierre se verificó principalmente en el Cuaternario Superior, apenas adentro de los últimos 700 000 años" (61), al desarrollarse la Sierra del Chichinautzin. Cuestión que desde la época colonial, no se ha tomado en cuenta para llevar a cabo acciones de ti



po urbano, ya que hasta nuestros días sufrimos de frecuentes inundaciones en la ciudad, sobre todo al norte.

Y ya que hablamos de agua, específicamente donde se localiza la capital y su área metropolitana, es importante señalar, que el suelo está formado por "materiales arcillosos --- prácticamente impermeables" (62) en su mayoría; y el resto por estructuras arenosas permeables, sobre todo en las barrancas y las desembocaduras de pequeños ríos, en los cuales se infiltra parte considerable del agua que desciende de las sierras a las planicies en la temporada de lluvias. No hay que olvidar que el desarrollo urbano de nuestra ciudad se originó en los interiores del Lago de Texcoco. Así, la forma de depresión donde se ubica la ciudad de México y la precipitación pluvial, así como la no existencia de una salida natural de desagüe y una evaporación potencial media de  $1650 \text{ m}^3$ , le dan ciertos rasgos básicos de problematicidad y que son dignos de tomarse en cuenta al elaborar un plan regional urbano.

Por otro lado, el clima existente en la región estudiada, "varia relativamente según la morfología de la zona en términos individuales, pero en general es templado con verano --- fresco y lluvioso e inviernos rigurosos; sus temperaturas medias oscilan entre los  $0^{\circ}\text{C}$  y los  $30^{\circ}\text{C}$ , dependiendo de la estación del año. No hay que olvidar, que estos datos varían por factores ecológicos que los han hecho irregulares y poco pronosticables.

En relación a la vegetación regional, podemos señalar --- que existen los llamados bosques mixtos, sobre todo en las ---

partes altas y a las orillas de la ciudad. Los suelos fértiles, sobre todo al sur, son básicos para la existencia de determinados cultivos (maíz, chile, legumbres, etc.). En el área norte, fundamentalmente se ha desarrollado una flora desértica debido a "la desecación total o parcial de los lagos de Texcoco y Xochimilco...originando tormentas de polvo que azotan a la ciudad de México" (63) y que provocan un desequilibrio ecológico bastante considerable, tomando en cuenta que la velocidad promedio por año del viento es de 7 Km/h. En este sentido, es importante promover programas de conservación de la flora en la región capitalina, especialmente en las instituciones públicas, unidades directamente responsables para no romper el ciclo ecológico en la urbe, sin perder los objetivos de la urbanización.

Por lo que toca a la fauna, es importante señalar que en nuestra región, su desarrollo se resume a la domesticación de animales, en contraposición al tipo silvestre, en el cual las clases son contadas y con riesgos a desaparecer. Es importante, que a través de la administración pública, se concientice al ciudadano de la importancia del equilibrio ecológico y el papel del mismo para conservarlo.

Con esto concluimos la descripción del aspecto geográfico-natural del Valle de México, para establecer la importancia de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, así como el conocimiento de las condiciones existentes en la superficie citada para elaborar un plan regional de urbanización.

b).- Aspectos Políticos.

El aspecto o conjunto de factores políticos de una región, son importantes para señalar la forma en que se está conduciendo el grupo social ahí establecido. En nuestro caso, el espacio geográfico que estamos analizando, presenta la existencia de dos niveles político-jurídicos, el federal y el municipal. Tanto el Distrito Federal como los municipios del Estado de México vecinos, que estamos citando, mantienen una superestructura derivada de los principios establecidos por nuestra Carta Magna, que en algunas ocasiones se asemejan y que en otras llegan a contradecir.

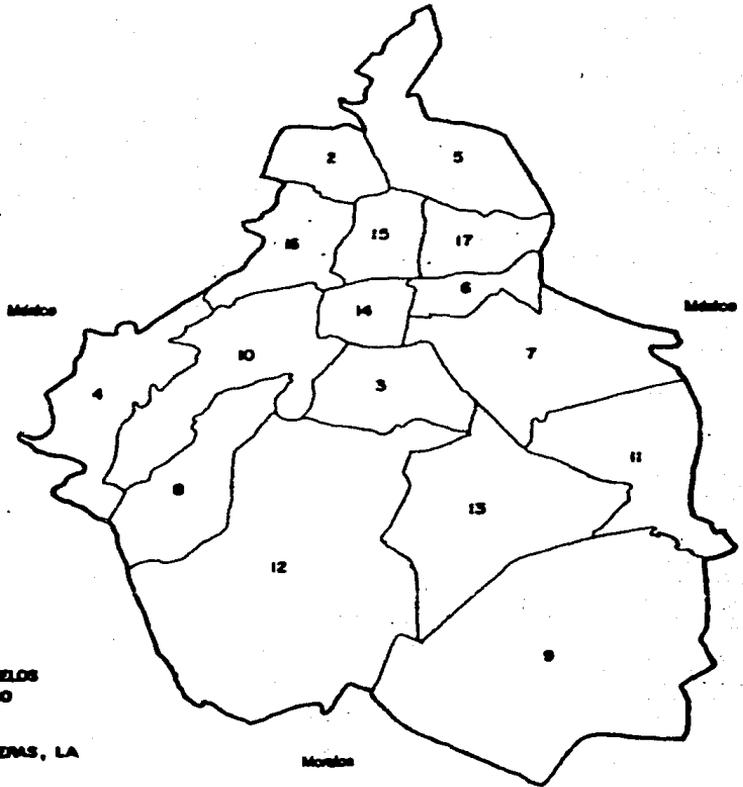
Para ordenar nuestro análisis, se dividirá en dos partes: la primera se compone del territorio ocupado por el Distrito Federal y sus límites jurídicamente establecidos; y la segunda, por los municipios ya citados anteriormente.

El Distrito Federal es el espacio geográfico señalado -- histórica y legalmente para la residencia de los poderes de la Federación. De ahí, que su estructura política sea dirigida en su aspecto jurídico por el Poder Legislativo de la República y su gobierno por el Ejecutivo Federal, a través del titular del Departamento del Distrito Federal, como ya mencionamos antes. Su territorio está dividido en diez y seis jurisdicciones gobernadas en forma coordinada y subordinada por "órganos desconcentradas (con) facultades específicas para resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que -- les corresponde"(64) y que se conocen como Delegaciones Políticas. Estas unidades político-administrativas, son auxilia--

res del órgano central para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos importantes para la población del territorio. A su vez, estas jurisdicciones se dividen geográficamente en colonias, barrios, fraccionamientos y manzanas, con fines administrativos y sociales. En el esquema número 3 se enlistan por nombre cada una de las delegaciones y se presenta sus límites de cada una.

Al frente de cada delegación política estará un titular o delegado, que será "nombrado y removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo (con) el Presidente de la República"(65). Sus funciones se especifican en relación a los objetivos de las delegaciones, que se resumen a: coordinar la prestación de los servicios públicos; supervisar la expedición de licencias para ejecutar obras de construcción, así como la ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles; autorizar los números oficiales y alineamientos, así como el otorgamiento de licencias de fraccionamientos y subdivisiones territoriales; vigilar el levantamiento de actas por violaciones a los reglamentos gubernativos y evaluar la aplicación de sanciones correspondientes; elaborar un plan parcial de desarrollo urbano en su jurisdicción; y por último, impulsar toda medida adecuada, concerniente a mejorar las condiciones urbanas en su delegación.

Por otro lado, paralelo al funcionamiento de las delegaciones políticas, la legislación de las mismas canaliza la participación ciudadana en el proceso urbano a través de dos categorías jurídicas importantes: una, los cargos honorarios de



- DISTRITO FEDERAL
- 2 AZCAPOTZALCO
  - 3 COYOACÁN
  - 4 GUJARMALPA DE MORELOS
  - 5 GUSTAVO A. MADRIO
  - 6 IZTACALCO
  - 7 IZTAPALAPA
  - 8 MADERNA CONTRERAS, LA
  - 9 MILPA ALTA
  - 10 ALVARO OBREGÓN
  - 11 TLAHUAC
  - 12 TLÁLPAN
  - 13 XOCHIMILCO
  - 14 BENTO JUÁREZ
  - 15 CUAHTEMOC
  - 16 MIGUEL HIDALGO
  - 17 VENUSTIANO CARRANZA

### ESQUEMA 3

## DIVISION POR DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

participación ciudadana y otra el Referendum. En relación a -- la primera, surge de la promoción de cada uno de los delega-- dos políticos en su correspondiente territorio. Esta partici-- pación se encuentra organizada en Comités de Manzana, Asocia-- ción de Residentes y una Junta de Vecinos de la delegación. -- Sus atribuciones se definen a: proponer medidas que se esti-- men convenientes para mejorar la prestación de servicios pú-- blicos en la delegación; opinar sobre las medidas administra-- tivas públicas; gestionar los principales problemas de sus re-- presentados ante el delegado, así como el conocimiento previo de su solución.

En cuanto a la segunda categoría jurídica, podemos men-- cionar que se origina en los derechos de los ciudadanos resi-- dentes del Distrito Federal para participar directamente en -- la administración pública del mismo. El referendum se define como el "método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación , derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamen-- tos"(66), del territorio; cuyos objetivos son definidos en -- términos de otorgar mayor flexibilidad a la legislación del -- mismo.

Con respecto a la otra superestructura existente en la -- región que estamos analizando, es decir, la que comprende al Estado de México, la situación mantiene características muy -- propias. En primer lugar, el área citada comprende cuatro mu-- nicipios de los ciento veintiuno que forman al Estado en su -- totalidad(ver esquema número 4). Esta estructura político-ad--

ministrativa a nivel estatal, mantiene los principios definidos por la Constitución Política de nuestro país, en relación a la forma de gobierno y ámbito de competencia. Los municipios ya citados, sostienen la autonomía interna en su administración y están "investidos de personalidad para todos los efectos legales"(67). Teniendo como nivel jerárquico superior a la ciudad de Toluca, capital del estado, estos órganos de gobierno impulsan el desarrollo urbano de sus correspondientes territorios, siguiendo los lineamientos políticos y presupuestales de la unidad central gubernamental, así como del aparato legislativo del estado.

Otras características de estos municipios vecinos al Distrito Federal son: están divididos jurídicamente por localidades, colonias y barrios; la participación ciudadana en las acciones para el desarrollo urbano de los mismos, se resume al sufragio efectivo, tanto en las elecciones del titular del municipio y de su aparato legislativo, así como de sus representantes de colonia; por último, su aspecto de manejo de fondos financieros es muy mínima para impulsar el desarrollo urbano en su jurisdicción, por lo que existe una dependencia económica hacia el Poder Ejecutivo Estatal.

Concluyendo, en el aspecto político del Valle de México se conjugan dos niveles de gobierno de nuestro sistema político; ambos en esencia son elementos de un mismo principio, pero que en la práctica se contradicen, sobre todo en lo relativo a la elecciones de sus gobernantes, ya que mientras en el Distrito Federal se encuentra el proceso democrático incomple



**ESQUEMA 4**  
**MUNICIPIOS VECINOS**

fuerza: x censo general de poblaci3n y vivienda 1980

to, en los municipios se observa completo en su aplicación; y por último, las diferencias jurídicas de estas dos entidades en cuanto a su accionar, se manifiestan en el ámbito de su jurisdicción, ya que siempre se nota ciertas deficiencias en algunos servicios públicos (tráfico de vehículos, servicio forense, seguridad pública y otros) al momento de intervenir ellas a un mismo tiempo, como por ejemplo en un accidente sucedido en las zonas que las limitan, o en una resolución conjunta para regularizar las tierras habitadas, etc. Todo esto implica una falta de coordinación que hasta la fecha no se ha mejorado. Para finalizar, el esquema número 5 muestra toda la región que estamos considerando para nuestra investigación, con ambas entidades (municipios y el Distrito Federal), la que denominaremos "Región del Valle de México".

c).- Aspectos Sociales.

Uno de los aspectos más dinámico y esencial en toda cultura, es la evolución y crecimiento de su población. Dentro de un análisis regional, es importante adoptar el desarrollo poblacional como variable fundamental para elaborar cualquier tipo de plan. Así, en el presente trabajo detallaremos algunos rasgos importantes de la población asentada en el Valle de México y su papel dentro del desarrollo urbano de dicha región.

La población total en México, ha tenido un crecimiento vertiginoso en los últimos treinta años, ya que de "20 millones de habitantes de 1940 pasa a convertirse en 1970 en un país con una población de 50 millones" (68), es decir, en tres décadas ha tenido un ritmo de crecimiento exageradamente mayor



**ESQUEMA 5**  
**REGION DEL VALLE DE MEXICO**

Fuente: s. censo general de población y vivienda 1960

al mantenido en el período de 1895 a 1930, cuya tasa de crecimiento promedio anual fue de 0.69%.

Para 1980, la tasa de crecimiento promedio fue del 3.8% por año y las cifras que arrojan el X Censo General de Población y Vivienda son de casi 67 millones de habitantes en todo el país, lo cual de seguir a ese ritmo, para el año 2,000 la población mexicana aumentaría a 132 millones de habitantes; - nivel que agravaría la situación de vida de los ciudadanos, - por "las importantes implicaciones económicas y sociales que acarrearía"(69), como lo son empleo para todos, ingresos suficientes para todos, mejor nivel de vida, etc.

En el Valle de México, la situación es aún más grave, ya que como hemos mencionado anteriormente esta superficie es la más poblada de la nación; en 1980 la población del Distrito Federal y los municipios vecinos(Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Netzahualcoyotl y Tlalnepantla) representaba - el 18.64% de la población nacional. A continuación se muestra un cuadro de la distribución poblacional de la región que estamos analizando.

CUADRO 1

Distribución Poblacional del Valle de México.

+ Distrito Federal +		
Delegación Política	Habitantes	Porcentaje
Alvaro Obregón	639 213	7.2%
Azcapotzalco	601 524	6.8%
Benito Juárez	544 882	6.1%
Coyoacán	597 129	6.7%
Cuajimalpa de Morelos	91 200	1.0%
Cuauhtémoc	814 983	9.2%
Gustavo A. Madero	1, 513 360	17.1%
Iztacalco	570 377	6.4%
Iztapalapa	1, 262 354	14.3%

+ Distrito Federal + (continuación)

Delegación Política	Habitantes	Porcentaje
Miguel Hidalgo	543 062	6.1%
Milpa Alta	53 616	0.6%
Tláhuac	146 923	1.7%
Tlalpan	386 974	4.3%
Venustiano Carranza	692 892	7.8%
Xochimilco	217 481	2.5%
<u>TOTAL</u>	<u>8, 831 079</u>	<u>100.0%</u>

+ Municipios Vecinos +

Municipio.	Habitantes	Porcentaje
Ecatepec de Morelos	783 507	10.3%
Naucalpan de Juárez	730 170	9.7%
Netzahualcoyotl	1, 341 230	17.7%
Tlalnepantla	778 173	10.3%
<u>Subtotal</u>	<u>3, 634 080</u>	<u>48.0%</u>
<u>TOTAL+</u>	<u>7, 564 335</u>	<u>100.0%</u>

• Población total del Estado de México.

Fuente; X Censo de Población y Vivienda, I.N.E.G.I.; SPP

En el cuadro número 1 se puede observar la distribución de la población en las entidades del espacio geográfico que nos ocupa. En primer lugar, la delegación política de Gustavo A. Madero situada al norte del Distrito Federal tiene el 17.1% del total de éste, con una densidad de población de 17, 394 habitantes por Km<sup>2</sup>; por otro lado, se observa también que la población en la ciudad de México se concentra en su mayoría, en la zona norte, ya que el 74.0% del total se localiza en ocho de las delegaciones (Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhté-

noc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), situación que es muy típica. Los municipios vecinos del Estado de México que estamos considerando, se encuentran exactamente ligados por su situación geográfica a las delegaciones que acabamos de mencionar (ver esquema núm. 5); por si fuera poco, en nuestro cuadro núm. 1 también observamos que estos cuatro municipios contemplan casi el 50% de la población total en el Estado de México, lo que nos confirma el gran núcleo poblacional que han conformado estas dos entidades políticas, por encima de sus límites y los graves problemas urbanos que esto trae consigo, ya que la densidad de población en la misma área es de 16, 277 habitantes por Km<sup>2</sup> aproximadamente; un índice por demás exagerado y que impulsa aún más hacia la planificación regional como instrumento de la administración pública para controlar el desarrollo urbano y sobre todo, lograr el bienestar integral de la población.

Otro aspecto poblacional importante de señalar es su composición, es decir, la cantidad de hombres y mujeres. En el Valle de México existe una mínima diferencia entre ambos sexos. Los varones representan el 48.3%, mientras que las mujeres dominan la población en un 51.6%; en otras palabras, existe un equilibrio relativo en la población de la región, en su composición por sexos.

En lo relativo a la edad en los pobladores, el 61.5% posee una edad que fluctua entre los 1 a 24 años, con un promedio de 22 años en toda la región considerada. Dato que nos muestra el nivel de juventud que predomina en la región y que

da un punto de partida para cualquier acción tomada por las - instituciones públicas, en base a la concientización de esta joven población, para el éxito de todo plan urbano a efectuar.

Un aspecto importante más es un análisis social, es decir, el referente al índice de población analfabeta y con niveles básicos de lectura y escritura. A continuación, en el - cuadro núm. 2, se señala la situación general en el Valle de México, en este sentido.

CUADRO 2

Población Alfabeta y Analfabeta en el Valle de México.

+ Distrito Federal +		
Delegación Política	- Alfabetas <sup>+</sup>	- Analfabetas <sup>+</sup>
Alvaro Obregón	367 644	29 204
Azcapotzalco	353 154	21 385
Benito Juárez	386 256	11 106
Coyoacán	354 793	20 546
Cuajimalpa de Morelos	46 341	5 161
Cuauhtémoc	552 569	21 189
Gustavo A. Madero	876 264	55 746
Iztacalco	327 461	21 927
Iztapalapa	667 789	55 991
Magdalena Contreras	95 119	7 731
Miguel Hidalgo	355 681	18 223
Milpa Alta	27 631	3 694
Tláhuac	73 478	7 043
Tlalpan	204 506	15 787
Venustiano Carranza	423 193	22 133
Xochimilco	118 139	9 943
<u>TOTAL</u>	<u>5, 230 018</u>	<u>326 809</u>

(continua)

+ Municipios Vecinos +

Municipio	- Alfabetas -	Analfabetas
Ecatepec de Morelos	390 238	34 432
Naucalpan de Juárez	398 728	34 614
Netzahualcoyotl	664 654	66 333
Tlalnepantla	411 287	35 608
<u>Subtotal</u>	<u>1, 964 907</u>	<u>170 987</u>
<u>TOTAL</u>	<u>3, 609 060</u>	<u>569 298</u>

+Personas de 15 años de edad y más.

➡Total en el Estado de México.

Fuente: X Censo de Población  
y Vivienda 1980; I.N.E.  
G. I. SPP.

A nivel relaciones intrarregionales de alfabetismo y analfabetismo, la situación es la siguiente: en toda la región -- considerada, la entidad con mayor número de personas analfabetas (según la edad tomada) es Netzahualcoyotl, que representa el 6.5% del total de población en el Valle de México; al igual que la población, el número de personas analfabetas se concentra en la parte norte en un 74.6% del total; y para finalizar, la relación entre personas alfabetas y analfabetas es de 14 personas con instrucción básica por una analfabeta, lo que es estimulante pero no deja de preocupar debido al ritmo de crecimiento poblacional a mediano plazo.

Por otro lado, en relación a la distribución de la población en los diferentes niveles educativos del sistema en la -- región, la situación se muestra en el cuadro núm. 3. Este aspecto es importante para identificar los índices de instrucción en general en el área educativa y de mano de obra calificada

da en el Valle de México.

CUADRO 3

Población por Nivel Educativo en el Valle de México.

+ Distrito Federal +

Nivel Educativo	- Con el Nivel <sup>a</sup>	- Sin el Nivel <sup>b</sup>
Primaria	1, 734 240	232 432
Secundaria	1, 237 663	2, 478 657
Bachillerato	464 238	924 776
Técnico Especializado	166 866	110 102
Licenciatura	524 009	345 722
Post-Grado	53 055	35 049
<u>TOTAL</u>	<u>4, 180 071</u>	<u>3, 917 548</u>

+ Municipios Vecinos +

Nivel Educativo	- Con el Nivel <sup>a</sup>	- Sin el Nivel <sup>b</sup>
Primaria	823 421	130 633
Secundaria	401 368	1, 179 065
Bachillerato	114 988	337 808
Técnico Especializado	20 341	237 581
Licenciatura	116 395	1, 358 446
Post-Grado	8 742	101 980
<u>Subtotal</u>	<u>1, 485 255</u>	<u>3, 345 513</u>
<u>TOTAL</u>	<u>1, 604 252</u>	<u>3, 614 627</u>

a-Estudios actualmente o terminados.

b-No lo estudiaron o lo dejaron incompletos.

\* Total del Estado de México.

Fuente: X Censo de Población y  
Vivienda, 1980; I.N.E.G.I.  
SPP.

Es importante señalar que la distribución poblacional por niveles educativos presenta ciertas características especifi-

cas, que muestran algunas deficiencias en nuestro sistema educativo de la región. Tomando en consideración el cuadro núm. 3, las interpretaciones se realizan como sigue: el 45.1% de la población distribuida por nivel educativo en la región, se encuentra en la primaria; le sigue la secundaria con el 28.9% ; el bachillerato y el nivel licenciatura que suman el 21.5%, en desproporción con el 3.3% que representan los técnicos especializados; por último, el nivel post-grado que representa sólo el 1.0%. En otras palabras, lo más significativo es la mayor proporción en el nivel superior, con relación al técnico especializado y que a primera vista nos hace reflexionar sobre la eficacia de los programas para impulsar la preparación de mano de obra calificada que tanto necesita la región. Por otro lado, es importante señalar la proporción existente entre la gente que está estudiando normalmente o que terminó sus estudios, así como la que no estudió o no concluyó sus estudios; la situación es preocupante, ya que por un individuo que está estudiando o terminando el nivel educativo correspondiente, dos no lo hacen, lo que acarrea una serie de problemas de derroche de recursos y propicie a revisar y transformar los programas educativos, así como relacionarlos con el sistema productivo de la región y sus necesidades de mano de obra calificada. Si a esto añadimos que el Valle de México es el área que concentra el mayor número de escuelas, ampliaremos la panorámica del problema en sí, sobre todo, para considerarlo en un objetivo a alcanzar dentro de un plan regional de desarrollo urbano.

En torno a la Población Económicamente Activa (PEA), el Valle de México presenta las siguientes características:

CUADRO 4

Población Económicamente Activa en el Valle de México.

+ Distrito Federal +		
Delegación Política	Habitantes	Porcentaje
Alvaro Obregón	236 317	7.1%
Azcapotzalco	210 528	6.3%
Benito Juárez	246 946	7.4%
Coyoacán	228 009	6.8%
Cuajimalpa de Morelos	30 792	0.9%
Cuauhtémoc	354 745	10.7%
Gustavo A. Madero	536 439	16.1%
Iztacalco	207 596	6.2%
Iztapalapa	433 933	13.0%
Magdalena Contreras	62 124	1.8%
Miguel Hidalgo	228 838	6.9%
Milpa Alta	18 072	0.5%
Tláhuac	44 937	1.3%
Tlalpan	133 260	4.0%
Venustiano Carranza	263 348	7.9%
Xochimilco	76 697	2.3%
<u>TOTAL</u>	<u>3, 312 581</u>	<u>100.0%</u>

+ Municipios Vecinos +		
Municipio	Habitantes	Porcentaje
Ecatepec de Morelos	238 319	9.8%
Naucalpan de Juárez	253 781	11.8%
Netzahualcoyotl	415 627	19.4%
Tlalnepantla	254 251	11.8%
<u>Subtotal</u>	<u>1, 161 978</u>	<u>54.2%</u>
<u>TOTAL</u>	<u>2, 410 236</u>	<u>100.0%</u>

\*Total del Estado de México.

Fuente: X Censo de Población y Vivienda, 1980; I.N.E.G.I. SPP

Observando el cuadro anterior, los detalles de la situación que saltan a la vista, son los siguientes: particularmente, la entidad que posee más población económicamente activa es la delegación Gustavo A. Madero con el 16.1% en el Distrito Federal, y por otro lado, el municipio de Metzahualcoyotl tiene el 19.4% en el Estado de México; así como, mientras que la PEA representa el 37.5% de la población total en el Distrito Federal, en los municipios vecinos representa el 31.9% del total del citado estado, es decir, en ambos casos esta población productiva alcanza la tercera parte de la total en la región.

Como región, el Valle de México suma un total de 4, 474 559 habitantes con la capacidad de trabajar, es decir, el 20.2% de la población nacional. Lo cual es significativo, ya que la quinta parte de la PEA en el país, se encuentra concentrada - en el Valle de México, esto sin contar con el nivel de desocupados que significan el 0.75% en el país (1980).

Por otro lado, la PEA según la rama de actividad en la región, se encuentra distribuida por porcentajes de la siguiente manera:

#### CUADRO 5

Población Económicamente Activa según Rama de Actividad.  
(Valle de México)

(continua)

Rama de Actividad	-	Porcentaje
Agricultura, Ganadería, Caza		4.7%
Explotación de Minas y Canteras		7.5%
Industrias Manufactureras		16.0%
Electricidad, Gas y Agua		1.7%
Construcción		8.7%
Comercio(Mayoreo y Menudeo)		6.3%
Transporte, Almacenamiento		2.2%
Establecimientos Financieros		4.3%
Servicios Comanuales		9.2%
Actividades Insuficientemente Especificadas		38.4%
	<u>TOTAL</u>	<u>100.0%</u>

Fuente: X Censo de Población y Vivienda, 1980  
; I.N.E.G.I. SPP.

Del cuadro anterior se observa que la industria manufacturera ocupa el primer lugar como actividad bien especificada ; y en seguida los servicios comanuales, que abarcan trabajos técnicos y artesanales que se prestan a los hogares preferentemente(plomeros, pintores, radiotécnicos, etc.). Por otro lado, no deja de preocupar el renglón denominado actividades insuficientemente especificadas, ya que representan el 38.4% -- del total en la región y que abarcan en gran medida, labores conexas con las otras ramas de actividad con carácter de sub-empleo.

Este cuadro se complementa con los datos relativos a la profesión u oficio específico de la PEA en la región. Los obreros y artesanos ocupan el 23.6%, mientras que los oficinas representan el 16.8% y juntos ocupan casi la mitad de la

PEA. También, es notoria la proporción entre profesionistas y técnicos especializados, pues mientras los primeros representan el 3.7%, los segundos significan el 3.9%, lo cual aunque señala condiciones numéricas semejantes, no deja de preocupar la falta de mano de obra calificada y la importancia de que se incremente en mayor proporción que el profesionista. Por último, cabe mencionar el aumento considerable de aquellos oficios relacionados con el sector servicios en los últimos diez años en la región y que según datos de 1980, representan el 20.4% y que a medida que avanzan los años y los niveles de inflación, crece a velocidades exageradas, sobre todo en el renglón de los vendedores ambulantes.

En el aspecto del ingreso per cápita de la población económicamente activa de la región, la situación se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 6

Población Económicamente Activa según Ingreso Mensual.

(Valle de México)

Ingresos	- Distrito Federal	- Municipios <sup>a</sup>
No recibe ingresos	263 649	90 646
1 a 590 pesos	31 454	11 994
591 a 1 080 "	63 466	20 946
1081 a 1970 "	122 236	39 566
1971 a 3610 "	284 176	98 716
3611 a 6610 "	1, 042 462	420 492
6611 a 12 110 "	714 614	197 906
12 111 a 22 170 pesos	283 259	64 738
22 171 a más "	162 244	44 549

(continua)

CUADRO 6 (continuación)

Ingresos	-	Distrito Federal	-	Municipios <sup>a</sup>
No especificado		344 921		172 435
<u>TOTAL</u>		<u>3, 312 581</u>		<u>1, 161 978</u>

a- Del Estado de México.

Fuente: X Censo de Población y Vivienda, 1980; I.N.E.G.I. SPP.

En toda la región el 32.6% de la población económicamente activa obtiene ingresos que fluctúan entre los 3 611 y los 6 610 pesos mensuales; en comparación con el 7.9% que no recibe ingresos, está el 4.6% de personas que reciben la más alta — cantidad de ingresos en la región. Al compararlo a nivel nacional, el 32.0% de la PEA que recibe ingresos de los llamados promedio (de la tabla arriba señalada), está concentrada — en el Valle de México, lo cual refuerza la hipercentralización de la población del país en una sola región. Además, del — total de la PEA en el país que recibe los más altos ingresos mensuales, el 46.0% se ubica en la región que estamos analizando, lo que habla del nivel de atractividad de esta gran — urbe.

En esta última parte de nuestro análisis social del Valle de México, mostraremos algunos otros aspectos socio-económicos de su población, dignos de mencionar. En primera instancia, señalaremos con datos numéricos, todo lo concerniente a la vivienda de la población.

CUADRO 7

Viviendas y Ocupantes por tipo y clase.  
(Valle de México)

(continúa)

CUADRO 7 (continuación)

Entidad	- Viviendas <sup>a</sup> Particulares	- Ocupantes	- Viviendas <sup>b</sup> Colectivas
Distrito Federal	1, 747 102	8, 773 395	57 684
Municipios Vecinos	617 521	3, 610 489	26 491
<u>TOTAL</u>	<u>2, 364 623</u>	<u>12, 383 884</u>	<u>84 175</u>

a-Contrucción fija, vivienda móvil  
refugio como vivienda.

b-Hotel, pensión, hospital, clínica  
orfanatorio, convento y cárcel.

Fuente: X Censo de Población y Vivienda,  
1980; I.N.E.G.I.  
SFP.

El cuadro anterior señala un 99.5% de viviendas en la región que son particulares. De éstas, el 65.1% dispone de agua entubada dentro de la vivienda y el 5.8% no dispone de agua; el 93.1% tienen corriente eléctrica; mientras que las viviendas que tienen drenaje, el 3.3% están conectadas a una fosa séptica, el 93.0% se encuentran conectadas al drenaje público y el 0.09% desagua en el suelo; por último, el 15.6% del total de viviendas no tiene tubería de drenaje. Al comparar la situación regional del Valle de México, con la nacional, el 20.4% de las viviendas particulares se localizan en ella; así mismo, casi la quinta parte de ellas en el país con agua entubada, también se localiza en la región; y concentra casi la cuarta parte de viviendas con tubería de drenaje.

También, en relación a las viviendas, es digno de mencionar la desproporción entre el número de dormitorios por viviendas y el total de ocupantes. En promedio, todas las viviendas en la región tienen dos cuartos para dormir; mientras que el número de ocupantes por viviendas, en promedio, es de cinco -

personas. Es decir, existen condiciones de espacio que no son las adecuadas, ya que el 2.3% de las viviendas tiene de cinco cuartos en adelante, mientras que el 12.5% de esas viviendas tienen nueve o más ocupantes.

Por último, mencionaremos la emigración e inmigración en el Valle de México, como fenómenos que afectan al desarrollo urbano de la región como factor multiplicador y desequilibrador del mismo. En la siguiente tabla se señala el número de pobladores que cambio de lugar de residencia por entidad.

CUADRO 8

Emigración e Inmigración en el Valle de México.

Residencia Anterior	- Distrito Federal	- Municipios Vecinos
Aguascalientes	11 759	3 459
Baja California Norte	13 641	4 259
Baja California Sur	2 202	675
Campeche	5 531	1 005
Coahuila	17 014	3 725
Colima	4 351	1 036
Chiapas	34 285	8 455
Chihuahua	17 494	4 152
Distrito Federal	-----	504 092
Durango	11 585	3 536
Guanajuato	116 793	60 500
Guerrero	84 404	32 069
Hidalgo	114 263	45 718
Jalisco	74 355	23 544
México	182 450	-----
Michoacán	100 717	68 144
Morelos	84 228	9 167
Nayarit	5 963	1 124
Nuevo León	18 113	4 881

(continua)

CUADRO 8 (continuación)

Residencia Anterior	- Distrito Federal	- Municipios Vecinos
Oaxaca	116 742	52 315
Puebla	136 281	57 289
Querétaro	30 508	12 771
Quintana Roo	2 757	694
San Luis Potosí	31 911	13 559
Sinaloa	16 509	3 145
Sonora	12 643	2 670
Tabasco	11 333	2 401
Tamaulipas	34 501	6 804
Tlaxcala	32 670	12 576
Veracruz	132 308	43 765
Yucatán	15 839	2 828
Zacatecas	21 625	11 755
Extranjero	104 728	15 516
<u>TOTAL</u>	<u>1, 889 926</u>	<u>1, 655 758</u>

Fuente: X Censo de Población y Vivienda de 1980; I.N.E.G.I. SPP.

Es significativo destacar "que el fenómeno migratorio in termo no se ha alterado en sus características fundamentales" (70) con lo que respecta al Valle de México, pues si hasta -- 1970 se habían asentado 1.3 millones de habitantes, procedentes del interior de la república, para 1980 el saldo fue de -- 3.5 millones, como lo muestra la tabla anterior. Lo que equivale a una tasa de incremento del 16.6% anual en el movimiento migratorio, índice relativo que es preocupante y digno de considerar para controlar el crecimiento urbano, así como implementar un eficaz sistema de planificación en toda la región , por el bienestar material de todos.

Por otro lado, en la misma tabla arriba mostrada, se -- pueden observar algunos detalles más particulares de la migra

ción en el Valle de México. La mayor parte de los mismos inmigrantes que cambian de residencia a la región, provienen del Estado de Puebla, que representan el 5.4% del total. En contra posición, el estado de la república que menos aporta inmigrantes es Quintana Roo con el 0.09% del total. Además, regionalmente siguen los movimientos migratorios de los Estados de -- Guanajuato, Hidalgo, Veracruz y Michoacán, que juntos representan el 19.2% del total, esto sin contar el saldo proveniente del extranjero, que comienza a influir de manera gradual -- en el desarrollo urbano del Valle.

Existe un hecho significativo y que para fines de este -- trabajo es importante señalar. En la tabla se muestra que el 30.4% de los inmigrantes a los municipios del Distrito Federal provienen de éste último, lo que muestra dos situaciones: que el Distrito Federal continua creciendo sin control hacia la periferia, superando los límites jurídicos; y que el hecho de que mucha gente del Distrito Federal cambie su lugar de residencia a estos municipios, no quiere decir que el área se -- esté desconcentrando, sino que el área con alta densidad de -- población se ha extendido, dada la cercanía espacial de ambas entidades, como ya se mostró anteriormente (ver esquema núm. 5).

Resumiendo, el Valle de México mantiene las siguientes -- características poblacionales: el grupo social existente se -- encuentra mal distribuido en toda la superficie, ya que el -- 81% del total en la región, se localiza en la parte norte de ésta, en términos no muy buenos en sus condiciones de vida; -- esta concentración de la población en la zona norte de la re-

gión, marca la mayoría de los problemas sociales de la misma, ya que ahí existe el índice más alto de analfabetismo, los niveles educativos con mayor número de estudios incompletos y algunos problemas de distribución por nivel educativo; así mismo, la población económicamente activa guarda las mismas características concéntricas al norte y con signos mayoritarios en cuanto al tipo de actividad, en la industria manufacturera; también cabe señalar, que en lo relativo a la profesión de la PEA, el desequilibrio laboral entre el técnico especializado y el profesionista es muy notorio, ya que por cada tres profesionistas hay un técnico en la región; en el ingreso mensual, la distribución es irregular y preocupante, ya que mientras unos reciben elevados sueldos, otros en su mayoría no tienen acceso al mínimo ingreso; por otro lado, las viviendas que habitan los pobladores de la región, mantienen condiciones que distan todavía de ser las adecuadas; el número de ocupantes por vivienda es mayor al número de cuartos existentes por vivienda; por último, los movimientos migratorios siguen con un ritmo de crecimiento acelerado y descontrolado, sobre todo al norte de la región; hay hecho digno de subrayar y que ya mencionamos antes, el índice de emigrantes del Distrito Federal a los municipios que estamos considerando, y que va en constante aumento, lo que viene a corroborar la formación de un solo núcleo social en constante expansión, con un nivel de influencia considerable en todos los sentidos, por encima de los límites jurisdiccionales.

En términos generales, la población en la región del Va-

lle de México sigue en constante crecimiento, lo que refleja un aumento en lo urbano, pero que al mismo tiempo acarrea una serie de problemas de todo tipo, por las condiciones de vida que se presentan y las fallas del sistema que se ponen cada vez con mayor evidencia. "Una enérgica acción demográfica probablemente reduciría las tensiones y suavizaría las presiones, pero no solucionaría los conflictos y problemas, ni aceleraría por sí misma el desarrollo"(71), más bien la administración pública y en especial los funcionarios públicos, deben concebir esta situación poblacional como aspecto de toda una problemática tan compleja, como alcanzar el desarrollo de la región.

d).- Aspecto Económico.

La región del Valle de México, como centro económico en el país, es el polo de desarrollo más importante del mismo debido a causas político-económicas, surgidas a lo largo de su historia, como ya lo mencionamos antes. Es así, que en esta parte de nuestro trabajo, señalaremos algunos rasgos importantes de su economía interna y su papel a nivel nacional, así como su influencia para con otras regiones y su relación de dominación con ellas por su alto nivel de desarrollo.

Considerando el factor económico de una sociedad, como el principal impulsor de las actividades del hombre para transformar su medio ambiente y reafirmando el concepto de región dentro del marco de la planificación; hemos de iniciar este análisis, partiendo de la división regional del país.

Desde el "Barón de Humboldt que estableció las bases cien

tíficas del estudio regional de la naturaleza y que también fue el primero que analizó regionalmente nuestro país" (72), - hasta la primera división regional de la nación realizada por Manuel Orozco y Berra en 1865; la teoría y práctica del análisis regional en México, ha crecido en interés e instrumentación. A partir de la primera división regional del país, vinieron otros intentos por regionalizarlo, de una manera más útil y completa para la práctica de actividades planificadoras del desarrollo nacional, en diversos aspectos de la vida socio-económica. Así, para fundamentar el presente trabajo, hemos considerado la regionalización realizada por Angel Bassols Batalla, que divide al país en ocho grandes regiones geoeconómicas, de las cuales, la región llamada Centro-Este contempla al Distrito Federal y los municipios vecinos que estamos considerando en el Valle de México. Así mismo, estas grandes regiones geoeconómicas están formadas por ciento ocho zonas económicas o también llamadas regiones medias; dentro de estas zonas, el área que estamos analizando, ocupa las identificadas con los números 72 y 73. Estas últimas microrregiones son el resultado de la actividad económica desarrollada por su población y no coinciden exactamente con los límites estatales como las grandes regiones geoeconómicas.

Sin perder el enfoque espacial que iniciamos, en seguida analizaremos las diferentes actividades realizadas en la región del Valle de México, dentro de los tres sectores básicos de la economía, así como su papel importante a nivel nacional.

Dentro del Producto Interno Bruto (PIB) del país, la re--

gión del Valle de México participa con un poco más del 30% para el año de 1980; siendo el Distrito Federal la zona con mayor aportación, cuyo valor relativo se calcula en un 25.5% -- del total, mientras que los municipios vecinos aportan un 7%. En este aspecto, es importante señalar un hecho significativo; a partir de 1970, la tasa de participación en el PIB nacional del Distrito Federal ha descendido en un 2% aproximadamente; por otro lado, los municipios vecinos del Estado de México mantienen la situación contraria, pues su tasa de participación va de un 8% a un 10%, en el mismo período. Estos aumentos y disminuciones porcentuales en ambas partes de la región son apenas observables, ya que las variaciones en las mismas se llevan a cabo en un 0.23% por año, lo que también confirma las acciones esporádicas del gobierno del Distrito Federal de desconcentrar los núcleos productivos y el impulso a la creación de más fuentes de trabajo en los municipios del Estado de México, por parte de sus instituciones públicas de una manera discontinua y circunstancial.

"El producto interno bruto generado por habitantes en cada entidad federativa muestra un constante aumento de 1970 a 1980" (73), siendo la región del Valle de México la superficie que ha producido una riqueza per cápita promedio de 91 568 pesos, para el año de 1980, la tercera más alta en todo el país. Aspecto que viene a confirmar la importancia a nivel nacional, de la producción realizada en la región.

Siguiendo la "Clasificación Industrial, Internacional, Uniforme de las Naciones Unidas", el PIB de la región se des--

glosará en nueve grandes divisiones de actividad, que contemplan los tres sectores económicos. Estas grandes divisiones de actividad, se conforman de varias ramas de actividad; y estas a su vez, se forman de grupos y subgrupos. Esta clasificación nos dará una visión ordenada y detallada de las actividades económicas realizadas en la región.

Para iniciar este diagnóstico económico regional del Valle de México, señalaremos los principales rasgos de su economía a nivel global y por gran división de actividad. Para esto, a continuación se muestra el cuadro respectivo, con datos de la producción de las entidades que estamos analizando, con la aclaración que los datos correspondientes a los municipios ya citados, son estimaciones aproximadas, basadas en su importancia con relación al total del Estado de México.

CUADRO 9

Producto Interno Bruto por Gran División de Actividad.  
en el Valle de México.

Actividad	- Distrito Federal - Municipios - Total Vecinos		
Agropecuaria, Silvicultura y Pesca.	2 640.9	4 466.6	7 107
Minería	7 472.2	1 233.3	8 705
Industria Manufacturera	290 100.0	142 419.7	432 519
Construcción	59 065.3	28 678.2	87 743
Electricidad	6 253.4	3 120.0	9 373
Comercio, Restaurantes y Hoteles	276 125.2	55 420.9	331 546
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	85 605.6	19 764.2	105 369
Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	90 093.3	21 406.7	111 500

(continúa)

CUADRO 9 (continuación)

Actividad	-Distrito Federal	-Municipios Vecinos	-Total <sup>a</sup>
Servicios Comunes, Sociales y Personales	279 467.5	39 115.8	318 583
<u>TOTAL</u> <sup>b</sup>	<u>1 096 863.5</u>	<u>315 625.4-1</u>	<u>412 488</u>

a-For división de actividad.

b-De toda la región.

Fuente: Sistema de Cuentas  
Nacionales; I.N.E.C.I.  
1980, SPP.

Si agrupamos estas grandes divisiones de actividad en los tres sectores fundamentales de la economía, la situación regional, según el cuadro anterior, es la siguiente; el sector servicios aporta al PIB del Valle de México el 61.3%; mientras que el sector industrial, genera el 37.4% del total; y por último, el sector primario participa con el 1.3%. Lo que implica que el sector servicios va en aumento constante y con mayor importancia en la región, ya que en 1975 representaba tan solo el 45.8%, lo que significa una tasa de crecimiento sectorial por año del 9.1%.

A nivel nacional, siguiendo esta misma agrupación, la importancia de la región se reafirma con los siguientes datos: dentro del aspecto industrial, el Valle de México genera el 40.6% del total en el país (sector que ha mantenido una tasa irregular, ya que en 1970 superaba este índice); así mismo, aporta el 36.5% en el sector servicios, con un ritmo de crecimiento constante desde 1970.

Analizando la región del Valle de México por gran división de actividad, el 30.6% de su PIB se origina en la indus-

tria manufacturera; mientras que el comercio, restaurantes y hoteles aportan el 23.5%, división que ha crecido bastante desde 1970. Es decir, estas dos grandes divisiones representan un poco más de la mitad de la riqueza producida en la región; lo cual justifica y reafirma su crecimiento urbano considerable y la influencia que mantiene hacia otras regiones vecinas menos desarrolladas y con marcado acento rural. Por otro lado, la gran división de actividad que menos aporta al PIB de la región, cuyo producto representa el 0.5%, es la Agropecuaria, Silvicultura y Pesca.

Profundizando aún más en las principales actividades económicas realizadas en la región, detallaremos a continuación la participación relativa de cada una de las ramas de actividades, dentro de cada división.

Iniciaremos con la primera gran división de actividad, denominada Agropecuaria, Silvicultura y Pesca, cuyos datos numéricos se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 10

PIB de la División Agropecuaria, Silvicultura y Pesca  
en el Valle de México.  
(millones de pesos)

Rama de Actividad	- Distrito Federal	-Municipios Vecinos	-Total <sup>a</sup>
Agricultura	1 495.4	2 910.5	4 405.9
Ganadería	1 095.5	1 398.6	2 494.1
Silvicultura	50.0	150.4	200.4
Caza y Pesca	0.0	7.1	7.1
<u>TOTAL<sup>b</sup></u>	<u>2 640.9</u>	<u>4 466.6</u>	<u>7 107.5</u>

CUADRO 10 (continuación)

a- Por actividad.  
b- De toda la región

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México; I.N.E.G.I. SPP. 1980.

Aunque sabemos que esta gran división de actividad genera una riqueza mínima al PIB de la región, dentro de su estructura deteriorada, es importante señalar algunas de sus características que se representan en el cuadro anterior. El producto total en este renglón, especifica su mayor parte en la agricultura, cuya aportación representa el 61.2% del total de la división, del cual más de la mitad proviene de los municipios vecinos al Distrito Federal, además en los últimos años su crecimiento medio anual ha sido muy bajo en toda la región (1970-1980). Recordemos que el "Distrito Federal posee ciertos espacios dedicados a siembras de cereales, forrajes, legumbres y flores en las delegaciones de Ixtapalapa, Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan y Villa Obregón" (74), que en su mayoría tiende a disminuir su crecimiento por año, debido al desarrollo urbano de toda la región. Por otro lado, la actividad que apenas tiene significación en la riqueza producida, es la caza y la pesca, cuya participación apenas alcanza un 0.9% del total, - toda vez que en los últimos diez no figuraba en PIB regional. Así mismo, la ganadería tiene un ritmo de crecimiento irregular en los últimos dos lustros, ya que de un 44.9% de esta división que representaba en 1975, disminuyó a un 35.0% en 1980; lo cual demuestra el poco impulso al área de la región.

Otra gran división de actividad es la minería, cuya aportación al PIB de la región, aunque mínimo, se concentra en la extracción de petróleo crudo y gas natural, así como la explotación y extracción de arena, grava y arcilla; cuya riqueza - producida representaba para 1980, 98.8% de la generada por toda la división. Este aspecto de la actividad económica en la región, es menor su importancia a nivel nacional, que solo ha alcanzado el 0.6% del mismo y que en los últimos diez años ha mostrado una tendencia a la baja en su mayor parte.

Por otro lado, la industria manufacturera presenta ciertas características particulares, que la convierten en la principal rama actividad en la región. A continuación, se señalan las ramas de actividades que componen la gran división económica en el siguiente cuadro.

CUADRO 11

PIB de la Industria Manufacturera  
en el Valle de México.  
(millones de pesos)

Rama de Actividad	- Distrito Federal	- Municipios Vecinos	- Total <sup>a</sup>
Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco.	52 630.4	14 384.0	67 014.4
Textiles, Prendas de Vestir, Industria del Cuero.	40 291.4	18 752.0	59 043.4
Industria de la Madera y Derivados.	8 033.5	3 135.9	11 169.4
Papel, Derivados; Imprenta y Editorial.	22 958.3	9 284.1	32 242.4
Sustancias Químicas, Derivados del Petróleo, Caucho y Plástico.	64 117.0	29 135.5	93 252.5

(continúa)

CUADRO 11 (continuación)

Rama de actividad	- Distrito Federal	- Municipios-Total <sup>a</sup>	Vecinos
Productos Minerales	8 865.5	9 698.0	18 563.5
Industria Metálicas Básicas	9 080.1	8 367.8	17 447.9
Productos Metálicos, Mac.	69 275.8	45 393.1	114 668.9
Otras Industrias	14 887.9	4 269.3	19 157.2
<u>TOTAL<sup>b</sup></u>	<u>290 140.0</u>	<u>142 419.7</u>	<u>432 559.7</u>

a-Por actividad.

b-De toda la región.

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales; I.N.E.G.I., SPP 1980.

Observando el cuadro anterior, podemos señalar en primer lugar, que la rama de actividad que tiene mayor significación en la industria manufacturera de la región, es la correspondiente a la producción de artículos, maquinaria y equipo, que aportó el 23.7% del total en la gran división. Aspecto que subraya la importancia de la misma, si agregamos que a nivel nacional la región genera el 55.5% del total en este aspecto.

En orden de importancia, la industria química produce lo relativo al 21.1% del producto en la región; añadiendo que es la más importante del país, ya que la mitad se produce en esta área, sobre todo en el Distrito Federal. Además, es importante señalar que esta rama de actividad contempla desde los derivados del petróleo, hasta productos farmacéuticos, pasando por la fabricación de resinas sintéticas y fibras artificiales. Lo que para concluir, muestra que lo más altamente desarrollado en tecnología de la industria química en el país, se localiza en el Valle de México.

La rama de actividad correspondiente a la fabricación de alimentos, bebidas y tabaco, representa el 15.4% del PIB de -

la región; así mismo, a nivel nacional alcanza una cifra relativa del 28.2%, con una tasa de crecimiento en constante desarrollo, sobre todo en los últimos diez años. En este sentido, la región muestra una evolución muy avanzada con respecto a otros espacios geográficos del país, ya que por ejemplo, especialmente en el Distrito Federal se produce casi una cuarta parte de la cerveza elaborada en la nación; también, casi la mitad de la producción de harina de trigo, se elabora en la región. Y como estos ejemplos, existen otros donde la preponderancia del Valle de México se deja sentir a nivel nacional en la industria manufacturera.

El cuadro anterior nos señala algo bien importante; la rama actividad que contempla la explotación del papel y sus derivados, así como las impresiones y editoriales en general de la región, representa el 62.7% del total producido en la nación, lo que muestra la influencia de la zona en este aspecto en otras.

De todo lo señalado anteriormente, se puede concluir que la industria manufacturera en el Valle de México, absorbe en su mayor parte los mejores niveles de productividad y tecnología a escala nacional; ya que su aportación en todas las ramas de actividad que la componen, es considerable y de gran influencia económica. Por otro lado, dentro de la región, el PIB está ampliamente concentrado en cuatro ramas de actividad: productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir, industria del cuero; sustancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico; y productos metálicos, -

maquinaria y equipo. Todas ellas representan el 77.2% del producto generado por esta gran división de actividad en la región.

En otro aspecto del hacer económico del Valle de México, la construcción es una actividad de considerable importancia para la región, como a nivel nacional, a pesar que en los últimos años su tasa de crecimiento es muy irregular debido a los altos índices inflacionarios de nuestra economía nacional; lo que ha impedido la ampliación de programas de inversión en la vivienda de interés social por parte del sector público en la región, ya que de 1975 a 1980 disminuyó en un 5%. Así, el 31.7% de lo producido en el país en materia de construcción, se origina en la región que estamos analizando; además, dentro de la región, representa el 6.2% del producto total generado. Por otro lado, es importante señalar que uno de los hechos que reafirman la concentración económica de la región con respecto a otras del país, es la inversión en programas de construcción por parte de la iniciativa privada, ya que se consumía el 28% de la producción de cemento gris en el país, en ella para 1980.

En cuanto al PIB generado en el área de electricidad, el Valle de México para 1980 representaba el 22% a nivel nacional y el 0.6% a nivel regional. Es importante señalar que la electricidad como fuente de riqueza ha tenido una tasa de crecimiento en el área, del 21% en los últimos diez años. Esto sin contar que la producción en kilowatts por hora es de las más bajas en el país, ya que toda se origina en otras regiones, en contraposición al consumo que es de los más altos del

país(33% en 1980).

En lo relativo a la actividad económica del Comercio, Restaurantes y Hoteles, el PIB generado en la región para 1980 - representaba el 39.2% del total producido a escala nacional, lo que señala su importancia como fuente de riqueza y la actividad que reafirma a la región como espacio netamente urbano. A continuación mostramos el ritmo de crecimiento del PIB en esta actividad de 1970 a 1980.

CUADRO 12

PIB del Comercio, Restaurantes y Hoteles.

(en el Valle de México)

(millones de pesos)

Entidad	- 1970	- 1975	- 1980	-
Distrito Federal	38 245	82 245	278 125	
Municipios Vecinos	2 870	10 072	50 008	
<u>TOTAL</u>	<u>41 193</u>	<u>92 317</u>	<u>326 133</u>	

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales; I.N.E.G.I. SPP, 1980.

Del cuadro anterior se deduce el gran nivel de desarrollo que ha tenido la actividad en la región, ya que de 1970 a 1975 su tasa de crecimiento anual fue del 15.3%, mientras que de 1976 a 1980 ascendió al 22.4%, sobre todo en el área del comercio.

En la actividad llamada de Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones, la situación es parecida a las anteriores actividades anteriormente mencionadas. El PIB generado en este sen

tido, en toda la región representaba para 1980 el 37.7% del total en el país. Esta actividad esta dividida en dos grandes ramas: el transporte compuesto por 24 subgrupos, entre los -- destacan el "metro", los taxis, los omnibus, agencias de turismo, etc.; y las comunicaciones que se clasifican en cuatro -- subgrupos; que van desde el correo hasta los sistemas de comunicación masiva.

En el Valle de México es donde se registra el mayor número de vehículos en circulación en el país, que se agrupaban -- en 1980, como sigue: el 83.6% del total eran automóviles, el 0.9% camiones de pasajeros, el 11.5% camiones de carga y por último, el 3.8% motocicletas. Esto señala a primera vista, el escaso margen existente en el transporte colectivo, ya que -- los camiones de pasajeros representan el número menor, lo que continua siendo un problema prioritario a resolver en la región. Debemos agregar con respecto a este campo en el Valle -- de México, que es la única superficie que cuenta con un sistema de transporte subterráneo ("metro"), que ha paliado un poco la necesidad de transporte rápido y eficiente para la población regional. A continuación señalaremos algunos datos numéricos que demuestran el papel que ha venido desempeñando el -- "metro" en el sistema global de transporte en la región.

#### CUADRO 13

##### Indicadores de Operación del S.T.C. "Metro".

Indicadores	- Unidad -	1970	- 1975 -	1980
Pasajeros Transportados	miles	141 609	551 300	909 006
Kilometros Recorridos	"	3 291	5 800	11 165

**CUADRO 13(continuación)**

Indicadores	- Unidad -	1970	1975	1980
Unidades de Servicios	9 carros	40	59	88
Lineas o rutas	línea	3	3	5

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales;  
I.N.E.G.I., SPP 1980.

Este cuadro nos indica que el área de servicio que cubre este tipo de transporte ha sido de constante aumento y en un grado elevado; ya que por ejemplo, el número de pasajeros transportados ha tenido una tasa promedio anual de crecimiento del 14.6% de 1970 a 1980, que proyectada a nuestros días alcanzará una cifra de más de dos millones de personas transportadas por año.

Paralelo a ello, el Valle de México esta provisto de dos sistemas de transporte de autobuses de mayor capacidad de pasajeros. Por un lado, está el sistema dirigido por el Departamento del Distrito Federal(Ruta 100); y por otro lado, el coordinado por el gobierno del Estado de México(Sistema de Transporte Troncal), que en muchos aspectos concuerdan en objetivos, pero que en otros totalmente se contradicen y son poco eficientes. Al mismo tiempo, en la actividad han aumentado el número de rutas de los llamados "colectivos"(vehículos de poco tonelaje), a lo largo y ancho de la región, especialmente unidas a las estaciones del "metro". Tanto el "metro" como los vehículos de pasajeros, se complementan en un solo sistema de transporte urbano en el Valle, que ha mejorado la satisfacción de necesidades de tan vital servicio. Pero ante todo,

existen deficiencias muy marcadas en cada uno de ellos; por ejemplo, la diferencia de precios, que a veces es muy grande, así como el número de aumentos por año, que crea graves problemas de desequilibrios económicos en las familias, además de grandes pérdidas en el sector público, por la mala administración de los costos con relación a la recuperación de la inversión (que no necesariamente tienen que ser ganancias).

Para terminar de analizar la actividad de transporte y comunicaciones, es importante mencionar que el número de aparatos telefónicos se concentra en la región en un 42.1% del total nacional. Lo que nos lleva a concluir que tanto el transporte como las comunicaciones del Valle de México, son las más avanzadas y numerosas en todo el país, que al mismo tiempo confirma su jerarquía elevada en el sistema urbano del mismo.

La gran división correspondiente a los Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles, "comprende todos los establecimientos públicos y privados dedicados a la prestación de servicios de intermediación financiera, mediante las operaciones tales como las de regulación que realiza el Banco Central, los depósitos de ahorro" (75), hasta las realizadas por organizaciones auxiliares de crédito e instituciones de seguros y fianzas, así como las acciones llevadas a cabo en la bolsa de valores, Monte de Piedad y otras sociedades de inversión. En el Valle de México estas actividades son de vital importancia y de gran desarrollo para todo el país. En 1980 el PIB generado en este renglón, señalaba a la región como una de las mayores aportadoras, ya que significaba el 33.1% del total.

Otros hechos significativos del predominio financiero de la región en el país, son los siguientes: para 1980 en el área se realizaban depósitos a la vista que representaban el 41.7% del dinero invertido en todo el país; también en ese mismo año el 21.9% del dinero depositado en cuentas de ahorro en la nación, se concentraba en el Valle de México; por último, del total de créditos otorgados en el país en 1980, el 53.8% del dinero prestado se generó en la región, que en su mayor parte se destinó a impulsar la industria y los servicios en general.

Para finalizar este diagnóstico económico de la región, nos referiremos a la gran división de actividad denominada de Servicios Comunales, Sociales y Personales, que posee una importancia considerable como fuente de riqueza y desarrollo social. Esta área de actividades comprende desde servicios profesionales como notarías, despachos legales, contables, de asesores industriales y otros semejantes, hasta servicios de educación, médicos, de esparcimiento y lo referente a la administración pública y defensa.

Este conjunto de actividades en la región, aporta el 42% del PIB en esta área a nivel nacional. En contraste a nivel regional, representa el 22.5% del PIB global de la misma. Lo que muestra la importancia de su crecimiento considerable en los últimos diez años, ya que de 1970 a 1980 tuvo una tasa de crecimiento anual en su riqueza producida del 16.8%.

Dentro de cada una de las ramas de actividad que componen la gran división, destaca la referente a servicios profesionales, que en el período citado ha evolucionado en forma muy --

significativa, ya que ha crecido su participación en el PIB de la región por año en un 23.1% en promedio. Este aspecto es digno de mencionarse debido a que toda gran urbe se caracteriza por un fuerte predominio económico del sector servicios y la riqueza que genera, en contraposición a lo establecido por el campo y su situación de dependencia de la ciudad de México.

Otra rama de actividad que es digna de mencionarse es la administración pública y defensa, así como el PIB generado -- por ella en la región. Ya hemos mencionado los tipos de jurisdicción que gobiernan la región, ahora vamos a describir los fondos monetarios que administran.

CUADRO 14

PIB de la Administración Pública y Defensa en el  
Valle de México.

(millones de pesos)

(Ingresos)

Entidad	- 1970	- 1975	- 1980	-
Distrito Federal	5.593	17.129	54.798	
Municipios Vecinos	440	1.974	7.649	
<u>Subtotal</u> <sup>a</sup>	<u>6.033</u>	<u>19.103</u>	<u>62.447</u>	
<u>TOTAL</u> <sup>b</sup>	<u>12.542</u>	<u>40.432</u>	<u>141.046</u>	

(Egresos)

Distrito Federal	9,821 856	32,920 663	77,417 223
Municipios Vecinos	,379 926	2,652 804	14,325 377
<u>Subtotal</u> <sup>a</sup>	<u>10,201 782</u>	<u>35,573 467</u>	<u>91,742 600</u>
<u>TOTAL</u> <sup>b</sup>	<u>17,540 684</u>	<u>60,591 950</u>	<u>248,156 396</u>

a-De toda la región.

b-De todo el país.

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales; I.N.E.C.I., SPP 1980.

En esta rama de actividad consideramos la situación específica de la administración pública desde el punto de vista contable y para fines del PIB, por lo que el cuadro anterior comprende la riqueza generada en la región por ésta (ingresos) ; y por otro lado, lo que invierte en su labor de impulsor del desarrollo de la población (egresos). Así, los datos arriba mencionados, muestran aspectos bien propios para la región del Valle de México. Se mantiene la misma tendencia concéntrica de la actividad en el espacio geográfico citado, de igual manera que en otras ramas de actividad, debido a que de 1970 a 1980 ha representado el 46.5% en promedio en el PIB del total a escala nacional. Y por contrapartida, tiene erogaciones que han significado el 54.4% del total, para el mismo período. Es decir, la administración pública y defensa de la región, manejan en su gran mayoría los valores monetarios que posee el gobierno mexicano. Al mismo tiempo, existe una diferencia enorme en términos absolutos, entre los ingresos y egresos de la administración pública y defensa; desequilibrio que no crea condiciones propicias para crear planes de desarrollo urbano con características óptimas.

Así, el panorama económico del Valle de México presenta los siguientes rasgos: es el espacio geográfico más altamente desarrollado en la gran región llamada Centro-Este; mantiene las relaciones económicas propias del centro con la periferia, es decir, las otras regiones que le rodean mantienen un estado de crecimiento lento y bajo por depender de ella; todas las actividades económicas que se realizan en esta área, son tras

cendentales para la economía nacional, sobre todo en los sectores industrial y de servicios; el PIB del país se genera en un poco más de la mitad en esta región; en su interior, la economía regional gira en torno a los servicios y la industria; algunas industrias existentes en el país son localizadas exclusivamente en la región; por último, se resume que el Valle de México es el centro económico más desarrollado del país, con características de concentración de consumo e irradiación de pobreza.

Como último comentario, en el sentido económico, es importante señalar que todas estas condiciones palpables en el Valle de México se han tornado no tan positivas para la población en general; los crecimientos logrados en estos sectores económicos antes mencionados, se han visto disminuido en términos reales debido a las altas tasas de inflación alcanzadas en los últimos diez años (sobre todo a partir de la devaluación del peso mexicano en 1976); junto con el crecimiento de la Deuda Pública y Privada Externa, que han disminuido el poder adquisitivo de la población hasta en un 40% año con año (1970-1980) y aumentado el número de desempleados a pesar de toda la riqueza producida en la región.

e).- Política Urbana en el Distrito Federal.

En esta parte de nuestro trabajo, es importante señalar algunos aspectos importantes de las líneas de comportamiento, que ha seguido el gobierno en la región del Valle de México, sobre todo en el Distrito Federal. Para ello nos referiremos especialmente a lo acontecido en el presente siglo, tomando en

cuenta los aspectos históricos de la realidad socio-política del país.

El Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno, nace en un período de la historia de nuestro país, donde el Estado mexicano busca su estabilización y conservación. Se desprende de una reforma realizada al artículo 73 Constitucional, por parte del gobierno del Gral. Alvaro Obregón. Bajo estas circunstancias, el fenómeno del desarrollo urbano pasa a ser un aspecto de la realidad social en segundo plano en ese momento (1921-1924); todas las acciones de nuestra incipiente administración pública post-revolucionaria se concentraba en la esfera política y su consolidación.

Fue hasta 1936, cuando el problema del espacio geográfico comenzó a tener tonos de gravedad para el gobierno del Distrito Federal. Es así, que se promulga la primera "Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal", que en sus objetivos pretendía reglamentar todo lo relativo a los asentamientos humanos. En dicha ley se amplía el concepto de planificación al proceso de "la creación de nuevos centros de población y ampliación de los existentes" (76), así como abrir nuevas vías públicas; es decir, el aspecto espacio es el que predomina como variable única. Recordemos que este año es el principio de hechos importantes para el desarrollo económico de México (exportación de productos a los países participantes en la II Guerra Mundial a gran escala). Comienza a surgir la preocupación del Estado por alcanzar el desarrollo obtenido por otras naciones. Es cuando se intenta industrializar al pa

is; cuando los fraccionamientos industriales crecen con rapidez en la ciudad de México; cuando nuestra economía marcha a grandes pasos; cuando el marco jurídico se ve obligado a cambiar para no obstaculizar la dinámica social y económica. La planificación se convierte en un instrumento de estrategia para intentar ocupar el espacio geográfico existente, de una manera más racional.

A partir de 1953, la conducta del estado mexicano en general se transforma con relación a la planeación y su instrumentación para lograr el desarrollo integral de nuestra sociedad. En el terreno urbano, el Departamento del Distrito Federal es regido por nuevas leyes que vienen a instrumentar legalmente sus acciones. Así, surge la "Ley de Planificación del Distrito Federal"; su ley orgánica es transformada también; y sobre todo, se inician los primeros pasos de establecer a la planeación urbana en el Distrito Federal, dentro de una macro esfera de planificación integral con una metodología sencilla y muy poco difundida. Recordemos que por estas fechas, la ciudad de México sigue creciendo en forma por demás descontrolada y sin ninguna previsión por parte de la administración pública.

Hasta la década de los sesentas, el Departamento del Distrito Federal sigue manteniendo una conducta de improvisación operativa urbana; sus acciones reflejan soluciones parciales y para el momento. La previsión y planeación a mediano o largo plazo brillan por su ausencia. La administración pública no tiene conciencia plena de su propio crecimiento y lo que es peor, de su funcionamiento. Bajo estas circunstancias el -

Departamento del Distrito Federal ha dejado que la realidad urbana se divorcie de los instrumentos jurídicos que se formularon para dirigirla. Las leyes, los códigos, los reglamentos y acuerdos no son suficientes para mejorar las condiciones en que viven los pobladores de la ciudad de México. El gobierno del Distrito Federal había definido que se debía hacer al respecto, pero carecía de los instrumentos adecuados para realizarlo.

Para 1970 comienza una era de reflexión sobre las actitudes y aptitudes del gobierno mexicano en general. El Departamento es diagnosticado operativamente e impulsado a mejorar sus métodos de trabajo, junto con los otros organismos que componen el gobierno central; se inició así la "reforma administrativa", como primer paso para establecer un Sistema Nacional de Planeación.

A partir de este momento, el Departamento se transformó grandemente en su estructura interna. Las delegaciones políticas se convirtieron en unidades político-administrativas descentralizadas, lo que dió un aumento en su capacidad de decisión, acorde con el gran crecimiento de la ciudad.

Para 1975, un poco antes del cambio de titular en el poder, se comienza a gestar la estructura de un sistema nacional de planeación, a través del proyecto presentado por el partido oficial llamado "Plan Básico de Gobierno". Acción que culminó con la formulación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Este documento por primera vez en la evolución del estado mexicano, "ofrece perspectivas sobre la base de indicado

res que serán revisados en forma periódica, dentro de un contexto de planeación permanente"(77).

Dentro de este marco, el Departamento del Distrito Federal formula un Plan de Desarrollo Urbano en la zona, como parte de este sistema de planeación. Los resultados concretos de éste, se resumen a la reestructuración de las vías de comunicación de la ciudad(los "ejes viales") y nada más. Pensamos que sucedió lo de siempre, mezcolanza de falta de metodología al instrumentarse, así como los obstáculos presentados por la -- creación de intereses políticos y económicos de nuestra sociedad política y civil.

En el actual gobierno, se formula el Plan Nacional de Desarrollo(1983-1988), con las mismas características que el anterior, sólo que "se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y sus programas"(78). Así surge lo que se denomina "Sistema de Planeación Democrática", con sus correspondientes cambios jurídicos. Se instituyen foros de consulta popular para conocer la opinión pública sobre todo los problemas de la población y -- sus condiciones de vida, así como de su posible solución. Todo esto enmarcado por la absoluta austeridad que ha caracterizado al actual gobierno, debido a la situación crítica que atraviesa la economía nacional.

En estos momentos, es difícil establecer una evaluación de lo logrado por el Departamento, sabemos que los objetivos

del plan han cambiado, la situación es otra. El control del crecimiento urbano es imperante, así como la promoción "desde el interior de la ciudad, de la descentralización de la vida nacional, contribuyendo así, al logro de un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país"(79).

Para finalizar, es importante mencionar que en relación a la política seguida por los municipios vecinos al Distrito Federal es semejante. A partir de 1976 con la nueva ley sobre Asentamientos Humanos, se establece jurídicamente hablando, el fenómeno de la conurbación, que reconoce la formación de una continuidad demográfica y económica de dos entidades urbanas diferentes, cuya dinámica puede ser planificada y regularizada por las entidades involucradas de una manera coordinada. Así, se han efectuado convenios entre el gobierno del Distrito Federal y el Estado de México para coadyuvar al desarrollo de los municipios que estamos citando en nuestro trabajo, sobre todo en los últimos sexenios(1980-1985); cuyos resultados apenas se están observando a través de la aplicación del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Centro a la cual corresponde el Valle de México.

Ambas entidades jurídicas mantienen todavía una funcionalidad limitada por las cuestiones político-legales de cada una de ellas; el transformarlas es necesario para adecuarlas a la dinámica socioeconómica y política de la región en sí.

f).- Diagnóstico General.

Para finalizar nuestro diagnóstico integral de la región del Valle de México, a continuación realizaremos una síntesis

global de todos los elementos que componen la región y su estado actual. Esto tiene como finalidad, plantear el punto de partida para la formulación del plan regional que se desarrollará en el capítulo siguiente.

La región se mantiene bajo las siguientes características:

1).- La ciudad que se encuentra en la región, siempre ha tenido un papel esencial y predominante en los hechos históricos de nuestro país. De ella han surgido las pautas sociales de nuestro desarrollo histórico.

2).- A lo largo de la historia, el Valle de México ha tenido un desarrollo urbano producto de las circunstancias y el ser político. No existe un período de su historia que se caracterice por el empleo de la planificación del desarrollo urbano en ningún sentido práctico.

3).- No existe plena conciencia por parte de las instituciones públicas, de las características geológicas del suelo de la región.

4).- Es reciente la preocupación por parte del gobierno en la región, de las condiciones ambientales y sus constantes transformaciones, que tienen una relación íntima con el desarrollo urbano.

5).- Políticamente la región está dividida en dos estructuras jurídicas que han visto impedidas en su papel de impulsoras del desarrollo urbano, debido a las contradicciones internas que poseen. Mientras el municipio inicia su labor en base a la opinión popular, en el Distrito Federal la dirección política es impuesta y sin conciencia popular de colaborar en la evolución urbana.

6).- Las diferencias presupuestales entre un Distrito Federal y los municipios vecinos, hacen difícil la coordinación en materia de crecimiento urbano para toda la región, pues -- mientras el primero maneja grandes ingresos, los segundos mantienen una relación de dependencia económica, con el gobierno del Estado de México.

7).- La población de la región, se centraliza en un 74%

en la parte norte, debido a las grandes actividades económicas ahí desarrolladas; además, una densidad de 16 000 habitantes por Km<sup>2</sup>, que es la más elevada en todo el país.

8).- El aspecto educativo en la región, es otro problema que debe preocupar a la administración pública existente, ya que la mano de obra calificada es escasa con relación al nivel profesionalista; lo que refleja en la economía regional, en forma por demás incongruente, una situación de devaluación académica, ya que en muchos casos los profesionistas inician su labor productiva como técnicos y en condiciones de aprendizaje, lo cual habla del divorcio entre el sistema educativo y el económico en la región.

9).- Una gran parte de la Población Económicamente Activa de la región se dedica a la industria; otro sector que está creciendo en forma considerable es la que se dedica al comercio; y uno más que es subempleado en cantidad considerable.

10).- La vivienda en la región es un problema también de distribución entre la población. Por un lado, el tamaño de éstas no es el adecuado al número de ocupantes; y por otro lado, las condiciones materiales en que se encuentran, no son homogéneas para toda la población y existen muchas carencias en este sentido.

11).- La población en general, no tiene acceso a la adquisición de una vivienda propia, debido a los altos costos, producto de la crisis actual en la economía y de una ineficaz aplicación de programas de viviendas de interés social.

12).- Se sigue manteniendo un alto porcentaje de gente que viene a instalarse a la región, proveniente del interior del país, con fines de mejoría económica. Lo que ha reflejado la formación descontrolada en el Valle de México, superando los límites jurídicos establecidos.

13).- La región es el polo de desarrollo más importante del país, debido al índice de riqueza producido. La economía regional está dominada totalmente por actividades ubicadas en la industria manufacturera y los servicios.

14).- En términos generales, la región se caracteriza por

una concentración económica y política, que hace de nuestro país, una nación con un desarrollo heterogéneo en su aspecto espacial y sus elementos ecológico-demográficos.

15).- La administración pública federal, ha concentrado todas sus acciones en la región, olvidandose de otras regiones con mayor necesidad de desarrollo y con grandes recursos naturales.

16):- La economía regional, mantiene un estado de dependencia hacia el extranjero, ya que la tecnología no es propia.

## CAPITULO IV

#### IV. ELABORACION DE UN PLAN REGIONAL DE URBANIZACION EN EL VALLE DE MEXICO.

En el presente capítulo y último, formularemos un plan regional para el desarrollo urbano en el Valle de México; conscientes de la gran variedad de intentos al respecto, pero tratando de cubrir algunos aspectos que no se hallan tomados en cuenta y que son importantes de considerar en todo proceso de planificación. Sobre todo, destacaremos el papel del administrador público como el principal científico social "generalista", capaz de impulsar y coordinar el trabajo interdisciplinario necesario para implementar la planificación como instrumento básico de desarrollo.

Antes de introducirnos en los detalles específicos de la estructura de nuestro plan a proponer, es digno de mencionar algunas consideraciones relativas a las últimas acciones realizadas en México, en materia de planificación del desarrollo urbano, sobre todo a partir de 1976.

Durante los primeros cuatro años del sexenio pasado (1976-1980), el gobierno mexicano realiza un conjunto de reformas relacionadas con el proceso de desarrollo integral de la nación; así por ejemplo, se llevan a cabo algunos cambios y adiciones en los artículos constitucionales 27, 73 y 115; transformaciones en la Ley General de Incentivos Humanos, sobre todo en lo que respecta a la especificación jurídica del fenómeno de la conurbación; algunas adiciones a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal; entre los más importantes. Todos estos -

cambios jurídicos conllevan un objetivo implícito, que se manifiesta plenamente en la elaboración del Plan Global de Desarrollo (como ya lo mencionamos antes). Documento que expresa la voluntad estatal de estructurar un sistema nacional de planificación sencillo y coordinado por el nivel federal, a través de sus entidades centrales y paraestatales (sectores) y el establecimiento de convenios de desarrollo con los gobiernos de los estados y la iniciativa privada (regiones). Es decir, el documento impulsaba la homogeneidad de metodología y estrategia en los planes de los diferentes sectores y regiones, entre los que destacaban los relativos al aspecto urbano. Específicamente, el desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es un objetivo esencial y vital para intentar una planificación equilibrada, buscando una evolución igualitaria para todas las regiones del país. En este punto, se concretan los Planes de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Estado de México (1980), además del Proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, amparados en un sistema de planeación del desarrollo urbano para toda la nación (mismo que explicaremos más adelante).

Para el sexenio siguiente (1982-1988), el ejecutivo federal consolida el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al promover la reforma al artículo 26 de la Constitución, donde se determina que el Estado debe integrar dicho sistema a través de la consulta popular permanente. Al reglamentar dicho artículo, se promulga la Ley de Planeación (diciembre de 1982) donde por primera vez se especifica la elaboración de planes a

nacionales de desarrollo en forma permanente cada período presidencial, así como los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno federal, los estados y los municipios para la mejor ejecución de planes regionales y sectoriales que contempla el Plan Nacional de Desarrollo respectivo (en este caso el de 1983-1988). Estas acciones reflejan la voluntad del gobierno federal de hacer de la planeación, un proceso continuo y permanente.

Dentro de todo este marco macro-planificador, se contempla el fenómeno relativo al desarrollo urbano. Para esto, se formula en 1978 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que especifica la metodología general para los otros niveles especiales menores (regional, estatal y municipal), en cuanto a elaboración de planes, por un lado; y por otro, la configuración de un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano. Para la primera, establece que todo plan de desarrollo urbano debe estructurarse por los siguientes niveles de acción: normativo, que contempla aspectos jurídicos y fijación de objetivos; estratégico, determinación del plazo a conseguir los objetivos fijados y los lineamientos globales de acción; y el instrumental, que define los medios financieros, administrativos y legales, que van a coadyuvar a la realización de los planes. Además, se prevee en algunos planes específicos (como el Distrito Federal y el Estado de México), la definición de los programas de acción individuales y la entidad responsable de su ejecución (Corresponsabilidad Sectorial).

En relación al segundo aspecto que señala el Plan Nacio--

nal de Desarrollo Urbano, el sistema de planeación del mismo, defina claramente los distintos niveles de elaboración de planes en este aspecto, de la siguiente manera: existe el nivel nacional (por decreto); el nivel regional para zonas prioritarias (por convenio entre entidades); el de ordenación de la zona conurbada (convenio); el nivel estatal (por decreto); el municipal (por decreto); y por último, el referente al desarrollo urbano de los centros de las poblaciones (por decreto y aprobación del gobernador correspondiente).

Fues bien, este sistema de planeación ha sido considerado para la elaboración del plan que estamos proponiendo. Hemos de agregar que se ha tomado en cuenta no solo el nivel de planeación (estatal y municipal), sino también el sistema urbano nacional contenido en el plan mencionado. Es decir, el espacio geográfico que estamos analizando, se encuentra inmerso en el Sistema Urbano Integrado Centro, del cual es una ciudad regional, con relaciones socioeconómicas con las ciudades de Toluca, Pachuca y Cuernavaca, así como con otras diecisiete ciudades intermedias más. Así mismo, también se ha considerado que forma parte de la Zona Conurbada Centro (130 municipios en total - con los estados de Hidalgo, Mexico, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal).

Por otro lado, hemos de mencionar que el plan que presentamos en seguida, sigue los lineamientos generales en relación a su tiempo de ejecución, es decir, los objetivos de largo plazo expresados en él, se traducen en objetivos de mediano y corto plazo, que a su vez se desagregan en metas anuales, siguien

do la técnica presupuestaria (Plan Operativo Anual).

Así, considerando todos los aspectos intrínsecos y extrínsecos a la elaboración de un plan regional, iniciamos su elaboración por medio de las siguientes etapas: en primer término, enunciaremos los objetivos del plan por niveles espaciales; -- después, estructuraremos la estrategia a seguir, para cumplir los objetivos; en seguida, plantear en términos cuantitativos las variables más importantes en el proceso del desarrollo y -- sus manifestaciones; a continuación, especificar las acciones de las instituciones públicas en términos de definir los criterios por parte de este sector, para intervenir en las decisiones de los agentes económicos de la región y lograr el desarrollo integral, es decir, el programa de política económica del plan; por último, plantear la nueva estructura jurídico-administrativa que ha de dirigir y controlar el desarrollo urbano en el Valle de México.

#### 1).- Determinación de Objetivos.

Como primera etapa dentro de la elaboración del plan regional para el desarrollo urbano en el Valle de México, está -- la determinación de los objetivos. Estos deben estructurarse -- en base al sistema de planificación que se ha establecido en -- nuestro país en los últimos diez años. Por otro lado, los objetivos señalados para el plan se ubican en tres áreas de aplicación: unos denominados regionales; otros llamados municipales; por último, los que llamaremos específicos.

a).- **Objetivos Regionales.**

El plan pretende que el Valle de México como región socio-económica y espacio ecológico-demográfico alcance un desarrollo equilibrado y homogéneo, partiendo de:

1).- Revertir su tendencia concentradora en todos los aspectos, impulsando los beneficios de su desarrollo hacia la periferia.

2).- Lograr elevar las condiciones de vida de los habitantes del Valle de México.

3).- Impulsar la concientización entre la población de la región, de la importancia de su colaboración con las instituciones públicas, para lograr un desarrollo urbano equilibrado y homogéneo.

4).- Establecer el marco jurídico-político adecuado, para lograr una aplicación eficaz y eficiente del plan, a través de reformas estructurales acordes a la realidad.

5).- Incorporar a las áreas rurales al proceso del desarrollo regional, como parte complementaria del crecimiento urbano y no como una realidad aparte.

b).- **Objetivos Municipales.**

En un tiempo y un espacio geográfico más corto, el plan marca objetivos definidos para cada municipio (ver estrategia), que forman la región del Valle de México y que se resumen a:

• **Reversión de la Concentración** •

1.1.- Desconcentrar espacialmente el sector industrial de cada uno de los municipios de la región, partiendo de los sectores que la componen y la forma del sistema urbano -- que en un momento puede estructurar el Valle de México -- con otras regiones cercanas (Zona Conurbada Centro).

1.2.- Extender el sector servicios en los municipios, hacia el exterior de la región, dentro del sistema urbano -- que puede formar.

1.3.- Descentralizar eficazmente, las unidades administrativas del sector público hacia ese sistema urbano macrorregional formado.

1.4.- Promover nuevos asentamientos humanos en dicho sistema urbano macrorregional (Zona Conurbada Centro).

• Elevación de las condiciones de vida •

2.1.- Elevar el ingreso per cápita de los habitantes en forma congruente con la realidad económica del país, en cada municipio.

2.2.- Mejorar las condiciones de vivienda y que toda la población del municipio tenga acceso a ella.

2.3.- Impulsar el mejoramiento de las condiciones de infraestructura de cada municipio.

2.4.- Adecuar el sistema educativo de cada municipio al índice demográfico, en cuanto al acceso por nivel académico, su relación con la planta productiva y sobre todo, para su aportación real al sistema productivo en el municipio.

2.5.- Incorporar a toda la población de cada municipio, a los beneficios de la cultura en general, así como a valorar las aportaciones de la misma.

2.6.- Inducir mejoras en todos los servicios públicos, así como elevar las condiciones ambientales en todos los municipios.

• Concientización de la población •

3.1.- Establecer un sistema permanente de sensibilización de los habitantes en cada municipio, para lograr su colaboración efectiva en las acciones del sector público en materia de desarrollo.

3.2.- Mantener un sistema permanente de concientización del empleado o funcionario público, de la importancia de su papel ejecutor de las medidas tomadas para mejorar las condiciones de vida en el municipio.

• Establecimiento del marco jurídico-político •

4.1.- Adecuar el sistema jurídico existente a la dinámica urbana del municipio.

4.2.- Impulsar una actitud acorde por parte de las instituciones públicas, de los cambios estructurales de tipo político que se realizarán en el municipio.

• Incorporación de las áreas rurales •

5.1.- Conservar las áreas rurales existentes en cada municipio, así como aumentar su importancia económica en el mismo.

5.2.- Mejorar las condiciones de la infraestructura rural del municipio.

c).- Objetivos Específicos.

Estos objetivos se refieren especialmente a cada una de las localidades que forman a los diferentes municipios y que se definen a:

1.1.1. Reordenar racionalmente los núcleos industriales en las diferentes localidades.

1.1.2. Reubicar equilibradamente cada una de las unidades económicas correspondientes al sector servicios, en cada localidad.

1.1.3. Distribuir más eficazmente a cada una de las entidades administrativas del sector público en las diferentes localidades.

1.1.4. Promover el equilibrio en la forma de los asentamientos humanos en el espacio geográfico de las localidades de cada municipio que forma la región del Valle de México.

2.1.1. Promover la inversión privada y pública, para la creación de fuentes de trabajo.

2.1.2. Adecuar a la realidad económica, la escala de sala

rios en las localidades.

2.2.1. Estimular los programas de vivienda de interés social.

2.3.1. Promover los programas permanentes de mantenimiento de la infraestructura urbana de las localidades.

2.4.1. Adecuar el número de escuelas al índice de población en las localidades, a todos los niveles educativos.

2.4.2. Establecer la proporción adecuada del número de egresados de los distintos niveles educativos, a las necesidades reales del aparato productivo.

2.4.3. Elevar los niveles de aprendizaje en las localidades a través de la revisión de planes de estudio y el mejoramiento profesional docente.

2.5.1. Impulsar programas de recreación popular.

2.5.2. Atraer a la población en general a realizar actividades artísticas más elevadas.

2.5.3. Crear la infraestructura adecuada y accesible a la población, para el desarrollo de actividades recreativas y artísticas.

2.6.1. Estimular programas para mejorar las condiciones ambientales en las localidades, en colaboración de todos los núcleos sociales.

2.7.1. Ampliar la infraestructura de los servicios públicos.

2.7.2. Promover los sistemas de análisis y evaluación, así como el mejoramiento de los servicios públicos.

3.1.1. Establecer un sistema permanente de comunicación efectiva, entre la población y las autoridades de las localidades en materia de desarrollo urbano.

3.1.2. Implementar líneas de acción para la población, de cómo ayudar al adecuado mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos.

3.2.1. Instrumentar una serie de medidas para elevar la calidad de los recursos humanos de la administración pública.

3.2.2. Mantener una política de mejoras laborales, como estímulo para que los servidores públicos de las localidades realicen sus funciones, como auténticos profesionales.

3.2.3. Establecer un sistema de evaluación y reestructuración administrativa, en todas las dependencias de las localidades.

4.1.1. Realizar algunas transformaciones estructurales - en el marco jurídico-político de las localidades, para coadyuvar al desarrollo urbano de las mismas.

4.2.1. Llevar a cabo un conjunto de acciones específicas para que los funcionarios públicos mantengan una actitud positiva a los cambios en el marco jurídico-político.

5.1.1. Mejorar los niveles de conocimiento agropecuario - de los habitantes de las áreas rurales en las localidades.

5.1.2. Establecer un sistema adecuado para la distribución de lo producido en estas áreas.

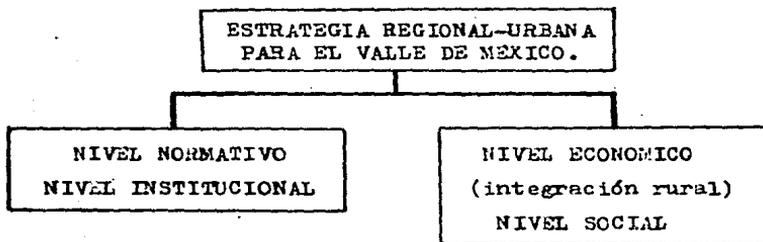
5.2.1. Realizar cambios estructurales en el equipo que se utiliza en las áreas rurales de las localidades.

## 2).- Diseño de la Estrategia.

Ya establecidos los objetivos del plan regional, es importante señalar la forma en que los vamos alcanzar y la función desarrollada por el administrador público, como agente coordinador de este trabajo interdisciplinario.

Nuestra estrategia establecida, siguiendo los principios de la planificación regional y la teoría urbana, se estructura

en dos grandes bloques o niveles de actividad: el primero, - que contempla los instrumentos jurídico-institucionales, su a decuación, reforma e imagen innovadora; el otro, contempla el conjunto de acciones económico-sociales de rango vital, para el desarrollo del Valle de México y su irradiación al exterior. En el siguiente esquema, se enfatiza la estructura de la es-- trategia regional-urbana para dicha superficie geográfica.



(esquema núm. 5)

### 2.1.- Nivel Normativo-Institucional.

Partiendo del principio de que "la planificación entien- de a la ciudad como un proceso y no como un objeto que se de- ba modificar para que se parezca a un modelo predeterminado.. ." (80), especificaremos los lineamientos concretos bajo los - cuales se conducirán las acciones respectivas para alcanzar - los objetivos del plan. En primer lugar, es digno de mencionar que estamos contemplando el nivel normativo-institucional so- lamente.

En este nivel debe persistir el enfoque total de reorde- namiento de la región que estamos analizando. Implica la crea

ción de una conciencia social del cambio; y conlleva a la necesidad de evaluar la conducta de nuestras costumbres e instituciones sociales. Así, la estrategia a nivel normativo-institucional se sujetará a los siguientes criterios de acción:

1).- Una reordenación del espacio geográfico de la región, en cuanto a límites. Esto implica fundir los niveles jurídicos establecidos en la región (federal y municipal), en uno solo (municipal), considerando la situación de que el estar asentados los poderes federales en la misma, no se contradice con los principios básicos del federalismo. Así mismo, implica --llevar acciones a cabo relativas a:

a).- Eliminar los límites establecidos en la región, entre el Distrito Federal y los municipios que estamos considerando en la investigación; los municipios y delegaciones deben conservar sus límites jurisdiccionales, solo pasan a formar parte del Valle de México, como estado confederado.

b).- Elevar al rango de municipio, a todas las delegaciones políticas, con todas las prerrogativas que la ley señala.

c).- Reformar aquellos aspectos de la ley electoral que se deriven de las acciones anteriores.

2).- Adecuar constantemente y en forma dinámica, las normas jurídicas a la verdadera evolución del Valle de México, -tomando en cuenta el fenómeno de la conurbación. Esto implica que el marco jurídico no se convierta en un obstáculo al devenir social de la región, para lo cual es necesario:

a).- Revizar y reformar todos los códigos imperantes en la región, con la finalidad de actualizarlos y volverlos funcionales.

3).- Retomar la consideración política de impulsar la autonomía integral del municipio, como célula básica de nuestra estructura política. Hacer del municipio una auténtica fuente de desarrollo y dirección social. Para esto, es necesario im-

plementar acciones relativas a:

a).- Proporcionar los instrumentos adecuados a los municipios de la región, sin volver a la política de concentrar todos los recursos en ella.

b).- Respetar la jurisdicción municipal en su calidad de entidad directriz local y no menospreciar sus facultades por debajo del nivel federal, sin olvidar su relación jerárquica.

4).- Establecer el mejoramiento constante de todas las - instituciones públicas para satisfacer las necesidades de los habitantes de la región en todos los sentidos. Por lo que las acciones se registrarán en base a:

a).- Mantener un sistema permanente de reforma administrativa en todas las dependencias públicas de la región.

b).- Utilizar racionalmente los recursos materiales de - las instituciones públicas del Valle de México.

c).- Estructurar un proceso de desarrollo constante de - los recursos humanos de las dependencias públicas, para responder eficazmente a sus funciones de servicio a la - comunidad.

d).- Mantener y mejorar la ejecución de los Convenios establecidos entre el sector público y privado en materia de desarrollo urbano y regional; así como, los convenios estructurados entre los diferentes órganos públicos para la coordinación de actividades relativas a la evolución del Valle de México.

5).- Impulsar la conciencia de participación de la población en la revisión, evaluación y renovación de las normas jurídicas de la región, para considerar la importancia de acabarlas y aplicarlas. Todo esto bajo acciones que se orienten a partir de:

a).- Establecer un proceso global de participación permanente de la ciudadanía del Valle de México en la formulación de normas jurídicas (Referendum).

b).- Mantener un adecuado sistema de comunicación entre los funcionarios y los habitantes de la región, para dar mayor operatividad a las normas jurídicas.

## 2.2.- Nivel Económico-Social.

Ya establecido el conjunto de lineamientos de acción para la estructuración del marco jurídico-institucional acorde a los objetivos del plan, es menester definir claramente las políticas que formarán y alimentarán la estrategia a nivel económico-social. Es importante señalar que tanto las acciones llevadas en el primer nivel, se pueden realizar casi simultáneamente en el segundo, todo depende de la acción de que se trate; lo que si es verdaderamente importante es que todo se inicia en el nivel jurídico-institucional.

En lo relativo al nivel económico-social de nuestra estrategia, es importante indicar que su instrumentación parte de que "industrialización, urbanización y polarización deberían ser consideradas como tres facetas de un mismo proceso planeado, comprensivo y en gran escala del desarrollo regional"(81). Así, sus principales lineamientos se ordenan como sigue:

1).- Descentralización de las actividades económicas realizadas en el Valle de México, para distribuir los beneficios de la riqueza producida y concretizada realmente los fines que debe tener un espacio altamente desarrollado. Esto significa implementar acciones a partir de:

a).- Localizar y redistribuir los lugares donde se realiza las principales actividades económicas en la región, tomando en cuenta los análisis técnicos.

b).- Formar un sistema urbano que se estructure con la región del Valle de México y algunos puntos especiales más cercanos a su alrededor (un máximo de distancia radial de 30 Km, respetando la zona Conurbada del Centro).

c).- Desagregar las principales actividades industriales de la región en subactividades o procesos productivos con respecto a una matriz o central, distribuidos racionalmente en todo el sistema urbano formado.

2).- Uso completo y eficaz de todo el aparato productivo de la región para ampliar la riqueza que genera, logrando niveles importantes de exportación. Lo que implica sustentar acciones que permitan:

a).- Modernizar la estructura tecnológica de la planta productiva de la región, por iniciativa de los mismos habitantes de ella.

b).- Coordinar las necesidades de mano de obra calificada, con los servicios de Capacitación Técnica que ofrecen las instituciones públicas.

c).- Creación de empresas estatales con un carácter de competencia comercial importante y que produzcan beneficios sociales considerables.

d).- Adecuar la legislación tributaria y un riguroso control legal sobre la gestión empresarial, así como el correcto manejo de la política crediticia pública y privada.

e).- Impulsar las zonas rurales de la región, tratando de modernizar su tecnología para elevar su importancia económica.

3).- Mantener sistemas adecuados para que los beneficios del desarrollo urbano se efectuen homogéneamente, por medio de:

a).- Motivar y movilizar a la población de la región, para distribuirla homogéneamente.

b).- Incorporar masivamente a toda la población económicamente activa del Valle de México, a la producción.

c).- Elevar todos los niveles de vida de la población, a través de un programa de educación popular.

d).- Perfeccionar las instituciones sociopolíticas, como

unidades de integración social.

e).- Impulsar programas de arte, ciencia y tecnología a nivel popular.

### 3).- Traectoria de las Variables.

Ya que previamente se establecieron los objetivos del plan y habiendo definido los lineamientos de acción para conseguirlos, es importante señalar los términos bajo los que se van a medir los alcances de todas las operaciones que se originen del mismo. Así, hablamos de los parámetros necesarios para observar y controlar el cumplimiento de los objetivos; por lo que para fines del Plan Regional del Valle de México se fijaron las siguientes variables:

#### CUADRO 15

INFRAESTRUCTURA URBANA	{	Vivienda Servicios Públicos Estructura Educativa Centros de Diversión	{	Luz Agua Comunicación Transporte Vigilancia Drenaje Energéticos
FACTORES ECONOMICOS	{	Fuentes de Trabajo Ingreso per cápita Ahorro Producto Interno Bruto Deuda Externa		

Variables que nos ayudarán a mostrar objetivamente los logros alcanzados en la aplicación del plan y los avances del desarrollo urbano en el Valle de México. Cabe señalar que estas variables, así como sus correspondientes parámetros, se están determinando en base a los aspectos bien básicos de to-

da sociedad, ya que recordemos que nuestro plan es para una -  
región aislada. Además, la parte operativa de la evaluación -  
cuantitativa de las variables se definirán por medio de recur-  
sos humanos especializados y coordinados globalmente por el -  
administrador público.

En términos generales, explicando el cuadro 16, las varia-  
bles deben denotar lo siguiente: en relación a la infraestruc-  
tura urbana, los parámetros deben mantener una prioridad pro-  
porcional y dependiente de las condiciones imperantes, en un  
principio, para lograr al final un equilibrio entre ellas, que  
denotará un paso en el desarrollo urbano. En la siguiente ta-  
bla, indicaremos los criterios de prioridad para cada varia-  
ble, en términos porcentuales.

CUADRO 16

VIVIENDA-----	50%
SERVICIOS PUBLICOS-----	20%
ESTRUCTURA EDUCATIVA-----	20%
CENTROS DE DIVERSION-----	10%

Esta nos manifiesta que las acciones se enfocarán primor-  
dialmente en establecer las condiciones necesarias para que -  
la población en su totalidad, tenga acceso a la tenencia de u-  
na vivienda digna. En segundo lugar, los servicios públicos -  
deben ser también, aspecto importante de considerarse. En ter-  
cer lugar de prioridad, se encuentra el número necesario de -  
escuelas para todos los niveles y su relación con el sector -  
productivo; y por último, se debe considerar el crecimiento -  
de centros de diversión y esparcimiento para toda la población.

Concluyendo, los resultados no se medirán en el número de personas que gozan de los beneficios del urbanismo, sino quienes no los gozan.

Por otro lado, en relación a la segunda variable, sus perámetros se cuantificarán en términos reales y equilibrados; lo que es más, en constante progreso y evolución, a excepción de la deuda externa de la región, cuyos resultados deben ser mínimos. Si cada persona de la población tiene una fuente de trabajo segura; un ingreso adecuado para satisfacer convenientemente sus necesidades básicas; si de su ingreso pueda guardar una parte para otros fines; y sobre todo, que el PIB de la región vaya en constante aumento; podemos decir que hemos logrado el desarrollo integral que pretendemos en la región.

Lo importante es que las variables nos indicarán las desviaciones que sucedan en la etapa operativa del plan; y para reajustar la estrategia y los métodos de acción.

#### 4).- El Programa de Política Económica.

Nuestro plan regional para el desarrollo urbano en el Valle de México no se encuentra completo en su elaboración, sino se define el Programa de Política Económica. Es decir, sino se lleva a cabo el "diseño de los instrumentos sobre los - cuales el poder político adoptará sus decisiones..."(82), mismos que permitirán concretizar la aplicación del plan.

La realización de todo plan regional depende en gran medida de la actitud y aptitud del Estado a través de la administración pública. El programa de política económica dentro del

plan, define el marco fáctico-político de la estrategia establecida en el mismo. Es importante señalar que en nuestro caso, los lineamientos generales se determinan en términos de recursos económicos, tomando en cuenta las condiciones imperantes en el ámbito nacional e internacional.

El programa de política económica para nuestro plan regional contempla los puntos básicos siguientes: gasto público, - financiamiento del desarrollo urbano, vinculación con la economía nacional e internacional, así como capacitación y productividad, lo mismo que las empresas públicas. Aspectos que juzgamos más importantes para que el sector público pueda llevar a cabo un plan como el que estamos planteando. Mismos que a continuación detallaremos.

a).- Gasto Público.

En la última década, el gasto público ha desempeñado un papel determinante en las políticas de desarrollo integral del país. Debido al rápido crecimiento de las demandas sociales y a una economía en proceso acelerado de expansión y modernización, el aspecto gubernamental relativo a sus gastos se ha visto desequilibrado en términos considerables de índices deficitarios. Si a esto agregamos "el excesivo crecimiento de los subsidios y transferencias, la falta de precisión en las prioridades, los problemas en la programación e indisciplina en el ejercicio del presupuesto y diversos fenómenos de corrupción y desperdicio"(83), podemos vislumbrar las condiciones imperantes en relación al gasto público.

Así, tomando en cuenta la situación en el gasto público,

los lineamientos adecuados para apoyar el plan regional que - estamos elaborando, se resumen a:

- a.1. Acciones más estrictas y precisas en materia de elaboración y control de presupuestos.
- a.2. Determinar en forma más concisa y racional las prioridades en la elaboración y ejecución de programas de desarrollo.
- a.3. Disminuir los créditos nacionales e internacionales al sector público de la región e iniciar las acciones pertinentes para disminuir su deuda.
- a.4. Reconsiderar en una forma más real y adecuada los procedimientos para otorgar los subsidios y transferencias presupuestales, tratando de distribuirlos homogéneamente en toda la región.
- a.5. Mantener la institución del servicio civil de carretera, como la principal opción para instaurar el espíritu de honestidad e integridad de los recursos humanos de la administración pública de la región, sobre todo los relacionados con manejo de fondos monetarios.

b).- Empresa Pública.

En el país al igual que en el Valle de México, la situación de las empresas paraestatales es la misma, sin una participación productiva importante en ésta, nuestra economía mixta. Hasta ahora, las empresas públicas no han alcanzado los objetivos de celeridad y consistencia deseados; sus problemas de operación se han evidenciado bastante, a pesar de existir el marco jurídico-institucional adecuado. Sus limitaciones se ubican principalmente en los aspectos de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos.

Dentro de nuestro plan regional, el papel de las empresas públicas es vital para impulsar la industrialización del sis-

tema urbano que se pretende formar. Es así, que los lineamientos que deben definirse por parte del sector público de la región, en este aspecto, son los siguientes:

b.1. Mantener una coordinación estrecha y eficiente entre la política económica general y sectorial, así como las actividades realizadas por las empresas públicas.

b.2. Formular y realizar proyectos de inversión, conforme a las prioridades de desarrollo urbano y social establecidas.

b.3. Impulsar la importancia económica de las empresas - públicas, tratando de justificar con balances positivos la inversión realizada.

b.4. Modernizar los procedimientos administrativos de las empresas públicas, para agilizar su operatividad y minimizar costos.

b.5. Realizar solamente proyectos de inversión que se terminen completamente en su instalación estructural y no dejarlos incompletos por falta de recursos, es decir, que sean factibles en todos sentidos.

b.6. Aplicar criterios de selección de personal en términos de utilidad y eficiencia.

b.7. Dotar a las empresas de maquinaria y equipo lo más moderno posible, para elevar la productividad de bienes y servicios.

b.8. Mantener criterios de calidad de los bienes y servicios producidos, lo más elevado posible y a la altura de las empresas privadas.

c).- Financiamiento del Desarrollo Urbano.

Uno de los aspectos fundamentales para la realización de nuestro plan regional, es el relativo a los recursos financieros. Para lograr un adecuado financiamiento de este plan para obtener las metas fijadas, es necesario considerar los siguientes lineamientos:

c.1. Impulsar a grandes escalas el ahorro por parte de todos los sectores de la población.

c.2. Reestructurar el sistema tributario en la región de tal manera que sea adecuado y proporcional, así como estricto y eficiente en términos de operatividad.

c.3. Normalizar los costos de los servicios públicos de la región en términos más reales, procurando disminuir los subsidios, hasta en tanto no depuren las finanzas.

c.4. Estimular la colaboración del sector privado industrial en materia de desarrollo urbano, a través de medidas tributarias alentadoras de la inversión.

c.5. Canalizar racional y eficientemente los recursos financieros existentes, siguiendo estrictamente un criterio prioritario de desarrollo urbano.

d).- Vinculación con la Economía Nacional e Internacional.

En las relaciones comerciales entre los diferentes núcleos que existen en nuestro país y entre estos y los de otros países, es importante el papel del sector público como factor multiplicador de las mismas. También es digno de mencionar la influencia de los factores inflacionarios y de devaluación monetaria en estas relaciones, así como la actitud y aptitud del aparato gubernamental para controlarla. En la medida de estos elementos, es importante tomar en cuenta la relevancia de la vinculación del aparato productivo del Valle de México con el sistema económico internacional y nacional, así como impulsar la dinámica de ésta, por medio de los siguientes lineamientos:

d.1. Mantener una política comercial flexible y dinámica, sin dejar de proteger los intereses económicos de la región.

d.2. Mejorar las condiciones del sector público en materia de organización administrativa (cobro de aranceles, permisos, cuotas, etc.)

d.3. Orientar la inversión del exterior, tanto nacional como internacional, de tal manera que se logra elevar al máximo su contribución neta a la economía de la región y extender los mayores beneficios de desarrollo a sus habitantes.

d.4. Impulsar las exportaciones en la región, sobre todo de, de la pequeña y mediana industria, por medio de políticas comerciales y fiscales adecuadas.

e).- Capacitación y Productividad.

El Valle de México mantiene un conjunto de características propias en materia de índices de productividad y mano de obra calificada. Hemos mencionado que la región es una de las más productivas del país. Pero existe una serie de aspectos - en torno a estos dos, que se convierten en factores negativos esenciales de problemas como el desempleo, distribución de la riqueza, salarios insuficientes, falta de mano de obra calificada, etc. Es así, que el sector público de la región, debe de instrumentar acciones adecuadas para ampliar los beneficios de los altos índices de productividad a todos los habitantes, por medio de la capacitación permanente. Por lo que es importante plantear los lineamientos siguientes:

e.1. Resolver los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada, a través de un proceso de capacitación y adiestramiento, conforme a las necesidades reales del aparato productivo.

e.2. Mantener el marco jurídico de la capacitación permanente, como una necesidad social.

e.3. Reestructurar los programas de estudio a todos los niveles, promoviendo carreras nuevas y útiles.

e.4. Promover la investigación científica y tecnológica, con un nuevo marco jurídico más dinámico y justo.

e.5. Impulsar el crecimiento de empresas pecuñías y medianas, tratando de disminuir el número de habitantes - que se dedican al comercio.

e.6. Promover una relación más equilibrada y proporcional entre los índices de productividad y el poder adquisitivo de la población.

Con este conjunto de lineamientos de acción, por parte - del sector público de la región, se puede decir, se aumenta - la factibilidad total de realización del plan regional para - lograr el desarrollo urbano en el Valle de México.

#### 5).- Proposición de una Nueva Figura Jurídico-Administrativa.

Para terminar la estructura del plan regional que estamos elaborando, es necesario dejar bien definido un aparato administrativo público adecuado a las nuevas circunstancias de la dinámica del desarrollo urbano que se desea alcanzar. Hemos - observado como el Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno de la ciudad de México, no es operativamente - capaz de absorber la gran responsabilidad de dirigir el crecimento armónico de la misma, debido a las condiciones imperantes en el marco jurídico-político.

Antes de proponer la nueva figura jurídico-administrativa, es importante señalar algunos aspectos esenciales en el - accionar del Departamento y que han impedido un impulso al desarrollo integral de la región. Para esto, es menester retomar los acontecimientos histórico-políticos que le dieron vida como unidad de gobierno.

Desde la época independiente, nuestro país adoptó una forma política de gobierno, el Federalismo; forma que no se ha manifestado en su más pura expresión, dados los orígenes que tuvo. El federalismo en México "no surgió a través de un pacto o unión entre Estados preexistentes, sino que surgió fundamentalmente por la decisión popular de construir a la República Mexicana..."(84), situación que señala las contradicciones que mantiene nuestro sistema político, en la aplicación de -- sus principios. Es así, que el concepto federal se convierte en una institución política que representa a la nación entera, es decir, no existe pacto entre estados independientes, sino entre los pobladores que habitan el país. El federalismo no -- impulsa un conjunto de estados libres y soberanos, sino estructuras políticas con jurisdicciones definidas conjuntamente.

Por otro lado, específicamente hablando del gobierno del Distrito Federal, desde 1824 quedó establecida claramente su situación como asentamiento territorial del poder federal. Sin embargo, con el correr de los años y el establecimiento del -- Estado mexicano a principios de nuestro siglo, el concepto federal entra en contradicción operativa con el espacio geográfico donde se estableció, a partir de la reforma constitucional realizada por el Gral. Alvaro Obregón en 1928, donde se -- suprime el municipio en la ciudad de México y su gobierno depende directamente del Presidente de la República. Esta situación mantiene al Valle de México en condiciones improcedentes para el federalismo. En primer lugar, una región con la quinta parte de la población total del país no puede quedar fuera

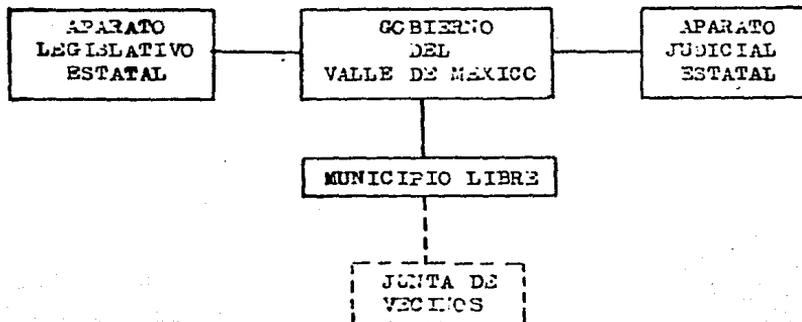
de los principios de elegir directamente a los gobernantes de su territorio. Y en segundo lugar, esta misma situación ha man tenido un desequilibrio en el sistema político imperante, ya que se está duplicando las funciones del poder ejecutivo, a ni vel federal y estatal; lo que contradice el principio de "la no invasión de competencia", ya que la Constitución distri buye jurisdicciones propias en condiciones de igualdad.

Por todo lo anteriormente dicho, la nueva figura jurídico -administrativa que proponemos para nuestro plan regional, se estructura retomando los principios básicos del federalismo, como factor político que favorezca el desarrollo urbano en el Valle de México. Así, partiendo de que "la soberanía reside e sencial y originariamente en el pueblo"; y de que el Municipio libre es la base de la división territorial de los estados, a sí como la unidad mínima de organización política y administra tiva. El gobierno del Valle de México debe surgir a través del sufragio efectivo y no indirectamente por medio del ejecutivo federal, para lograr un sistema político más adecuado a la bú queda del desarrollo urbano de la región.

El Valle de México con su renovado marco político-territo rial debe organizarse, administrarse y gobernarse en base a u na estructura municipal (señalada en la figura núm. 7).

Con todas las prerrogativas que marca el artículo 115 - constitucional, relativo al régimen interior de los estados - que forman la República Mexicana; el regente del Distrito Federal se convierte en Gobernador del Valle de México y los de legados políticos en presidentes municipales, con su corres -

pondiente equipo de trabajo, en amplia colaboración con la junta de vecinos para su mejor desarrollo operacional; además de sus aparatos legislativo y judicial respectivos.



(figura núm. 7)

Con esta estructura jurídico-administrativa, el desarrollo urbano en el Valle de México, se puede concebir como un proceso permanente y no como un modelo predeterminado a lograr. La administración pública debe asumir el papel de instrumento directriz de dicho proceso; su dinámica y eficiencia, depende de su racionalidad para la satisfacción de las necesidades sociales en la región. Así, desarrollo y crecimiento conllevan implícitamente al concepto de urbanismo, en el amplio fenómeno de la evolución de la humanidad.

## CONCLUSIONES.

- 1.- El Distrito Federal y los municipios de Ecatepec de Morelos, Netzahuacoyotl, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla, dadas sus condiciones de cercanía física, forman una sola región.
- 2.- Debido a la dinámica económico-social de ambas entidades, los límites jurídicamente establecidos se han visto superados y se han convertido en obstáculos para la administración pública en su aplicación; además, se ha olvidado que el desarrollo de ambas áreas, se influyen recíprocamente.
- 3.- La región analizada sigue manteniendo una importancia social, económica y política esencial en el país; situación que no se ha aprovechado para irradiar desarrollo a otras regiones menos evolucionadas.
- 4.- A lo largo del presente siglo, apenas en los últimos dos sexenios comienza a vislumbrarse la planificación como un proceso integral y permanente.
- 5.- El proceso democrático en la región, se lleva a cabo de una manera incompleta y contradictoria; ya que a pesar de ser el espacio geográfico más poblado del país, los habitantes del Distrito Federal no eligen directamente a sus gobernantes.
- 6.- En el aspecto social, la población del Valle de México mantiene condiciones irregulares de vida, sobre todo en cuestiones de carencia de vivienda propia y empleo.
- 7.- El aspecto relativo a la dualidad ingresos-precios, - el gobierno de la región no ha podido establecer un sistema adecuado para equilibrarlos. Por un lado, existen pocas individuos con altos ingresos; y por otro, la mayoría de la población recibe bajos sueldos y salarios. Si a esto agregamos el nivel acelerado del aumento de los precios de los satisfactores, encontramos la desproporción entre ambos.

8.- La separación total de objetivos entre el sistema educativo y el productivo en la región; es evidente y sin que halla un intento concreto de superarla; prueba de ello es la desproporción que existe entre el nivel técnico y profesional, ya que de cada tres profesionales existe un solo técnico.

9.- Las actividades económicas se concentran en su mayor parte en los sectores industriales y de servicios; sobre todo éste último, ha crecido considerablemente en la última década; situación que trae más problemas que soluciones, ya que un porcentaje importante de la población que se localiza en este sector, no tiene ingresos fijos.

10.- Las estadísticas indican además, que siguen los movimientos migratorios hacia el Valle de México; aspecto que acelera la problemática en la región más.

11.- Continúa la centralización de las acciones del sector público en el Distrito Federal, en materia de desarrollo. Afirmando cada vez más, la relación de dependencia y desigualdad de otras regiones hacia ella.

12.- La planificación regional es un instrumento que debe revitalizarse para impulsar el desarrollo en la región; proceso que debe contemplar todos los aspectos que forma la misma y no solamente como proyectos de uno en especial.

13.- Toda estrategia debe considerar a la región, como un espacio geográfico en constante comunicación con otros; que su crecimiento no se pueda detener, pero si controlar y ordenar.

14.- Olvidar el concepto clásico de que un polo de desarrollo como éste, irradiará por sí solo, los beneficios de su evolución hacia otras regiones; establecer lazos auténticos y eficientes con ellas.

15.- El aspecto de la conciencia plena en la población, como en los recursos humanos de la administración pública de la región, es fundamental para el éxito del plan propuesto.

- 16.- El criterio de prioridades debe mantener en todas las acciones del sector público en materia de desarrollo; sobre todo, no centralizar las acciones en base a enfoes políticos solamente.
- 17.- Recordar con mayor énfasis, que este trabajo es interdisciplinario; que el papel del administrador público es de ente coordinador y concientizador.
- 18.- Las empresas públicas deben de superar su situación de subdesarrollo e incompetencia mercantil; su papel es de fuente generadora de satisfactores a una sociedad.
- 19.- El control presupuestal debe ser más rígido, pero racional; es decir, superar todos los vicios de antaño.
- 20.- El municipio debe mejorar su situación de dependencia económica y convertirse en factor real del desarrollo de la región.
- 21.- El sistema jurídico además de actualizarse, debe lograr un sistema que pueda garantizar su aplicación.
- 22.- La política económica debe de considerar todos los aspectos de la realidad en la región y no en base exclusivamente a los intereses de clase.
- 23.- Las actitudes y acciones del sector público, han --tergiversado el concepto del federalismo, como esencia de nuestro político. No hay que olvidar los orígenes y --objetivos del mismo.
- 24.- Las estadísticas siempre señalan lo alcanzado; pero es más significativo señalar lo que falta por lograr, para tener indicadores más objetivos.
- 25.- El Valle de México no se puede transformar en base a un modelo específico, más bien se debe partir de lo que existe y su análisis para mejorarlo.

### BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Anaya Cadena, Vicente (compilador); ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO(selección de lecturas); Acatlán, Edo. de Méx. 1981; E.N.E.P. "Acatlán", pp. 330.
- 2.- Bassols Batalla, Angel; GEOGRAFIA ECONOMICA DE MEXICO; México D.F. 1984; 5a Edición, ED. Trillas, pp. 428.
- 3.- Bataillon, Claude; LAS REGIONES GEOGRAFICAS EN MEXICO; México D.F. 1982; 6a Ed., Siglo XXI Ed., pp. 231.
- 4.- Beltran, Enrique; EL HOMBRE Y SU AMBIENTE(Ensayo sobre EL Valle de México); México D.F. 1958; Fondo de Cultura Económica, pp. 258.
- 5.- Butler, Joseph H.; ECONOMIC GEOGRAPHY; New York U.S.A. 1980; John Wiley and Sons, pp. 402.
- 6.- Carrillo, Arronte Ricardo; PLANIFICACION INTERREGIONAL EN MEXICO; México D.F. 1969; Fondo de Cultura Económica, pp. 411.
- 7.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; México D.F. 1984; Ed. Porrúa, pp. 112.
- 8.- Castillo Ledon, Luis; LA FUNDACION DE LA CIUDAD DE MEXICO; México D.F. 1925; Ed. "Cultura", pp. 94.
- 9.- Cosío Villegas, Daniel; HISTORIA MINIMA DE MEXICO; México D.F. 1974; Colegio de México, pp. 164.
- 10.- Currie, Lauchin; URBANIZACION Y DESARROLLO(un diseño - para el crecimiento urbano); México D.F. 1979; Ed. Cer nika, pp. 213.
- 11.- Departamento del Distrito Federal; CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES; México D.F. - 1943; Pub. Oficial, tomo 1 y 2; pp. 1162.
- 12.- Departamento del Distrito Federal; MEMORIAS DE LAS OBRAS DEL SISTEMA DE DRENAJE PROFUNDO EN EL DISTRITO FEDERAL; México D.F. 1975, tomo I.
- 13.- Departamento del Distrito Federal; EL MUSEO DE LA CIUDAD DE MEXICO; México D.F. 1973; Complejo Editorial Mexicano S.A., pp. 168.

- 14.- Departamento del Distrito Federal; PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL; México D.F. 1980, pp. 649.
- 15.- Dror, Yehezkel; UN MODELO GENERAL DE PLANIFICACION; México D.F. 1980; U.N.A.M., pp. 53.
- 16.- Faya Viesca, Jacinto; ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; México D.F. 1979; Ed. Porrúa, pp. 675.
- 17.- Friedman, John; URBANIZACION, PLANIFICACION Y DESARROLLO NACIONAL; México D.F. 1976; Ed. Diana, pp. 381.
- 18.- Furtado, Celso; TEORIA Y POLITICA DEL DESARROLLO ECONOMICO; México D.F. 1979; Ed. Siglo XXI, pp. 301.
- 19.- Galindo y Villa, Jesus; HISTORIA SUMARIA DE LA CIUDAD DE MEXICO; México D.F. 1925; Ed. "Cultura", pp. 225.
- 20.- Gonzalez Blackaller, Ciro; SINTESIS DE HISTORIA DE MEXICO; México D.F. 1972; 11a ed., Ed. Herrero; pp. 417.
- 21.- Heilburn, James; ADMINISTRACION PUBLICA Y POLITICA URBANA; Buenos Aires, Argentina 1977; Ed. Marymar, pp. 437.
- 22.- Hodge, Billy J.; ADMINISTRACION Y ORGANIZACION; Buenos Aires, Argentina 1980; Ed. "El Ateneo", pp. 367.
- 23.- ILDIS; PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN AMERICA LATINA; México D.F. 1983; S.P.P., pp. 430.
- 24.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980; (Distrito Federal, Vol. I y II) (Estado de México, Vol. I, II Y III); México D.F. 1980.
- 25.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO; (PIB 1970, 1975 y 1980), México D.F. 1985; 577.
- 26.- Jimenez Nieto, Juan I.; TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION; Madrid, España 1975; Ed. Tecnos, pp. 238.
- 27.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; México D.F. 1984; 9a ed. (colección Porrúa); Ed. Porrúa; pp. 422.
- 28.- Nourse, Hugh O.; ECONOMIA REGIONAL; Barcelona, España 1969; Oikos-Tau Ed., pp. 298.

- 29.- Richardson, H. W.; ECONOMIA REGIONAL; Barcelona, España 1975; Ed. Vicens-Vives, pp. 491.
- 30.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Gobierno del Estado de México; PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO; México D.F. 1979, Litografía México S.A.; tomo I, pp. 360; tomo II, 427.
- 31.- Secretaría de Programación y Presupuesto; ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO (1917-1985); 1a ed., México D.F. 1985; Fondo de Cultura Económica; tomo 8, pp. 374; tomo 15, pp. 745.
- 32.- Secretaría de Programación y Presupuesto; PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982; México D.F. 1980, pp. 543.
- 33.- Secretaría de Programación y Presupuesto; PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988); México D.F. 1982, pp. 430.
- 34.- Secretaría de Programación y Presupuesto; LEY DE PLANEACION; 3a ed., México D.F. 1983; Talleres Gráficos de la Nación, pp. 21.
- 35.- Unikel, Luis; EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO; México D.F. 1978; 2a ed., Colegio de México; pp. 476.
- 36.- Unikel, Luis; DESARROLLO URBANO Y REGIONAL EN AMERICA LATINA; México D.F. 1975; Fondo de Cultura Económica; pp. 732.
- 37.- Waterston, Albert; PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO; México D.F. 1969; Fondo de Cultura Económica, pp. 376.

CITAS TEXTUALES.

- (1) Paya Viesca, Jacinto; Administración..., pag. 45.
- (2) Ibidem, pag. 46.
- (3) Ibidem, pag. 48.
- (4) Jimenez Nieto, J.; Teoría General..., pag. 122.
- (5) Ibidem, pag. 122.
- (6) Hodge; Administración..., pag. 292.
- (7) Paya Viesca, Op. cit., pag. 115.
- (8) Ibidem, pag. 121.
- (9) Ley Orgánica del Departamento..., pag. 112.
- (10) Ibidem, pag. 43.
- (11) Muñoz y Ruiz Massieu; Elementos..., pag. 17.
- (12) Ochoa Campos; La Reforma Municipal..., pag. 29.
- (13) Constitución..., pag. 88.
- (14) Moreno, Villafuerte; El Municipio..., pag. 103.
- (15) Barat, Josef; Urban Planning in..., pag. 14.
- (16) Waterston; Planificación del..., pag. 30.
- (17) Ibidem, pag. 1.
- (18) Plan Global de..., pag. 22.
- (19) Dror; Un Modelo General de..., pag. 21.
- (20) Waterston, Op. cit., pag. 30.
- (21) Ibidem, pag. 25.
- (22) Ibidem, pag. 30.
- (23) Furtado; Teoría y Política del..., pag. 88.
- (24) Ibidem, pag. 89.
- (25) Ibidem, pag. 88.
- (26) Anaya; Administración para el..., pag. 38.
- (27) Furtado, Op. cit., pag. 88.
- (28) Hourse; Economía..., pag. 164.
- (29) Ibidem, pag. 170.
- (30) Furtado, Op. cit., pag. 131.
- (31) Anaya, Op. cit., pag. 44.
- (32) Ibidem, pag. 4.
- (33) Friedman; Urbanización, Planificación..., pag. 55.
- (34) Anaya, Op. cit., pag. 1.
- (35) Ibidem, pag. 4.
- (36) Unikel; El Desarrollo..., pag. 337.
- (37) Butler; Economic Urban..., pag. 342.

- (38) Heilburn; Administración Pública y..., pag. 30.
- (39) Ibidem, pag. 27.
- (40) Friedman, Op. cit., pag. 18.
- (41) Currie; Urbanización..., pag. 15.
- (42) Heilburn, Op. cit., pag. 26.
- (43) Unikel; Op. cit., pag. 338.
- (44) Heilburn, Op. cit., pag. 6.
- (45) Currie, Op. cit., pag. 53.
- (46) Unikel, Op. cit., pag. 11.
- (47) Gonzalez B.; Síntesis de..., pag. 66.
- (48) Unikel, Op. cit., pag. 18.
- (49) Ibidem, pag. 20.
- (50) Ibidem, pag. 25.
- (51) Ibidem, pag. 19.
- (52) Castillo Ledón; La Fundación de..., pag. 65.
- (53) Ibidem, pag. 10.
- (54) Beltran; El Hombre y..., pag. 66.
- (55) Ibidem, pag. 76.
- (56) Currie, Op. cit., pag. 17.
- (57) Plan Global..., Op. cit., pag. 20.
- (58) Beltran, Op. cit., pag. 13.
- (59) Memoria de..., pag. 31.
- (60) Ibidem, pag. 32.
- (61) Ibidem, pag. 22.
- (62) Ibidem, pag. 35.
- (63) Bassols; Geografía Económica de..., pag. 55.
- (64) Reglamento Interior de..., pag. 152.
- (65) Ley Orgánica del..., Op. cit., pag. 15.
- (66) Ibidem, pag. 61.
- (67) Constitución, Op. cit., pag. 88.
- (68) Alba; La Población de..., pag. 22.
- (69) Ibidem, pag. 22.
- (70) Ibidem, pag. 83.
- (71) Ibidem, pag. 176.
- (72) Bassols, Op. cit., pag. 339.
- (73) Cuentas Nacionales..., pag. 4
- (74) Bassols, Op. cit., pag. 237.
- (75) Cuentas Nacionales, Op. cit., pag. 421.

- (76) Departamento del Distrito Federal; Codificación...  
pag. 11.
- (77) Plan Global de..., Op. cit., pag. 43.
- (78) Plan Nacional de..., Op. cit., pag. 23.
- (79) Ibidem, pag. 413,
- (80) Plan de Desarrollo Urbano..., pag. 2.
- (81) Plan Nacional de..., Op. cit., pag. 107.
- (82) Furtado, Op. cit., pag. 30.
- (83) Plan Nacional de..., Op. cit., pag. 168.
- (84) Fayz Viesca, Op. cit., pag. 56.