



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

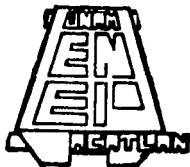
ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE GIRA EN  
TORNO A LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO  
EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ  
UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
JUAN MANUEL MONTAÑEZ GONZÁLEZ

ASESOR:

MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ



ACATLAN, ESTADO DE MÉXICO.

ENERO DE 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A MIS PADRES:  
QUE SIEMPRE ESTUVIERON  
A MI LADO, BRINDANDOME, SU APOYO Y  
CONFIANZA; PERO SOBRETUDO SU  
ESFUERZO

A MOISES Y MARIA DE LA LUZ  
DOS HERMANOS MALOGRADOS  
QUE DEJARON HONDA HUELLA  
EN MI VIDA

A CARLOS Y SALY  
QUE CON EL PASO DEL TIEMPO,  
HAN ASIMILIADO LOS PRINCIPIOS  
QUE NOS HAN ENSEÑADO NUESTROS PADRES;  
ESTO LOS HA HECHO EXCEPCIONALES

A ELISA  
POR BRINDARME UN  
NOVIAZGO DIFERENTE,  
QUE LE HA DADO SENTIDO A MI  
VIDAY LA ESPERANZA DE  
ESTAR SIEMPRE JUNTOS

A LIC. GERARDO HUERTA MENDOZA  
POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE  
SER PARTE DE SU EQUIPO DE TRABAJO.  
GRACIAS A SU APOYO HOY SE PRESENTA  
LA CONCLUSION DE DE ESTA TESIS CUYO FIN  
ULTIMO ES LA OBTENCION DE TITULO PROFESIONAL.  
CON ADMIRACION Y RESPETO.

UN RECONOCIMIENTO A  
LA ASOCIACION DE EGRESADOS EN  
CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION  
PUBLICA DE LA ENEP ACATLAN A.C.

MI AGRADECIMIENTO  
AL MTRO. RODOLFO JIMENEZ GUZMAN,  
A LUIS MEJIA,  
JUAN MONTES,  
JOSE JUAN SANCHEZ  
Y HECTOR MARTINEZ  
QUE FORMARON EL EQUIPO  
DE VICENTE EGUIA EN LA  
COORDINACION DE ASESORES  
POR TODO EL APOYO BRINDADO.

A MI ASESOR  
MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ  
QUE CON UN GRAN ENTUSIASMO DIRIGIO  
EL PRINCIPIO Y LA CULMINACION  
DE ESTA TESIS.

# ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE GIRA EN TORNO A LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

## UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA.

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	1
<b>Consideraciones Generales</b>	7
<b>Capítulo I Hacia la Definición de las Políticas Públicas</b>	17
<b>1.1 El Concepto de Policy</b>	17
<b>1.2 Definición de las Políticas Públicas</b>	19
<b>1.3 Características de las Políticas Públicas</b>	25
1.3.1 Las Políticas Redistributivas	26
1.3.2 Las Políticas Regulatorias	27
<b>1.4 Elementos para la formulación de una Política Pública</b>	27
<b>1.5 Los Enfoques de la Política Pública</b>	29
1.5.1 El Modelo Racional	29
1.5.2 El Modelo Incremental	33
1.5.3 Modelo de Exploración Combinada	34
1.5.4 Modelo Organizacional	35
<b>1.6 Análisis de Política Pública</b>	39
<b>1.7 La Agenda</b>	43
1.7.1 Clasificación de la Agenda	44
<b>Capítulo II Caracterización Económica, Social y el Uso del Suelo en el Municipio de Tlalnepantla.</b>	 49
<b>2.1 Características de la Población</b>	50
2.1.1 Evolución Demográfica y Densidad de Población	51
2.1.2 Migración de la población	52
2.1.2.1 La presencia de indigentes en el Municipio	53
2.1.3 La Vivienda en el Municipio	53
<b>2.2 La Educación en el Municipio</b>	55
2.2.1 Educación Básica	56
2.2.2 Educación Media y Superior	57
2.2.3 Rezagos en materia educativa	57

<b>2.3 División Política Municipal</b>	<b>58</b>
<b>2.4 Indicadores Económicos</b>	<b>58</b>
2.4.1 Población Económicamente Activa	58
2.4.2 El Producto Interno Bruto del municipio	60
2.4.3 Ingreso per cápita	61
2.4.4 Principales industrias e Inversiones	61
2.4.4.1 Características de la distribución por sector de la planta industrial, según su actividad	62
<b>2.5 Características del Uso del Suelo en el Municipio</b>	<b>64</b>
2.5.1 El uso habitacional	65
2.5.2 Áreas Comerciales y de Servicios	66
2.5.3 Usos Especiales	66
2.5.4 Centros Agua e Infraestructura	66
2.5.5 Espacios Abiertos	67
2.5.6 Los usos Industriales	67
2.5.7 Vialidad	67
2.5.8 Baldíos	67
<b>2.6 Áreas Naturales</b>	<b>68</b>
2.6.1 Vegetación	68
2.6.2 Fauna	69
<b>2.7 Asentamientos de tipo Irregular en el Municipio</b>	<b>69</b>
2.7.1 Asentamientos en propiedad Privada	70
2.7.2 Asentamientos en Áreas ejidales	70
2.7.3 Asentamientos Dispersos	71
<b>2.8 La Regulación del Uso del Suelo</b>	<b>71</b>
<b>Capítulo III La Regulación del Uso del Suelo en el Municipio de Tlalnepantla Un enfoque de Política Pública.</b>	<b>72</b>
<b>3.1 El Diagnóstico</b>	<b>72</b>
<b>3.2 Factores que han Impedido la Regulación del Uso del Suelo en el Municipio</b>	<b>78</b>
3.2.1 Geográfico	78
3.2.2 Crecimiento Urbano	81
3.2.3 Estructura Administrativa	82
3.2.4 Por el Grado de Desarrollo del Municipio	83

<b>3.3 Efectos Provocados por los Factores</b>	<b>85</b>
3.3.1 Elevada Saturación	85
3.3.2 Alta Densidad Poblacional	85
3.3.3 Crecimiento Anárquico	86
3.3.4 Presencia de una Combinación de Distintos Usos del Suelo en pequeñas Áreas.	86
3.3.5 Por ser vecino del Distrito Federal	87
<b>3.4 Identificación del problema</b>	<b>89</b>
<b>3.5. Propuesta de Solución del Problema</b>	<b>94</b>
<b>Capítulo IV La Evaluación de la Política Pública</b>	<b>106</b>
<b>4.1 Tipos de Evaluación</b>	<b>108</b>
4.1.1 Determinación de necesidades	108
4.1.2 Evaluación formativa o correctora	109
4.1.3 Evaluación de balance o conclusiva	109
<b>4.2 El Monitoreo en la Evaluación de Políticas Públicas</b>	<b>109</b>
<b>4.3. La Evaluación de la Política Pública para el Municipio de Tlalnepantla.</b>	<b>112</b>
4.3.1 Evaluación de Medios y Acciones	112
4.3.2 Evaluación de Balances sociales	112
4.3.3 Los estudios Cuasi experimentales	113
<b>Conclusiones</b>	<b>114</b>
<b>Anexos</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>133</b>

# **INTRODUCCION**



## **INTRODUCCIÓN**

El adentrarse a la compleja problemática que gira en torno al municipio mexicano y buscar soluciones a través del enfoque de las políticas públicas, sin duda es una tarea nueva que requiere de mucha profundidad.

El ayuntamiento es la instancia más cercana a la comunidad y el ámbito natural para la atención a las demandas ciudadanas. El municipio es un espacio territorial que abarca una o más localidades, tiene capacidad jurídica para gestionar sus medios económicos, patrimoniales y tributarios, prestar servicios públicos.

El perfil del municipio mexicano, se caracteriza por no estar bien definido o estructurado; de los 2,395 municipios existentes a nivel nacional cerca de tres cuartas partes son ayuntamientos pobres y sin perspectivas económicas.

En ellos se presentan situaciones diversas: los municipios urbanos como capitales estatales, las principales cabeceras y los conurbados al Distrito Federal, generalmente tienen una estructura orgánica y procesos administrativos que les permite ejercer las facultades que en materia hacendaría señala la ley. Además, cuentan con ingresos propios para atender algunas demandas ciudadanas. Los municipios semiurbanos no recaudan suficientes ingresos propios y requieren de apoyo.

Los municipios pequeños o rurales carecen de infraestructura y de los mecanismos eficientes para allegarse de recursos propios, por lo cual reciben financiamiento.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación. Le confiere patrimonio propio y libertad en el manejo de su hacienda, integrada por las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados para atender sus necesidades.

Pocos son los municipios que cuentan con las características que tiene Tlalnepantla. De ser un municipio industrial, con un alto ingreso fiscal, un elevado número de población; situación que lo ha llevado a ser el segundo más importante del país.

En este sentido la presente investigación gira en torno a una de las problemáticas con más presencia en municipios definidos como conurbados. Es necesario precisar que la problemática expuesta conjuga una serie de variables que son consideradas para aportar una explicación de los motivos que dieron origen a la mala regulación del uso del suelo en el municipio de Tlalnepantla.

La investigación es de carácter académico; y sólo pretende aportar por medio del enfoque de políticas públicas los elementos desde el punto de vista de la investigación hicieron imposible un adecuada regulación del uso del suelo en el municipio.

Se debe reconocer que es un intento por instrumentar mediante dicho enfoque un análisis que permite identificar la problemática por medio de un diagnóstico, una propuesta de solución y una evaluación con el uso del enfoque de políticas públicas.

La administración pública al igual que otras disciplinas no debe ni puede quedar al margen de nuevas corrientes, técnicas e instrumentos que le permitan aspirar a lograr eficiencia y eficacia en sus acciones. El enfoque de políticas públicas no es la panacea ni la llave mágica a la solución de problemas. Es una tecnología de gobierno de que permite dar un trato con sentido diferente a los problemas de tipo contingencial.

Sin embargo por la problemática expuesta el reto de este enfoque es la combinación de problemas de tipo contingencial con problemas con características de tipo ancestral o añejo.

A través del enfoque de políticas públicas se puede fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios a las demandas más urgentes de la comunidad, al incidir en la eficiencia administrativa, apoyar la organización comunitaria y promover la ampliación de los servicios básicos e infraestructura de comunicaciones ( agua potable, alcantarillado, electrificación, salud, educación, vivienda, caminos rurales, carreteras alimentadoras, entre otras).

La presente investigación se desarrolla a través y utilizando el enfoque de políticas públicas, desarrolladas en cuatro capítulos, donde se plasma un marco teórico conceptual, una caracterización del municipio de Tlalnepantla, un diagnóstico que permite abordar el problema, una propuesta de solución, una evaluación y finalmente las conclusiones.

En el primer capítulo, denominado marco teórico conceptual, se pretende abordar el concepto de las políticas públicas, diferenciando en un primer momento conceptos como policy, politics y police. Posteriormente se intenta definir a las políticas públicas, abordar sus características, hacer una diferenciación entre lo que son las políticas redistributivas y las regulatorias.

Un cuarto elemento en el desarrollo de este capítulo es el de los elementos para llevar a cabo una formulación de una política pública; en este apartado se identifican seis elementos claves para la formulación; el problema, el diagnóstico, los recursos, la estrategia la solución y la puesta en práctica.

Más adelante se definen las características de los modelos o enfoques de política pública. Primeramente se define al modelo racional, luego al modelo incremental, un tercer modelo denominado exploración combinada y el llamado Organizacional.

También se retoma y define al análisis de política pública. Para concluir este capítulo se define y se clasifica a la agenda.

En el segundo capítulo se presenta una caracterización económica y social del municipio de Tlalnepantla; así como una descripción de lo que es el uso del suelo en el municipio. Se describen las características de la población, considerado su evolución demográfica, densidad de la misma. También son retomados elementos como la educación básica, la media y superior, así como los rezagos en esta materia.

Se presenta asimismo la división política municipal y el conjunto de indicadores económicos que permiten analizar la problemática: como población económicamente activa, producto interno bruto, ingreso per cápita y las principales industrias e inversiones.

En el mismo capítulo se describen los diferentes tipos de uso del suelo, el habitacional, de áreas comerciales y de servicios, centros especiales, de agua e infraestructura, espacios abiertos, los usos industriales, la vialidad y los baldíos. También las áreas naturales; vegetación y fauna. En este sentido se identifican los asentamientos de tipo irregular; los que se asientan en propiedad privada, en áreas ejidales y los dispersos.

El tercer capítulo, titulado la regulación del uso del suelo en el Municipio de Tlalnepantla un enfoque de política pública. Aborda el diagnóstico, del cual surgen diversos factores como el geográfico, crecimiento urbano, estructura administrativa y el grado de desarrollo del municipio que han impedido que exista un deficiente regulación del uso del suelo en el municipio de Tlalnepantla. Este análisis identifica algunos efectos provocados por los factores.

Posteriormente siguiendo con la metodología de las políticas públicas se identifica el problema en torno a la regulación del uso del suelo y se da una propuesta desde el punto de vista académico para su solución.

En el Capítulo cuarto se pretende llevar a cabo una evaluación del análisis de la política pública que se ha estudiado durante el desarrollo de la presente investigación.

Para finalizar la presente investigación, se presentan las conclusiones que se derivan de la investigación que se pone a consideración..

# **CONSIDERACIONES GENERALES**

## CONSIDERACIONES GENERALES

El dinamismo del Estado de México, queda reflejado en el acelerado crecimiento poblacional registrado en los últimos 20 años, situación que provocó que en la entidad se registraran tasas de crecimiento de 4.81% anual. Aumentado la población en este período en más de 6 millones de habitantes.<sup>1</sup> Población equivalente a la de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua y Zacatecas, registrada en 1990.

El crecimiento poblacional agudizó los problemas en servicios y afectó la calidad de vida de los habitantes en la entidad, específicamente los que habitan en la zona metropolitana del Valle de México, que para 1990, según las cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, se encuentra conformada por 16 delegaciones y 27 municipios del Estado de México.

La importancia de la zona conurbada es fundamental para la economía del Estado de México en su conjunto. En ella se genera el 78.6% del total de la producción mexiquense. Sectorialmente, se distribuye así: 25.4% del sector primario, 80.5% de la rama industrial y 83.5% del sector servicios.

De manera conjunta, el Distrito Federal y los municipios conurbados captan casi el 50% de la inversión extranjera en el país. Ser vecino de la Ciudad de México, ha significado para el Estado de México, una elevada captación de inmigrantes, tan sólo en los últimos años, el

<sup>1</sup> Saigado Vega, Jesús. Estado de México Evolución Socioeconómica 1989-1993. Universidad Autónoma del Estado de México. Primera edición. 1993 pp.25



estado recibió 3 millones 900 mil personas que equivalen al 40% de la población actual.<sup>2</sup> Al Estado de México arriban entre 600 y 800 mil inmigrantes al año, siendo los municipios más afectados; Ecatepec, Nezahualcoyotl, Naucalpan y Tlalnepantla; municipios en los cuales se asienta el 40.5% de la población del Estado de México.

Esta situación se refleja en Tlalnepantla Municipio totalmente urbano, que a pesar de contar con una alta capacidad técnica y administrativa, presenta diversos problemas: irregularidades en el trazo urbano, saturación, conflictos viales, contaminación ambiental proliferación de asentamientos irregulares en zonas de restricción, funcionamiento irregular de algunas industrias y rezago en comunidades en la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano.

Sin duda el municipio de Tlalnepantla, no refleja la media de la problemática municipal a nivel nacional. Donde la mayor parte de los municipios comparten carencias mucho muy hondas: tan sólo de los 2 mil 394 que atraviesan el territorio de la república, sólo 169 tienen más de 75 mil habitantes y únicamente 194 cuentan con un perfil claramente industrial. El resto, la gran mayoría en la cual vive más de la tercera parte de los mexicanos, son municipios pobres, rurales y sin perspectivas económicas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Alonso Urrutia y Victor Ballinas/Il. Pobres," 4 Millones de mexiquenses; pobres en extremo otros 2 Millones". La Jornada Lunes 23 de Agosto de 1993. pp. 1-35

<sup>3</sup> Merino, Mauricio. "Los municipios, los pobres municipios". La Jornada. 19 de agosto de 1993.

En el mismo sentido, la problemática que enfrenta el municipio, puede ser identificable, ya que no sólo se presenta en su estructura organizacional caracterizada por una insuficiente capacidad técnica y administrativa. Si no además por una clara diferenciación en la prestación de servicios, en sus formas de financiamiento, en sus tipos de planeación, en sus características geográficas, en sus capacidades económicas, políticas, financieras, sociales, etc.<sup>4</sup>

La política municipal sigue siendo paradójicamente, la más violentamente competida en el país, mientras en los ayuntamientos carecen de los más esenciales recursos.<sup>5</sup>

Lo que convierte al municipio en un foco para la construcción del orden que permita consolidar los procesos administrativos y de política pública, otorgando efectividad en las previsiones, decisiones y acciones de gobierno.

A partir de las reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, se amplía e incrementa la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. No obstante el municipio, enfrenta una variada y compleja problemática que dificulta su consolidación como institución; aún es posible observar que en la gran mayoría de los municipios existen grandes diferencias en cuanto a sus recursos reales, potenciales y una gran diversidad en los elementos que integran su realidad.

---

<sup>4</sup> Medina Giopp, Alejandro. Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales. "Sobre la Tipología Municipal" INAP. pp. 31

<sup>5</sup> Zabedúa Emilio. "Los límites de la modernización". La Jornada. 25 de Agosto de 1993. pp. 55

Sin embargo, a pesar de contar con una capacidad jurídica, política, financiera, económica y administrativa, resulta que en la mayoría de los ayuntamientos existe una insuficiente capacidad técnica y administrativa. Ante esta situación es necesario contar con criterios que hagan factible proporcionar un trato diferenciado a cada municipio en función de sus propias y particulares características.

Tlalnepantla es un municipio considerado como conurbado, forma parte de los 27 municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México; caracterizado por una dinámica polarizada y contradictoria: urbanización periférica densificación de amplias áreas ya urbanizadas, creciente demanda de acceso a la tierra y los servicios en zonas populares y exigencias por preservar los usos del suelo en zonas medias y residenciales.<sup>6</sup>

En este mismo municipio, al igual que en otros municipios del Valle de México, el problema del acceso al suelo se ha resuelto mediante un modelo de urbanización "Clientelista Irregular".<sup>7</sup>

Donde los migrantes rurales se reacomodan en fraccionamientos de nuevo desarrollo o colonias populares surgidas a raíz de invasiones ilegales con consecuencias políticas importantes para el partido oficial.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Plan para limitar el alza de población. *La Jornada* Martes 24 de agosto de 1993. pp. 34-52

<sup>7</sup> El proceso de ocupación Irregular es alentado por promotores clandestinos que han obtenido importantes ganancias de la transacción inmobiliaria de tierras ejidales; lo que permite el acceso al suelo a sectores deprimidos. Lo complejo de este modelo son las pésimas condiciones habitacionales que lo acompañan, ocupación de terrenos poco aptos para el desarrollo urbano, un diseño inadecuado de los nuevos asentamientos, así como sus efectos negativos para la conservación del entorno ambiental. *La Jornada* Martes 24 de agosto de 1993. pp. 34.

<sup>8</sup> Wayne A. Cornelius. *Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México y la Política*, FCE, México, 1986.

Modelo que ha generado un alto índice demográfico y la misma atracción de inmigrantes.<sup>9</sup> Que ha rebasado la capacidad de respuesta gubernamental por la sobresaturación de la infraestructura, servicios y vialidad, el poblamiento irregular de áreas no aptas y el deterioro ambiental, lo que ha provocado un crecimiento acelerado de la marginación social y presiones sociales.<sup>10</sup>

Tan sólo, en el Estado de México, se requieren cada año 120 hectáreas de densidad media y 60 hectáreas de alta densidad para satisfacer la demanda de vivienda y urbanización de acuerdo con el crecimiento natural de la población.<sup>11</sup> En Tlalnepantla existe una mala distribución o regulación del uso del suelo, existen problemas en cuanto a la tenencia de la tierra y el registro de un alto número de asentamientos irregulares. Provocados en gran medida por la carencia de reservas territoriales y por ventas ilegales de terrenos ejidales.

Estos predios generalmente son irregulares, se localizan en áreas inadecuadas fuera de los límites de las áreas urbanas o en terrenos

<sup>9</sup> Saldo neto de migrantes en el territorio nacional, 1995-1990. Saldo neto migratorio= inmigrantes-emigrantes. Fuente : CONAPO

CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD FEDERATIVA	
Expulsor	Distrito Federal, -736 473; Guerrero, -73 277; Veracruz, -72 357; Oaxaca, -64 697; Durango, -41 058; Zacatecas, -32 053; Chiapas, -25 877; Sinaloa, -22 191; Hidalgo, -18 795; Michoacán, -14 986; San Luis Potosí, -13 119; Puebla, -13 076; Coahuila, -11 470; Yucatán, -8 989; Tabasco, -6 447; y Nayarit, -2 835.
Receptor	Estado de México, 515 599; Baja California, 180 539; Chihuahua, 78 197; Quintana Roo, 73 926; Morelos, 51 709; Nuevo León, 47 802; Jalisco, 39 863; Tamaulipas, 39 825; Querétaro, 38 712; Aguascalientes, 28 560; Sonora, 18 467; Baja California Sur, 17 804; Colima, 12 727; Tlaxcala, 10 878 y Guanajuato 3 950.

<sup>10</sup> Victor Ballinas y Alonso Urrutia /III. "La Crónica escasez de recursos, problema básico de esa entidad". *La Jornada* Martes 24 de agosto de 1993. pp36-52

<sup>11</sup> Alonso Urrutia y Victor Ballinas/II. "Pobres." 4 Millones de mexicanos; pobres en extremo otros 2 Millones". *La Jornada* Lunes 23 de Agosto de 1993. pp. 1-35

accidentados. Por su localización, situación jurídica al municipio se le dificulta la prestación de servicios públicos.

Esto tiene como efecto que ha menudo en materia de regulación del uso del suelo, se contravierten las disposiciones relativas a la zonificación de los usos y destinos del suelo establecido en los planes.

Hasta hace algunos años en el municipio, se permitía la proximidad de usos del suelo incompatibles, como los de la industria pesada y vivienda, con el riesgo y molestias consiguientes, propiciando el desarrollo de grandes áreas con un sólo uso del suelo, por ejemplo de vivienda o de oficinas, lo que ocasiona la necesidad de un transporte excesivo para llegar a otros usos y destinos. Se tolera la baja densidad o la desocupación especulativa de predios que cuentan con infraestructura y servicios, lo que también provoca un alto costo social.<sup>12</sup>

Ante esta dinámica, se pretende estudiar las posibilidades que puede ofrecer el modelo de Políticas Públicas para la solución de problemas municipales ya que significa una herramienta formidable de gobierno, en sentido amplio, tanto para la sociedad como para el aparato de la Administración Pública. Con el enfoque de políticas públicas es posible tanto la crítica demoledora de un programa gubernamental, por realizarse, que de sus consecuencias y resultados, como de diseñar paso a paso decisiones, acciones y omisiones.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. Diagnóstico, pp. 28

<sup>13</sup> Moreno Salazar, Pedro H. "Exposición Crítica de los Enfoques Norteamericanos para el Análisis de las Políticas Públicas". UAM Xochimilco Noviembre de 1992.

El proceso de cambio y transformación característico de la actualidad obliga a la administración municipal a buscar nuevas formas e instrumentos reductores de incertidumbre y ordenadores de acción. Esto constituye en un imperativo funcional desarrollar e incorporar mecanismos económicos, políticos, administrativos, normativos y sociales para orientar la dinámica de su entorno social.<sup>14</sup>

Las Políticas Públicas abren todo un abanico de estrategias de acción en la solución de demandas sociales y problemas públicos. Sin duda, la creciente urbanización del país ha propiciado profundos desequilibrios; por un lado ha provocado la concentración de la población en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad y costos en la prestación de servicios ha alcanzado niveles muy elevados, y por el otro existen en el territorio poblaciones dispersas de tamaño muy pequeño, en las que se dificulta la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación y abasto.<sup>15</sup> Que requieren de políticas públicas que atiendan las características específicas de cada región.<sup>16</sup>

A través de este enfoque, es posible atender la demanda de servicios y simultáneamente prevenir los efectos del crecimiento desordenado. La política es entonces un "curso de acción".<sup>17</sup> Donde los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con diferentes instrumentos.

<sup>14</sup> Mejía Lira, José. *Problemática y Desarrollo Municipal*. "Consideraciones sobre el Desarrollo Urbano a nivel Municipal. Edif. Plaza y Valdes. 63pp.

<sup>15</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano. *Directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. pp. 13

<sup>16</sup> Merino, Mauricio. "Los municipios, los pobres municipios". *La Jornada*. 19 de agosto de 1993.

<sup>17</sup> Aguilar Villanueva Luis F. *La Héchura de las Políticas*. Estudio Introdutorio. pp. 25

El Análisis de Políticas (policy analysis), esta orientado a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad. Es perfectamente adecuado para cuestiones tales como: eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, elección estratégica.

De igual forma puede ser utilizado en los procesos de urbanización y la forma de ocupación del suelo, en particular del crecimiento irregular en zonas inapropiadas.

El análisis de políticas permite identificar la proximidad de usos del suelo incompatibles, como los de industria pesada y vivienda. A través del análisis de políticas se pretende atender los problemas de desorden en el crecimiento y desarrollo de los centro de población y en las deficiencias administrativas y operativas.

Los cuales han provocado efectos como la concentración en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad y costos en la prestación de servicios han alcanzado niveles muy elevados.

Al mismo tiempo existen en territorio poblaciones dispersas de tamaño muy pequeño en las que se dificulta la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, electricidad, salud, educación y abasto."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, pp.13

Los asentamientos irregulares se caracterizan por estar ubicados fuera de los perímetros urbanos reconocidos por las autoridades, la carencia de un título de propiedad, les impide ser incluidos en los programas estatales de dotación de infraestructuras, por lo que carecen de obras de contención, de drenaje, calles pavimentadas y existe una inadecuada cimentación o mal diseño estructural<sup>19</sup>

Considerando estos criterios se pretende a través del Análisis de Políticas Públicas, identificar la problemática que enfrenta el municipio de Tlalnepantla en cuanto a la regulación del uso del suelo, ya que es posible lograr con la concepción del análisis conocer categorías (datos, información, herramientas, evidencia, argumentos), que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, así retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo como "científico".

En este sentido las políticas públicas son un proceso en la toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Identificando el fenómeno expansivo registrado principalmente sobre propiedades ejidales que se han fraccionado de manera ilegal, dando lugar a una ocupación irregular, anárquica y generando impulsos para la migración intrametropolitana.

Se debe reconocer que Tlalnepantla es un municipio saturado y que por consiguiente en los últimos años se ha registrado una tendencia inversa a la concentración de población.

---

<sup>19</sup> Pradilla Cobos, Emilio. "Pobreza extrema y vulnerabilidad urbana" *La Jornada*, 25 de Agosto de 1993, pp 43.



Para ser un municipio expulsor de población, ya que en la última década se han reportado tasas negativas de crecimiento o menores al crecimiento natural.<sup>20</sup>

Sin embargo es difícil frenar el crecimiento demográfico mientras no haya un ordenamiento urbano, ya que para 1995 la población conurbada del Estado de México superará a la del Distrito Federal.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Alonzo Urrutia y Víctor Balinas. "Pobres, 4 millones de mexiquenses; pobres en extremo otros 2 millones". *La Jornada*. 23 de Agosto de 1993. pp. 1-35.

<sup>21</sup> Flores Millán, Rocío. "Superará la población del Área Conurbada a la del D.F." *El Universal*. 15 de Noviembre de 1994. pp. 3.

# **CAPITULO I**

## **I HACIA LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1.1 El Concepto de Policy.**

Para comprender el estudio de las políticas públicas es necesario partir de la conceptualización del término policy indebidamente vertida al español como política, ha originado frecuentes errores de interpretación.

La policy tiene un carácter más amplio que las reglas y las regulaciones administradas por los gobiernos, no se define por sí misma sino que es una categoría analítica.

En los países de lengua inglesa se utilizan las palabras politics, policy y police con significados diferentes. Politics se traduce como lo que entendemos en español por política, es decir los fenómenos por la lucha del poder, la competencia entre partidos, grupos de interés, por ejercer mayor influencia dentro del gobierno, o bien de manera popular, lo que se entiende por grilla.

Police se traslada a nuestro idioma como policía, lo que hace referencia a lo que fue la Ciencia Política, estas se convierten en doctrinas y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado. Por lo que se refiere a la policy, esta palabra proviene del griego politeia y pasa al latín como politia, que deriva del alemán como policey, en inglés como policy, al igual que otros términos carece de equivalentes en español y en el francés.

En inglés *policy* significa comúnmente curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o incluso, en ocasiones programa de acción; es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente. Fred Frohock define a la *policy* en el sentido más general, como el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Frohock, Fred. "Public Policy": Scope and Logic, citado por Omar Guerrero en "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", pp-53

## 1.2 Definición de las Políticas Públicas

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.<sup>23</sup>

En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema.

Que puede actuar a través de una reconstrucción racional o no, que actúa en algún sector de la sociedad o espacio geográfico. Lo que significa una variedad de acciones hechas por el gobierno: organización, regulación, distribución.

Debemos reconocer que existen diferentes puntos de vista en torno a la definición de las políticas públicas; la polivalencia del término política pública, se manifiesta en la definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social".<sup>24</sup>

De igual forma, la concepción de las políticas como argumentos ha sido contrastada con la definición más tradicional de las políticas como decisiones y resolución de problemas.

<sup>23</sup> Cfr. Duncan MacRag, Jr. *The Social Function of Social Science*. (New Haven: Yale University Press, 1976), pp. 279-280

<sup>24</sup> Citado por Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Edt. Fontamara, Segunda Edición, 1988. pp.47

En la práctica existen otras concepciones: las políticas como la búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al términos clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.<sup>25</sup>

Asimismo, existen otros puntos de vista que las definen como:

- 1) Normas y Programas Gubernamentales
- 2) Política Pública sin adjetivo calificativo de pública se usa en ocasiones como sinónimo de decisión gubernamental
- 3) Policy se usa también para distinguir las decisiones que se toman sobre las metas.<sup>26</sup>

A las políticas públicas, también se les puede interpretar desde un punto de vista sistémico.<sup>27</sup> Donde los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demandas. Y a través de las instituciones y sus estructuras transforman las demandas en decisiones.

Esto implica una relación entre las demandas que se hacen al sistema y a las etapas de la formulación de la política.<sup>28</sup> Por otra parte, se les puede definir como un modelo teórico aplicable a la explicación de la evolución de los hechos.

<sup>25</sup> Majone, Giandomenico. Los Usos del Análisis de Políticas. pp.364. En Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Edt. Miguel Angel Porrúa. Primera edición, 1992.

<sup>26</sup> J.C. Plano et al. The Dictionary of political Analysis, Santa Barbara California, 1983, pp. 120

<sup>27</sup> R. Dye, Thomas. Politics, Economics and Public. Rand McNally & Company, Chicago Illinois.

<sup>28</sup> Presthus, Robert. Public administration (The Ronald Press Co., 1975), pp.14

De igual forma, se le puede considerar como un proceso donde se revisan las consecuencias de los hechos y divisiones que implican un cierto avance en la modificación de la realidad.<sup>29</sup>

Al afirmar que las políticas públicas son descritas como un tipo de análisis que intenta mostrar todo un universo de exploraciones hacia nuevas formas de gestión pública; estaremos en el mismo sentido que Omar Guerrero. Al definir a la política pública como un campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una **"tecnología del gobierno"**.<sup>30</sup> Donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.

En este proceso se plantea y mejora el funcionamiento en las prestaciones de la administración pública, ya que no solo refuerza, sino que además detecta las ineficiencias de la misma actuación pública.<sup>31</sup> De la misma forma, a través del enfoque de políticas públicas, se conjugan los intereses y los conflictos de clase en un proceso político, que permite a las organizaciones, negociar o contender en un juego institucional.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Cfr. Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid, 1990 pp.40-41

<sup>30</sup> Guerrero Omar, *Curso de teoría de la Administración Pública*, F.C.P. y S., UNAM, primer semestre, mimeo. 1991

<sup>31</sup> Subirats, Joan. *Op. cit.* pp. 44

<sup>32</sup> Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, *Op. cit.*, pp.49

Contribuyendo a la elaboración de decisiones públicas más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos".<sup>33</sup> En el mismo sentido, las políticas públicas son las responsabilidades asumidas por el gobierno.

El modelo sistémico, identifica a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas, y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos.

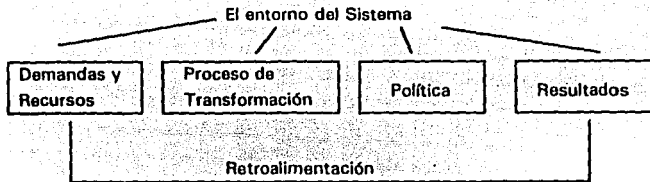
Los componentes de este modelos son: **1)** un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez los resultados de su trabajo; **2)** Las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; **3)** un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; **4)** las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales, **5)** los resultados de la políticas tal y como en la realidad se ofrecen al público; **6)** la retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*, Edt Miguel Angel Porrúa, pp. 10

<sup>34</sup> Donalds S. Van Meler y Carl E. Van Horn: *El Proceso de Implementación de las políticas. Un Marco Conceptual*. Aguilar Villanueva Luis F. *La Implementación de las políticas*. Edt Miguel Angel Porrúa pp. 97-98





El sistema de ejecución de las políticas

Una aplicación importante para entender la política pública es su aplicación a la teoría de sistemas, en los siguientes términos:

- 1) Un sistema es técnicamente una interrelación de dos o más elementos interdependientes que persisten en el tiempo. Los sistemas son abiertos o cerrados. La diferencia reside en los contactos con el medio ambiente.
- 2) Los sistemas abiertos son sujetos a estímulos internos y externos, ya que responden a una variedad de formas. Algunas de estas respuestas contribuyen a la persistencia del sistema.
- 3) Un sistema político es un subsistema de actividades que se relacionan con el sistema social y que designamos político.

Dentro de la evolución del Estado, las políticas públicas surgen en dos grandes momentos, que son determinantes en su desarrollo: el primero, que se identifica dentro de la gran tradición político-administrativa, donde se le exige al gobierno racionalidad, eficacia, eficiencia en sus decisiones y organizaciones y el segundo momento, en donde el análisis de políticas públicas se identifica con las críticas al Estado social interventor.<sup>35</sup>

Conceptos como decisión making, formulación de opciones de decisión, decisión maker; formulador de opciones de decisión; policy, cursos de acción, policy analysis, análisis de policy, policy maker, formulador de Cursos de Acción, policy sciences, ciencias de los cursos de acción, policy studies, estudios de los cursos de Acción, son conceptualizaciones tautológicas de política pública que intentan explicar el concepto.

---

<sup>35</sup> Aguirre Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado" Revista del Colegio, pp. 244-245

### **1.3 Características de las Políticas Públicas.**

Las características de las políticas públicas se pueden enumerar en diez puntos:

1. Contenido
2. Programa
3. Orientación normativa
4. Factor de coerción
5. Competencia Social
6. Objetivo
7. Mejora la toma de decisiones
8. Deben ser evaluadas continuamente
9. Buscan medios para estimular la creatividad en la innovación en el diseño de estrategias de acción
10. Retroalimentación para una política

Las políticas públicas, se componen de un contenido, que puede ser un programa, con una orientación normativa, que puede influir como factor de coerción, son de competencia social, ya que cuentan con un objetivo, el cual mejora la toma de decisiones, a través de diferentes tipos de evaluación, con el objeto de encontrar los medios para estimular la creatividad y la innovación en el diseño de estrategias de acción.

Existen otras clasificaciones como la que define a las políticas públicas como: redistributivas o regulatorias.

### **1.3.1 Las Políticas Redistributivas.**

Se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes, las unas de las otras y libres de toda regla general, incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente las decisiones individuales deben estar interrelacionadas.

El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser.

### 1.3.2 Las Políticas Regulatorias

Se distinguen de las redistributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. En tal sentido, aunque la implementación y caso por caso, las políticas regulatorias no pueden desagregarse a la medida de cada organización específica o individual, por que las decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general y por tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley, en virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores.<sup>36</sup>

### 1.4 Elementos para la formulación de una Política Pública

Se puede describir una política pública como una ciencia social aplicada en tres sentidos: 1) en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, 2) en la investigación, con énfasis en los resultados de las ciencias gubernamentales y 3) en la evaluación de los programas públicos.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Un "Sector" es cualquier conjunto de bienes o servicios comunes o sustitubles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida. En consecuencia, los sectores varían en tamaño según las fuerzas económicas naturales y los diferentes modos en que son identificados por los economistas y los empresarios. Varían, asimismo, en tamaño por que son definidos a priori por el observador, que establece qué es común a un producto, y porqué, en otras ocasiones es definido a posteriori por las asociaciones mercantiles que representan la identificación de un sector por los mismos actores económicos.

<sup>37</sup> E. Lane, Robert. "Social Science Research and Public". Policy studies journal (Autumn 1972), pp 103-106

En este sentido, la propuesta de análisis para la formulación de una política pública, debe contener los siguientes pasos: percepción y definición del problema, identificar los intereses afectados, medir el grado de organización y evaluar el acceso a los canales representativos.<sup>18</sup> Una política pública contiene 6 elementos básicos:

- 1) El Problema**
- 2) El Diagnóstico**
- 3) La Solución**
- 4) La Estrategia**
- 5) Los Recursos**
- 6) La Ejecución.**

Así la política pública tiene como origen un problema percibido o presentado como público, que es diagnosticado, ubicando sus causas y algunas de las medidas que lo puedan resolver o mitigar. este diagnostico está detrás de dos de los otros elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia.

De esta manera tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución al problema y una estrategia o programa de acción dirigida alcanzar dichos "objetivos" generales. Esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden temporal.

---

<sup>18</sup> Subirats, Op cit. pp. 42

Las políticas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.<sup>39</sup>

## 1.5 Los Enfoques de la Política Pública

Para la presente investigación se consideran cuatro grandes enfoques de las políticas públicas son los que se han reconocido con cierto valor paradigmático; 1) El modelo racional, 2) Incrementalista. 3) El llamado "mezcla de distintos tipos de exploración" (mixed scanning) y 4) El modelo organizacional.

Los modelos ayudan a entender las causas y consecuencias de los actos de gobierno en la medida que establecen un marco teórico de referencia para saber quienes, como y por que surgen las políticas. En este sentido, los modelos conceptuales son las redes por las que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular.

### 1.5.1 El Modelo Racional

El modelo racional, es un enfoque clásico de decisiones cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo, se hace énfasis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos en las políticas. Debe

---

<sup>39</sup> Mendez, José Luis. Elementos Teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas. (con referencia a algunas investigaciones concretas) Colmex, mimeo 1992. Mendez señala que una política pública debe contener cuando menos seis elementos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 4) La estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.

aclararse que para decir se contemplan y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

A partir de este modelo los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba.

El modelo de política racional, ve el uso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice).<sup>40</sup>

Significa simplemente demostrar cómo pudo haber escogido esa acción de manera racional.

El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos. Las "soluciones" a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere aplicación.

## **Marco Conceptual**

### **a) Actor**

utilidad coherente), percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada El gobierno concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de alternativa.

---

<sup>40</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Estudio Introductorio. pp. 37.



**b) El Problema.**

La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta.

**c) Selección estable.**

La suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su "solución". La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos.

**d) La acción como elección racional.**

Los componentes incluyen:

**1. Metas y objetivos.**

Son las categorías principales para definir las metas estratégicas:

**2. Opciones.**

los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configura la gama de opciones.

### **3. Consecuencias.**

La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos de las metas y objetivos estratégicos.

### **4. Elección.**

La elección racional maximiza valores. el agente racional escoge la alternativa de cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos.

#### **1.5.1.1 Variantes del Modelo de Política Racional.**

##### **La Primera variante.**

Se centra en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular, en consecuencia los analistas limitan aún más las metas, alternativas y consecuencias que toman en cuenta. Por ejemplo las inclinaciones nacionales o los rasgos de personalidad reflejados en un "código operativo", 2) el interés en ciertos objetivos, o 3) principios especiales de acción que recalifican y reducen las "metas" o las "alternativas" o las "consecuencias".

##### **La segunda variante.**

Se centra en el líder individual o grupo de líderes, entendiéndolos como un actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas

características personales (o de grupo) pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de elección.

#### **La tercera variante.**

Es más compleja, admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, pero intenta explicar (o predecir) un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso.

#### **1.5.2 El modelo Incremental**

El modelo incremental considera de que no se puede contar con información perfecta, ya que existe un elevado grado de incertidumbre y se tiene una capacidad limitada para la toma de decisiones. El modelo describe el proceso político y considera que los productos del análisis de políticas ayudan al tomador de decisiones más a fortalecer su posición negociadora en el complejo juego de fuerzas políticas que como elemento de toma de decisiones, el grado de viabilidad política de propuestas es determinante para la adopción de políticas que, como resultantes de la negociación, son incrementales a las ya existentes.

### 1.5.3 Modelo "exploración combinada" (Mixed Scanning)

El modelo "mixed scanning" pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del "racionalista" y del "incrementalista", pero utiliza a conveniencia de cada una de sus proposiciones o tesis, es una mezcla de distintas formas de exploración, consiste en un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan.

A este enfoque se la ha denominado también como "administración, planeación o toma de decisiones estratégicas", debido a que para ser avanzar a organizaciones individuales en su conjunto dentro del medio ambiente que la rodea, el administrador proactivo debe sintetizar recursos incrementales y racionalistas en la toma de decisiones.<sup>41</sup>

La exploración combinada es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales.

La estrategia de exploración combinada incluye elementos de los dos enfoques a utilizar.

Desde el punto de vista abstracto, la exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información, una estrategia de asignación de recursos y, directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos.

<sup>41</sup> Cfr. Robles Tapia, Gonzalo. "La Evaluación de alternativas en el Análisis de Políticas Públicas" Mimeo 1992.

La estrategia combina un análisis detallado (racionalista) de algunos sectores que, a diferencia del análisis exhaustivo de toda la región, resultan interesantes o necesarios, junto a una revisión "selectiva" de los demás sectores.

La inversión relativa en las dos clases de exploración -detallada y selectiva - así como el proceso mismo de exploración depende de que tan costoso sería ignorar, por ejemplo un huracán, o de qué tan costoso sería emprender sondeos adicionales y cuanto tiempo consumirían.

La exploración podría dividirse en más de dos niveles. podría haber varios niveles de exploración de acuerdo al grado de detalle y de cobertura requerido, pero en realidad es mucho más efectivo incluir un nivel que abarque todo el universo de observación y un nivel de gran detalle

#### **1.5.4 El Modelo Organizacional**

Caracteriza la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores. Deja ver el hecho de que un "gobierno" consiste en un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su propia vida. Sin embargo los gobiernos perciben los problemas a través de los censores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones.

Los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones. Se puede, por tanto entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual: menos como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento.

Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única organización. Los directivos pueden inducir pero no controlar el comportamiento de las organizaciones. Para poder realizar rutinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos. La coordinación requiere procedimientos operativos estandarizados, reglas de acción.

Un gobierno consta en un momento dado de varias organizaciones, cada una con un conjunto establecido de procedimientos y programas estandarizados de acción. Para tratar un asunto en alguna circunstancia particular, el comportamiento de las organizaciones, esta determinado por rutinas establecidas con anterioridad a la cuestión.

## **I Unidad básica de análisis:**

La política como producto de una organización

a) los sucesos son en realidad productos de organizaciones las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizaciones.

b) Las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema.

c) Los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la "decisión" de los dirigentes frente a cualquier asunto.

## **Marco Conceptual**

### **a) Actores Organizacionales**

El actor no es una nación o gobierno unitario monolítico. Es más bien una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.

### **b) Problemas segmentados y poder fraccionado**

Es necesario que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. Para evitar la parálisis.

### **c) Prioridades localistas, percepciones y cuestiones articulares**

Tener la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional. Otros factores adicionales refuerzan esta tendencia:

1. La información a la que puede tener acceso la organización.
2. El reclutamiento de personal
3. los cargos de los individuos dentro de la organización
4. la presión de los grupos pequeños dentro de la organización
5. La distribución de recompensas por parte de la organización

### **d) La acción como producto organizacional**

La característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado:

1. Metas: exigencias que definen una actuación aceptable
2. Atención secuencial a las metas
3. Procedimientos operativos estandarizados
4. Programas y repertorios
5. La necesidad de evitar la incertidumbre
6. La búsqueda dirigida a los problemas
7. El aprendizaje y el cambio organizacional



## **e) La coordinación y el control central**

La concepción racionalista de cómo se toman las decisiones y deben tomar las decisiones es la más difundida. un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de cosas preferido.

### **1.6 El Análisis de Política Pública**

El Análisis de policy es una disciplina de la ciencia social aplicada que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar las soluciones para los problemas públicos.<sup>42</sup> Es en el área de la lógica de la investigación donde se encuentran los problemas metodológicos más importantes del análisis de policy.

Utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de policy que pueda utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de policy. Sus métodos son parcialmente descriptivos, y la información actual sobre las causas y las consecuencias de la policy es esencial para entender los problemas públicos, además de produce información relevante de policy que pueda ser utilizada para resolver problemas en escenarios políticos específicos.

---

<sup>42</sup> Cfr. Duncan MacRag, Jr. *The Social Function of Social Science*. (New Haven: Yale University press, 1976), pp. 279-89

**E.S. Quade ofrece una descripción del análisis de policy.**

*Cualquier tipo de análisis que genere y presente información de tal manera que proporcione las bases a los hacedores de policy a ejercitar su juicio... En el análisis de policy la palabra análisis se usa en su más amplio sentido, implica el uso de la intuición y el juicio, y abarca no sólo el examen de la policy descomponiéndola en sus componentes, sino también el diseño y síntesis de nuevas alternativas. Las actividades pueden abarcar un rango desde la investigación para iluminar o prever de perspicacia para anticiparse a un problema o asunto, hasta la evaluación de un programa complejo. Algunos analistas pocillo son informales y consideran nada más que los pensamientos difíciles y dignos de cuidado, mientras otros requieren de la recolección y del cálculo elaborado de un número extenso de datos mediante complejos procesos matemáticos.<sup>41</sup>*

El enfoque de políticas públicas, a través del análisis de policy puede producir información sobre tres clases de preguntas: 1) Los valores cuyo logro es la principal prueba en caso de que un problema haya sido resuelto. 2) los hechos cuya presencia pueda limitar o aumentar el valor de los logros de los valores; y 3) Las acciones cuya adopción pueda resultar en el logro de los valores y en la solución de los problemas.

---

<sup>41</sup> E.S. Quade *Analysis for Public Decisions*. (New York: American Elsevier Publishing Company, 1975. p 4.

Para ello emplea algunas de las aproximaciones al análisis:

### 1) la empírica

Relacionada con la descripción de las causas y los efectos de políticas públicas dadas.

### 2) La evaluativa

La aproximación evaluativa está primordialmente relacionada con la determinación de la utilidad o del valor de cierta policy.

### 3) la normativa

El enfoque normativo está en principio relacionado con las recomendaciones de los cursos de acción futuros que puedan resolver problemas públicos.

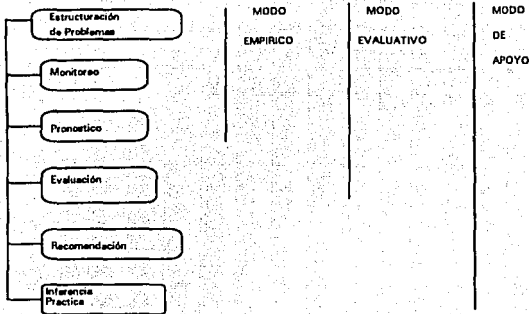
TRES ENFOQUES DEL ANÁLISIS DE POLICY		
APROXIMACIÓN	PREGUNTA PRINCIPAL	TIPO DE INFORMACIÓN
EMPÍRICA	¿EXISTE? HECHOS	DESIGNATIVA
EVALUATIVA	¿QUÉ VALOR TIENE? VALORES	EVALUATIVA
NORMATIVA	¿QUE DEBIERA HACERSE? ACCIONES	DE APOYO

En el análisis de policy los procedimientos analíticos generales corresponden a cuatro métodos analíticos de policy:

- 1) **Monitoreo** (descripción), que nos permite producir información sobre las causas y consecuencia pasadas de las policies
- 2) **Pronóstico** (predicción) nos capacita para producir información sobre las consecuencia futuras de las policies
- 3) **Evaluación** comprende la producción de información sobre el valor o la utilidad del pasado y futuro de las policies
- 4) **Recomendación** (prescripción) que nos permite producir información sobre la probabilidad de que los cursos futuros de acción tengan consecuencias valorables. Además hay otros dos métodos analíticos de policy son la estructuración de los problemas y la inferencia práctica.

La estructuración de los problemas, ayuda esencialmente en los procesos de clasificación, lo que permite especular sobre las soluciones potenciales de un problema y la inferencia práctica permite encontrar conclusiones sobre el grado de solución de los problemas de policy.

JERARQUIA DE LOS SEIS MODELOS DE ANALISIS DE POLICY



## 1.7 La Agenda

No todos los problemas de la sociedad civil logran llamar la atención del gobierno y despertar su actividad, a saber: algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital, pueden ser descartadas o desfiguradas en su trayecto en busca de atención, y cuando se llegan a tomar en cuenta, no necesariamente ocupan el lugar prioritario al cual aspiran los afectados.

La agenda se puede definir, como "un conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención de las autoridades públicas legítimas".<sup>44</sup> Esta abarca un conjunto de problemas controvertidos que exigen la intervención gubernamental.

### **1.7.1 Clasificación de la Agenda**

La agenda se puede clasificar en dos tipos: " La Institucional y la coyuntural.

**1) La Agenda Institucional** que se estructura con los problemas que funcionalmente son de la competencia de la autoridad pública, es decir, cuestiones que se consideran que corresponden al ámbito natural del gobierno, como la impartición de justicia.

**2) La Agenda Coyuntural** que se integra por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad. Por medio de la agenda, se puede establecer la forma y contenido que deberán reunir los asuntos que estén en la fase previa a una toma de decisión y formulación.

---

<sup>44</sup> Jean G. Padoleau. *El Estado en concreto*, pp 25

<sup>45</sup> Yves Meny y Jean - Claude Thoenig. *Las Políticas Públicas*, pp. 114-115

Sin embargo el acceso a la agenda y el hecho de que un asunto logre colocarse en ella, no significa que recibirá tratamiento y solución. La definición del asunto es relativa, una vez que el problema se encuentra en la agenda institucional se le redefinirá nuevamente para la eventual formulación de la política.<sup>46</sup>

La formación de la agenda, se concentra en la compleja problemática de la definición de los problemas, agregación de intereses, representación y organización.

En la agenda se muestra cual es la percepción de los poderes públicos, sobre "lo que se debe resolver".

Dentro de la agenda se pueden considerar tres características que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos:<sup>47</sup>

- 1) **Valorar el grado de apoyo** que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión.
- 2) **Valorar su significación**, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social.
- 3) **La viabilidad** de la solución anticipada o previsible.

---

<sup>46</sup> Cfr. Montes de Oca, Malvaez. Juan. Apuntes de Policy . Mimeo. 1994

<sup>47</sup> Subirata, Op. cit pp.56

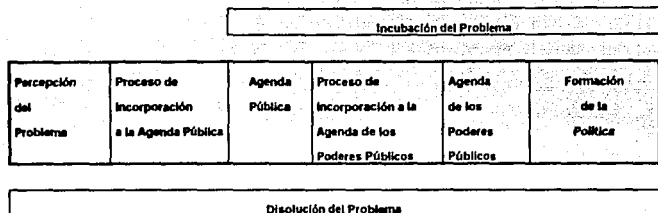


Diagrama de Desarrollo de la Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos.  
Fuente: Starling, G., 1986p. 63., Tomado de Subirats, Op. cit pp. 69

Aunado a estos elementos existen otros más a detalle que resultan de imprescindible consideración en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública.

### 1) Los hechos

Debemos, identificar cuál es la importancia de los hechos planteados o, si se quiere, la cantidad de gente afectada, cuál es su grado de conciencia y cuáles son los resultados de tal percepción. Después convendría detenerse en la definición del problema: ¿se entiende la situación planteada como un problema?, ¿por quién?, ¿existen diferentes versiones del problema? Y cuestionar asimismo la intensidad de tal situación: ¿la intensidad de la tensión es constante?, ¿varía con el tiempo o desde las diferentes perceptivas presentes?



## **2) La organización de los grupos presentes**

Desde la perspectiva del organismo público en cuestión cabría plantearse la problemática de la gente afectada y de su organización: ¿Cuál es la extensión organizativa de los grupos presentes en la escena? ¿Cuántos miembros afectados por el problema tienen esas organizaciones presentes y el grado de relevancia de esos miembros? ¿Cuál es la estructura de los grupos, su jerarquía, su organización interna? ¿Cuál es la estructura de liderazgo existente y sus vías de acceso?

## **3) La problemática de la representación**

No debería tampoco olvidarse cuál es la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política. ¿Tienen los afectados acceso directo a la estructura representativa de los decisores públicos? ¿Existe o puede un proceso de empatía o solidaridad entre los afectados y *policy makers*? ¿Pueden construir ese mecanismo de apoyo o de solidaridad por ellos mismos?

#### **4) Estructura decisoria**

Pero conveniente no perder de vista tampoco la relación entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación público dentro de la estructura formalmente establecida: ¿Cual es la relación formal entre actores relevantes y afectados (vías de negociación, jerarquía democrática)? ¿Cuáles son los requisitos formales del proceso de formación de la agenda?

#### **5) Tradición o capacidad de respuesta del sistema**

Será asimismo importante ver cuál es la tradición de respuesta de los poderes públicos ante el tipo de problemática planteado. Plantearse la percepción sobre la capacidad de respuesta del sistema que tienen los afectados puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.

#### **6) Liderazgo**

Es relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.

# **CAPITULO II**

## II CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y EL USO DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA.

Tlalnepantla en lengua Náhuatl es traducido como "tierra de enmedio", sin embargo, algunos autores lo describen y sugieren que su significado debe ser "Unión de dos pueblos".<sup>48</sup>

Cuenta con una superficie de 8,348 Hectáreas, casi 82 kilómetros cuadrados de extensión. Pertenece a la región II denominada Zumpango, entre las siguientes coordenadas: 19° 29'50" y 19° 35'47" de latitud Norte y los 99° 04'448" y 99° 15'41" de longitud Oeste.

Dividido por el Distrito Federal en dos porciones, La Occidente y la Oriente. La zona Occidente limita con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al Norte; con el Distrito Federal, al Este; y con el municipio de Atizapán, al Oeste. En su zona Oriente limita con el municipio de Ecatepec, al Norte, con el Distrito Federal, al Sur y Oeste; y con el municipio de Ecatepec, al Este. Por sus características.<sup>49</sup>

Tlalnepantla es considerado como un municipio Conurbado<sup>50</sup>; al igual que otros 26 municipios forma parte de la zona metropolitana del Valle de México.

<sup>48</sup>Padilla Díaz de León, Gmo. "Monografía Municipal. Tierra de Enmedio". H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. 1982-84

<sup>49</sup>INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal pp. 91 En ella se describen las características de los Municipios conurbados; las cuales se describen: a) Su población total es mayor de 60,000 habitantes. b) Tiene alta densidad de población, distribuida en todo el territorio municipal y forman parte de la continuidad física (territorial) con otros municipios o entidades. c) La población económicamente activa, se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande. d) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal. e) El equipamiento del que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional, en cuanto a instalaciones de salud cuenta con centros de salud urbana, hospitales generales y de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. En relación a instalaciones de comercio y abasto, cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal. f) Su presupuesto municipal anual es superior a los 12,031 millones de pesos. l

<sup>50</sup>Instituto Nacional de Solidaridad Historia y diversidad del municipio en México. En la serie: La Reforma del Estado desde Abajo No 1 pp. 15-16.

Totalmente urbano, en el predominan las actividades industriales y de servicios. Cuenta con una densidad de población por kilómetro cuadrado elevada, lo que implica que la demanda de servicios difícilmente puede ser cubierta por las vías tradicionales. Poblado por habitantes que llegan de diferentes partes del país. A pesar de contar con una alta capacidad técnica y administrativa, generalmente el financiamiento se rezaga frente a las crecientes necesidades de una población de más de 950,481 habitantes, que en su mayoría cuentan con empleos informales e ingresos bajos.

## 2.1 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN<sup>51</sup>

El proceso de poblamiento en el municipio de Tlalnepantla comienza a acelerarse a partir de la década de los 50's, cuando el crecimiento de la población tiende a elevarse, como consecuencia de la segregación de la misma, que provocó la centralización de las comunicaciones y transportes, de las industrias de bienes de capital, permitiendo un espejismo de "bienestar" para los migrantes.<sup>52</sup> En este proceso la apertura que se le dio a los fraccionamientos habitacionales, especialmente a los populares y la ubicación colindante con el D.F., entre otros fenómenos, permitieron que el crecimiento demográfico se dinamizara de tal manera, que permitió alcanzar tasas de crecimiento anuales de hasta 13% a finales de la década de los 60's y principios de los 70's, provocando la saturación de gran parte de las reservas habitacionales.

<sup>51</sup> Las Características demográficas tratan los aspectos cuantitativos de la población de una comunidad; pueden referirse a las características sociales, económicas y de salud; a totales o a la distribución geográfica. Mortimer Spiegelman, *Introducción a la Demografía*, edit. FCE, México 1985, pp. 15

<sup>52</sup> Roque Juan Carrasco Aquino, "Concentración Poblacional en un Territorio", *Excelsior*, 24 de Octubre de 1994, pp. 13-M

### 2.1.1 Evolución Demográfica y Densidad de Población

De acuerdo con una estimación realizada por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIIGECEM) en base a los resultados censales, la cual consiste en trasladar los datos al 30 de junio del año censal (mitad del año), Tlalnepantla ha tenido la siguiente evolución demográfica:

CRECIMIENTO HISTÓRICO DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL		
AÑO	POBLACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO
1940	14,626	
1950	30,539	6.9 %
1960	115,890	13.8 %
1970	394,654	13.8 %
1980	807,800	7.5 %
1990	708,060	-1.0 %
1994		

FUENTE: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística Catastral del Estado de México, Gobierno del Estado, 1993.

En el municipio existía una población de 708,060 habitantes al inicio de la década de los años noventa.<sup>53</sup> Ocupando el cuarto lugar en cuanto a tamaño de población a nivel estatal, únicamente superado por los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que con excepción de Nezahualcóyotl, Tlalnepantla cuenta con un menor tamaño territorial, lo que lo coloca en el segundo municipio más densamente poblado del Estado de México con 8,524 habitantes por kilómetro cuadrado, únicamente detrás de Nezahualcóyotl.

<sup>53</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 1990.

Se estima que en centro urbano de población existe una densidad bruta de 115 Habitantes por hectárea y en las zonas habitacionales de 210 habitantes por hectárea.<sup>54</sup>

Utilizando el "**Método Logístico de Proyección**" y cruzando la información con diversas variables como las referentes a la dotación de servicio de agua potable, de energía eléctrica y del pago predial, se estima que para 1994 existe una población total municipal de 1'100,481 habitantes, con una tasa media anual de 3.07% para la presente década, por lo que se espera para el año 1996 una población de 1'179,820 habitantes y para el año 2000 se tenga en el municipio una población de 1'319,144 Habs.

### **2.1.2 Migración de la Población**

La migración se refiere al movimiento de gente de un lugar geográfico a otro.<sup>55</sup> Dentro de Tlalnepantla, esta se ha caracterizado por el movimiento de un gran flujo de población de estados como Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Veracruz, Puebla y el Distrito Federal.<sup>56</sup>

Movimiento originado a partir de los años 50, población que paso de un medio agrícola al urbano. El proceso de migración llevada a cabo en el municipio provocó que más del 56.1% de la población sea originaria de otros lugares, Sin embargo estos han emigrado para recidir permanentemente en el municipio.

<sup>54</sup>Id. Ayuntamiento y Gobierno del Estado de México. Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla. 1993.

<sup>55</sup>Cohen, Bruce J. Introducción a la Sociología Edt. Mc. Graw Hill pp. 143

<sup>56</sup>XI censo general de población y vivienda. INEGI. 1990.

### **2.1.2.1 La Presencia de Indigentes en el Municipio.**

Del total de indigentes que existen en el municipio de Tlalnepantla; las cifras determinan que el 60% de los indigentes son de sexo masculino y el 40% restante pertenecen al femenino, y en cuanto a la edad el porcentaje más alto en indigencia se caracteriza en los adultos mayores de 30 y menores de 60 años. Se estima que los indigentes no son originarios de Tlalnepantla provienen en su mayoría del municipio de Atizapán y en menor cantidad del Distrito Federal, Chalco y Ciudad Nezahualcóyotl<sup>57</sup>

El Estudio realizado de acuerdo a las características que presentan los indigentes, el 31% son alcohólicos; 19% Presentan deficiencias en sus facultades mentales, 16% con lesiones, y 8% son fármaco-dependientes; otros porcentajes divididos entre lesiones y maltrato.<sup>58</sup>

### **2.1.3 La Vivienda en el Municipio**

Para efectos de la presente investigación y con el fin de identificar más de manera clara el tipo de vivienda en el municipio, esta se puede clasificar de la siguiente forma:

- 1. La Popular**
- 2. La de Tipo Medio**
- 3. La Residencial.**

<sup>57</sup>Guerrero, Claudia. "Inviden Indigentes Municipio de Tlana" *Reforma*, Miércoles 9 de noviembre de 1994, pp. 3B.

<sup>58</sup>Hernández Cortés Guadalupe. Primer Estudio Realizado sobre la Presencia de Indigentes en el Municipio de Tlalnepantla. UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Iztacala.



### **2.1.3.1 Vivienda tipo Popular.**

Este tipo de vivienda se caracteriza por haber sido desarrollada bajo procesos no formales y progresivos de urbanización; algunas de ellas con Irregularidades en cuanto a la tenencia de la tierra; presentan deficiencias en los servicios de infraestructura y el ingreso de la población generalmente es menor a dos veces el salarios mínimos.

Este uso cubre un área de 1,691 hectáreas, lo que equivale al 46% del área habitacional, con una densidad bruta habitacional de 320 hab/Ha. y neta habitacional de 800 hab/ha.

Los asentamientos de Dr. Jorge Jiménez Cantú, San José, San Isidro Ixhuatepec, Benito Juárez, El Tenayo, San Lucas Patoni, Lomas de San Andrés Atenco, entre otras son ejemplos de este tipo de vivienda.

### **2.1.3.2 Vivienda tipo Medio.**

Comprende fraccionamientos con lotes unifamiliares mínimos de 120 metros cuadrados y conjuntos habitacionales plurifamiliares, con desarrollo de vivienda de 60 metros cuadrados de terreno. Por lo general estas zonas son de urbanización general y poseen buena dotación de infraestructura y buena vialidad, sus habitantes tienen un ingreso entre 2 y 10 veces el salario mínimo. Ejemplos de estas vivienda, son el Rosario, Viveros del Valle, Viveros de la Loma. Este tipo de vivienda cubre un área de 1,770 hectáreas, lo que representa el 48.2% del área habitacional con una densidad bruta habitacional de 120 hab/ha. y una densidad neta habitacional de entre 200 y 1200 hab/ha.

### **2.1.3.3 Vivienda tipo Residencial.**

Corresponde a la vivienda en óptimas condiciones de construcción, la mejor vialidad y servicios de infraestructura, los lotes en promedio son siempre mayores a 250 metros cuadrados y alcanzan a veces más de 1,000 metros cuadrados.

Este tipo de vivienda se encuentra en los siguientes fraccionamientos: Club de Golf Bellavista, Jardines de Santa Mónica, una fracción de las Arboledas, entre otras. Este tipo de vivienda cubre un área de 212 hectáreas, lo que representa el 5.8% del área habitacional con una densidad bruta habitacional de 75 hab/ha. y una densidad neta de entre 50 y 200 hab/ha.

## **2.2 La Educación en el Municipio**

En materia de educación, el equipamiento con que cuenta el municipio es suficiente para atender la demanda local, pero insuficiente para brindar el servicio a estudiantes provenientes del Distrito Federal y de otros municipios aledaños, como ha ocurrido durante los últimos 12 años.

Actualmente la población estudiantil asciende a 186,373 distribuidos en 5,055 grupos; éstos son asistidos por 8,897 maestros en 281 planteles.<sup>59</sup>

<sup>59</sup>H. Ayuntamiento de Tlalheparita de Baz. Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 pp. 36

### **2.2.1 Educación Básica**

La educación básica en el municipio, es atendida en un 51% por el Estado y 49% por la Federación en términos de plazas magisteriales. La educación inicial, comprende; preescolar, primaria, secundaria y especial, complementando su contenido esencial con educación física, artística y para la salud.

La educación preescolar atiende a 13,180 niños de 4 y 5 años en 99 escuelas. La educación primaria, cuenta con una matrícula de 90,434 alumnos con edades entre 6 y 14 años, que son atendidos por 2,858 maestros.

La educación secundaria cuenta con 94 planteles que atienden a 33,483 jóvenes, de los cuales el 60.9% asisten a la secundaria general; 30.9% a secundaria técnica; 7.2% a telesecundaria; 0.7% a secundaria para trabajadores.

### 2.2.2 Educación Media y Superior.

La educación media es impartida en 14 escuelas, a un total de 12,145 alumnos distribuidos de la siguiente manera Bachillerato federal 2,445, estatal 779, particular 8,169 y autónomo 756, este alumnado es atendido por 654 docentes. En cuanto a la educación superior, en el municipio existen 7 instituciones públicas y privadas, donde se imparten tanto licenciaturas como posgrados, el total de alumnos inscritos durante el ciclo escolar 1992-1993 fue de 9,507. Entre las escuelas públicas a nivel superior destacan ENEP-UNAM Iztacala y el Tecnológico de Tlalnepantla

### 2.2.3 Rezagos en materia educativa

En el municipio para 1990, la población mayor de 15 años, se estima es de 471,557 personas, de los cuales el 6.35%, es decir 29,943.86 no cuentan con instrucción. El 12.39% (58,425.91) se estima no cuentan con la primaria concluida. Mientras el 19.22% de la población mayor de 15 años, 90,633 personas se sabe cuentan con la primaria concluida. Es importante mencionar que más de 60% de la población mayor de 15 años cuentan con estudios superiores a la primaria.

NIVEL DE INSTRUCCIÓN		
Población mayor de 15 Años	471,557 personas	100%
* Sin Instrucción	29,943.86	6.35%
*Con Primaria Incompleta	58,425.91	12.39%
*Con Primaria Completa	90,633.25	19.22%
*Con Instrucción Post-primaria	286,376.56	60.73%
*No especificado	6,177.40	1.31%

FUENTE: Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, los datos corresponde al año 1990.

## **2.3 División Política Municipal**

De acuerdo al Bando Municipal de la Administración del ayuntamiento, en el período 1994-1996, el municipio comprende un total de 227 comunidades, 87 colonias, 73 fraccionamientos habitacionales, 16 fraccionamientos industriales, 19 pueblos y 32 Unidades habitacionales. La mayor densificación de la zona habitacional se encuentra en la zona poniente del municipio.<sup>60</sup>

## **2.4 INDICADORES ECONÓMICOS**

### **2.4.1 La Población Económicamente Activa**

La población económicamente activa, es aquella parte de la población total disponible corrientemente para trabajar en la producción y la distribución de los bienes y servicios económicos. En este rubro las amas de casa que realizan una función vital en la sociedad, quedan clasificadas fuera de la población económicamente activa.<sup>61</sup> La Población Económicamente Activa, (PEA), dentro del municipio esta representada por el 32.8% de la población total. El grupo quinquenal más numeroso para 1990, constituyó el de 15 a 19 años de edad con el 12.81% de la población total, aumentando la demanda de empleo significativo en un corto plazo.

<sup>60</sup>H. Ayuntamiento de Tlalnepanitla de Baz. Bando Municipal 1994-96.

<sup>61</sup>Spiegelman, Martimer. Introducción a la Demografía. F.C.E. 1985, pp.330

Del total de la Población Económicamente Activa, el 0.3% se centra en el sector primario, el 39.9% en el sector secundario y el 59.8% en el sector comercio y servicios. En contraparte el 2.9% de la población económicamente activa se encuentra desempleada.

En 1990 la PEA fué de 230,915 trabajadores y los centros de trabajo de Tlalnepantla, sólo ofrecieron 120,000 empleos, a esto se suma el hecho de que el 86% de estos empleos estaban ocupados por trabajadores que no residen dentro del municipio.

La población ocupada en 1990 represento una disminución de 8.64% de la ocupada en 1980, lo cual refleja que la PEA desempleada aumento.

PEA MUNICIPAL POR TIPO DE EMPLEO				
1990				
TIPO DE EMPLEADO	INDUSTRIAL	SERVICIOS	AGROPECUARIO	TOTAL
PROFESIONISTAS Y TÉCNICOS	6,172	23,082	56	29,310
FUNCIONARIOS Y OFICINISTAS	13,855	29,985	75	43,915
COMERCIANTES	4,809	27,484	58	32,351
TRABAJADORES AGRICOLAS	27	79	384	490
TRAB. INDUSTRIALES	60,679	16,979	34	77,692
SERV. PÚBLICOS Y PERSONALES	1,368	10,737	37	12,142
OTROS	5,352	19,826	46	25,224
<b>TOTAL</b>	<b>92,262</b>	<b>128,172</b>	<b>690</b>	<b>221,124</b>

FUENTE: XI Censo de Población y Vivienda. INEGI.

## 2.4.2 El Producto Interno Bruto del Municipio

El Producto Interno Bruto (PIB) mide la producción realizada por factores de producción residentes en el país, independientemente de quién sea su propietario.<sup>62</sup> Tlalnepantla es el municipio con mayor presencia económica en el Estado de México, contribuye al PIB estatal el 24.1% y en el ramo industrial, el porcentaje alcanza el 26%.

PIB MUNICIPAL PERCAPITA				
P.I.B.M. 1990 MILLONES	P.I.B.M. MILES	POBLACIÓN. TOTAL 1990	PIB PERCEPCIÓN. MILES DE PESOS	PIB PERCAP. MUN. EN DLLS
17,223,031.94	17,223,031,942.1 0	702,807	24,506.06	6,332.84

Fuente: Salgado Vega, Jesus. Estado de México Evolución Socioeconómica 1989-1993, Universidad Autónoma del Estado de México, Fac. de Economía. Primera Edición. 1993 pp. 232.

PIB MUNICIPAL A PRECIOS CORRIENTES						
PIB 1988	PIB 1990	PIB 1991	PIB 1992	T.C. 90	T.C. 91	T.C. 92
9939973.135	17223031.942	21739097.681	22868028.414	73.270	26.221	5.193

Fuente: Salgado Vega, Jesus, Op cit. pp. 238

<sup>62</sup> Stanley Fischer y Rudiger Dornbusch. Economía. Ed4. Mc Graw Hill. México, D.F., 1ra edición en español 1988. pp 590.

### **2.4.3 Ingreso Per cápita**

En Tlalnepantla, el 20% de la población ocupada obtiene sus ingresos hasta una vez el salario mínimo, el 43% gana de 1 a 2 vsm, el 26.5% de 2 a 5 vsm, el 6.7% obtiene ingresos de 5 a 10 vsm y tan sólo el 3.6% gana más de diez veces este salario. a pesar de que el promedio de ingresos de la población del municipio es relativamente alto al promedio de ingreso estatal, el poder adquisitivo de los tlalnepantlenses es muy bajo, lo que viene a reflejarse en el detrimento de las condiciones de vida, salud, vivienda y educación.

### **2.4.4 Principales Industrias e Inversiones**

Las más de 2,700 industria establecidas en el territorio de Tlalnepantla, lo hacen el segundo municipio más industrializado del país; es la primera unidad político administrativa del área Metropolitana de la Ciudad de México, en cuanto a superficie de suelo para uso industrial; la segunda en importancia industrial considerando la producción industrial bruta y personal ocupado, la tercera en cuanto a mayor número de establecimientos de 50 o más empleados y la séptima en número total de establecimientos.

La estructura industrial por sectores de producción se distribuye de la siguiente forma: el primer lugar lo ocupan los bienes de capital, el segundo lugar los bienes de consumo inmediato, en tercer lugar los bienes intermedios y por último los bienes consumo duradero.



#### **2.4.4.1 Características de la Distribución por Sector de la Planta Industrial, según su Actividad.**

Los sectores de productos metálicos, maquinaria y equipo, y de productos alimenticios, bebidas y tabaco, en conjunto concentran el 59.2% de los establecimientos industriales. En relación al tamaño de las empresas, a partir del personal ocupado entre establecimientos, se tiene que las empresas grandes corresponden a los sectores de: productos minerales no metálicos, industrial metálicas básicas y otras industrias manufactureras; de tamaño medio:

Químicas y productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y del plástico; productos metálicos, maquinaria y equipo; textiles, prendas de vestir e industria del cuero, papel, productos de madera, alimentos, bebidas y tabaco.

Las actividades de mayor preponderancia en el municipio, por el número de establecimientos son la molienda de nixtamal, y la venta de tortillas de maíz, con una participación de 24.5% en el total de establecimientos; le sigue en importancia las empresas textiles con 367 establecimientos, 17.3% del total; empresas de metales y equipos, 336 establecimientos, 15.8% del total.

Las principales industrias se pueden enumerar en el siguiente cuadro:

EMPRESA	GIRO	ORIGEN	EMPLEOS GENERADOS
TELEINDUSTRIA ERICSSON S.A	ELECTRÓNICA	TRANSNACIONAL	3,359
GRUPO ANÁHUAC, S.A. Y SUBSIDIARIAS	CEMENTO	NACIONAL	1,338
VIDRIERA LOS REYES	VIDRIO	NACIONAL	1,295
VIDRIO PLANO DE MÉXICO	VIDRIO	NACIONAL	1,539
ACEROS NACIONALES, S.A. C.V.	HIERRO Y ACERO	NACIONAL	2,109
IEM, S.A. C.V.	ELECTRODOMÉSTICOS	NACIONAL	1,330
CEMENTOS TOLTECA	CEMENTO	NACIONAL	2,620
DUPONT S.A. C.V.	PETROQUÍMICA	TRANSNACIONAL	1,655
CÍA. HULERA EUZKADI, S.A.	PRODUCTOS DE HULE	NACIONAL	2,608
ICI DE MÉXICO, S.A. C.V.	QUÍMICA	TRANSNACIONAL	1,040
MOLINOS AZTECA, S.A.	ALIMENTOS	NACIONAL	N.D.

Fuente: Expansión, agosto de 1992, tomado de Salado Vega Jesús, Estado de México Evolución Socioeconómica 1989-1993, pp. 254-256

En el sector comercio la economía representa el 59.8% del total de la PEA, por arriba del porcentaje de la PEA en el sector secundario, por lo que se observa que también la rama del comercio y servicios tiene una importante dinámica. Respecto al comercio formal existen aproximadamente 3000 establecimientos comerciales. El comercio ambulante se asienta en grandes y pequeñas concentraciones, así como en las esquinas de las comunidades, centros de distribución, de trabajo, centros de salud, dentro de las dos zonas que comprende el territorio municipal. Son puestos fijos, semifijos y ambulantes con un número aproximado a los 12,500.

## **2.5 Características del Uso del Suelo en el Municipio**

En materia de regulación del Uso del Suelo, autores municipalistas, lo identifican como el "Uso del espacio".<sup>63</sup>

A través de la regulación del usos del suelo se pretende propiciar el empleo ordenado del suelo, este se clasifica y registra, según las actividades funcionales llevadas a cabo en el centro urbano; el uso del suelo es importante ya que refleja las concentraciones de las actividades humanas.

Dentro del Municipio de Tlalnepantla los usos urbanos, estan constituidos por:

**1) El uso industrial, 2) Comercial, 3) De Servicios, 4) Areas Verdes, 5) Los Cuerpos de Agua, 6) Infraestructura, 7) Habitacional de Densidad Muy Baja, 8) Habitacional de Densidad Baja, 9) Habitacional de Densidad Media y 10) Habitacional de Alta Densidad,11) Habitacional con Mezcla de Comercios y Servicios,12) Uso mixto de Alta Calidad, 13) Uso de Servicios Metropolitanos,14) Uso de Centro Urbano,15) De Corredores Urbanos de Baja y Alta Intensidad y de Equipamiento Urbano.**

El área urbana, constituye una extensión de 6,710 Hectáreas, lo que representa el 80% de la superficie municipal, es donde se realizan casi la totalidad de las actividades socioeconómicas.

<sup>63</sup> Mejía Lira, José. *Problemática y Desarrollo Municipal*. Edit. Plaza y Valdes, México, D.F. 1994, pp.95

<b>EL USO DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA</b>		
<b>USOS DEL SUELO</b>	<b>SUPERF. HAS.</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Habitacional	3,673.0	54.7 %
Comercial	863.7	12.9 %
Especiales	808.2	4.6 %
C.de Agua e Infraest.	196.8	3.0 %
Espacios Abiertos	207.6	3.1 %
Usos Industriales	1,112.6	16.6 %
Vialidad	201.7	3.0 %
Baldíos	146.4	2.2 %
<b>TOTAL</b>	<b>8,348.0</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla y Gobierno del Estado 1983.

### 2.5.1 El Uso Habitacional

Ocupa 3,673 hectáreas, el 54.7% del área urbana. Sin embargo, los usos habitacionales se encuentran distribuidos desordenadamente en el territorio municipal y en su mayor parte aislados unos de otros y sin los suficientes comercios y servicios necesarios para evitar desplazamientos de la población a cubrir estas demandas.

### **2.5.2 Las Áreas Comerciales y de Servicios**

Abarcan 8,63.7 has. que representan el 12.9%, estos usos se han localizado a lo largo de las principales vías y fundamentalmente en el centro tradicional, que es uno de los más importantes por su cobertura a los municipios conurbados del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

### **2.5.3 Usos Especiales**

En Tlalnepantla, existen dos grandes zonas ocupadas con usos de características especiales entre los más importantes: la estación de Carga del Valle de México y los terrenos de la C.F.E. en Santa Cecilia. Estos usos ocupan 308.2 hectáreas y representan el 4.6% del área urbana.

### **2.5.4 Centros de Agua e Infraestructura**

Asimismo, en Tlalnepantla tienen especial importancia los ríos que lo atraviesan específicamente, el Río de Los Remedios cuyas avenidas son controladas en los vasos reguladores de El Cristo por carretas y en última instancia en el de Fresnos. Estas áreas ocupan 179.0 hectáreas que representan el 2.7% del área urbana. A esta área se suman las 17.8% hectáreas existentes en infraestructura, que representan el 0.3%.

### **2.5.5 Espacios Abiertos**

Los espacios abiertos dentro del área urbana de Tlalnepantla abarcan 207.6 hectáreas y representan el 3.1% del área urbana. Están constituidos principalmente por las cimas de los cerros que han quedado dentro del área urbana y por parques y jardines, áreas que utiliza la población para su esparcimiento y recreación.

### **2.5.6 Los Usos Industriales**

Ocupan 1,112.6 hectáreas que representan el 16.6% del área urbana. Las áreas industriales se localizan en la porción central del área urbana y en la zona de San Juan Ixhuatepec, por lo que condicionan y afectan el funcionamiento del resto de la estructura urbana por el tránsito pesado y la contaminación que generan.

### **2.5.7 Vialidad**

Tlalnepantla constituye la puerta de entrada al Distrito Federal, por lo que su área urbana es atravesada por importantes vías regionales metropolitanas y primarias. Estas vías ocupan 201.7 hectáreas que representan el 3.0% del área urbana.

### **2.5.8 Baldíos**

A pesar de que el municipio no cuenta con áreas urbanizables, existen 146.4% hectáreas de suelo baldío al interior del área urbana y representa el 2.2%.

## **2.6 Áreas Naturales**

Las áreas naturales de la Sierra de Guadalupe y de la zona no urbanizable de Barrientos, constituyen una importante zona de recarga y almacenamiento acuífero, que permite el abastecimiento de agua potable no sólo a la parte Poniente de Tlalnepantla sino del área Metropolitana de la Ciudad de México.

### **2.6.1 Vegetación**

La vegetación esta compuesta por matorral xerófilo: palo dulce, uña de gato, huizache, nopal y maguey. También existen áreas de pastizales y zonas de bosques de encinos. En los últimos años, la vegetación está cambiando debido al proceso de deforestación y a la reforestación que se aplica en la zona; para la reforestación se utilizan especies como es el pino, eucalipto, pirul, cedro, casuarina y acacia.

## **2.6.2 Fauna**

El tipo de fauna está compuesta por el gorrión, tecolote, tuza, serpiente y conejo, que se encuentran en proceso de extinción debido a la caza indiscriminada y al deterioro de su hábitad.

## **2.7 Los Asentamientos Irregulares**

Los asentamientos irregulares se caracterizan por estar ubicados fuera de los perímetros urbanos reconocidos por las autoridades, la carencia de un título de propiedad, les impide ser incluidos en los programas estatales de dotación de infraestructuras, por lo que carecen de obras de contención, de drenaje, calles pavimentadas y existe una inadecuada cimentación o mal diseño estructura, producto de los migrantes, que por los común se asientan en fraccionamientos de nuevo desarrollo o colonias populares surgidas a raíz de invasiones ilegales.

En estos lugares la población soluciona su problema de vivienda mediante la autoconstrucción, es decir un proceso llevado a cabo por los mismos trabajadores en agotadoras jornadas y caracterizado por viviendas precarias, poco espaciosas, sin cimientos, castillos ni lozas de concreto, aquí se concentra la población de más bajos ingresos que al combinarse con un proceso de urbanización irregular, dan lugar a un hacinamiento descomunal, al grado de que dos terceras partes del total



de las viviendas en estos lugares, presentan un nivel de hacinamiento elevado.<sup>64</sup>

La situación actual de los asentamientos irregulares en el municipio presentan las siguientes características:

### 2.7.1 Asentamientos en Propiedad Privada.

Comprenden alrededor de 700 lotes y una población aproximada de 3,400 habitantes. Estos asentamientos se localizan en las siguientes colonias: Ampliación Prensa Nacional, Tlayacampa, Barrientos y constitución de 1857.

### 2.7.2 Asentamientos en Areas Ejidales.

Este tipo de asentamientos se localizan en la Zona Oriente del municipio, en las colonias: San Juan Ixhuatepec, Tepeolulco, Jiménez Cantú y La Presa. En su conjunto comprenden asentamientos con casi 2,800 lotes, en zonas que rebasan la cota 2,350 m.s.n.m.

64

PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO EN EL VALLE DE MÉXICO			
ENTIDAD	PORCENTAJE	ENTIDAD	PORCENTAJE
DISTRITO FEDERAL	45.58	NAUCALPAN	49.84
ACOLMAN	83.59	NEHALPAN	88.87
ATECO	89.04	NETZAHUALCOYOTL	90.18
ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	46.16	MELCHOR OCAMPO	68.62
NICOLÁS ROMERO	66.03	LA PAZ	70.07
COACALCO	37.03	TECAMAC	68.69
CUAUTITLÁN	62.24	TEOLOYUCAN	68.06
CHALCO	76.34	TEPOTZOTLÁN	61.20
CHICOMILAPAN	70.78	TEXCOCO	55.38
CHIMALHUACAN	78.41	TILALNEPANTLA	48.47
ECATEPEC	58.42	TULTEPEC	62.44
HUIXQUILUCAN	52.54	TULTITLÁN	49.43
IXTAPALUCA	69.54	ZUMPANGO	66.81
JALTENCO	49.99	CUAUTITLÁN (ZCALLI)	40.25

FUENTE: Conapo y CNA. Indicador del Estudio Económico o Índice de maquinación municipal 1990

### **2.7.3 Asentamientos Dispersos**

Se encuentran principalmente en zonas de restricción federal y estatal, de: ríos, vías de ferrocarril, ductos y poliductos de Pemex, líneas de conducción de alta tensión de la CFE.

### **2.8 Regulación General de los Usos del Suelo<sup>65</sup>**

A través de la regulación del uso del suelo se pretende propiciar el empleo ordenado mediante una adecuada planeación y administración urbana local. Según la Ley Agraria y la Ley de asentamientos Humanos, posibilita a los gobiernos locales ser beneficiarios de expropiaciones de terrenos ejidales para constituir reservas territoriales, regularizar la tenencia de la tierra, así como participar en la incorporación del suelo a través de sociedades mercantiles. La línea de acción relativa al suelo y a las reservas territoriales, pretende que los gobiernos locales cuenten con oferta oportuna de suelo para el crecimiento de la ciudad, en congruencia con los planes de desarrollo urbano.

---

<sup>65</sup>Secretaría de desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, pp.77

# **CAPITULO III**

### **III LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA UN ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA.**

#### **3.1 El Diagnóstico**

En políticas públicas se requiere de un diagnóstico de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudiesen resolver.

Es a través del diagnóstico como el enfoque de políticas públicas genera información de calidad para la toma de decisiones gubernamentales; ya que su análisis es muy específico al referirse al exámen de cuestiones puntuales y programas. Se trata de una tecnología de gobierno que identifica a los actores sociales, políticos y económicos.

El diagnóstico puede definir el panorama político, económico, social e institucional en el que los problemas públicos y sus políticas se desarrollan.

Para poder analizar la problemática que enfrenta el municipio es necesario indagar en el desarrollo que ha tenido el municipio de Tlalnepantla, así como sus efectos, de esta forma es posible identificar las causas que originaron el problema.

En la década de los años cincuenta, el municipio de Tlalnepantla experimenta un trastocamiento al pasar de una región eminentemente agrícola a una totalmente industrial.<sup>66</sup>

En este lapso los espacios agrícolas, propiedad de las viejas haciendas y una gran cantidad de terrenos ejidales; se destinan anárquicamente a fraccionamientos, colonias populares, comercios e industrias en los alrededores que forman el territorio municipal.

Proliferan y se expanden los grandes parques industriales, destacando los de Tlaxcolpan, San Nicolás, Puente de Vigas y la Presa; esto provocó la canalización de importantes recursos financieros, tanto nacionales como extranjeros. Dando origen a las primeras empresas de tipo transnacional; esencialmente productoras de Aceros y Fertilizantes, contribuyendo al desarrollo de las ramas de bienes intermedios y metalmetálicos. De esta forma, la actividad económica transforma el espacio urbano, desarrollándose otro tipo de actividades (comercio, servicios, transportes). Junto con el desarrollo industrial brotó una elevada atracción poblacional, alcanzando tasas de crecimiento poblacional de hasta 13%.

<sup>66</sup>Año de incorporación de la delegación o municipio al área metropolitana. Fuente: María Eugenia Negrete. Excelator. 16 de Noviembre de 1994 pp. 18-M

1950	1960	1970	1980	1990
Tlalnepantla	Chimalhuacán	Alizapan de Zaragoza	Atenco	Acolman
Acoaxtla	Ecatepec	Coacaco	Chalco	Jalisco
Itzacalco	Nauyáculm	Cuautlán	Chicoloapan	M. Ocampo
Quatavo A. Madero	Cuapmaipa	Xutiquilcan	Utapaluca	Neritlán
Ixtapalapa	Tlalpan	Nezahualcoyotl	N. Romero	Teoloyucan
Coyacacán	Xochimilco	La Paz	Tecamac	Teotztotlán
A. Obregón		Tultitlán	Tenexoco	Tultepec
M. Contreras		Tlahuac	Cuautlán Izcalli Milpa Alta	Zumpango

Emergiendo las presiones sobre la infraestructura urbana de la región, contribuyendo a la escasez de vivienda y a la proliferación de asentamientos espontáneos, la mayoría de los cuales se encuentran adyacentes a las áreas industriales.

En este sentido, la dinámica económica y demográfica se llevó a cabo bajo procesos no formales y progresivos, originando una serie de fenómenos urbanos que impactan la vida social: irregularidad en el trazo urbano, saturación de establecimientos comerciales, proliferación de asentamientos irregulares en zonas de restricción, funcionamiento irregular de algunas industrias y rezago en las comunidades en la dotación de servicios públicos básicos y de equipamiento urbano.

Ante la carencia de una apropiada regulación del uso del suelo en el municipio y la excesiva migración, se inician los problemas de densidad poblacional, hacinamiento, promiscuidad, desarrollo de asentamientos irregulares y la instalación de empresas en áreas habitacionales, propiciando profundos desequilibrios. Este problema se ve fomentado en gran medida, por ser vecino de la Ciudad de México propiciando una gran demanda de espacios habitacionales.

Demanda que ha provocado el agotamiento de los 84 Kilómetros cuadrados que componen las reservas territoriales del municipio.

Sin embargo, en los últimos años, la falta de una oferta de suelo urbano acorde con las posibilidades económicas de los estratos de bajos

ingresos, ha desarrollado asentamientos irregulares en zonas ejidales de difícil acceso, que carecen de los servicios básicos necesarios.<sup>67</sup>

Esto hace que surgan nuevas colonias populares que se transforman en espacios de reproducción de relaciones políticas clientelistas, que favorecieron a las autoridades urbanas en periodos de elecciones.

Actualmente Tlalnepantla cuenta con 227 comunidades, de las cuales más de la mitad se encuentran localizadas en lomas, pendientes o cerros. En estas existe una elevada irregularidad topográfica, altas tasas de densidad poblacional, viviendas por debajo de las normas, caminos y drenaje inapropiados y que en muchas ocasiones se carece de agua y drenaje. Por estas características resulta muy difícil y costoso dotarlas de servicios.

Los residentes de este tipo de asentamientos forman un grupo heterogéneo en lo que a ingresos se refiere. Familias de ingresos muy bajos habitan en viviendas improvisadas junto a familias de ingresos medianos que ocupan viviendas construidas con materiales más durables.

Sin embargo, estos lugares se caracterizan por no contar con un título de propiedad, lo que les impide estar incluidos en los programas estatales de dotación de infraestructura urbana.

---

<sup>67</sup>Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Plan Integral Ambiental Fronterizo Primera Etapa 1992/1994. pp.50

Al igual que en otros municipios de la Zona Metropolitana, en Tlalnepantla el problema del acceso al uso del suelo se ha resuelto a través de un modelo de urbanización "Clientelista Irregular", alentado por promotores clandestinos, dirigido fundamentalmente a sectores depauperados, en zonas poco aptas para el desarrollo urbano; en este contexto las demandas sociales recaen cada vez en la instancia municipal, particularmente en la gestión urbana.<sup>68</sup>

Asimismo, el alto índice demográfico ha rebasado la capacidad de respuesta gubernamental. Actualmente existe una sobresaturación de la infraestructura, servicios, vialidad, y poblamiento irregular de áreas no aptas y el deterioro ambiental, lo que ha provocado un crecimiento acelerado de la marginación social y presiones sociales.

Aunque el Distrito Federal y el Estado de México comparten una problemática urbana común, se comparten diferencias que se expresan con mayor medida en el Estado de México, con menor presupuesto (gasto público per cápita 38% del ejercido en el D.F.), mayor demanda de infraestructura, servicios, equipamiento; asentamientos recientes y pocos consolidados; patrón de ocupación más disperso en torno al distrito federal, que genera mayores costos en la dotación de la infraestructura.

---

<sup>68</sup>La Gestión Urbana es definida como la toma de decisiones para aplicar medidas preventivas o correctivas. Sistema Municipal de Gestión Ambiental. SEDUE. 1991.



La situación más crítica se encuentra en los municipios conurbados, situación que se agrava con la llegada de sectores populares que son expulsados de la capital del país, debido a la política urbana que ha encarecido el costo de suelo, vivienda y servicios.<sup>69</sup>

Tan sólo en los últimos cinco años, 500 mil habitantes emigraron de la capital a municipios conurbados del Estado de México; esto se debe a la presencia de una mayor accesibilidad, menos costos pero por la vía de la irregularidad y la expansión periférica. Son migrantes en condiciones de pauperadas, que al cabo del tiempo exigen y se incorporan a la movilización social en demanda de infraestructura.<sup>70</sup>

A través de este diagnóstico es posible identificar los factores que han impedido en el municipio una adecuada regulación del uso del suelo en Tlalnepantla.

---

<sup>69</sup>Victor Balinas y Alonso Urrutia III "La crónica escasez de recursos, problema básico de la entidad". *La Jornada*. 24 de Agosto de 1983, pp. 52-36

<sup>70</sup>Fracheta, Alfonso. Instituto de Planeación Mexiquense, Gobierno del Estado de México.

### **3.2 Factores que han Impedido la Regulación del Uso del Suelo en el Municipio de Tlalnepantla.**

Por la explosividad del crecimiento poblacional, el ser parte de la zona metropolitana del Valle de México; dentro del Municipio podemos identificar cuatro factores que pueden ser retomados para explicar los elementos de la problemática del uso del suelo en el municipio.

Los factores identificables, son los siguientes:

- 1) El Geográfico**
- 2) Crecimiento Urbano**
- 3) La Estructura Administrativa del Municipio**
- 4) Por el Grado de Desarrollo del Municipio**

#### **3.2.1 El factor Geográfico**

Tlalnepantla forma parte de los 27 municipios conurbados de la zona del Valle de México, cuenta con una superficie de 8,348 hectáreas; casi 84 kilómetros cuadrados de extensión. Es un territorio complicado dada su topografía y su división territorial; tan sólo cerca de 2,504.4 hectáreas que representan el 30% de la superficie municipal, son extremadas elevaciones, lomas o cerros, como consecuencia de la penetración de la Sierra de Guadalupe. En estas áreas la densidad poblacional bruta es de 320 hab/ha. y la neta habitacional es de 800 hab/ha.<sup>71</sup>

<sup>71</sup>Plan del centro de Población Estratégico de Tlalnepantla, H. Ayuntamiento y Gobierno del Estado, 1993, pp. 49.

En estos lugares el exagerado número de asentamientos tienen como característica el ser irregular. Presentándose problemas en cuanto a la tenencia de la tierra, deficiencias en los servicios públicos e infraestructura. Una característica que hay que agregar es el que la población de estas zonas tiene ingresos menores a dos salarios mínimos.<sup>72</sup>

Dentro del factor Geográfico, existen otros factores que están estrechamente vinculados, por lo que para los fines de la investigación es conveniente enumerarlos:

- 1) Factor Natural**
- 2) Factor Artificial**
- 3) Factor Político**

#### **1. Factor Natural**

Dentro de este factor podemos considerar que el territorio presenta extremadas elevaciones, lomas y cerros, producto de la penetración de la Sierra de Guadalupe; situación que no ha impedido el crecimiento poblacional ya que más del 50% de las comunidades que integran el municipio se asientan en estas zonas. En estas regiones el aumento poblacional se presentó de manera explosiva.

---

<sup>72</sup>Idem

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

## **2. Factor Artificial**

El área urbana de Tlalnepantla se encuentra dividida longitudinalmente y transversalmente por barreras artificiales.

### **Longitudinalmente**

Tlalnepantla al ser parte de la zona conurbada, se encuentra dividido por la autopista México - Querétaro, los patios de maniobras del ferrocarril de la terminal del Valle de México y la parte de la Delegación Gustavo A. Madero que divide a la Zona Oriente del resto del Municipio; estas divisiones provocan que el municipio se encuentre dividido en cuatro grandes áreas.

### **Transversalmente**

Esta dividido por los ríos San Javier con una longitud de 4 kilómetros, el Tlalnepantla con una extensión de 3 kilómetros y el de los Remedios con una longitud aproximada de 3 kilómetros; además de la Zanja Madre y de la Autopista México-Pachuca.

## **3. Factor Político**

Conviene señalar que la división política entre el Estado de México y el Distrito Federal, ha influido de manera directa en el municipio de Tlalnepantla, al ser el único de los 2,395 municipios a nivel nacional, que se encuentra dividido en dos regiones; la Poniente y la Oriente, como

consecuencia de la penetración de la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal.

### **3.2.2 Crecimiento Urbano**

A partir de la década de los años 50 se acelera la migración humana, hacia el municipio. Lo que impulsó obras como el " Proyecto de Planificación de Tlalnepantla ", que incluía la alineación y ampliación de sus calles, así como la apertura de otras; construcción de drenaje; pavimentación de calles y avenidas, banquetas; carreteras y hasta la construcción del rastro de la ciudad.

Para finales de la década de los 60 y principios de los 70, en Tlalnepantla se registraron tasas en el crecimiento poblacional de hasta 13% anual, lo que provocó que el área urbana alcanzara una extensión de 6,710 hectáreas, es decir el 80% de la superficie municipal que forman 227 comunidades en el municipio, provocando la saturación y registrando irregularidades en el trazo urbano y fomentando la proliferación de asentamientos irregulares.

El acelerado crecimiento registrado en este periodo y una mala distribución de la población, se ha traducido en un deterioro ambiental y una importante destrucción de los recursos naturales. Las más altas densidades de población se encuentran en las zonas de mayor irregularidad topográfica, ya que muchos de estos asentamientos ya han rebasado, sobradamente la cuota de crecimiento y por consecuencia la prestación de servicios se vuelve difícil.

### 3.2.3 Estructura Administrativa

La estructura administrativa es uno de los aspectos de mayor importancia para la vida económica, social y política de los municipios. La problemática que presenta la estructura orgánica, se integra en un amplio concepto por la falta de claridad y ejecución de lo que es "la función de gobierno"<sup>73</sup>

A menudo los gobiernos municipales utilizan métodos y procedimientos anticuados y sus recursos humanos son insuficientes; situación que ha provocado que la estructura orgánica municipal se haya desarrollado sin una adecuada planeación y en consecuencia sin una estructuración de programas.

En este sentido, la asignación de recursos se hace en la mayoría de los casos sobre "Dinero gastado" arrojando como consecuencia "sobregiros".

En Tlalnepantla, tradicionalmente se ha colocado en un segundo término la respuesta a la demanda ciudadana. Se han emprendido obras y acciones para la "justificación" de una estructura orgánica ya dada sin revisar si la misma es la adecuada o los responsables.

---

<sup>73</sup>Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Tlalnepantla de Baz. 21 de Marzo de 1994. pp. 23.

Existen graves problemas por la carencia de planes y proyectos de desarrollo urbano. La calidad de los servicios es baja; se debe a las condiciones decrecientes de la infraestructura y a la escasa preparación y capacitación del personal, existen casos de desconocimiento de funciones y responsabilidades en los diferentes niveles departamentales.

No se ha presentado una continuidad ni en las personas, ni en las estructuras y mucho menos en los objetivos. La estructura organica del municipio se ha ajustado de manera casual no sistematizada, donde algunos componentes actuan en forma aislada, observándose casos de falta en la definición de jerarquias, mandos y responsabilidades que propician la falta de integración institucional.

### **3.2.4 Por el Grado de Desarrollo del Municipio**

En menos de 40 años Tlalnepantla se transforma de un municipio rural a uno totalmente urbano.<sup>74</sup> Con más de un millón de habitantes distribuidos en 227 comunidades.

El 56.6% de sus habitantes provienen de otras poblaciones; el grado de industrialización lo coloca como uno de los tres municipios más importantes del país, con más de 2 mil 200 pequeñas, medianas y grandes empresas y más de mil 660 establecimientos comerciales.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>Lineamientos Generales del Plan y Programas de Trabajo del Ayuntamiento 1994-1998

<sup>75</sup>Ibid.

Su dinamismo económico lo coloca en uno de los cuatro municipios más poblados del Estado de México; sus instalaciones educativas atienden a más de 181 mil estudiantes.

Sin embargo, a pesar de contar con un elevado grado de desarrollo, en Tlalnepantla existe pobreza, marginalidad y un elevado número de carencias en la dotación y mantenimiento de servicios públicos, cerca del 85% de su población cuenta con agua entubada y sólo el 25% carece de alcantarillado.

El plan y programas de trabajo del Ayuntamiento del periodo de gobierno de 1994-1996, indica que en el municipio existen cerca de 145 mil viviendas particulares. Las zonas industriales localizadas en Tlalnepantla representan riesgos potenciales para la vivienda. Del total de las viviendas existentes en el municipio, cerca de 10,600 sólo cuentan con un cuarto, 2,900 con techos de lámina de asbesto o carton, 2,700 aun tienen fosa septica. Se alquilan irregularmente, aproximadamente 40 mil viviendas, lo que produce un alto grado de hacinamiento y promiscuidad en las familias de menos recursos.



### **3.3 Efectos Provocados por los Factores.**

#### **3.3.1 Elevada Saturación**

El municipio ha agotado sus reservas territoriales para la extensión de su crecimiento urbano, por lo que se le considera como municipio saturado.

#### **3.3.2 Alta densidad poblacional**

Tlalneantla es el segundo municipio más densificado del Estado de México con 8,524 habitantes por kilómetro cuadrado.

Se estima que en el centro urbano del municipio existe una densidad bruta de 115 habitantes por hectárea y en las zonas habitacionales de 210 habitantes por hectárea;<sup>76</sup> sin embargo, las más altas densidades de población se encuentran en las zonas de mayor irregularidad topográfica, actualmente la densidad poblacional tiende a incrementarse, por el fenómeno del crecimiento poblacional hacia adentro del área urbana del municipio, producto del agotamiento de más áreas destinadas al desarrollo, surgiendo presiones en la zona oriente por ocupar áreas no aptas para el uso habitacional.

En la zona oriente se presentan presiones por ocupar áreas no aptas para el uso habitacional.

---

<sup>76</sup> Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalneantla, H. Ayuntamiento y Gobierno del Estado, 1993, pp. 48

### **3.3.3 Crecimiento Anárquico**

Se considera que Tlalnepantla por encontrarse dentro de la zona conurbada del Valle de México, la totalidad de su población es prácticamente urbana. Debido a la división del municipio en dos zonas, la poniente y la oriente, existen ciertos atrasos en la infraestructura social.

La zona Oriente requiere de una mayor presencia de políticas de control y ordenamientos de asentamientos humanos, ya que existe una presión por ocupar áreas no aptas para el uso habitacional, y las áreas fuera del límite de crecimiento.

### **3.3.4 La presencia de una combinación de distintos usos del suelo en pequeñas áreas**

En el municipio existe una mezcla de usos del suelo, que en ciertas áreas son incompatibles, además de la carencia de una estructura vial que haga más eficiente la circulación vehicular y las actividades económicas que se realizan sobre las principales avenidas.

En el centro urbano de población están concentrados la mayoría de los servicios de equipamiento a nivel local y regional: Educación, Salud, comercio, abasto, deporte y recreación, cultura y arte. Se observa una tendencia al cambio de usos del suelo principalmente de industria a comercio, y en ciertas zonas habitacionales; a usos de pequeño comercio.

La importancia y trascendencia del uso del suelo en Tlalnepantla, radica en que sus mezclas y combinaciones de uso crean un amplio espectro de impactos urbanos, sociales, ecológicos y económicos en el municipio; las zonas habitacionales se suceden con las industriales, las comerciales con las residenciales; todo entrecruzado por avenidas que no corresponden al flujo vehicular de las zonas, o que no llevan el sentido de los movimientos importantes de la mayoría de la población, formando un mosaico de complejidad extrema. Todo esto a muchos ha significado acceso a mejores formas y oportunidades de vida; a otros mantiene en la marginación en las calles. El contraste cotidiano entre la opulencia y la pobreza extrema se vuelve casi inadvertido, pero aun persiste.

### **3.3.5 Por ser vecino del Distrito Federal.**

El acelerado y anárquico crecimiento de la ciudad de México, ha terminado por convertir los límites que separan al Distrito federal de las zonas conurbadas mexiquenses, en una mera ficción administrativa.

Sólo la señalización vital permite al usuario del transporte público o al automovilista, discernir en que momento abandona el Distrito Federal, para ingresar al Estado de México, en estos términos la división catastral entre el Distrito Federal y el Estado de México se vuelve puramente formal.

Sin embargo, el trato económico oficial dispensado a ambas áreas es sumamente desigual en perjuicio de los municipios mexiquenses, que colindan con la capital del país. Al Distrito Federal le otorgan cerca del 40% de participaciones federales, mientras que el Estado de México sólo recibe por idéntico concepto el 9.5%.

La inequidad en la distribución de recursos entre ambas entidades ha frenado los alcances de los programas de preservación del medio ambiente mexiquense; situación que refleja el desequilibrio entre ambos sectores de la zona conurbada del Valle de México. En los últimos cinco años, el Estado de México recibió sólo el 25% de la inversión pública necesaria para mejorar su infraestructura urbana y desarrollar obra pública.<sup>77</sup>

Paralelamente, mientras que la densidad demográfica en la capital de la república tiende a permanecer estable, la del Estado de México registra un crecimiento claramente perceptible en la periódica regularización de terrenos antes considerados por las autoridades como "asentamientos irregulares", que hacen que la mancha urbana se modifique y crezca constantemente año con año, situación que se agrava por la llegada de sectores populares que son expulsados de la capital del país, por la política urbana que ha encarecido el costo de suelo, vivienda y servicios.

---

<sup>77</sup>Editorial. Ciudad Enorme, Problema Descomunal. *La Jornada* Martes 24 de Agosto de 1993, pp. 2

Tan sólo en los últimos cinco años, 5 mil habitantes emigraron de la capital a esta área, por lo que el futuro será una agudización de la concentración poblacional provocada fundamentalmente por el fenómeno poblacional.

### **3.4 Identificación del Problema**

Desde el punto de vista de José Luis Méndez, toda política pública se relaciona a un problema percibido o presentado como público. Es una construcción analítica. En este sentido, se debe construir, estructurar y llevar a cabo la definición del problema a plantear y resolver. Sin embargo, debemos reconocer que los problemas conceptuales, metodológicos y prácticos frecuentemente hacen difícil definir, medir y predecir los resultados significativos de cualquier política.<sup>78</sup>

Con la identificación del problema se pueden elegir los canales de solución apropiados, para poner en marcha la acción de los poderes públicos. Este debe ser lo suficientemente relevante para formar parte del programa o agenda de los mismos poderes; su relevancia consiste en el número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de afectación de intereses, su nivel y tipo de organización.

---

<sup>78</sup>Behn, Robert D. *El Análisis de Políticas y la Política*. En Aguilar Villanueva Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, 1992. pp 248.

Dentro de la problemática que enfrenta el municipio en materia de regulación del uso del suelo es posible identificar un conjunto de elementos que han impedido o han alejado la posibilidad en el corto plazo de una regulación eficiente en torno al uso del suelo.

1. Elevada Saturación
2. Elevado Crecimiento
3. Migración Elevada
4. Alta Irregularidad de Asentamientos
5. Combinación de Distintos Usos del Suelo en Pequeñas Áreas
6. Rezago en el Equipamiento Urbano en Algunas Zonas del Municipio
7. Escasez de Recursos

La existencia de una elevada saturación poblacional, industrial y en pocos años de servicios tienen como efecto una alta movilidad en torno a los usos del suelo, provocando la incompatibilidad de usos en pequeñas áreas.

Consecuencia de la misma saturación y de que en años anteriores se desarrolló un crecimiento desordenado, producto de lo que en políticas públicas se denomina (free-riders) "gorrones", es decir grupos clientelares de interés que funcionaban como promotores clandestinos en la venta de terrenos, fomentando una gran corrupción, obteniendo grandes ganancias por la venta de tierras ejidales.

La tierra ocupada por los asentamientos irregulares suele ser deficiente en algunos aspectos, razón por la cual no había sido urbanizada anteriormente; puede ser propensa a las inundaciones, estar ubicada en laderas o en tierras inadecuadas, tener dificultad de acceso a la infraestructura por razones técnicas o financieras, o estar ubicada en zonas propensas a desastres naturales.

Evidentemente, los asentamientos irregulares que no pueden regularizarse o reacondicionarse plantean un problema a la administración municipal.

El rápido crecimiento del área metropolitana generado por el alto índice demográfico y la alta atracción de inmigrantes, ha rebasado la capacidad de respuesta gubernamental. Existe una sobresaturación de la infraestructura, tanto de servicios como de vialidad, ha provocado un crecimiento acelerado de la marginación social y de las presiones sociales.

Esta situación se refleja en mayor medida en la Zona Oriente del municipio que en 1990 contaba con 208, 482 habitantes; cerca del 29.44% del total de la población registrada en ese año en el municipio.

Actualmente existe una alta irregularidad en los asentamientos identificados en esta zona; producto del elevado crecimiento poblacional y una alta inmigración hacia el municipio. Datos censales revelan que cerca del 56.1% de la población que habita el municipio es

originaria de otros lugares.<sup>79</sup> Población que debió aceptar vivir en el municipio soportando condiciones de vida precarias y deterioradas.

En el municipio se puede identificar una anarquía en el desarrollo urbano producto de una explosión urbana con un elevado grado de aceleración y una excesiva concentración de la población, que ha tenido como efecto el rebazamiento de sus límites político-administrativos originales.

El problema es identificable en los últimos 20 años, cuando aparece una gran expansión de la mancha urbana de la Ciudad de México, provocando la ocupación no planificada de terrenos, generalmente al margen del supuesto perímetro urbano. Situación que actualmente se presenta en menor medida pero que describe es la existencia de un gran número de terrenos irregulares, tanto en la zona poniente y oriente del municipio.

La identificación y la posibilidad de afirmar que existe un rezago en torno a la administración urbana es el enumerar específicamente las colonias donde existe un rezago: Tepeolulco, Jiménez Cantú (Caracoles) y la Lázaro Cárdenas (La Presa), ferrocarrilera, Cecilia Mora (1,239 habitantes), Galeana Tlanemex (4,376 habitantes), Río San Javier, Gustavo Baz, Nueva Ferrocarrilera (11,282 habitantes).

---

<sup>79</sup>En el XI Censo General de Población y Vivienda, se especifica que los estados que más han aportado habitantes al municipio de Tlalnepantla son: Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Veracruz, Puebla y el Distrito Federal.



Estas originan fuertes presiones sobre la estructura político-administrativa del municipio, que tiene la responsabilidad del financiamiento, ordenamiento del desarrollo urbano; su proliferación ha producido un incremento desproporcionado en los costos de inversiones y gastos de infraestructura social para la prestación de los servicios públicos.

La elevada saturación que registra el municipio calculada en 8, 524 habitantes por kilómetro cuadrado, es un indicador del ritmo de crecimiento horizontal por el que ha atravesado el municipio, destruyendo zonas verdes de reserva y otras áreas necesarias para la conservación de la naturaleza.

En los últimos años esta situación se refleja en el establecimiento de habitantes en tierras de pésima calificación urbanística; cerros erosionados, zonas inundables, terrenos inestables, en los cuales se asienta más de la mitad de las colonias del municipio; Son lomas, pendientes, cerros, barrancas y zonas minadas con elevadas tasas de densidad poblacional, que genera la pérdida constante de reservas territoriales y fomenta la saturación de zonas de difícil acceso.

En los últimos años la capital del país crece principalmente hacia el norte y el oriente, ocupando lomeríos y zonas bajas inundables, desplazando la agricultura, e incorporando pueblos y ejidos al tejido urbano, con fraccionamientos, zonas industriales y asentamientos irregulares dando lugar a la conurbación con el Estado de México.

### 3.5 Propuesta de Solución del Problema

Las políticas públicas, se componen de un contenido, que puede ser un programa, con una orientación normativa, que puede influir como factor de coerción, son de competencia social, ya que cuentan con un objetivo, el cual mejora la toma de decisiones, a través de diferentes tipos de evaluación, con el objeto de encontrar los medios para estimular la creatividad y la innovación en el diseño de estrategias de acción.

Tal como señala Yehesquel Dror, las ciencias de la política apenas existen, por lo que se debe reconocer la naturaleza tentativa y la inadecuada justificación subjetiva de cualquier conjunto de paradigmas de las ciencias de política.

El enfoque de políticas públicas presenta una variedad de herramientas de investigación y metodología que permiten mediante nuevos cursos de acción de la autoridad, resolver problemas inherentes a las sociedades modernas.

Surgen como una nueva estrategia que busca hacer de la administración pública un instrumento más efectivo y determinante en el logro de los objetivos que animan la acción del Estado mexicano.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup>García Cárdenas Luis. "Las Innovaciones Administrativas" Revista INAP No. 26 pp. 76

Una política pública comúnmente es un curso de acción o inacción y algunas veces en un proceso de decisión o incluso, en ocasiones forma un programa de acción; teóricamente es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente; tal como lo señala Fred Frohock definir a la policy en el sentido más general, como el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación

Ante los problemas que presentan los municipios en nuestro país ante el fenómeno de urbanización; las políticas públicas pueden proporcionar métodos heurísticos, que permitan identificar nuevas alternativas de solución a problemas "mal definidos" o "mal estructurados" pues los aspectos sustantivos de los mismos tienden a variar de localidad en localidad, de actor en actor y de grupo en grupo.

Por las características que presenta el municipio en torno a la problemática en torno a la regulación del uso del suelo y su grado de urbanización. El enfoque de políticas públicas aplicado puede proporcionar algunos elementos para la solución de los problemas que se han mencionado anteriormente.

El monitoreo de la problemática, en políticas públicas en un método que permite clarificar los objetivos del programa; focalizar su actividad para alcanzar las metas establecidas; detectar los impedimentos para una eficiente implementación, estar alerta ante las consecuencias esperadas y no esperadas de las actividades desarrolladas; y disponer

de información específica para las decisiones rutinarias del respectivo programa.

Los puntos que se consideran para la solución del problema son los siguientes:

**1. Considerar al problema del uso del suelo desde el punto de vista regional, vinculado al sistema nacional.**

El artículo 115 Constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al municipio. En esta ámbito recaen facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización de del suelo; en intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra. Sin embargo en algunos municipios la escasez extrema de recursos económicos y administrativos descuida estas actividades.

Este aspecto precisa la coordinación y el fortalecimiento de la planeación en todo el país: la participación estatal en la planeación nacional; a través de la consulta; los procedimiento de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. Sistema Nacional de Planeación Democrática. pp.133

Esto constituye un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad.

## **2. Modernización de la Administración Local**

En políticas públicas existe el Modelo Organizacional, que considera al "gobierno" como un conglomerado de organizaciones que perciben los problemas a través de los censores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones.

Los gobiernos según este modelo actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones y cada una se ocupa de un conjunto especial de problemas. Para poder realizar rutinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos, a través de procedimientos operativos estandarizados y reglas de acción.

Propiciar una actitud distinta frente a las autoridades locales, de manera que se presente una auténtica "devolución" de funciones y recursos a nivel local, para que dichas autoridades puedan prestar los servicios urbanos que les corresponde.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup>Pichardo Pagaza, Ignacio. "Impacto del Proceso de Urbanización en la Administración Pública de América Latina". Revista de Administración Pública. INAP. No. 28 pp 92

La respuesta de la administración pública al proceso de la acelerada urbanización se manifiesta de distintas maneras: En la búsqueda de nuevos mecanismos financieros; en la creación de organismos ad-hoc; en la ampliación funcional de los existentes; en la promulgación de gran número de leyes, decretos y reglamentos para manejar estos problemas.

### **3. Asignación de más recursos y la creación comités de desarrollo urbano (relación autoridad municipal-población)**

Una política pública regulatoria, involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. El gobierno estatal ha manifestado: " La solución para enfrentar los rezagos sociales de los municipios conurbados es sencillamente una mayor asignación de recursos. Ningún otro planteamiento que implique nuevas e imaginativas formas de gobierno podrán tener éxito, sin una mayor disponibilidad de recursos.

La carencia de recursos en los gobiernos municipales propició la utilización de los fondos provenientes del cobro por el servicio de otras necesidades del ayuntamiento.

Ningún gobierno se encuentra en condiciones de financiar por sí mismo la regularización y el mejoramiento de todos los asentamientos irregulares en las zonas urbanas.

La descentralización de la administración de los servicios del gobierno federal a los gobiernos estatal y municipal, en un tiempo muy corto y sin apoyos financieros complementarios, ocasionó un gran deterioro en los servicios.

**4, Desarrollar nuevas actividades en cada colonia, pueblo y unidad habitacional, dependiendo del grado de atraso a través de la organización de la comunidad.**

El término organización tiene un aspecto muy amplio. Se refiere a todo tipo de estructura cualquiera que sea su carácter (social, político, religioso, etc.) por vía de la cual las autoridades y la población pueden intercambiar información y opiniones y que pueden servir de plataforma para la participación comunitaria en la solución de problemas existentes en el municipio.

Esto permite elaborar criterios que permitan determinar que asentamientos reúnen los requisitos para la regularización y el mejoramiento y cuales de ellos deberán tratarse con prioridad. En este sentido se pueden aplicar dos métodos:

**a) Estudio Físico**

**b) Inventario de la Infraestructura y los Servicios**

El estudio físico permita realizar una descripción y un relevamiento de las diferentes características físicas del asentamiento, tales como el paisaje (arrollos, ríos, árboles, riscos), la ordenación general, ubicación y demensión de los lotes y formas de uso de la tierra.

La mayoría de los asentamientos irregulares cuenta con una dotación mínima de infraestructura y servicios antes de comenzar con los programas de mejoramiento. La comunidad ha construido caminos, las autoridades locales han suministrado el agua. Es necesario realizar un inventario de los servicios y la infraestructura que existen y los que se necesitan.

### **5. Creación de Organismos de Consulta y Participación.**

Según Dimock, la política pública es una reconciliación y cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social.

Esta reconciliación y el entendimiento de los diversos grupos puede girar en torno del proyecto de la regulación de los asentamientos irregulares, en este sentido, la participación de la comunidad es un elemento indispensable, cuando es la misma comunidad la que creó el asentamiento, la que toma a su cargo la responsabilidad de mejorar su situación en torno a su asentamiento.



Es necesario que la comunidad participe en la elaboración de planes de mejoramiento y de regularización. Una vez que los residentes se sienten seguros, se organizan y eligen a sus dirigentes, quienes tratarán de obtener el apoyo de los políticos para alcanzar mejoras en el asentamiento.

Los dirigentes locales y los políticos pueden solicitar a las autoridades el reconocimiento del asentamiento y el suministro de infraestructura y servicios básicos.

Estos organismos generan la participación de la población en planes de mejoramiento y regularización.

#### **6. Creación de un organismo formado por los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México cuyo objetivo sea la coordinación Metropolitana.**

El problema del uso del suelo no sólo tiene repercusión sobre el conjunto de los estados, sino de manera muy particular con la zona metropolitana del Valle de México y los municipios conurbados del Estado de México.<sup>83</sup>

La administración de la zona metropolitana se lleva a cabo, por un lado, por el Departamento del Distrito Federal mediante delegaciones.

---

<sup>83</sup>Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. " Posiciones Iniciales de los Partidos Políticos". 1992.pp.58.

Es una estructura centralizada. Y por el otro lado, por el Estado de México, pero no en forma directa, sino a través de los municipios, que son autónomos entre sí, lo cual crea al revés una estructura muy descentralizada.

Actualmente no existe un instrumento técnico jurídicamente legal, que defina las líneas estratégicas y establezca las políticas de crecimiento urbano para la porción del territorio estatal que comparte el fenómeno metropolitano con el Distrito Federal.

Esto provoca que para llegar a decisiones que abarquen a la zona metropolitana tienen un costo más alto desde el punto de vista de la negociación y desde el punto de vista administrativo.

Por lo que una solución es redefinir las relaciones de gobierno federal con el gobierno local, no sólo en lo administrativo, sino también en lo fiscal, e implantar instancias más eficaces de coordinación metropolitana en algunas áreas de la prestación de servicios urbanos.

Esto permitiría retomar aspectos urgentes de la reforma urbana, tales como el combate a la especulación con terrenos urbanos; el estudio y diseño de políticas en relación a los flujos migratorios internos con vistas a la posible disminución del ritmo que guardan esos flujos, e instrumentar los cambios que se requieren se hacen sentir en áreas tales como la regularización de la tenencia de la tierra, modificación de las políticas fiscales para conseguir el fortalecimiento de las

autoridades municipales; formulación de planes regionales con horizonte de planeación a largo plazo.

### **7. Instrumentación de Programas a través de la administración pública municipal.**

La concepción de las políticas como decisiones y resolución de problemas ha llevado a que en la práctica existan otras concepciones cuya diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna a términos claves como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.

Asimismo, existen otros puntos de vista que las definen como normas y Programas Gubernamentales.

Bajo esta óptica, los programas de mejoramiento de asentamientos irregulares en el municipios de Tlalnepantla debe incluir dos componentes: regularización de la tenencia de la tierra; es decir dar a los residentes su título de propiedad o derecho de ocupación y el suministro de infraestructura y servicios básicos al asentamiento.

Estos deberán tener un enfoque pragmático y flexible. No se trata de hacer un programa detallado para cada tema y a su alrededor organizar un compleja estructura para su ejecución; será suficiente con fijar las reglas para la coordinación entre los gobiernos Federal, Estatal, Municipal y la concertación con organizaciones de la sociedad.

Debido a que los asentamientos que no pueden regularizarse o reacondicionarse plantean un problema a las autoridades municipales. El criterio que debe utilizar este tipo de programas es el de mejorar las condiciones de los asentamientos que pueden ser reacondicionados y demoler aquellos que no pueden ser reacondicionados, reinstalando a sus habitantes.

Sin embargo, parece más razonable dejar intactos los asentamientos irregulares que no puedan regularizarse, ya que estos pueden interferir en otros planes importantes de desarrollo del municipio o muchas veces el costo de la regularización y del mejoramiento excede la capacidad de pago de la comunidad.

Este tipo de programas debe comprender o estar complementados por un plan de lotes y servicios donde se puedan reasentar los habitantes de estas zonas. Sin embargo en algunos casos parece ser más razonable dejar intactos los asentamientos irregulares que no pueden regularizarse.

En estas zonas es posible la construcción de vías de acceso sencillas, pero que no están en condiciones de llevar a cabo obras de infraestructura tales como la construcción de un sistema de alcantarillado o de abastecimiento de agua.

Se ha observado que cuando existen invasiones los habitantes de los asentamientos se instalan en tierras de gran valor no permanecen en ellas mucho tiempo dado que los propietarios o el gobierno intervienen inmediatamente para desalojarlas.

A menudo estas personas sabiendo que si se instalan en zonas de tierras muy cotizadas serán desalojados muy pronto, por lo que evitan las invasiones de tierras destinadas a urbanizaciones importantes.

#### **8. Modificación de los Sistemas de Adquisición.**

Tradicionalmente la adquisición de terrenos e inmuebles se ha manejado desde criterios técnico-financieros que por sus características limitan el acceso de la tierra. por la problemática que esta exclusión ha generado es necesario cambiar los criterios de adquisición terrenos e inmuebles. Se pretende que estos criterios sean de carácter de Bienestar social, considerando única y exclusivamente lo político y lo social.

Lo político por las presiones existentes que se destinan hacia la autoridad municipal y lo social por la aceptación o reconocimiento de la inaccesibilidad de terrenos hacia los grupos de menores ingresos.

# **CAPITULO IV**

#### **IV LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Las políticas públicas son un proceso en la toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas, las cuales se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales.<sup>84</sup>

Se puede afirmar, que la evaluación identifica, mide y valora los efectos de la intervención gubernamental en aspectos de la vida social; a través de métodos capaces de prever y evaluar los efectos que se generan como consecuencia de las acciones emprendidas por el aparato estatal.

En este sentido, la evaluación es definida como un examen sistemático de las actividades desarrolladas por los gobiernos.<sup>85</sup> La cual es llevada a cabo a través de la recolección, el análisis y la interpretación de la información sobre las acciones del aparato estatal.

Wildavsky ha señalado correctamente que una evaluación provechosa especifica los productos que se requieren obtener de un programa y la misma valoración establece los mecanismos institucionales para alcanzarlos.

---

<sup>84</sup>Cardozo Brum, Myriam. La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. Revista de Administración Pública No. 84. Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

<sup>85</sup>Sulbrandt, José. Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos.

La evaluación no sólo consiste en revisar la obtención de metas o el cumplimiento de los objetivos del programa, sino también de medir los mecanismos a través de los cuales se logran los objetivos.

Los resultados de esta evaluación se pueden usar para mantener o cambiar las actividades o el procedimiento del programa; los objetivos del mismo, y los indicadores de desempeño que se han estado utilizando.

Es por medio de la evaluación como se justifican las necesidades de nuevos programas o políticas para asegurar que la manera de llevar a cabo un programa resulte la más eficiente y satisfaga las exigencias de control sobre la eficiencia de la acción administrativa.

Se puede afirmar que la evaluación, en políticas públicas es utilizada principalmente para aprender de los errores, lo que supone una cultura política administrativa operante de carácter abierto y democrático, de esta forma, los problemas se resuelven de diferentes maneras según los contextos y enfoques, las políticas son distintas y por lo tanto tiene que serlo la evaluación.

Por eso, el conjunto de indicadores a emplear en la evaluación debe responder a los objetivos de las políticas.

Este proceso implica una selección de entre diferentes políticas o programas, lo cual implica retomar aquellos que se ajustan mejor a los objetivos perseguidos.



## 4.1 TIPOS DE EVALUACIÓN

Existen varios tipos de evaluación, Sin embargo la mayoría por lo general se basan en la recolección, el análisis y la interpretación de la información sobre las acciones del aparato estatal.

TIPOS DE  
EVALUACIÓN

1. Determinación de Necesidades
2. Evaluación Formativa o Correctora
3. Evaluación de Balance o Conclusiva

Subirata, Op. cit pp.145-146

### 4.1.1 Determinación de Necesidades.

Este tipo de evaluación, no pretende comprobar cómo se ha desarrollado un determinado programa o cuáles han sido exactamente sus efectos, se centra en el descubrimiento de las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del programa.

Funciona en aquellos programas que presentan una notable complejidad organizativa, con variedad de metas y diversidad de equipos de personal vinculado, y cuándo todo ello genera una sensación de insatisfacción generalizada.

#### **4.1.2 Evaluación formativa o correctora.**

Analiza el funcionamiento real del programa y de las labores conectadas con el mismo; su objetivo es comprobar si ese programa se desarrolla sin dificultades, localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora.

#### **4.1.3 Evaluación de balance o conclusiva.**

Recoge información sobre los resultados finales del programa y facilitar así el juicio de valor global sobre sí mismo.

Proporciona una base de comparación de los resultados de un programa alternativo con objetivos similares, mediante la comparación con sectores o zonas no incluidos en el proceso de aplicación del mismo. Este tipo de evaluación exige su aplicación o programas con claridad de objetivos y con una contrastable base de información sobre la organización y actividades del mismo, y requiere asimismo, el que pueda considerarse como plenamente desarrollado.

### **4.2 El monitoreo en evaluación de políticas públicas**

El monitoreo permite comparar el desempeño del programa con desempeños pasados o con los establecidos para el futuro y determinar si se ha estado operando de acuerdo con las especificaciones iniciales. Su objetivo es detectar posibles defectos en el diseño de los procedimientos, identificar las barreras e impedimentos para su

implementación. El monitoreo permite clarificar los objetivos del programa; focalizar su actividad para alcanzar las metas establecidas; detectar los impedimentos para una eficiente implementación, estar alerta ante las consecuencias esperadas y no esperadas de las actividades desarrolladas; y disponer de información específica para las decisiones rutinarias del respectivo programa.

Se trata de desarrollar una descripción concisa que:

- a) capte bien sus objetivos y principalmente actividades del programa, tal como han sido definidos por los directivos responsables y por la documentación oficial que exista al respecto;
- b) especifique los procesos a través de los cuales se supone que se obtendrán los productos esperados, y
- c) presente de manera clara la lógica de los supuestos causales que vinculan los insumos, de acuerdo con las actividades que se realicen, con los productos del programa.

Otro aspecto de la evaluación del funcionamiento de los procedimientos en la consecución de las metas. Para ello se deben analizar los procesos de ejecución en su totalidad y, además, los subprocesos que lo constituyen. En cada caso se señalarán los posibles defectos de diseño y las alternativas que se propongan para dar solución a los problemas que se han detectado.

Es casi imposible que un análisis que use sólo datos de tipo cuantitativo capto bien los procesos y las actividades del programa así como las necesidades, intereses y valores de los distintos actores involucrados. Lo que surge con fuerza de las investigaciones de implementación es una visión de un proceso fundamentalmente interactivo, negociando, aplicado por organizaciones que internamente son "sistemas débilmente acoplados" y que trabajan con una fuerte dosis de ensayo y error. Este proceso de ejecución de políticas y programas recibe el nombre de implementación adaptativa pues permite que la política sea especificada, revisada y modificada, en otras palabras, adaptada de acuerdo con su interacción con el entorno institucional y social.

Frente a este tipo de "implementación adaptativa" la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia basándose no en cuadros normativos estrictos, sino en presunciones realistas acerca de la naturaleza de las políticas públicas, de las organizaciones gubernamentales y del proceso mismo de implementación. De esta forma la evaluación debe ser un monitoreo sistemático y periódico, capaz de medir la cobertura del programa, el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

### **4.3 La Evaluación de la Política Pública para el municipio de Tlalnepantla.**

Existe diferentes tipos de evaluación, que concuerdan con el enfoque de políticas públicas:<sup>86</sup>

Sin embargo para la política pública que se pretende instrumentar en el Municipio de Tlalnepantla, de acuerdo al enfoque de política pública es la siguiente:

#### **4.3.1 Evaluación de medios y acciones.**

Que relaciona éstos con los objetivos perseguidos prescribe el examen de los elementos y los procedimientos de la política para saber cuáles han funcionado y cuáles han fracasado; que compara los efectos previstos y los no previstos.

#### **4.3.2 Evaluación de balances sociales.**

Constituye un sistema de información, el cual se basa en un conjunto de indicadores, que permiten la realización de una evaluación. Los datos incorporados con estos indicadores tienen por objetivo medir el impacto.

---

<sup>86</sup>Citado por Myriam Cardoso, ibid pag. 167 Retomado de en Nioche, Jean P. "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", Revista Francesa de ciencias políticas No. 2 Francia, febrero de 1982.

Se relacionan con el grado de conformidad pueden estar relacionados con el grado de conformidad de los grupos externos relacionados con la organización de manera voluntaria o involuntaria. Con este método se complementa la información presentada por el balance económico-financiero, tradicional, agregando información, cuantitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social.

#### **4.3.3 Los estudios cuasi experimentales**

Se aplican cuando es posible contar con poblaciones sujetas a la política que se pretende evaluar (casos) y otras similares en todas las restantes características, pero las que no se ha aplicado la política interior (controles). Si la condición de similitud anterior es grande (cosa difícil de lograr en el campo social) podría pensarse que es muy probable que las diferencias encontradas en los resultados de los tipos de poblaciones se deben a la presencia o ausencia de la política.

Es útil combinar dichos trabajos con análisis "antes-después" de los dos tipos de poblaciones de manera de comparar las evoluciones de ambos y no correr el riesgo de que los resultados finales diferentes provengan de situaciones iniciales también diferentes.

# **CONCLUSIONES**

## Conclusiones

Una mezcla de cambios de forma y fondo están ocurriendo en México; el desarrollo nacional, es cada vez más interrelacionado sectorial y regionalmente, esto exige un aparato administrativo con la capacidad de adaptarse al cambio acelerado y complejo.

El proceso de cambio y transformación de la actualidad obliga a la administración municipal a reconocer que los problemas del municipio no se pueden resolver de golpe. Hoy podemos asegurar que las nuevas formas de gobierno deben ser congruentes con las nuevas realidades, más complejas y más dinámicas. Ni el gobierno ni la sociedad, disponen de fórmulas de solución mágicas, lo que nos lleva a buscar nuevas formas e instrumentos para la toma de decisiones de los gobiernos en la solución de problemas.

Ante el reto que plantea el proceso de urbanización dentro del municipio mexicano, conceptos como decisión making, formulación de opciones de decisión, decisión maker, formulador de opciones de decisión; policy, cursos de acción, policy analysis, análisis de policy, policy maker, formulador de Cursos de Acción, policy sciences, ciencias de los cursos de acción, policy studies, estudios de los cursos de acción; son conceptualizaciones de política pública que intentan mostrar nuevas formas de gestión pública, en búsqueda de eficiencia y equidad en temas: presupuestales, fiscales, políticos, sociales y administrativos.



De igual forma, el desarrollo del país plantea la necesidad urgente de mejorar las estructuras administrativas de los gobiernos estatales y municipales.

Ante la carencia de nuevos métodos de gestión pública, escasez de recursos, de planes y programas de corto y largo plazo; indudablemente, las políticas públicas constituyen una nueva herramienta de gobierno para atacar problemas de tipo contingencial.

Sin embargo, en nuestro país estas no sólo deben atacar problemas de tipo contingencial sino que, además deben acometer problemas de carácter ancestral o añejos que vuelven más difícil la solución de cualquier problema público.

Por lo tanto tenemos que, conforme a nuestra tradición y nuestras necesidades, encontrar fórmulas que respondan a nuestras necesidades; en este sentido, las políticas públicas aún requieren de ser repensadas para ser adecuadas a nuestro medio.

En teoría se afirma que el enfoque de política pública modifica reglas, procedimientos, expectativas, concepciones de la relación entre sociedad y gobierno. En este sentido, las políticas públicas abren todo un abanico para atender problemas específicos de cada región.

En un municipio de las características de Tlalnepantla, dada la presencia de una heterogeneidad poblacional, un grado de migración considerable, un elevado desarrollo económico que lo coloca en el segundo municipio más importante del país; pero también con la presencia del atraso social; las políticas públicas permiten analizar a través del enfoque particular la problemática que gira en torno a la regulación del uso del suelo.

Esto permite afirmar que dicho enfoque puede ser visto como una tecnología de gobierno que desarrolla nuevas formas de hacer políticas para hacer de la administración pública y en este caso de la administración municipal un instrumento más efectivo y determinante en el diagnóstico e identificación y propuestas de solución a problemas de alta complejidad.

Las políticas públicas nos enseñan que gobernar no es fácil y por lo tanto se requiere hacer frente a tales problemas con un amplio espíritu innovador y creativo; mediante soluciones administrativas nuevas y radicales. Es sabido que las urbes y en este caso el municipio de Tlalnepantla, generan situaciones críticas pero también los recursos necesarios para resolverlas.<sup>87</sup>

La explosión demográfica registrada en Tlalnepantla en los años setenta presenta dos rasgos: uno, su marcado grado de aceleración y dos su excesiva concentración.

---

<sup>87</sup>Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. pp 83

Estos rasgos dieron origen a presiones muy fuertes sobre las estructuras político-administrativas en este caso la autoridad municipal encargada del ordenamiento y desarrollo urbano, situación que se agravó cuando estas no estaban preparadas para responder rápidamente a estas demandas.

La aceleración del crecimiento poblacional registrado no sólo en el municipio de Tlalnequiltla sino en todo el área metropolitana del valle de México fue producto de una elevada migración, generando graves déficits de servicios y un traslado hacia esta zona de frustraciones y conflictos sociales generados en el medio rural.

La combinación de estos elementos provocó la proliferación de tugurios, ciudades perdidas y asentamientos irregulares que han producido un incremento desproporcionado en las inversiones y gastos de infraestructura para la prestación de servicios públicos.

La intensidad de los problemas urbanos han demostrado que los gobiernos locales y municipales carecen de capacidad técnica y financiera, por lo que al reconocer esta situación, las políticas gubernamentales han sido en este sentido definidas como una acción deliberada del gobierno, hacia el establecimiento de nuevos patrones de transacción o de las instituciones, o el cambio de los patrones establecidos dentro de antiguas instituciones.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Guerrero, Omar. El Dilema de la Reforma del Estado y el Análisis de Implementación de Políticas. Op. cit., pp. 25

Esto permite concebir formas o estructuras de gobierno capaces de hacer frente a situaciones cada día más complejas desde la perspectiva urbana y social, aptas para dar respuestas ágiles y acertadas a las demandas de un gigantesco conglomerado urbano y a una sociedad altamente reclamante.

Los problemas que enfrenta el municipio de Tlalnepantla no reflejan la media de la problemática municipal a nivel nacional, donde la mayoría de los ayuntamientos comparten carencias mucho muy hondas. La gran mayoría de en la cual vive más de la tercera parte de los mexicanos son municipios pobres, rurales y sin perspectivas económicas.

Sino al contrario sus problemas son producto de su desarrollo económico. Desarrollo que ha generado un alto índice demográfico, que dio lugar a la sobresaturación de la infraestructura y los servicios; provocando el poblamiento irregular en áreas no aptas de la periferia del municipio.

Consecuencia de la transformación de los espacios habitacionales en comerciales, y también a la elevación de los costos en la prestación de los servicios urbanos.

La geografía municipal, también ha influido de manera directa en el desarrollo de los problemas urbanos y del uso del suelo; se encuentra dividido en dos regiones la poniente y la oriente, esta última caracterizada por su atraso en cuestiones de regulación, contaminación

y una marcada combinación de distintos usos del suelo incompatibles en pequeñas áreas, lo que significa un gran riesgo para la población.

En esta zona las autoridades carecen de conocimiento, arraigo dando origen a que la calidad de los servicios sea baja producto de la escasa preparación y capacitación del personal.

La década de los noventa, ha agudizado las contradicciones y déficits, heredados, infraestructura física y de comunicaciones, insuficiencia de los recursos públicos y ,en general de la capacidad de actuación de los gobiernos locales, débil integración social en la ciudad y escasa cooperación público-privada. Esta situación se ve reflejada en la conurbación entre el Distrito Federal y el Estado de México con la presencia de diversos problemas comunes que deben ser abordados desde un perspectiva metropolitana; específicamente los problemas relacionados con la protección del medio ambiente, y la planeación del desarrollo urbano.

En este sentido, es necesario reflexionar acerca de la conveniencia de conformar entidades de gestión descentralizada, cuya administración y financiamiento sean compartidos por ambos gobiernos y el Federal, organismos que tendrían repercusión de manera muy particular, con la zona metropolitana del Valle de México, sobre los municipios conurbados del Estado de México.

Una nueva forma de organización institucional que responda a una nueva y compleja realidad social y política del municipio en la zona metropolitana.

En otras palabras se debe plantear una estructura legal adecuada para regular a los municipios conurbados, ya que las leyes actuales son poco eficientes en este sentido. Debido a la diferencia en las formas de gobierno, mientras por un lado por el Distrito Federal, se lleva a cabo por el Gobierno del Distrito Federal mediante delegaciones. Es una estructura muy centralizada. Y por el otro, por el Estado de México, pero no en forma directa, sino a través de los municipios que son autónomos entre sí, lo cual crea al revés una estructura muy descentralizada.

Estas diferencias en el tipo de gobierno crean una complejidad y un costo más alto desde el punto de vista de la negociación y desde el punto de vista administrativo.

**TESIS SIN PAGINACION**

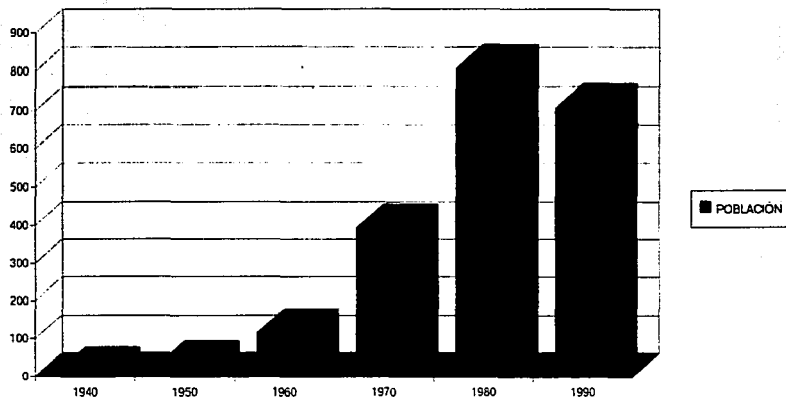
**COMPLETA LA INFORMACION**

# **ANEXOS**



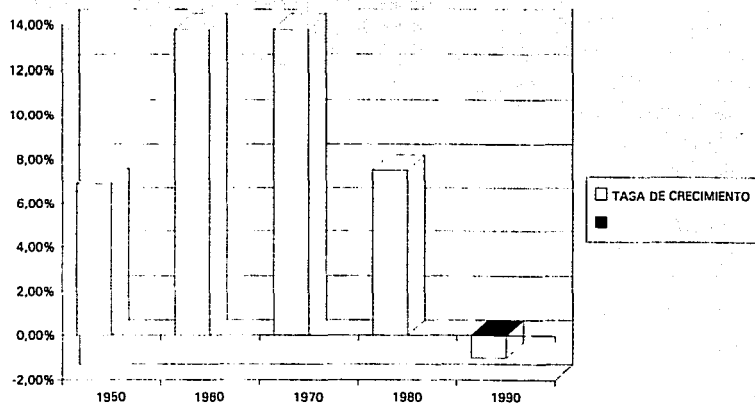
GRÁFICO 1.XLC

### CRECIMIENTO HISTÓRICO DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepanitla de Baz

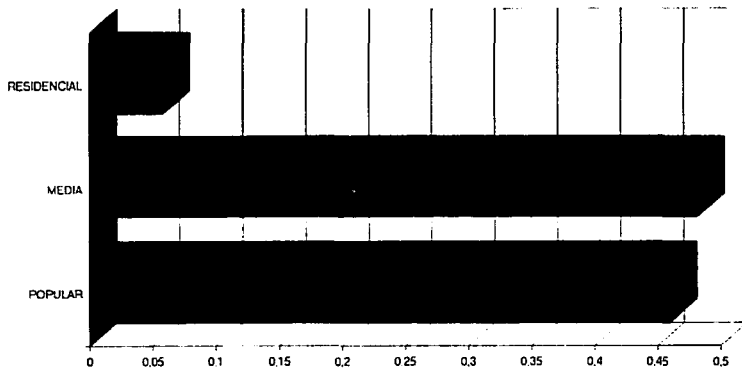
**CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO**



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

GRÁFICO3 XLC

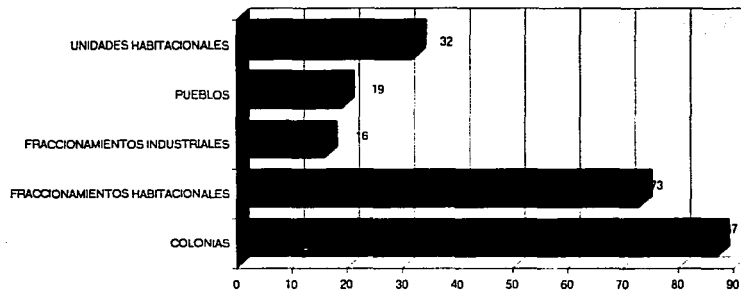
LA VIVIENDA EN EL MUNICIPIO



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

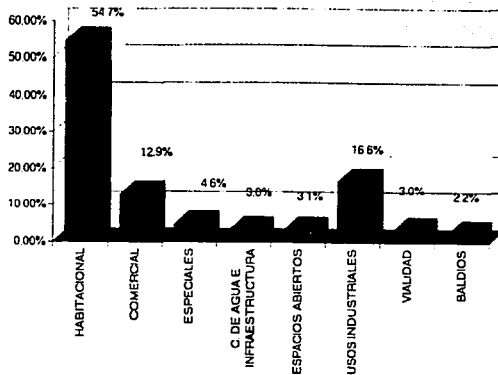
GRÁFICO 7.XLC

DIVISIÓN POLÍTICA MUNICIPAL



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

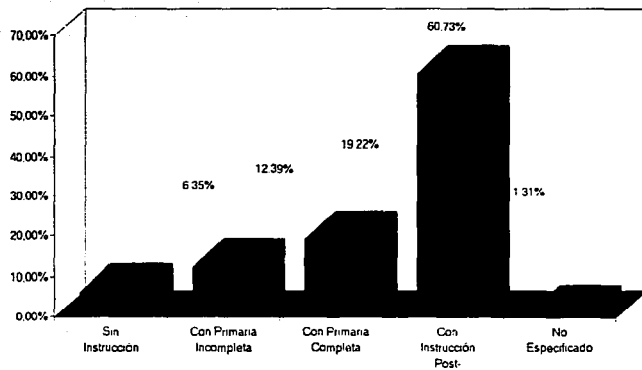
EL USO DEL SUELO EN EL MUNICIPIO



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
 Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
 1994-1996  
 H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

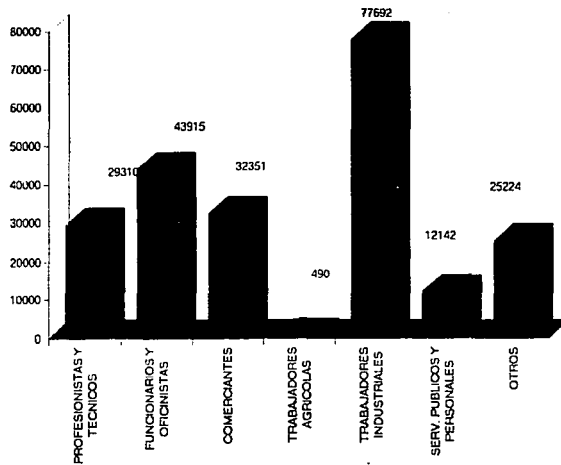
GRÁFICO4.XLC

### REZAGOS EN MATERIA EDUCATIVA



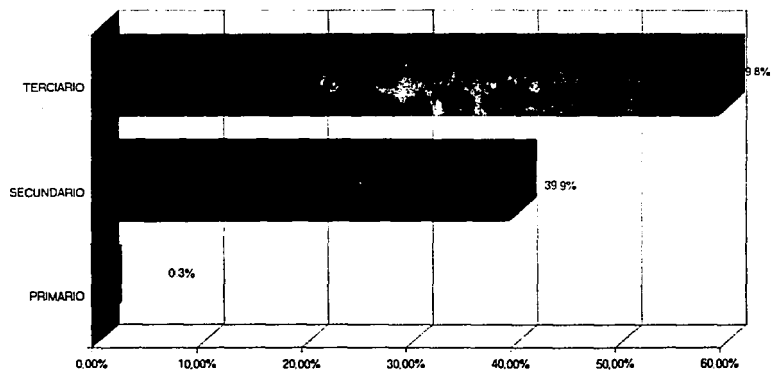
Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

Hoja2 Gráfico 1



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

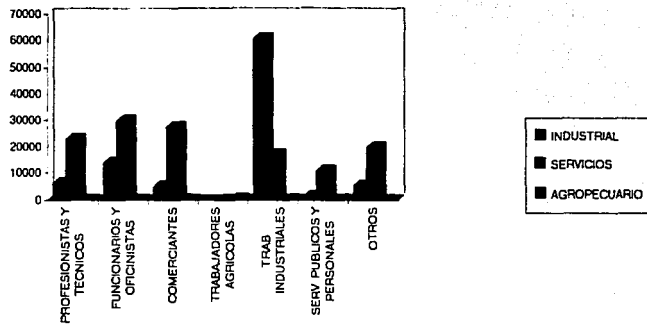
## POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR DENTRO DEL MUNICIPIO



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepanitla de Baz

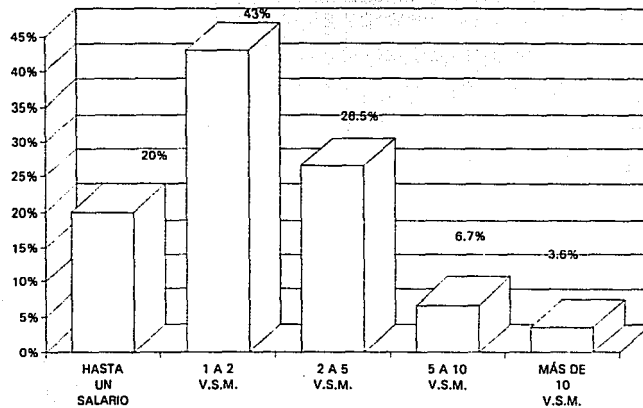


POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA POR EL TIPO DE EMPLEO



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996  
 H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

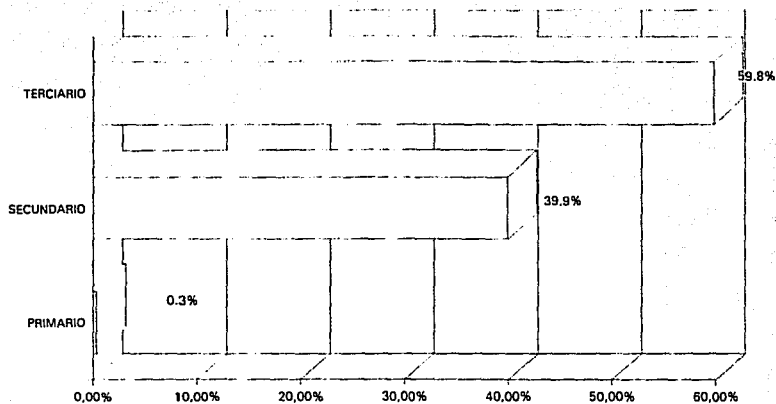
**INGRESO PERCAPITA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO**



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

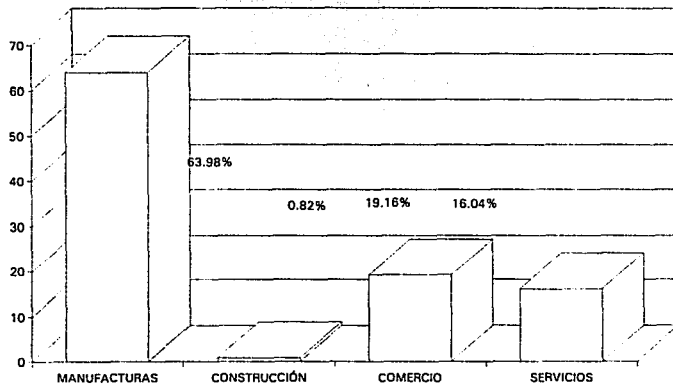
Hoja4 Gráfico 1

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR DENTRO DEL MUNICIPIO**



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

**PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR DE ACTIVIDAD**



Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del  
Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal  
1994-1996  
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

# **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 280.
2. Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992, pp. 432.
3. Aguilar Villanueva Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. Edit. I.N.A.P. México, 1982, pp. 300.
4. Aguilar Villanueva, Luis. La Implementación de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993, pp. 470.
5. Attali, Jacques. Los Modelos Políticos, Edit Labor, Barcelona España, 1974. pp. 156.
6. Cohen, Bruce J. Introducción a la Sociología. Edit. Mc. Graw Hill. 1994 pp. 143
7. Deutsch, Karl W. Política y gobierno. Edit. F.C.E. España, 1992, pp. 360.
8. Donalds S. Van Meter y Carl E. Van Horn. El Proceso de Implementación de las políticas. Un Marco Conceptual. Aguilar Villanueva Luis F. La Implementación de las políticas. Edit Miguel Angel Porrúa pp. 97-98
9. Duncan MacRag, Jr. The Social Funtion of Social Science. (New Haven: Yale Iniversity Press, 1976), pp. 279-280
10. Dye, Thomas. Politics, Economics and Public. Rand McNally & Company, Chicago illinois.
11. E. Lane, Robert. "Social Science Research and Public". Policy studies journal (Autumm 1972), pp.103-106

12. G. Castañeda, Jorge. La Casa por la Ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría. Edit. Cal y Arena, México, 1993, pp. 300.
13. González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. INAP. México, 1991, pp. 300.
14. Huntington, Samuel P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Edit. Paidós. Argentina, Segunda reimpresión, 1992, pp. 404
15. Instituto Nacional de Solidaridad. "Historia y diversidad del municipio en México". En la serie: La Reforma del Estado desde Abajo No.1 pp. 15-16.
16. J.C. Plano et al. The Dictionary of political Analysis. Santa Barbara California, 1983, pp. 120
17. Kukliski Antoni R.. Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional, Edit. F.C.E., México, 1977, pp. 345.
18. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Lineamientos Generales del Plan y Programas de Trabajo del Ayuntamiento 1994-1996.
19. López Mojardín, A. La Lucha por los Ayuntamientos: una Utopía Viable. Edit. Siglo XXI, México, 1986, pp.157.
20. Majone, Giandomenico. Los Usos del Análisis de Políticas. pp.364. En Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Edit. Miguel Angel Porrúa. Primera edición, 1992.
21. Massian Gustave, Jean-Francois Tribillow. Ciudades en Desarrollo. Edit. Siglo XXI. México, 1993, pp. 350.
22. Mejía Lira, José. Problemática y Desarrollo Municipal. "Consideraciones sobre el Desarrollo Urbano a nivel Municipal. Edit. Plaza y Valdes. 83pp.

23. Moreno Salazar, Pedro H. Exposición Crítica de los Enfoques Norteamericanos para el Análisis de las Políticas Públicas. UAM Xochimilco. Noviembre de 1992.
24. Mortimer Spiegelman. Introducción a la Demografía. edit. FCE. México 1985. pp. 15
25. Naim, Moisés. Un Marco Conceptual para el Análisis de la Implementación de Políticas Públicas. Politeia, Caracas. No. 8, 1979. pp. 7-33.
26. Padilla Díaz de León, Gmo. Monoografía Municipal. Tierra de Enmedio. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. 1982-84
27. Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla. H. Ayuntamiento y Gobierno del estado. 1993.
28. Presthus, Robert. Public administration (The Ronald Press Co., 975), pp.14
29. Roett Riordan. La Liberalización Económica y Política de México. Edit. Siglo XXI. México, 1993, pp. 310.
30. Salgado Vega, Jesus. Estado de México Evolución Socioeconómica 1989-1993. Universidad Autónoma del Estado de México. Primera edición. 1993 pp.25
31. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. Diagnóstico. pp. 28
32. Sobrino, Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional. Edit. INAP. México, 1993, pp. 364.
33. Spiegelman, Martimer. Introducción a la Demografía. F.C.E. 1985, pp.330
34. Stanley Fischer y Rudiger Dornbusch. Economía. Edit. Mc Graw Hill. México, D.F., Primera edición en español 1988. pp 590.



35. Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración. INAP, Madrid España, 1989. pp. 184.
36. Uvalle Berrones, Ricardo. Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Edit. Plaza y Valdés, México, 1992, pp. 258.
37. Uvalle Berrones Ricardo. El Gobierno en Acción. Edit. F.C.E., México, 1984, pp. 230.
38. Villarreal René. Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en el era del Capitalismo postmoderno. Edit. F.C.E., México, 1993, pp. 210.
39. Wayne A. Cornelius. Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México y la Política. FCE, México, 1986.

## ARTÍCULOS

1. Aguilar Villanueva, Luis F. "Aproximaciones al Estudio de la Opinión Pública y a la Prensa: Las Campañas Electorales de 1988". Revista de Sociología, UAM Sept.-Dic. 1989, Año 4, Núm. 11, pp. 129-149.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado" Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Año II Octubre de 1990. No. 4. pp. 233-255.
3. Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 pp. 36  
Bando Municipal 1994-96. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.
4. Ballinas Víctor y Urrutía Alonso. "Gira la Economía Mexiquense en torno a 4 Municipios". La Jornada, 22 de agosto de 1993, pp. 1-39.
5. Ballinas Víctor y Urrutía Alonso. "Pobres, 4 millones de Mexiquenses; Pobres en Extremo, otros 2 millones". La Jornada, 23 de agosto de 1993, pp.1-35.
6. Ballinas Víctor y Urrutía Alonso. "La Crónica Escasez de Recurso, Problema Básico de esa Entidad". La Jornada, 24 de agosto de 1993, pp. 39-52.
7. Ballinas Víctor y Urrutia Alonso. "Sin control, en 15 años llegaría a 16.4 millones: Diagnóstico de la UAM". La Jornada, 24 de agosto de 1993, pp. 34-52.
8. Ballinas Víctor y Pérez Mendoza Gloria. "Necesario, detener el Crecimiento Metropolitano, No regularlo". La Jornada, 25 de agosto de 1993, pp. 42.
9. Cardozo Brum, Myriam. "La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones". Revista de Administración Pública No 84 INAP. 1994.

10. Editorial. "Ciudad Enorme, Problema Descomunal". La Jornada Martes 24 de Agosto de 1993. pp. 2.
11. Flores Millan, Rocio. "Superará la población del Área Conurbada a la del D.F." El Universal. 15 de Noviembre de 1994. pp. 3.
12. Guerrero, Claudia. "Invaden Indigentes Municipio de Tlane" Reforma, Miércoles 9 de noviembre de 1994. pp. 3B.
13. Guerrero, Omar. "El Dilema de la reforma del Estado y el Análisis de la Implementación de Políticas". UNAM, 1994, Mimeo. pp. 45.
14. Hernández Cortés Guadalupe. "Primer Estudio Realizado sobre la Presencia de Indigentes en el Municipio de Tlalnepantla". UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Iztacala.
15. Medina Giopp, Alejandro. Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales. "Sobre la Tipología Municipal" INAP. pp.31
16. Mendez, José Luis. "Elementos Teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas". (con referencia a algunas investigaciones concretas) Colmex, mimeo. 1992.
17. Merino, Mauricio. "Los municipios, los pobres municipios". La Jornada. 19 de agosto de 1993.
18. Padilla Cobos, Emilio. "Pobreza Extrema y Vulnerabilidad Urbana". La Jornada, 25 de agosto de 1993, pp. 43.
19. Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla. H. Ayuntamiento y Gobierno del Estado. 1993. pp. 49.
20. Roque Juan Carrasco Aquino. "Concentración Poblacional en un Territorio". Excelsior. 24 de Octubre de 1994. pp. 13-M
21. Urrutia Alonso. "Registran 6 mil 593 Industrias, Desórdenes Ambientales Menores". La Jornada, 25 de agosto de 1993, pp. 40.