



39
20j

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CRECIMIENTO POBLACIONAL Y POLÍTICAS DE
DESARROLLO URBANO EN LA ZONA
METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**
P R E S E N T A :
XOCHITL DÍAZ ROSAS

DIRECTOR: MTR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
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 esta 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.

**CRECIMIENTO POBLACIONAL Y POLITICAS DE DESARROLLO
URBANO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO**

INDICE

Agradecimientos

Introducción

CAPITULO UNO. MARCO TEORICO

- 1.1. El Estado
- 1.2. El Gobierno
 - 1.2.1 La división de poderes
- 1.3. La Teoría de la Administración
 - 1.3.1 La administración pública
 - 1.3.2 La administración pública mexicana

**CAPITULO DOS. EVOLUCION DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL EN LA
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (ZMCM)**

- 2.1 La dinámica del centro de la ciudad y las delegaciones, 1900-1940
- 2.2 El crecimiento de las delegaciones periféricas, 1940-1970
- 2.3 La formación de la megalópolis, 1980-1990
- 2.4 El monto de la población en 1995

CAPITULO TRES. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (ZMCM)

- 3.1 Ubicación geográfica y organización espacial**
- 3.2 Gobierno y administración pública**
- 3.3 Características socioeconómicas**
- 3.4 La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal y el Estado de México**
 - 3.4.1 Vivienda**
 - 3.4.2 Transporte**
 - 3.4.3 Educación**
 - 3.4.4 Salud**
 - 3.4.5 Seguridad pública**
 - 3.4.6 Agua, drenaje y alcantarillado**
 - 3.4.7 Electricidad**
 - 3.4.8 Recolección de basura**

CAPITULO CUATRO. LAS POLITICAS DE DESARROLLO URBANO

- 4.1 Los antecedentes, 1928-1976**
- 4.2 La administración de José López Portillo, 1976-1982**
 - 4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano**
 - 4.2.2 Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País**
 - 4.2.3 Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal**
- 4.3 La administración de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988**
 - 4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982**
 - 4.3.2 Programa de Desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro**
 - 4.3.3 Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica**
 - 4.3.4 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda**

4.4 La administración de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994

4.4.1 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994

4.4.2 La Reforma Urbana

4.4.3 El Programa de 100 Ciudades

4.4.4 La nueva Ley General de Asentamientos Humanos

V. Lineamientos generales de acción propuestos para mejorar las políticas de desarrollo urbano.

Conclusiones generales

Bibliografía General

(Fuentes de consulta)

Agradecimientos

A Dios, por la gran oportunidad de vivir.

A mi Alma Mater: la Universidad Nacional Autónoma de México.

A July y Armando, por su amor, confianza y fe en el futuro, porque siempre encontré en ellos el abrazo tibio y el consejo sereno, porque son el ejemplo más claro de la disciplina, la fortaleza y el pensamiento maduro. A ellos, mis padres, dedico con todo mi amor la coronación de mis estudios profesionales.

A los profesores: Manuel Quijano Torres, Eduardo Guerrero del Castillo, Jorge Domínguez Pastrana y Carlos Domínguez Trejo, quienes con sus acertadas e invaluable observaciones contribuyeron al enriquecimiento de este trabajo.

De manera muy especial agradezco al Maestro Ramiro Carrillo Landeros director de esta tesis, por las innumerables horas de trabajo que dedicó a mi proyecto con gran profesionalismo y excelente disposición, a pesar de que ocuparon sus días de descanso y los espacios de su familia. De usted maestro me llevo lo más importante: su extraordinario ejemplo. Con respeto, reconocimiento y gratitud siempre:

Xochitl Díaz Rosas

Introducción

En México el crecimiento poblacional, la industrialización y la concentración de las actividades políticas, económicas, administrativas y culturales, así como la oferta de servicios comenzaron a tener mayor auge a partir de los años cuarenta, originando una migración masiva compuesta en su mayoría por campesinos provenientes de distintos estados de la república, quienes de manera paulatina y debido entre otras causas a la falta de recursos para habitar una vivienda en el centro de la ciudad, a la corrupción de autoridades venales y fraccionadores insaciables, formaron asentamientos cercanos a la capital del país en los municipios circunvecinos, conformando una extensión territorial que se conoce como zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Desde sus orígenes, la integración de la población migrante a la dinámica metropolitana fue difícil porque al no ser obreros calificados ni capacitados, su acceso a empleos mejor remunerados se redujo en forma considerable y paralela al deterioro de la calidad de vida. Esta situación provocó un círculo vicioso que se proyecta a la actualidad, donde la falta de inversión y atención en otros lugares alienta la migración, misma que obliga a canalizar mayores recursos a las grandes concentraciones urbanas en detrimento de las zonas rurales y semiurbanas, que son severamente afectadas y abandonadas por sus deficientes servicios y falta de oportunidades. En consecuencia, el crecimiento demográfico y la ocupación territorial rebasaron los límites geográficos, políticos y administrativos del Distrito Federal e incluyó 27 municipios conurbados del Estado de México. Entre los dos actualmente reúnen "16,379,396 habitantes, de los cuales, 8,483,623 (52%) viven en el D.F. y 7,895,773 (48%) en los municipios conurbados".¹

¹ INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 1995. Resultados preliminares, pp.85: 130-133

Políticamente están organizados de manera distinta (municipios y delegaciones), por lo tanto, las bases legales son diferentes en cuanto a sus criterios de aplicación. En el ámbito administrativo, para el gobierno del Estado de México y el D.F. la prestación de bienes y servicios públicos es desigual cualitativa y cuantitativamente por la naturaleza de sus fuentes de financiamiento, lo que acentúa la dificultad para resolver problemas conjuntamente.

Dada la situación anterior y las múltiples dificultades en que se traduce, como escasa oferta de vivienda sobre todo para los grupos sociales que perciben bajos salarios, servicios públicos insuficientes, desempleo, contaminación, congestionamientos viales, entre otros, el gobierno lo reconoció y ha hecho esfuerzos por regularlo mediante de leyes, planes y programas elaborados desde hace 18 años, sin embargo sus objetivos y estrategias quedan rebasados por la problemática, además existen fallas de estructura, distribución y ejercicio del poder, desorden administrativo, violación de disposiciones jurídicas y corrupción que limitan severamente los esfuerzos realizados.

Para planear el futuro de la ZMCM en los próximos 15 años se requieren acciones que modifiquen los desequilibrios ocasionados por los modelos económicos, así como las tendencias negativas derivadas del proceso de urbanización, de lo contrario la concentración será un obstáculo no sólo para la ciudad, también para el desarrollo del país, es entonces cuando pasa a ser objeto de estudio de las ciencias políticas y la administración pública desde una perspectiva integral. En este trabajo se analiza el crecimiento poblacional, las características y la viabilidad de las políticas de desarrollo urbano desde 1978, fecha en que se dio a conocer el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, hasta 1994, con la reforma urbana iniciada por el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari. Las hipótesis que sirven de pauta a la investigación son:

1. Las políticas de desarrollo urbano del Departamento del Distrito Federal y del Gobierno del Estado de México carecen de un diagnóstico completo y objetivo acerca del crecimiento poblacional como un proceso social complejo, por lo que difícilmente darán soluciones posibles de realizarse.

2. El centralismo político y económico del país es la causa principal de la caótica situación que padecen los habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de México.

3. El crecimiento poblacional desmedido crea asentamientos humanos desordenados y se traduce en el deterioro de la calidad de vida y del bienestar general de la población.

Para comprobar o en su caso replantear los supuestos, la investigación está estructurada en cuatro capítulos. El primero constituye el soporte teórico que orienta la investigación desde la perspectiva de las ciencias políticas y la administración pública. Con base en un esquema sintético y analítico se exponen los antecedentes y evolución del Estado, el gobierno y la administración pública destacando sus rasgos característicos según las aportaciones de teóricos como Nicolás Maquiavelo, John Locke, Thomas Hobbes, Jean Bodin, Federico Hegel, Carlos Marx y Hermann Heller sin olvidar a los griegos. La idea y el concepto de gobierno también se nutren con los análisis de Locke, Hobbes, Bodino y Juan Jacobo Rousseau. Como parte fundamental expone la división de poderes y su ámbito específico de acción.

La teoría de la administración representa la base fundamental para definir la administración pública. En este subcapítulo se realiza un recorrido histórico sobre sus orígenes hasta las contribuciones de Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Henry L. Gantt, Hugo Mustenberg, Walter Dill Scott, Harrington Emerson y otras escuelas del pensamiento administrativo. Se relaciona con el Estado y el gobierno para ofrecer cuatro definiciones que son aceptadas; de ahí deriva la estructura y funcionamiento de la administración pública mexicana de acuerdo con la Ley Orgánica correspondiente, así como las funciones que competen a cada una de las dependencias.

En el capítulo dos se detalla la evolución del crecimiento poblacional en la ZMCM de acuerdo con la fecundidad, mortalidad, migración, crecimiento, estructura y distribución en el espacio territorial, mismos que explican el proceso de urbanización. Está dividido en cinco periodos: La dinámica del centro de la ciudad y las delegaciones, 1900-1940; el crecimiento de las delegaciones periféricas, 1940-1970; la formación de la megalópolis, 1980-1990, y finalmente el monto de la población en 1995 de acuerdo con los datos que dio a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Se abordan conceptos importantes como ciudad, ciudad de México, Distrito Federal, asentamiento humano, área urbana, zona metropolitana, megalópolis, conurbación y urbanización, centros de población, desarrollo regional, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y zonificación, con la idea de analizar los principales factores y procesos físico poblacionales que determinan la conformación de la ZMCM.

La investigación permitió comprobar la segunda y tercera hipótesis, ya que el crecimiento poblacional desmedido y desordenado afecta de manera negativa la calidad de vida y el bienestar general de la población, traduciéndose en falta de vivienda, congestionamientos viales, contaminación, servicios públicos insuficientes e ineficientes; elevados costos en infraestructura, desempleo, delincuencia, inseguridad, especulación inmobiliaria, entre otros. Debido a que la ciudad es el espacio físico por excelencia donde se concentra y acumula el capital; se reproduce la fuerza de trabajo, el consumo, la comercialización, el sistema financiero y el poder público, atrayendo a la población en detrimento de las zonas periféricas. Es el centro de la administración y gestión del Estado.

La descripción y el análisis de la estructura y funcionamiento de la ZMCM se abordan en el tercer capítulo. Comprende su ubicación geográfica y organización espacial, gobierno y administración pública según lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Estatuto Orgánico del DDF, la Constitución Política del Estado de México y sus reglamentos; características socioeconómicas, así como un diagnóstico sobre algunos servicios públicos como vivienda, transporte, educación, salud, seguridad pública, agua, drenaje y

alcantarillado, electricidad y recolección de basura. Al respecto se presentan indicadores importantes sobre su cobertura de acuerdo con los informes proporcionados por los organismos responsables.

El análisis está inmerso en un punto de vista que permite analizar los efectos del crecimiento poblacional, la respuesta del DDF y las instancias correspondientes del gobierno del Estado de México en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, situación que se agrava en el nivel municipal y presenta severas deficiencias aún entre las delegaciones políticas. En conjunto constituyen una de las demandas más urgentes y cotidianas de los habitantes, y son indicadores de la calidad del nivel de vida.

El capítulo cuatro se refiere al análisis de las políticas de desarrollo urbano desde sus antecedentes (1928-1976), hasta las modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993. El estudio se basa en su mayor parte en la consulta directa de los documentos originales, ya que la información complementaria al respecto se encuentra dispersa y son pocos los investigadores que han realizado estudios más completos y actualizados, como el maestro Gustavo Garza, profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, quien compiló la obra "Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988"; y escrito junto con otros investigadores destacados, diversos artículos en la revista "Demografía y Economía" editada por el mismo Colegio, que abarcan algunos planes y programas elaborados por los equipos de trabajo de José López Portillo y Miguel De la Madrid Hurtado.

Derivado de una entrevista personal con el Arq. Jesús Aguilera Ortega, asesor del Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México, la información sobre los programas de desarrollo urbano elaborados en coordinación con el D.F., no se pueden dar a conocer ya que se consideran "confidenciales", e incluso las mismas autoridades de la Secretaría no mostraron disposición alguna para permitir el acceso a los documentos, a pesar de que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece que estarán a

consulta del público en las dependencias que los apliquen. En el mejor de los casos, argumentaron que todo se concentra en el D.F. Por ello, el último capítulo puede parecer árido y descriptivo, sin embargo, a partir de esto es posible sistematizar el carácter y nivel de intervención del Estado en el ámbito de la planeación urbana, así como las acciones del gobierno y en consecuencia, de la administración pública.

En este caso es importante destacar que existen serias dificultades para los estudiantes e investigadores, sobre todo para los egresados de Universidades públicas, porque algunos funcionarios los tratan despectivamente, y debido a la falta de sensibilidad y una mentalidad burocrática impiden el desarrollo de la investigación empírica y por ende, el enriquecimiento de la teórica; por tal razón, la información al respecto y las conclusiones derivadas son el producto de lo que fue posible investigar a pesar de las limitaciones.

Los documentos analizados presentan inconsistencias metodológicas agudizadas por la falta de un diagnóstico completo y objetivo acerca del crecimiento poblacional, ambigüedad en la delimitación del objeto de estudio, e incongruencia en el establecimiento de objetivos, estrategias y metas, lo que motiva la enorme dificultad para revertir las dos tendencias principales que padece la ZMCM. Sus propuestas son de carácter espacialista y poco viables, en realidad no pueden aportar soluciones. Con esto se comprueba la primera hipótesis, a la cual es posible agregar que la falta de continuidad de los proyectos como consecuencia de los vaivenes sexenales, los cambios económicos y el juego de intereses condicionan el éxito de los esfuerzos emprendidos y limitan sobremanera la evaluación y el seguimiento. Asimismo supeditar el desarrollo urbano al éxito de la política económica es otro inconveniente, sobre todo con el modelo neoliberal que centra su atención en el aspecto monetarista y olvida las consecuencias sociales.

Con base en las anteriores consideraciones se proponen algunos lineamientos generales de acción a seguir orientados a mejorar las políticas de desarrollo urbano, a partir de la redefinición en cuanto a la responsabilidad y participación del Estado, el gobierno y la administración pública en esta importantísima materia, mismos que constituyen la aportación de la presente tesis. Finalmente, en la última parte se exponen las conclusiones que son el producto más original de esta investigación y derivan de la determinación del problema inicialmente planteado, así como de las hipótesis que se formularon para su solución o mejor comprensión y tratamiento.

CAPITULO UNO. MARCO TEORICO

1.1 El Estado

El Estado tiene su origen en la unión y organización del hombre para sobrevivir y perpetuar la especie humana, esto es posible a través del lenguaje y la comunicación que se convierten en el medio para que pueda vivir en comunidad y formar una familia considerada como la célula básica de la sociedad. Un conjunto de familias forma un pueblo, varios pueblos constituyen una ciudad, el conjunto de ciudades integran el Estado. Sus fines son: formar y conservar al ciudadano, establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común; buscar y mantener la virtud a través de la educación; generar riqueza para garantizar la autosuficiencia; conservar la Constitución para evitar su destrucción o perversión; mantener la soberanía, la Independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

"...todo Estado es evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres...nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de todas las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se le llama precisamente Estado y asociación política".²

Los griegos y romanos aportaron los elementos más ilustrativos para explicar esa forma de organización en la polis y civitas respectivamente, entendidas como comunidades humanas donde no existía espacio político para los esclavos. En el caso de los romanos el Estado equivale a la civitas, que quiere decir la comunidad de todos los ciudadanos, la res pública o la cosa común al pueblo como comunidad. El gobierno aplicaba la ley entendida como "...la recta razón que manda o prohíbe...la autoridad de los gobiernos se deduce de su subordinación al derecho...en tanto que la autoridad del derecho no fluye de la voluntad de los

² Aristóteles. La Política, p. 21

gobiernos..."³

Con el paso del tiempo, la caída del imperio romano de occidente y el triunfo del cristianismo, las formas de organización se transformaron hasta desarrollar una estructura social diferente: el feudalismo, donde los siervos trabajaban las tierras del señor feudal; y las estructuras políticas imperantes generaron un tipo de relación desigual que permitieron al poseedor de la tierra y por ende de la riqueza, (el señor feudal), someter al desposeído (el siervo). Lo anterior, sumado a otras contradicciones provocó que en el periodo medieval comenzaran a gestarse las características de un nuevo Estado: el moderno.

El Estado moderno nace de la lucha de los reyes contra el imperio y la iglesia para conquistar la independencia externa, y contra los Señores Feudales para centralizar el ejercicio del poder público. Es el periodo comprendido entre los siglos XIII, XIV y XV. Los historiadores lo llaman Alta Edad Media. "La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración que eran posesión privada se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero, y luego del Estado".⁴

Durante el siglo XV el concepto "Estado" nació con la obra de Nicolás Maquiavelo: "El Príncipe". Sus planteamientos son producto del análisis sobre Europa que los teóricos antiguos desconocían porque ya existían pueblos con territorios determinados, un solo ejército, comunidades unidas e independientes, un poder político centralizado y único, así como una jerarquía de funcionarios. De ahí que las características del Estado moderno sean las siguientes:

Nacional, porque es la unidad cultural de un pueblo que se forjó a través de la historia, y sus generaciones empezaron a contemplar la idea de ser libres e iguales.

Territorial, en su espacio físico centraliza todos los poderes públicos.

³ De la Cueva, Mano. La idea del Estado, p. 31

⁴ Weber, Max. Economía y sociedad, p. 225

Monárquico, porque fue la monarquía la que dirigió la lucha contra las fuerzas que se oponían a la unidad de los reinos.

Soberano, en él predomina el poder absoluto y perpetuo de la ley.

En el siglo XVII surgió un nuevo movimiento en el ámbito de las ideas políticas: el hombre demuestra mayor confianza en su intelecto y su conciencia y una actitud distinta frente a sí mismo y la vida social. Ya en el siglo XVIII buscó destruir aquellas ataduras que por tantos años limitaron su libertad e independencia personal; desecha lo mágico, misterioso y místico. Es la época del Siglo de las Luces matizado por la filosofía de la Ilustración, mismos que constituyeron el escenario del Estado contemporáneo. La caída del absolutismo de los reyes y la nobleza, así como la declaración de los Derechos Naturales del Hombre y del Ciudadano en Francia provocaron un cambio en el pensamiento ético, político y jurídico en Europa y América. En ese periodo destacan las aportaciones de Montesquieu sobre la división de poderes, de Pufendorf sobre el Derecho Natural, y de Rousseau sobre la doctrina de la soberanía, entre otros, teorías que sirvieron de base para exigir un gobierno de ciudadanos en beneficio del pueblo y un derecho que garantizara la igualdad y la libertad de todos los hombres.

En el último cuarto del siglo XVIII la independencia de las colonias inglesas y la Revolución Francesa introdujeron en los temas políticos y jurídicos las ideas de libertad para los pueblos y los hombres. El pensamiento liberal de la burguesía defendió su posición como clase dominante, y se opuso a la restricción de las relaciones individuales en la industria y el comercio al defender la economía liberal. En economía el liberalismo burgués planteó la no intervención del Estado y lo identificó con el lema: *laissez-faire, laisser-passer*, que permitía el libre juego de las leyes y las fuerzas económicas naturales en el mercado. Las relaciones de trabajo se determinaron con base en contrataciones individuales que comprometieron la venta de la fuerza de trabajo del hombre,

"...el liberalismo es la concepción política, económica y jurídica de la burguesía. En el fondo de él, yace una visión individualista de la vida social y del hombre...el individualismo materialista de Thomas Hobbes, que despojó al hombre de sus cualidades éticas y lo sumergió en el reino de los animales, ese individualismo del que acertadamente se ha dicho que es un individualismo materialista en el que la idea ética está ausente, posición que al fin y al cabo, es la que ha sustentado la burguesía desde su aparición en la vida social, hasta nuestros días..."⁵

Durante los siglos XIX y XX, el concepto de Estado se enriqueció con las doctrinas defendidas por Juan Gaspar Bluntschli, Otto Von Gierke, y la Escuela Francesa Clásica, representada por Carré de Malberg y Jean Dawin con sus obras: "Contribución a la Teoría General del Estado" y "Doctrina General del Estado", respectivamente.

En Alemania, los teóricos elaboraron una ciencia del derecho y del Estado que conservara los principios y el método de conocimiento aplicados por la ciencia de la naturaleza. De ahí nacieron en el siglo pasado la Teoría General del Derecho y La teoría General del Estado. Esta última fue desarrollada por Jorge Jellinec, quien manifestó la necesidad de vincular a la ciencia política con la disciplina jurídica y estatal; asimismo, afirmó que existen dos conceptos de Estado: sociológico y jurídico. También se mencionan las aportaciones de Maurice Hauriou y la Teoría de la Institución; León Duguit y la diferenciación entre gobernantes y gobernados; Hans Kelsen y Hermann Heller.

Federico Hegel hizo importantes aportaciones a la teoría del Estado en Alemania después de las guerras napoleónicas, ya que éstas despertaron el nacionalismo, la literatura, la música y la filosofía germánicas. Hegel estaba frente a un país que iniciaba una nueva era para sus habitantes, la filosofía se entendió como la conciencia de cada momento histórico, lo cual se refleja en su obra "Filosofía del Derecho" escrita en 1821, donde concibe al Estado como:

⁵ De la Cueva, Mario. Op. Cit., pp. 118-119

"...la realidad de la idea ética, es el espíritu ético en cuanto a voluntad patente, clara por sí misma, sustancial, que se piensa y se conoce, y que cumple con lo que él sabe y como lo sabe. En lo ético, el Estado tiene su existencia inmediata; y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad tiene su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentidos, tiene su libertad sustancial en él como su esencia, fin y producto de su actividad".⁶ En él se sintetizan los principios de la familia y de la sociedad civil. La sociedad lo sitúa por encima de ella y le proporciona los medios para realizar los fines que encarna, interactúan pero pertenecen a dos niveles dialécticos distintos. El Estado no es un medio, es un fin y representa el ideal racional en desarrollo, es el elemento espiritual de la civilización.

Carlos Marx retomó algunas ideas de Hegel. Sin embargo realizó sus propias consideraciones e incluso escribió la "Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel". Las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de su país y el mundo lo llevaron a analizar su existencia y evolución. Con los elementos que aportaron sus antecesores concluyó que el Estado nació de la separación de la sociedad en clases contrapuestas como consecuencia de la división del trabajo para permitir el dominio de la burguesía sobre el proletariado. Cuando este último alcance el poder caerá la sociedad dividida en clases y se disipará la necesidad del Estado.

Cada periodo histórico se caracteriza por ciertos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que constituyen la realidad conceptual del Estado. Empero, la vida del hombre en sociedad no es estática, obliga a los teóricos más destacados a explicar clara y objetivamente los cambios y las contradicciones; a hacer teoría de la realidad y realidad con la teoría, eso es lo que le da diversidad y riqueza. Actualmente el Estado se entiende como la forma política, jurídica y administrativa en que se ordena y organiza una comunidad en un ámbito territorial determinado; tiene el monopolio legítimo del poder e impone sus decisiones a los ciudadanos de acuerdo con lo que la ley le permite. Su presencia se justifica en la medida que busque y mantenga siempre el bien común.

⁶ Hegel, Federico, Filosofía del Derecho, p. 210

Los elementos que lo conforman son el territorio, el poder y la población. El primero se refiere al espacio físico en donde el poder público impone sus decisiones a los individuos de acuerdo con lo que establece el derecho. En palabras de Norberto Bobbio "...es el límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas sólo son válidas dentro de determinados confines".⁷

El Poder. Existen dos tipos: el dominante y el no dominante. El primero es aquel al que no se le puede resistir. Dominar es mandar de modo incondicionado y hacer uso de la coacción para que sean cumplidos algunos mandatos, puede hacer uso de la fuerza siempre y cuando encuentre justificación en el derecho. El no dominante es disciplinario, no obligatorio. El fenómeno del poder es intrínseco al Estado y la filosofía política presenta tres teorías para explicarlo:

- a) **Sustancialista:** Fue representada por Thomas Hobbes quien afirmó que el poder de un hombre está constituido por los medios que tiene en el presente para obtener algún bien futuro, los medios son la fuerza y la inteligencia.
- b) **Subjetivista:** La expuso John Locke. Entiende por "Poder" la capacidad de un individuo para obtener ciertos efectos.
- c) **Relacional:** Es la más utilizada en el discurso político actual. Se refiere al poder como una relación entre dos hombres, donde el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste último de otra manera no habría realizado.

La teoría del poder político del Estado se complementa con el concepto de soberanía. Uno de los expositores más importantes fue Jean Bodin. Actualmente se entiende como la capacidad del Estado para determinarse de modo autónomo jurídicamente y ordenar libremente el campo de su actividad.

⁷ Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y sociedad. p. 128

1.2 El Gobierno.

Una vez constituido el Estado por los hombres requiere órganos que le permitan cumplir con sus fines, uno de ellos es el gobierno, que fue objeto de estudio de John Locke, Thomas Hobbes, Jean Bodin y Juan Jacobo Rousseau. Este último, en "El Contrato Social", se preguntaba ¿qué es el gobierno? "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política...llamo, por consiguiente, gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado al hombre o al cuerpo encargado de esta administración..."⁸ Bodin lo define como el aparato que hace posible el ejercicio de hecho de tal poder. Para John Locke, lo que da origen al gobierno legítimo es un número de hombres libres que forman mayoría para unirse e integrarse dentro de una sociedad política.

Con base en esas ideas se entiende que el gobierno es la parte organizada del Estado, manifiesta su dominio a través de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos y administrativos dentro de un marco jurídico determinado. Su razón de ser es procurar el buen funcionamiento del Estado buscando el equilibrio entre los diversos grupos sociales y cumplir los compromisos, demandas y necesidades, mientras que su función es ver por la comunidad, educar, basándose en la ética, la justicia, la inteligencia y la moral pública que implica el respeto a los principios políticos.

1.2.1 La División de Poderes.

Es un principio político equilibrador y un criterio que se utiliza para designar las funciones del Estado. El término se refiere únicamente a la esfera de competencias en que se manifiesta la acción estatal. Son tres las áreas principales de la actividad estatal en las que se llevan a cabo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, cada una corresponde a tres órganos llamados: poder legislativo, ejecutivo y judicial. Las bases teóricas de esta división tripartita están en las obras de John Locke y Montesquieu, en el "Ensayo

⁸ Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. p.31

sobre el gobierno civil" y "Del Espíritu de las leyes", respectivamente.

John Locke afirma que "En la medida que la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad es el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes establecidas en esa sociedad el magno instrumento y medio para conseguirla, la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, al igual que la ley primera y básica natural, que debe regir incluso al poder de legislar, es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros".⁹ El poder legislativo es el que tiene derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma; además, le atribuyó las siguientes características:

- a) No es ni puede ser un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas.
- b) El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad.
- c) El poder legislativo no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios, está obligado a señalar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas aplicadas por jueces señalados y conocidos.
- d) No puede transferir a otras manos el poder de hacer leyes porque lo tiene por delegación del pueblo, es el único que puede señalar cuál será la forma de gobierno de la comunidad política y eso lo hace al instituir el poder legislativo y señalar en qué manos debe estar.

El poder legislativo se encarga de la seguridad y los intereses de la población en el extranjero, los tratados, la paz y la guerra. El ejecutivo está en manos de una persona, no tiene participación en el legislativo y está subordinado a él. Asegura la ejecución de las leyes naturales en la sociedad, puede convocar y/o disolver las asambleas del legislativo, pero no es superior. La autoridad de los tres nunca sobrepasa la que se les ha otorgado y todos son responsables ante algún otro

⁹ Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil, p. 86

poder de la comunidad política.

Montesquieu estableció tres clases de poderes con funciones específicas: el poder legislativo para hacer leyes o derogarlas, el ejecutivo, cuya responsabilidad era hacer la paz y la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y evitar invasiones, el poder judicial castigaba los delitos y juzgaba las diferencias entre particulares. Su separación es fundamental para mantener la libertad política de los ciudadanos, según Montesquieu "...no hay libertad si el poder de juzgar no está deslindado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, como el juez sería legislador".¹⁰

Actualmente la división de poderes no implica que cada uno ejerza sus funciones aisladamente; son independientes en su forma de organizarse y de actuar, además deben complementarse porque forman parte de un todo: el Estado. Este principio político se perfecciona entonces con la colaboración y coordinación de los mismos. Hoy es el fundamento básico de todo régimen democrático porque obliga a que el poder frene al poder, esto quiere decir que existe una distribución equilibrada de las funciones estatales, el derecho obliga a cada uno a realizar sólo lo que le corresponde, produce una especialización de las funciones derivando en un desempeño más eficaz e impide el monopolio del poder protegiendo la libertad individual y social. Actualmente existen varias formas para evitar que el ejercicio del poder lesione los derechos de los gobernados. Estas son:

- a) **La Constitución.** Entendida como el marco jurídico dentro del cual deben actuar los gobernantes y los gobernados. En México es la ley de leyes, el cuerpo normativo de más alto rango, producto del desarrollo político, social, económico y cultural del país, de luchas ideológicas e incluso de enfrentamientos bélicos. En ella se recogen las aspiraciones y los ideales del pueblo mexicano, determina y regula tanto los derechos del hombre como la organización del Estado y la forma de gobierno que el pueblo determine para lograr una convivencia armónica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la expresión más clara del proyecto nacional.

¹⁰ Montesquieu. Del espíritu de las leyes, p. 104

- b) El régimen representativo**, donde los gobernados participan en la elaboración y ejecución de las normas jurídicas.
- c) El principio democrático** de acuerdo con el cual los gobernantes deciden tomando en cuenta la voluntad de las mayorías. Este principio implica que sus decisiones obligan a las minorías y a su vez, éstas tienen el mismo derecho para expresar públicamente sus opiniones acerca de las decisiones gubernamentales. En México las decisiones que involucran a toda la sociedad no son tomadas directamente por todos los ciudadanos que la conforman, sino por aquellos que reúnen los requisitos que dispone la Constitución Política y fueron electos para dicho fin. Esto es lo que se conoce como democracia representativa, donde todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos reconocidos constitucionalmente que pueden ejercer a través de las organizaciones sociales en aras de una mejor convivencia social y de relaciones más estrechas entre gobernantes y gobernados.
- d) El principio de soberanía popular**, que faculta al pueblo para darse la forma de gobierno que considere adecuada y modificarla cuando sea necesario.

Las actividades correspondientes a cada poder se vinculan a fin de que las acciones gubernamentales se desarrollen en un plano de amplia colaboración y armonía, con ello se pretende una forma de organización que comprenda las instancias de alta especialización. A la primera compete la formulación, discusión, análisis y aprobación de las leyes que han de regir en el país, a la segunda, como parte ejecutora, le corresponde aplicar dichas leyes, y a la tercera, vigilar su cumplimiento.

1.3 La Teoría de la Administración.

La administración como actividad humana tiene orígenes muy remotos. Surge cuando el hombre se percató que tiene más probabilidades de sobrevivir si une y coordina sus esfuerzos con los demás formando grupos, esa actitud le facilitó la caza de animales, la recolección de alimentos y su protección contra otras especies. Autores como George Terry hablan de la práctica de la administración desde los tiempos de Noé, Abraham y sus descendientes al manejar grupos

numerosos de personas y recursos para alcanzar ciertos objetivos. En Mesopotamia, Grecia, Roma, India y China se encuentran claros vestigios de una buena administración de los asuntos políticos, durante ese periodo se desarrolló el pensamiento administrativo aunque no de manera clara ni sistematizada. Los principios que se manejaron no fueron estructurados en un esquema del pensamiento administrativo, ni existió una cronología sobre las técnicas utilizadas.

Durante los siglos XV y XVI los ejércitos, los mercaderes, el arsenal de Venecia y la iglesia católica abordaron temas relacionados con la administración. En Prusia y Austria surgió el movimiento cameralista, el cual es considerado como una de las tendencias más consistentes en relación con la administración "...la ciencia de la administración tiene sus orígenes cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos para servidores del Estado".¹¹ El cameralista era un administrador público con preparación universitaria y personal en los negocios gubernamentales. Su principal tema de estudio y el objeto de toda teoría social era el Estado. Este periodo no tuvo mucho éxito en materia administrativa, sin embargo ofreció la formación del primer sistema real de prácticas administrativas y del pensamiento de la antigua élite administradora, sus aportaciones se mantuvieron hasta mediados del siglo XVIII con el advenimiento de la Revolución Industrial en Inglaterra.

La Revolución Industrial alteró totalmente el proceso productivo porque se sustituyó en gran medida al trabajador por las máquinas y cambió las relaciones laborales. Este hecho dejó ver una nueva realidad la cual generó los medios para determinar y alcanzar objetivos resultaron insatisfactorios, dando la pauta para iniciar los primeros experimentos científicos en administración. Algunos de los más importantes fueron los siguientes:

¹¹ Guerrero Orozco, Omar. La teoría de la administración pública, p. 2

- "En 1900 Charles Babbage comenzó a investigar cómo mejorar la productividad del trabajador usando mediciones del trabajo y la determinación de costos, utilidades y planes de incentivos.
- James Montgomery escribió los primeros textos administrativos para su compañía y para otras, eran demasiado técnicos sin embargo abordaron problemas de planeación, organización y control.
- Robert Owen resaltó el elemento humano de cooperación en las fábricas y trató de educar a los trabajadores para que fueran generalistas con respecto a su empresa.
- Para Andrew Ure, la educación podía reducir el "shock cultural" provocado por la industrialización. Fue uno de los primeros en hablar acerca de los gerentes para la industria y escribió un libro técnico sobre los aspectos mecánicos, morales y comerciales de la misma.
- Charles Dupin apoyó la enseñanza de técnicas administrativas en la Universidad y afirmó que los gerentes no sólo necesitan habilidades técnicas para maximizar la producción."¹²

A finales del siglo XIX existía una gran cantidad de material sobre administración, sin embargo se limitó a la industria y era demasiado técnico, sólo en ocasiones se refería a los principios generales para todas las formas de organización, aunque sus aportaciones, junto con las de los economistas de la época reforzaron su importancia para la empresa en desarrollo y construyeron las bases que sustentarían en el siglo XX la administración científica. En ella también influyeron el aumento de los negocios y sus innumerables problemas, como los procesos, localización de equipos y disposición de la planta y técnicas de producción. La literatura administrativa empezó a reflejar los problemas de organización y eficiencia. Durante ese periodo el intercambio y la expansión de ideas despertaron un gran interés, se reconoció la necesidad de formar sociedades, publicaciones y reuniones de académicos, e incluso surgió la idea de enseñarla a nivel universitario.

¹² Terry, George R.; Franklin, Stephen G. Principios de administración, pp. 42-44

"En pocos años, el concepto de administración había cambiado sucesivamente de un conocimiento causal al análisis parcial y luego al concepto...de un sistema completo de conocimiento que afectaba la actividad económica del hombre. Al administrador se le reconocía como una persona de estima, y el tema de los principios administrativos ya había pasado de la industria al aula. La administración, como un campo delimitado había nacido finalmente".¹³ Cambió su enfoque cotidiano para solucionar contingencias a un enfoque más general y a largo plazo. Algunos de los personajes más importantes de este periodo y sus aportaciones, se mencionan a continuación:

Frederick W. Taylor. La obra "Principios de Administración Científica" encierra su tesis principal: el máximo bien de la sociedad puede surgir sólo a través de la cooperación de la administración y los trabajadores en la aplicación de métodos científicos a todos los esfuerzos comunes. El método científico debía aplicarse para seleccionar a los trabajadores y a los puestos, para crear un ambiente apropiado y determinar con exactitud el trabajo de cada hombre. Señaló las nuevas obligaciones de los administradores que se conocieron como los cuatro principios de la administración científica: sustituir el criterio personal del trabajador por una ciencia, seleccionar científicamente al trabajador y educarlo, colaboración estrecha y amistosa entre la dirección y los trabajadores.

"La administración científica no comporta forzosamente ningún gran evento ni el descubrimiento de hechos nuevos e impresionantes, sin embargo, comporta cierta combinación de elementos que no existió en el pasado a saber: conocimientos antiguos, recopilados, analizados, agrupados y clasificados de tal manera que integrasen las leyes y reglas que constituyen una ciencia...No es sólo un elemento, sino más bien toda la combinación lo que constituye la administración científica a la que se puede resumir como: ciencia y no regla empírica, armonía y no discordia, colaboración y no individualismo, rendimiento máximo en lugar de rendimiento restringido, formación de cada hombre hasta alcanzar su mayor eficiencia y prosperidad".¹⁴

¹³ Claude S. George. Historia del pensamiento administrativo, p. 83

¹⁴ Taylor, Frederick. Principios de administración científica, p. 20

Henri Fayol. El aspecto central de su teoría está en la obra "Administración industrial y general". Consideró que todas las funciones de una empresa se pueden clasificar en seis grupos: técnico, comercial, financiero, de seguridad, de contabilidad y administrativas. En este último se comprenden las funciones del proceso administrativo: previsión o planeación, organización, dirección, coordinación y control. Estableció los 14 principios de administración: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés particular al interés general, remuneración del personal, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y espíritu de grupo. La administración general e industrial demostró que es aplicable a todas las formas de actividad que se realizan por grupos, además destacó la importancia de desarrollar un curriculum administrativo en colegios y universidades.

Las obras de Frank Bunker y Lillian Moller Gilbreth también participaron en el desarrollo de la administración científica. Ellos trabajaron en el estudio de movimientos, proveyeron las bases completas para la simplificación del trabajo y planes de salarios e incentivos. Desarrollaron el diagrama de proceso y de flujo, el sistema de tarjetas de personal y calificación de méritos, enfatizaron las instrucciones escritas para evitar confusiones, entre otros. De los seguidores de Taylor destacan:

Henry L. Gantt. Sus aportaciones más conocidas son la "Gráfica de Gantt" que actualmente se utiliza para comparar la actuación real con la planeada, el plan de remuneración de los obreros de bonificación por tarea, y una política para instruir a los obreros en lugar de forzarlos, a fin de que perdieran menos tiempo y fueran más confiables.

Hugo Mustenberg. Investigó la aplicación de la psicología en la industria, sobre todo para encontrar a los individuos más aptos para el trabajo, determinar en qué condiciones psicológicas se puede obtener la máxima productividad por hombre y despertar interés por la administración.

Walter Dill Scot. Precursor de la psicología industrial, abarcó áreas de publicidad y administración de personal. Culpó a las disposiciones de personal inadecuadas de la baja eficiencia del trabajador. Le preocupó la motivación y las actitudes de los empleados de la producción y cómo podrían influir sus sugerencias en el comportamiento de éstos. Sus aportaciones complementaron el aspecto psicológico de la administración.

Harrington Emerson. Fue el primero en utilizar el término de "ingeniería de eficiencia", es decir, la eliminación del desperdicio. Destacó el principio de staff y trató de codificar un conjunto de principios que sirvieran de guía para la administración. Sus aportaciones acrecentaron la universalidad de esta ciencia.

Existen otros autores que si bien no desarrollaron conceptos nuevos en la administración si interpretaron, evaluaron y aplicaron la administración científica, expandieron los conceptos y enriquecieron algunas ideas, como John Duncan y Hugo Diemer quienes fueron los primeros escritores de textos administrativos con fines académicos. Louis D. Brandeis popularizó la idea de la administración científica e introdujo el concepto de "eficiencia" en casi todas las lenguas. Ordway Tead reforzó la aplicación de los aspectos del comportamiento humano al estudio científico de las personas de la industria; Alexander Hamilton Church reunió todos los conceptos administrativos en un conjunto de principios reguladores y señaló la relación entre las partes y el todo.

Robert F. Hoxie y Horace B. Drury fueron los primeros críticos de la administración científica. Hoxie obligó a reexaminar los conceptos; Drury hizo críticas favorables. Carl C. Parsons señaló la posibilidad de incluir dentro de la administración científica al taller y a la oficina; William H. Leffingwell demostró la aplicabilidad de la administración científica con el mismo éxito en ambos lugares de trabajo. Finalmente Meyer Bloomfield fundó y promovió el concepto de administración de personal. Estos autores exploraron nuevas aplicaciones de la administración, la popularizaron y alimentaron su crecimiento y firmeza teórica.

Posteriormente surgió un nuevo enfoque para el estudio de la administración que pasó del pensamiento mecanicista al campo de los valores, al "deber" administrativo. Sus representantes son Oliver Sheldon, Elton Mayo, James D. Mooney y Mary Parker Follet, entre otros autores identificados por Claude S. George Jr. como los filósofos de la administración. El primero enfatizó la responsabilidad social del administrador, señaló que la administración era una función separada y distinta de la industria basada en un conjunto de principios factibles de analizar y estudiar. Con sus contribuciones la administración adquirió prestigio y status profesional.

Elton Mayo investigó sobre los factores psicológicos, sociales y las relaciones humanas industriales, pero a diferencia de Sheldon su trabajo fue más experimental que teórico. Concluyó que las condiciones de trabajo deben cumplir con los requisitos objetivos de la producción y brindar al empleado satisfacción social. El estudio de Elton Mayo sumó al aspecto económico de la fábrica su dimensión social al enfatizar las relaciones humanas. James D. Mooney se refirió al enfoque ingenieril, es decir, al problema de dirigir el esfuerzo humano para lograr un objetivo; mientras Mary Parker Follet estableció una teoría administrativa: que cualquier sociedad duradera y productiva debe estar fundada en el reconocimiento de los deseos motivacionales del individuo y del grupo.

Para Chester I. Barnard la organización es un sistema de actividades conscientemente coordinadas donde el ejecutivo es el factor estratégico. James Burham afirmó que la sociedad capitalista iba a ser reemplazada por la administrativa, donde los administradores ocuparían los puestos más importantes, y el Estado los medios de producción. Lyndall Urwick trató de demostrar que la cantidad de conocimientos sobre administración es lo suficientemente grande para hacerla más científica y más unida como campo de estudio. Su obra cristalizó los conceptos similares que se habían desarrollado independientemente dándoles más confiabilidad y sistematización.

Después de la Segunda Guerra Mundial el pensamiento administrativo atravesó una etapa caótica debido a que muchos autores enfatizaron distintos aspectos teóricos y prácticos que no siguieron un orden. En este contexto, el primer análisis crítico sobre la confusión y el desorden de la teoría administrativa fue el artículo de Harold Koontz "La jungla de la teoría administrativa" (1957). En esta época también comenzaron a formarse escuelas del pensamiento administrativo con el objeto de estructurar adecuadamente los conocimientos que hasta esa fecha habían sido expuestos. A continuación se destacan algunas de sus características más importantes:

La primera es la Escuela Científica a la que pertenecen Taylor, los Gilbreth, economistas como Adam Smith, W.S. Jevons y James Mill; Charles Babbage y Robert Owen, entre otros. La segunda Escuela es la del Comportamiento, ya que se centra en el estudio de los individuos, a ella pertenecen Hugo Mustenberg, Henry L. Gantt, Elton Mayo, Mary Parker Follet, Oliver Sheldon y Chester I. Barnard. La Escuela del Proceso Administrativo conjunta las aportaciones de Fayol y Mooney, por ejemplo. Finalmente, la Escuela Cuantitativa comprende a aquellas que ven en la administración una gran cantidad de toma de decisiones basadas en el análisis cuantitativo.

Los principios que defiende cada escuela no son dogmas exentos de crítica constructiva y aportaciones, representan excelentes elementos para administrar científicamente; su desarrollo y mejoramiento dependerán de la continuidad en el estudio y de su aplicación en la práctica profesional en una relación dialéctica e incesante. El maestro Ramiro Carrillo Landeros, en su obra "Metodología y Administración" defiende la científicidad de esta última con base en los siguientes argumentos: las características de toda ciencia son objetividad, racionalidad, sistematización y verificación de los conocimientos inherentes a su campo de acción, en este sentido, la administración desprende sus conocimientos de una realidad que se convierte en su contexto más importante y trata de captar fidedignamente sus propiedades, relaciones, vínculos y leyes que la rigen, satisfaciendo con propiedad el requerimiento de objetividad.

Es racional porque de acuerdo con la realidad imperante propone y formula postulados que puede fundamentar en la práctica y permiten conseguir determinados fines. Es sistemática porque sus principios y enunciados integran de manera lógica un cuerpo teórico de conocimientos (Teoría de la Administración), que pueden ser comprobados y verificados en la práctica contrastándolos y adecuándolos con los hechos reales. A pesar de ser una ciencia joven en constante proceso de integración, tiene un campo de acción muy amplio que facilita su interpelación permanente con otras ciencias. Su objeto de estudio consiste en orientar las actividades y esfuerzos de un grupo de individuos que se organizan con un propósito común, el cual sería imposible lograr individual y aisladamente.

Finalmente el maestro Carrillo concluye que los principios de esta ciencia pueden ser aplicados en el ámbito público y en el privado con los mismos resultados. El primero es el espacio donde actúan los órganos del Estado para el logro de sus fines, su objetivo es satisfacer demandas de interés colectivo y promover el bienestar común con base en lo que la ley le ordena. En el ámbito privado actúan aquellas empresas e instituciones que persiguen fines de lucro, y hacen todo aquello que la ley no les prohíbe. Es el espacio de los particulares por excelencia.

1.3.1 La administración pública.

Para que el Estado alcance la realización del bien público es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se logra con la acción del gobierno para dirigir y orientar los órganos públicos, la administración pública y la obediencia de los gobernados respecto a las órdenes gubernamentales. Para establecer una relación coherente e integral entre los conceptos Estado, gobierno y administración pública es posible afirmar que si el gobierno es el Estado en acción, la administración pública es el Gobierno en acción. La ciencia política, el derecho administrativo y la teoría de la administración han aportado criterios importantes para definirla. El más sencillo es el que la explica como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado. Para complementar dicha definición existen otros enfoques que exponen lo siguiente:

- a) Es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de las instancias del gobierno: federal, estatal y municipal; y de las diferentes entidades públicas como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.
- b) El enfoque estructural la define como la agrupación e integración de las dependencias y entidades tuteladas por el Poder Ejecutivo y constituyen los medios para conseguir los propósitos del Estado.
- c) El criterio formalista la explica como una estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado a partir de disposiciones jurídico-administrativas que la sociedad comparte y acepta.
- d) Es un cuerpo teórico de conocimientos sobre todo el contexto general de las unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno.

La política determina los fines, objetivos y metas, mientras que la administración marca los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la administración provee. La administración pública encuentra su razón de ser en el servicio público canalizado a la ciudadanía, con respeto, responsabilidad y compromiso.

1.3.2 La administración pública mexicana.

Está organizada con base en el artículo 90 constitucional, el cual la divide en centralizada y paraestatal; así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1997 que organiza, determina y distribuye de forma específica las funciones para cada Secretaría y el Departamento del Distrito Federal. Actualmente existen 17 Secretarías y un Departamento, que corresponden a la Administración Pública Centralizada. Las primeras son órganos subordinados directamente al titular del Poder Ejecutivo y se encargan de los asuntos administrativos; cumplen funciones de carácter político y normativo a nivel nacional. El DDF tiene el mismo rango pero su alcance es local. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos corresponden a la organización descentralizada o paraestatal.

Dentro de la forma centralizada se encuentra la desconcentración administrativa, entendida como la actividad ejercida por las secretarías y departamentos administrativos. Está fundamentada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su objetivo es que las actividades que realizan se otorguen en los lugares establecidos regional o sectorialmente por un lado; por el otro, se establecen unidades administrativas para apoyar las funciones sustantivas de las secretarías y departamentos.

La descentralización administrativa se explica de acuerdo con dos vertientes: la primera a través de organismos e instituciones denominadas paraestatales; y la segunda por la transferencia de recursos y estructuras hacia los estados. Una tercera es la transferencia de sistemas y procesos a la administración privada (concesiones). No se transfieren los bienes, únicamente los derechos. Descentralizar no significa independizar, sino únicamente atenuar la jerarquía administrativa, porque el poder central sigue conservando facultades de vigilancia y control. Esta forma de administración puede ser por región territorial apoyada en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales; y técnica o por servicio que se refiere al manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

En este orden de ideas, para que el ejecutivo federal pueda intervenir conforme a las leyes en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, fueron agrupadas en sectores de acuerdo con el objeto de cada una y la esfera de competencias bajo una coordinadora de sector que tutela y armoniza las acciones y el desempeño de las entidades paraestatales para racionalizar el quehacer público. La sectorización es un sistema de trabajo, algunos de sus objetivos son: ordenar a la administración pública paraestatal para coordinar y controlar mejor las entidades que la integran; elevar su eficiencia y fortalecerlas como instrumento básico del Estado rector del desarrollo; convertir a las paraestatales sectorizadas en un instrumento para la implantación de políticas sustantivas que realizan las dependencias centralizadas y modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

Dentro de este esquema, las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal son coordinadoras o cabezas de sector, exceptuando a la de Marina y la Contraloría, ya que esta última y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son entidades de apoyo global y orientación; tienen funciones normativas, de vigilancia y asistencia técnica. En las entidades paraestatales coordinadas se producen las funciones operativas; y en las dependencias del ejecutivo, las normativas, de control y evaluación sectorial. En conjunto atienden todas las demandas que se generan en la sociedad, mismas que pueden ser de carácter económico, político, cultural, educativo, demográfico, etc. En la capital del país, como sede de los poderes de la Unión, el DDF es el órgano encargado de procurar el bien común a sus habitantes y contribuir con el resto de la administración pública federal para realizar los fines del Estado.

CAPITULO DOS. EVOLUCION DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (ZMCM)

Explicar el crecimiento poblacional es tarea difícil por el conjunto de variables que involucra; por ello, tomar en cuenta únicamente las cifras o los porcentajes -que son indispensables pero no suficientes-, originaría un análisis lineal y simplista, porque como todo hecho social necesita ser analizado a partir de la interacción dinámica de sus aspectos económicos, políticos, administrativos, demográficos y culturales. Para evitar sesgos se debe realizar un tratamiento interdisciplinario y de él derivar un diagnóstico objetivo, completo y coherente sobre sus principales causas en la zona metropolitana de la ciudad de México.

La dinámica demográfica nacional está determinada por la fecundidad, la mortalidad y la migración interna e internacional; se caracteriza por su volumen, crecimiento, estructura y distribución, que provocan una organización diferente del espacio territorial de acuerdo con su dimensión y densidad. El fenómeno se ha registrado durante muchos años en la ciudad de México hasta formar lo que hoy se conoce como zona metropolitana (ZMCM). En ella los aspectos urbanos, de

infraestructura, comercio, empleo, servicios y hasta especulativos se relacionan con la participación del gobierno en sus instancias y con sus funciones de administración, regulación y gestión de procesos políticos y sociales, por lo tanto, la solución de sus retos exige imaginación, compromiso social y voluntad política. A fin de no caer en confusiones sobre el tema es conveniente explicar algunos conceptos importantes que se abordarán en este apartado:

Ciudad.- Es la expresión más acabada del grado de civilización alcanzado por el hombre como ser social, por ello su origen se remonta a la historia de la humanidad. Los cambios que ha sufrido su estructura coinciden con las diferentes fases del desarrollo de los asentamientos humanos, que a su vez han determinado ciertas características que continúan identificándola hasta hoy. En el cuarto milenio a. de C., los excedentes de la producción agropecuaria, la existencia de alguna forma de escritura, las primeras formas de división del trabajo y el uso de los metales, favorecieron el desarrollo urbano.

En esa época la ciudad surgió como un grupo de individuos que no buscaban únicamente satisfacer sus necesidades básicas, también desarrollaron las matemáticas, astronomía, religión y administración. Ejemplo de esas ciudades fueron Ur y Babilonia. En Egipto la ciudad se constituyó por los motivos expresados y también por razones políticas, su localización fue alrededor de las fuentes de recursos naturales (agua fundamentalmente) y cerca del lugar que el Faraón había elegido para su tumba; en ellos habitaban quienes construían el mausoleo hasta que éste moría, después lo abandonaban.

Los griegos desarrollaron sus ciudades-Estado con un núcleo urbano habitado por los gobernantes, sacerdotes e intelectuales, rodeado por comunidades agrícolas. Aunque la ciudad dependía del campo, ambos estaban unidos y equilibrados. Entendían a la ciudad como el centro unificador del arte, la cultura, y la política; ahí existía tiempo para la reflexión intelectual y el deleite estético. Desarrollaron el gimnasio y el teatro, además promovieron dos corrientes de desarrollo urbano: la forma urbana planeada y el modelo que restringió los límites de crecimiento. Los componentes urbanos eran la acrópolis o centro religioso, el ágora, los puertos, muelles y barrios residenciales. El urbanismo griego influyó directamente en el

romano, sobre todo en las técnicas de construcción y suministro de servicios públicos. Con base en ello, esa cultura desarrolló el primer sistema urbano diferenciando las ciudades militares, comerciales, productivas y administrativas con la preeminencia de Roma como capital del imperio. A medida que el sistema se consolidó se creó el Ayuntamiento como el exponente del gobierno y la administración local.

Para los islamitas la ciudad era el centro del universo, de ahí que su estructura urbana fuera circular; en el centro se encontraba la mezquita, "paraíso terrestre" y símbolo del poder universal del príncipe.

En la época feudal los nuevos centros de población surgieron en aquellos lugares donde se podían desarrollar actividades económicas importantes, como la minería, la agricultura y el comercio. De acuerdo con la estructura organizacional existieron dos tipos de ciudades: la de los señores feudales y las de Dios. Posteriormente, durante los siglos XV al XVIII la concepción barroca y renacentista buscó la distribución sistemática de los asentamientos y las comunicaciones facilitando el desarrollo de diversas actividades que no respetaron límites. Las capitales se erigieron como los centros hegemónicos de acuerdo con la política centralista de los estados europeos y fueron adaptadas según las necesidades y caprichos de la burocracia.

La Revolución Industrial transformó las estructuras sociales, económicas y tecnológicas caracterizando a la ciudad como "moderna" debido a las nuevas formas de organización laboral, el desarrollo del transporte, el incremento de la natalidad y los movimientos migratorios a las zonas urbanas; los tipos de edificios, uso de suelo diferente y la diversificación de las funciones urbanas. En este periodo, la ciudad abrigó el desarrollo de un sistema urbano-industrial y representaba el espacio más importante para el auge comercial de la época, así como el escenario de la lucha de clases donde se evidenció el poder del capital para estructurar la trama urbana, mantener el control y demostrar su poderío.

Con base en este sintético panorama sobre la evolución de la ciudad es posible distinguir una constante: desde sus orígenes ha sido el núcleo centralizador por excelencia del poder político, económico, y cultural de las distintas civilizaciones. En este sentido, no es únicamente un sistema social localizado en un espacio geográfico determinado, es el espacio creado por el hombre para vivir en sociedad, donde es posible generar funciones de producción, distribución y consumo; la ciudad permite la interacción y la interdependencia de sus habitantes, genera, desarrolla y transmite cultura, contribuyendo así a su bienestar y al de todo un país.

La definición de "ciudad" está determinada por el grado de urbanización y el número de habitantes, sin embargo, las delimitaciones varían de un país a otro según la disciplina que la estudie y el método utilizado. Actualmente existen más de 30 criterios que dificultan las comparaciones universales. Algunos de ellos son los siguientes:

- "Según el estudio de las Naciones Unidas, una población es urbana cuando reúne por lo menos 2000 habitantes.
- Los estudios realizados en Francia resaltan el factor de la densidad y la continuidad. Un núcleo central (ciudad) concentra los municipios urbanos habitados al menos por 2000 habitantes y las viviendas no están separadas por más de 200 metros.
- En los Estados Unidos, hasta los años 50 una población urbana era aquella que reunía 2500 o más habitantes. Posteriormente las zonas urbanas comprendieron un lugar central con 50,000 o más.
- En Japón el mínimo urbano debe ser de 30,000 habitantes, ya sea concentrados en una sola ciudad o por la sumatoria municipal.
- En México, el Censo General de Población y Vivienda 1990 establece como límite inferior 2500 habitantes para definir oficialmente una ciudad.¹⁵

¹⁵ Sobrino, Jaime. Gobierno y administración metropolitana y regional, p. 23

Asentamiento humano. La LGAH lo explica como el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en una área físicamente localizada considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran. (LGAH art. 2o-II).

Distrito Federal y Ciudad de México. Cuando el país adoptó el sistema federal de gobierno necesitó una sede que albergara a los Poderes de la Unión, y esta fue la ciudad de México, misma que se convirtió en su capital y en el Distrito Federal. Los antecedentes de esta disposición se encuentran en la Constitución Política y en los Tratados de Córdoba de 1814 y 1821, respectivamente. Tiempo después, la promulgación de la Constitución de 1824 y el decreto del 18 de noviembre del mismo año reafirmaron la configuración de la Federación Mexicana y la ubicación del Distrito Federal como unidad política en la ciudad de México.

Area Urbana. En términos generales se entiende como la ciudad central más el área contigua edificada, habitada o urbanizada, donde los usos de suelo no son agrícolas y se extiende hacia todas direcciones hasta que los terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua la interrumpen. Está habitada por una población que por sus características geográficas, sociales y económicas merece el mismo calificativo. Sus contornos no corresponden con los límites políticos y administrativos de la ciudad debido a su forma irregular, por ello también se la conoce como "mancha urbana". En ella se desarrollan actividades variadas, por ejemplo, entre las básicas están la producción (incluida la agricultura), el consumo, intercambio y gestión; algunas se concentran en uno o varios puntos, otras se extienden en toda el área, como la habitación y los servicios de primera necesidad.

El área urbana es una manifestación territorial cuyo origen está en la concentración y expansión del dominio socioeconómico y político que ejerce la ciudad central sobre su periferia; y de la incapacidad de ésta para abastecerse de bienes y servicios necesarios con el fin de desarrollarse y crecer de manera autónoma y equilibrada. Algunas de sus características más importantes son:

- a) "El tamaño mismo de la ciudad central,
- b) Participación de la periferia en la dinámica demográfica,
- c) Especialización de actividades en las diferentes unidades urbanas que componen el área metropolitana,
- d) Ritmo de crecimiento y expansión física acelerados,
- e) Progresiva terciarización de actividades."¹⁶

Zona Metropolitana. Envuelve al área urbana, es la extensión territorial que incluye a la ciudad, las unidades político-administrativas contiguas y otras unidades con características urbanas, por ejemplo, los lugares de trabajo o de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas que tienen la necesidad de mantener una interrelación diaria y directa con la ciudad capital; por tal motivo, en ella se desarrolla una compleja red de relaciones sociales, económicas, políticas, administrativas y culturales debido a la misma naturaleza y heterogeneidad de su conformación. "Existen dos procesos que pueden originar una zona metropolitana:

- a) **Metropolización central:** cuando la ciudad central rebasa los límites municipales, sumando a ella otros municipios y en las localidades periféricas no habita más del 30% de la población metropolitana, sin embargo, estas pueden desarrollar subcentros o lugares alternativos de concentración de actividades.
- b) **Metropolización bifuncional:** cuando dos localidades de tamaño similar crecen conjuntamente hasta formar un solo conglomerado urbano y no predomina ninguno de los lugares centrales. "El proceso de metropolización no es sólo el aumento en el tamaño y densidad de las aglomeraciones urbanas. Es además, la difusión, organización y jerarquización de actividades y funciones en el espacio".¹⁷

¹⁶ Castells, Manuel. La cuestión urbana, p. 28-32

¹⁷ *Ibidem.* p. 28

Proceso de Metropolización. Se identifica con la dinámica de crecimiento de las zonas metropolitanas. Cuantitativamente se puede explicar comparando los niveles de concentración relativa que adquieren estas zonas. Existen algunos aspectos que se consideran claves para determinar cuándo un país cambia su carácter urbano a uno metropolitano, entre los más importantes destacan:

- a) "Tasas de crecimiento demográfico superior al promedio urbano,
- b) Concentran más del 40% de la población nacional y
- c) Dominan todo el sistema urbano del país en cuestión."¹⁸

Megalópolis. Es la unión física y funcional de dos o más zonas metropolitanas debido al aumento de las ciudades existentes, y la aparición de otras afectando su forma, estructura y tamaño original. Transforma el territorio, aumenta al máximo la complejidad de las interrelaciones sociales, económicas, culturales, políticas y administrativas con la consecuente dificultad para tomar decisiones.

Conurbación. Identifica la absorción física y funcional por el área urbana de las localidades próximas a ella. También se entiende como la unión de dos o más áreas urbanas que pertenecen a distintas jurisdicciones políticas y administrativas, por ejemplo la ciudad de México y los municipios más cercanos. Es importante aclarar que puede existir integración funcional y no física, lo cual no impide el flujo de personas, vehículos y mercancías, principalmente. La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 20 determina que cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en dicha ley.

¹⁸ Sobrino, Jaime. Op. Cit, p. 46

Urbanización. Es un cambio de mentalidad que transforma las estructuras rurales en urbanas y se caracteriza por la división social del trabajo, desarrollada a tal grado que logra transferir la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; la utilización de la tecnología moderna en los procesos de producción; la diferenciación social y política entre el campo y la ciudad, y porque da origen a esta última, multiplica su número y aumenta el tamaño de las que ya existen. Dentro de este proceso, las variables espaciales y demográficas dependen de los procesos económicos y políticos. "La urbanización es un proceso social, global, de gran escala y cuya dinámica se sitúa en un contexto de interrelaciones que implican un amplio espectro de variables, estructuras y procesos. La dinámica demográfica de la población que ocupa el espacio y lo transforma en territorio mediante formas distintivas de uso y apropiación es el fenómeno más directamente implicado en el proceso de urbanización".¹⁹

Centros de población. Son áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos. (LGAH art. 2o-III)

Desarrollo regional. Es el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales. (LGAH art. 20-VII)

Desarrollo urbano. El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. (LGAH art. 2o-VIII)

Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. (LGAH art. 2o-XIV)

¹⁹ Atrio, Raúl; Batán, Jorge. Urbanización, estructura urbana y dinámica de población, p.30

Zonificación. Se refiere a la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo. (LGAH art. 20-XXI)

A continuación se presenta por periodos un estudio del crecimiento poblacional y el proceso de urbanización en la ciudad de México, mismo que a través de los años ha impactado severamente en los municipios más cercanos del Estado de México conformando la zona metropolitana e incluso, en otros estados del centro del país causando estragos en la calidad de vida de sus habitantes, dificultad para gobernar, insuficiencia de los servicios públicos, especulación en el uso del suelo, entre otros problemas.

2.1 La dinámica del centro de la ciudad y las delegaciones, 1900-1940

Al principio del presente siglo la política porfirista marcó las pautas más importantes de la vida nacional en lo político, social, económico, cultural y demográfico. Dentro de este último punto, el factor clave para el desarrollo urbano en México fue la evolución de la actividad económica, porque el mercado exterior se combinó con la explotación minera y con el desarrollo de los puertos y los ferrocarriles nacionales, apoyando el surgimiento y expansión de amplios mercados regionales en centros urbanos del norte e interior del país. "La tasa de urbanización media anual fue de 2.2% en la primera década del siglo; en las dos siguientes representó el 1.5 y 3.6% anual respectivamente."²⁰

El sistema de relaciones laborales en las haciendas porfirianas es otro factor que explica la presencia de bajos porcentajes. Los campesinos que vivían y trabajaban en ellas contraían enormes y crecientes deudas, que por su situación económica no podían pagar y en consecuencia tampoco era posible abandonar sus lugares de trabajo. De esta manera se frenó el flujo migratorio hacia las

²⁰ Soberanes, José Luis. La reforma urbana, p. 22

ciudades, sobre todo a la de México.

En aquellos años el aislamiento en que se encontraba la población rural también influyó para frenar la migración campo-ciudad. Las cifras disponibles muestran que en 1910 existían "12.1 millones de personas dispersas en más de 70 mil localidades, es decir, 80% de la población total"²¹. En este periodo, la ciudad de México se consolidó como el núcleo centralizador del poder político de Porfirio Díaz gracias a la presencia de factores económicos y políticos de naturaleza interna y externa que la convirtieron en el principal lugar de intercambio comercial, de consumo, y en el centro de atención y publicidad a nivel nacional. La época del porfiriato caracterizada por la estabilidad y el crecimiento económico que generó en beneficio de unos cuantos, marcó el inicio de la expansión física de la ciudad de México.

En 1910, al estallar el movimiento revolucionario, las ciudades crecieron significativamente porque la gente emigraba buscando un refugio para protegerse de la violencia y la inseguridad que reinaba en todo el país. El periodo posrevolucionario se caracterizó por la importancia concedida a la ciudad de México y a otros centros urbanos. Cuando terminó el movimiento armado la ciudad creció continuamente, su ritmo de expansión se aceleró a partir de la década de los 30 debido a la industrialización. En ella se registró "50% del aumento total de la población urbana así como la diversificación y el fortalecimiento de sus actividades económicas, políticas, administrativas, sociales y culturales."²²

La década de los 30 comprende la primera etapa de metropolitismo que se inició en 1900 "... cuando siendo una urbe relativamente pequeña de 345 mil habitantes en 1900, pasa a 1 millón 29 mil en 1930. El área urbana propiamente dicha registró una tasa de crecimiento de 3.3% anual, mientras que el D.F. lo hacía a 2.6%. En 1930 inicia el proceso de expansión hacia las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco, que absorbieron 2% de la población, y en la parte central residía el 98% restante".²³ Así comenzó el crecimiento hacia las

²¹ Ibidem.

²² Ibidem. p. 23

²³ Garza, Gustavo. "El carácter metropolitano de la urbanización en México", p. 53

delegaciones que rodean al centro de la ciudad, la descentralización del comercio, los servicios y la población del centro hacia la periferia. Aunque se expandió exclusivamente dentro del territorio del D.F. en sus límites hacia el norte, fue un proceso constante que abarcó 20 años: de 1930 a 1950, mismo que representa la culminación del crecimiento de la ciudad de México y la prepara para continuar con su dinámica poblacional.

A partir de 1940 México inició una forma de vivir diferente: la actividad económica se apoyó en la economía internacional, la sustitución de importaciones y en un esquema agrícola de exportación, de tal manera que el país abandonó paulatinamente su imagen rural para convertirse en urbano, incluso la principal característica de este periodo es que el ritmo de urbanización disminuyó debido a la recesión económica mundial que afectó el crecimiento industrial de México y sus exportaciones.

La política de reparto agrario emprendida por el entonces presidente Lázaro Cárdenas, frenó en gran medida los flujos migratorios hacia las ciudades porque consolidó y estabilizó el mercado interno en el campo. "En términos demográficos la población urbana pasó entre 1900 y 1940 de 1,435,000 personas a 3,928,000, es decir creció casi un 200%, mientras que la rural aumentó de 12,172,000 habitantes a 15,721,000 por lo que su incremento fue de sólo 29%. En términos relativos, mientras que a principios del siglo 10.6% del total de la población habitaba en las ciudades, 40 años después el porcentaje era de 20. El número de ciudades creció en este periodo de 33 a 55".²⁴

La historia del crecimiento poblacional se desarrolla de manera importante en 1940, de hecho investigadores destacados lo identifican como un periodo de inflexión en el proceso de urbanización del país porque la población urbana y total crecieron significativamente, y el grado de urbanización (entendido como el porcentaje de población total que vive en localidades de 15,000 habitantes. Cuando la tasa supera el 50%, se dice que el universo de estudio es preferentemente urbano) según demuestra el estudio de José Luis Soberanes tuvo el siguiente comportamiento:

²⁴ Sobrino, Jaime. Op. Cit., p. 24

AÑO	GRADO DE URBANIZACION
1940	20 %
1950	28 %
1960	36.5%
1970	44.9%
1980	52.7%
1990	57.5%

En el cuadro se presenta el grado de urbanización del país medido como el porcentaje de población que vive en localidades con más de 15,000 habitantes. Fuente: Soberanes José Luis. Op. Cit., p. 28

Las razones que explican el crecimiento elevado son: la disminución considerable de la mortalidad general y la invariabilidad de la tasa de fecundidad (siempre elevada). El gasto público destinado a programas y acciones institucionales en materia de salud, educación, obras de infraestructura y ampliación de servicios médicos también disminuyeron la mortalidad, por ejemplo la institucionalización de los servicios de salud pública en 1943 con la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Instituto Mexicano del Seguro Social, mientras que la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado en 1960 contribuyó a fortalecer la infraestructura médica.

La elevada tasa de fecundidad no disminuyó porque las condiciones sociales y económicas del país no influyeron lo suficiente para que las parejas redujeran el número de hijos. La familia numerosa era un medio para alcanzar mayores niveles de bienestar porque éstos se incorporaban desde pequeños a los negocios y/o trabajos familiares aportando cierto ingreso, al mismo tiempo que acrecentaban su patrimonio; además, la posición pronatalista del Estado -cuyo papel es determinante para el desarrollo de las ciudades- no cambió. El aborto era la única práctica prohibida (se penalizó en 1931), al mismo tiempo existía una corriente opuesta a la limitación de los nacimientos.

Los políticos y científicos de la época se preocuparon por la escasez de habitantes aún más al notar la disparidad demográfica entre México y Estados Unidos: "el primero tenía 20 millones y el segundo 130"²⁵, por ello promovieron acciones para incrementar el ritmo, crecimiento y densidad de la población. Estaban convencidos que era indispensable para el desarrollo social y económico del país.

2.2 El crecimiento de las delegaciones periféricas, 1940-1970

En 1940 "...80% de la población residía en áreas no urbanas. En la zona metropolitana de la ciudad de México vivían 1.8 millones de personas, casi 10 veces menos la población que habita esta área en la actualidad...41% era menor de 15 años. El 55.8% tenía entre 15 y 64 años y sólo el 3% contaba con 65 años de edad".²⁶ De 1940 a 1950, el crecimiento de la población urbana se debió más a la migración que al número de personas que nacía en las ciudades. El acelerado proceso de urbanización se explica con base en el modelo de sustitución de importaciones, porque de 1930 a 1950 las divisas que generó la agricultura financiaron el desarrollo de la industria acelerando la concentración demográfica.

La industria se aglutinó en las ciudades porque reunían los factores esenciales: mano de obra, mercado, materias primas y medios de transporte, a su vez atrajo nuevos o más servicios avivando la urbanización. Tales hechos propiciaron el inicio de una etapa de expansión acelerada del área urbana con una población de "26.5 millones de habitantes, y la tasa de crecimiento demográfico se incrementó a casi 3% anual".²⁷ En los círculos políticos y académicos existía conciencia de esta situación, pero aún no se concebía como un obstáculo al desarrollo, ni se la consideraba prioritaria porque la atención se concentraba en la industria, el desarrollo económico, la tecnología y los recursos naturales, confiando plenamente en ellos para resolver cualquier problema.

²⁵ Alba, Francisco; Cabrera, Gustavo (comps.). La población en el desarrollo contemporáneo de México, p.31

²⁶ *Ibidem*, p. 30

²⁷ *Ibidem*, p. 32

El crecimiento poblacional acelerado ocasionó el surgimiento de colonias, y ante la demanda se multiplicó la oferta de nuevos fraccionamientos que no fueron estructurados adecuadamente alrededor de la ciudad, paralelamente provocaron fenómenos de expansión ilegal en tierras ejidales dentro del territorio del D.F. Durante la década de los 60 principalmente, los migrantes se ubicaron en las colonias céntricas que abandonaron las clases medias y altas cuando se mudaron a zonas residenciales. La ocupación de esos lugares por familias numerosas volvió insuficientes los servicios públicos con que se contaba así como la infraestructura.

La apropiación del espacio y la segregación de los grupos sociales poblaron el occidente y el sur de la ciudad con los grupos de mayores ingresos, el norte y el oriente con los que no gozaban de una situación económica desahogada. Gran parte de estos últimos estaba conformada por emigrantes que provenían de las zonas más empobrecidas del país con escasas oportunidades para ocupar una mejor posición en la estructura social. En 1950 se privatizaron extensos terrenos urbanos para construir fraccionamientos residenciales; en la mayoría de los casos el proceso fue ilegal porque la disolución de tierras ejidales favoreció a las clases de mayores ingresos. Algunos especuladores de bienes raíces privatizaron tierras destinadas al mejoramiento agrícola propiedad del gobierno. Esas tierras carecían de servicios y las vendieron a la gente más pobre. La colonia Ramos Millán y las colindantes al aeropuerto son un ejemplo de los asentamientos humanos creados durante la década de 1950.

"A partir de este periodo, la ciudad, por ser la entidad gestora de la vida colectiva, emerge como ámbito de conflicto y como escenario de intereses contrapuestos, construyéndose mediante los diversos recursos de la informalidad. El habitante sin tierra, el especulador inmobiliario y diversas instancias partidistas gubernamentales se convierten en los verdaderos hacedores de la periferia urbana".²⁶

²⁶ Sandoval Arriaga, Alfonso. "Algunas reflexiones sobre la transformación del sector rural y su relación con la dinámica poblacional", en *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, p. 206

De 1950 a 1960 se produjo un fenómeno diferente al de 1940-1950, según Luis Unikel "el crecimiento natural (entendido como el exceso de nacimientos sobre defunciones) de la población superó al de la migración, pues la primera representó el 63.9% del crecimiento total urbano. Este cambio se explica con base en el aumento de las tasas de crecimiento natural de las ciudades que fue del 2.0% anual entre 1940 y 1950 pasando al 3.1% de 1960 a 1970. Esto produjo 5.68 millones de personas que se sumaron a la población urbana por crecimiento natural y 2.75 millones por migración, lo que representa el 67.6% y el 32.4% respectivamente del crecimiento urbano total."²⁹

En 1964, el regente de la ciudad Ernesto P. Uruchurtu prohibió nuevos asentamientos o fraccionamientos dentro del D.F., sin embargo la medida produjo efectos contrarios, como el desorden en el desarrollo de la ciudad, pues mucha gente se fue a vivir a los municipios vecinos del Estado de México. "De 1960 a 1970, los municipios de Netzahualcóyotl, La Paz, Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan consolidaron el proceso metropolitano en el Estado de México y comprendieron 20.4% de la población total de la zona metropolitana"³⁰. Hacia la salida a Querétaro se construyó ciudad Satélite, y poco después otros fraccionamientos como Bosques de Echegaray y Jardines de San Mateo. Esto también fue propiciado por la construcción del anillo periférico que conecta la ciudad de norte a sur.

Por su parte, las mayorías que percibían ingresos bajos constituidos por migrantes o grupos expulsados del centro de la ciudad debido a proyectos de reordenación urbana como Nonoalco Tlatelolco o las ampliaciones de Reforma y Pino Suárez, adquirieron pequeños lotes en el disecado Vaso de Texcoco, o en colonias populares irregulares de Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan. La acentuada demanda aunada a la especulación de los fraccionadores, hizo que los años 60 naciera ciudad Netzahualcóyotl. Este municipio es uno de los mejores ejemplos de crecimiento popular, así como buena parte de la delegación Iztapalapa. Sus características principales son: la irregularidad en la tenencia de la tierra y un esquema de apropiación donde primero se asienta la vivienda y después se

²⁹ Unikel Spector, Luis. El desarrollo urbano en México, T. I p. 58

³⁰ Ward M., Peter. México: una megaciudad, p. 72

introducen los servicios básicos. Con el paso del tiempo, ciertas áreas y avenidas se han dedicado a los servicios tanto de oficinas como de comercios.

El crecimiento repentino de la ciudad hizo que aumentara la demanda por terrenos para habitación, escuelas, industrias etc. La escasez de lotes de tamaño y ubicación adecuadas aumentó el valor de la tierra en zonas céntricas y presionó para crear más áreas urbanas. El incremento en el número de vehículos y viajes entre distintas zonas de la ciudad fue una consecuencia lógica de la expansión física a la cual colaboró y lo sigue haciendo hasta la fecha, una política de subsidios al transporte público y privado en la capital. En 1970 se estimó una población de "...50 millones de habitantes, y la tasa de crecimiento demográfico se calculó en 3.3% anual. En 20 años de 1950 a 1970 se duplicó. La esperanza de vida al nacer fue de 62 años y la tasa global de fecundidad fue de seis hijos. Entre 1960 y 1970 sólo se ganaron 3 años en la esperanza de vida al nacimiento mientras que los niveles de fecundidad permanecieron elevados".³¹

A partir de 1970 disminuyó la fecundidad en los grupos rurales y urbanos, gracias a la práctica anticonceptiva y a la participación de la mujer en las áreas laborales y escolares que transformó su papel social, porque la maternidad dejó de concebirse como la única forma para legitimar y justificar su condición como tal, asimismo, empezó a gestarse una fuerte preocupación por el costo de la manutención de los hijos dada la situación económica por la que atravesaba el país. Desafortunadamente no sucedió lo mismo en las áreas rurales donde la gente es sumamente tradicionalista y religiosa, ahí la decisión de tener hijos está determinada por un criterio de inversión en lugar de costo, "...la fecundidad continúa siendo elevada ahí donde se vive en el límite de la subsistencia, donde los niveles de escolaridad son precarios y hay una escasa participación en la actividad económica de la madre, o bien, donde el ámbito laboral no se encuentra diferenciado del ámbito doméstico como en las actividades económicas tradicionales".³²

³¹ Unikel Spector, Luis. Op. Cit., p. 44

³² Béjar Navarro, Raúl, Hernández Briggs, Héctor. "Desigualdad social y población", En La población en el desarrollo contemporáneo de México, p. 235

Otros factores que impactaron positivamente en el descenso de la fecundidad fueron la Ley General de Población de 1970 que buscó regular los fenómenos demográficos, la disponibilidad de información sobre métodos anticonceptivos, la institucionalización de los servicios de planificación familiar, la legitimación pública del principio de regulación de la fecundidad y la existencia de las condiciones adecuadas para modificar la práctica reproductiva, el discurso médico que buscaba crear conciencia sobre el tema del crecimiento poblacional, el deterioro de la economía familiar, la salud de la madre y el hijo, entre otros. De esta forma, se desarrolló una ideología nueva sobre el comportamiento reproductivo influida por las crisis agrícola y económica que padecía la población a nivel nacional.

2.3 La formación de la megalópolis, 1980-1990.

“En 1980 la ciudad de México absorbió 20.8 y 37.0% de la población total y urbana del país respectivamente, colocándose por encima de los centros urbanos, incluso su población se mantuvo 6 veces mayor que la de Guadalajara, segundo lugar a nivel nacional desde 1960³³. El XI Censo General de Población y Vivienda realizado en 1990 demostró que la tasa de crecimiento natural y el volumen de población quedaron por debajo de las proyecciones realizadas, sin embargo diferentes grupos de la sociedad cuestionaron la veracidad de las cifras dadas a conocer por el INEGI. Concretamente, la población censal de México en ese año se estimó en 81 millones de habitantes con una tasa anual de crecimiento del 2%.

De acuerdo con esas cifras si la población mantiene constante su ritmo de crecimiento se duplicará en 35 años, de hecho, en medio siglo se ha multiplicado por cuatro, consecuentemente los gastos y las obras sociales se han tenido que cuadruplicar, sin embargo el INEGI explicó el descenso demográfico tomando en cuenta la tasa global de fecundidad que indica el número promedio de hijos que tendría un grupo de mujeres al final de su vida reproductiva. Dicha tasa, según el censo descendió de 6.3 en 1973 a 3.8 en 1986 como producto de las campañas

³³ Soberanes, José Luis. Op. Cit., p. 26

anticonceptivas, el aumento de la edad al tener el primer hijo y la mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

Los movimientos migratorios internacionales contribuyeron a disminuir el crecimiento demográfico, aunque es difícil determinarlos con exactitud por las modalidades de los flujos. El motivo fundamental es participar en las labores agropecuarias en el sur de los Estados Unidos en virtud de la falta de oportunidades que como resultado de la crisis económica provocada entre otras cosas por las políticas neoliberales instauradas a partir de 1982, dan como resultado crecientes índices de desempleo, cuya repercusión en el sector rural no sólo es grave sino alarmante, pues agudiza la carencia de recursos materiales y humanos. El campo mexicano continúa recibiendo los impactos de las crisis económicas deteriorando cada vez más los niveles de vida de sus habitantes.

La zona metropolitana de la ciudad de México recibe flujos de inmigrantes pauperizados de origen rural, y esto se debe en gran medida, a la exagerada concentración de las actividades políticas, administrativas, financieras; a la ampliación y modernización de la infraestructura urbana y a la centralización de los servicios públicos y privados de salud, educación y cultura principalmente. Lo anterior impacta severamente y representa un enorme reto para el gobierno federal y municipal, más cuando el mismo fenómeno dificulta la claridad en los límites político-administrativos, la prestación de los servicios públicos básicos y exige una amplia colaboración y coordinación para atender a una población tan grande, compleja y en constante crecimiento.

Las proyecciones para el año 2000 determinan que la composición de la población económicamente activa se modificará a consecuencia de un mayor grado de urbanización e industrialización derivando en nuevos patrones de localización, la complejidad e incremento en la demanda de los principales servicios públicos. Si la tendencia a la urbanización continúa, se perderán en consecuencia áreas cultivables y habrá un mayor desplazamiento de mano de obra rural. El campo enfrentará una mecanización indiscriminada sujeta a las leyes del mercado, cambios en la tenencia de la tierra con el objeto de formar grandes unidades de producción, lo cual eliminará las posibilidades de crear

empleo en el sector primario e incluso abatir la ocupación en el mismo.

La ZMCM tiende a crecer hacia todas direcciones, especialmente hacia el norte sobre los ejes carreteros México-Querétaro y México-Pachuca; la ciudad de Puebla tiende a conformarse con San Pedro Cholula y San Andrés Cholula, Coronango y Cuauylancingo; Tlaxcala con Santa Ana Chiautempan; Cuernavaca con Temixco, Emiliano Zapata y Jullitepec; Toluca se consolida hacia Zinacantepec, Lerma y Ocoyoacac acelerando la conformación de la megalópolis.

2.4 El monto de la población en 1995

El estudio y análisis del crecimiento poblacional es un esfuerzo constante que exige el perfeccionamiento de los métodos y las herramientas estadísticas, así como la profesionalización del personal responsable, porque es un elemento fundamental y el insumo más importante de las políticas que en la materia instrumenta el gobierno. En tal virtud, después del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, el INEGI, por primera vez en la historia de la estadística censal, y debido a la desconfianza que generaron los resultados de 1990 realizó un proyecto a la mitad del período comprendido entre el XI Censo y el que se realizará en el año 2000. El momento censal se ubicó en la primera semana de noviembre de 1995.

El objetivo del Censo de Población y Vivienda 1995 fue generar información acerca de la población y sus viviendas, actualizar las estadísticas demográficas y socioeconómicas del país; y enriquecer la serie histórica de información sociodemográfica. De acuerdo con los resultados obtenidos en 1995 la población total del país es de "91,120,433 habitantes, de los cuales 44,877,578 son hombres, y 46,242,875 mujeres. El D.F. concentra 8,483,623; 4,073,720 son hombres, y 4,409,903, mujeres"³⁴. Demográficamente la capital del país ocupa el segundo lugar dentro de la jerarquización de las entidades federativas según su

³⁴ INEGI, Op. Cit., p. 85

población total. Su densidad es de 5660/personas/Km 2.

DELEGACION	TOTAL	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	8,463,623	100	4,073,720	49	4,409,903	51
Iztapalapa	1,696,418	20	832,165	9.8	864,253	10
Gustavo A. Madero	1,255,003	14.8	607,576	7.1	647,427	7.6
Alvaro Obregón	676,440	7.8	324,266	8.0	352,174	4.1
Coyoacán	653,407	7.7	308,708	3.6	344,699	4.0
Tlalpan	552,273	6.5	267,358	3.1	284,915	3.3
Cuauhtémoc	539,482	6.3	253,804	3.0	285,678	3.3
Venustiano Carranza	485,481	5.7	231,580	2.7	253,901	3.0
Azcapotzalco	455,042	5.3	218,738	2.6	236,304	2.8
Iztacalco	418,825	5.0	201,202	2.3	217,623	2.5
Benito Juárez	369,848	4.3	164,335	2.0	205,513	2.4
Miguel Hidalgo	363,800	4.2	166,218	2.0	197,582	2.3
Xochimilco	332,222	4.0	163,483	2.0	168,739	2.0
Tláhuac	255,890	3.0	125,768	1.5	130,122	1.5
Magdalena Contreras	211,771	2.5	101,936	1.2	109,835	1.3

Cuajimalpa de Morelos	136,643	1.6	66,153	0.7	70,490	0.8
Milpa Alta	81,078	1.0	40,430	0.4	40,648	0.4

Fuente: *ibidem*.

El Estado de México ocupa el primer lugar dentro de la jerarquización, pues su población asciende a 11,704,934; 5,773,909 hombres y 5,931,025 mujeres, pero su densidad es menor: 545 hab/km². A continuación se presenta la población total por municipio con el fin de obtener la población de la ZMCM en su conjunto.

MUNICIPIO	TOTAL	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
Ecatepec	1,456,438	18.4	720,244	9.1	736,194	9.3
Netzahualcóyotl	1,233,680	15.6	604,718	7.6	628,962	7.8
Naucalpan de Juárez	839,430	10.6	409,217	5.1	430,213	5.4
Tlalnepanitla de Baz	713,180	9.0	349,168	4.6	364,012	4.6
Atizapán de Zaragoza	427,338	5.4	209,801	2.6	217,537	2.7
Cuautitlán Izcalli	417,645	5.3	205,544	3.0	212,101	2.7
Chimalhuacán	411,890	5.2	206,018	2.6	205,872	2.6
Tultitlán	361,350	4.5	178,218	2.2	183,132	2.3
Nicolás Romero	236,985	3.0	117,884	1.5	119,101	1.5
Coacalco de Berriozábal	204,610	3.0	100,134	1.2	104,476	1.3
Iztapaluca	187,593	2.3	93,481	1.1	94,112	1.2
Paz, La	178,574	2.2	88,627	1.1	89,947	1.1
Texcoco	173,081	2.2	86,802	1.0	86,279	1.0
Chalco	175,430	2.2	87,818	1.1	87,612	1.1

Huixquilucan	168,244	2.1	80,016	1.0	88,228	1.1
Tecámac	148,349	2.0	73,316	1.0	75,033	1.0
Zumpango	91,620	1.1	45,904	0.6	45,716	0.6
Tultepec	75,817	1.0	37,542	0.5	38,275	0.4
Chicoloapan	71,347	1.0	35,447	0.4	35,900	0.4
Cuautitlán	57,377	0.7	28,353	0.3	29,024	0.3
Teoloyucán	54,442	0.7	27,091	0.3	27,351	0.3
Acolman	54,369	0.7	26,997	0.3	27,372	0.3
Tepotzotlán	54,358	0.7	26,880	0.3	27,478	0.3
Meichor Ocampo	33,398	0.4	16,568	0.2	16,830	0.2
Atenco	27,937	0.3	13,884	0.1	14,053	0.1
Jaltenco	26,244	0.3	12,962	0.1	13,282	0.1
Nextlalpan	15,047	0.1	7,421	0.09	7,626	0.1
Total	7,895,773	100	3,890,055	48.9	4,005,718	50.1

Fuente: Ibidem. pp. 130-133

POBLACION TOTAL DE LA ZMCM

D.F.	8,483,623	52	4,073,720	25	4,409,903	27
Municipios conurbados (27)	7,895,773	48	3,890,055	23	4,005,718	25
TOTAL ZMCM 1995	16,379,396	100	7,963,775	49	8,415,621	51

Algunos autores destacados realizaron proyecciones para la ZMCM, como Sergio Camposortega, quien afirma que "si la fecundidad disminuye hasta un hijo por mujer a partir del año 2005, la mortalidad desciende hasta que la esperanza de vida en el año 2000 sea de 72 años promedio y el saldo neto migratorio sea nulo, la población llegará a 19 millones en el año 2000, 21.9 en el 2010 y a 24.5 en el 2020. Si existe mayor omisión o mayores tasas de crecimiento la población ascenderá a 20 o 21 millones de personas en el año 2000. La evolución de la estructura por edad ocasionará que la población sea cada vez más vieja impactando en los aspectos laborales, vivienda, salud y seguridad social entre otros, porque sus características y necesidades cambian necesariamente. La población de menores de 15 años se reducirá 30% en el año 2000, y 23% en el 2010; mientras que la población en edades activas aumentará del 66% en el año 2000; y la de 65 años o más 4.4% en el 2000 y 8% en el 2020"³⁵.

Gustavo Garza realizó proyecciones demográficas para contribuir con las investigaciones que formaron parte del Atlas de la ciudad de México, donde expone lo siguiente: "la ZMCM elevará su población a "26.7 millones de habitantes en el año 2010, esto significa que tendrá un promedio anual en los próximos 25 años de casi 400,000 habitantes si se reducen la fecundidad y los flujos migratorios. Si no ocurre, la ciudad de México excederá los 27 millones de personas proyectados su área urbana tendrá 27.3 en el año 2000 y más de 32 en el 2010. La población nacional será de 99.6 millones en el 2000, por lo que el D.F. deberá tener un máximo de 15."³⁶

Otra proyección contempla que la ciudad en su conjunto tuviera 22 millones en el año 2000 si crece únicamente 4 millones en los próximos trece años. El mismo autor señala en varios artículos, que no existen investigaciones prospectivas rigurosas sobre el crecimiento poblacional en la ZMCM, por ello, los datos disponibles sólo permiten imaginar dos escenarios posibles para los próximos 20 años: una metrópoli con lentos incrementos de población gracias a políticas y programas que logren frenar significativamente su crecimiento, o bien la coposición de una megalópolis en el año 2000. Con base en sus proyecciones,

³⁵ INEGI. DemoS, Carta demográfica sobre México, p. 4-6

³⁶ Atlas de la ciudad de México, p. 15

si se calcula una media para los años 2000 y 2010, la población nacional y la de la ZMCM serían:

AÑO	POBLACION NACIONAL	POBLACION ZMCM
2000	102,000,000	23,150,000
2010	119,600,000	23,000,000

Los datos registrados demuestran que el crecimiento poblacional de la ZMCM va en aumento constante y acelerado, es una manifestación del proceso histórico de centralización política, concentración monopólica del capital y territorial con una característica constante: la desigualdad, de ahí que su futuro representa un enorme reto para el gobierno y la administración porque encierra una red de problemas sumamente complicados que se han dejado crecer a lo largo de casi dos siglos, y su solución no es ni debe ser superficial, exige compromiso, visión y voluntad política.

La historia del crecimiento poblacional está determinada en gran medida por los modelos económicos. Actualmente el neoliberal continúa favoreciendo y privilegiando la inversión privada en la producción y los servicios con base en los criterios de rentabilidad, independientemente y aún en contra del interés colectivo aumentando el crecimiento urbano y la concentración territorial en la ciudad de México y su zona metropolitana, dado que esta reúne las condiciones necesarias para la productividad, rentabilidad y competitividad como: mayor concentración y mejor infraestructura, transporte, comunicaciones electrónicas, fuerza de trabajo, concentración de la educación a nivel superior y la investigación científica de alto nivel, un amplio sector inmobiliario para oficinas y plantas fabriles entre otros.

En ese sentido es necesario atender tanto el crecimiento demográfico como la ocupación territorial de los asentamientos humanos mediante políticas que equilibren los patrones de vida y consumo para que las necesidades y perspectivas de la familia pequeña puedan satisfacerse en todo el país; ampliar, consolidar y difundir aún más la información sobre la sexualidad y la planeación

de la descendencia; facilitar el acceso a los métodos anticonceptivos, ampliar los programas de salud y concientizar a los habitantes sobre los riesgos de un crecimiento poblacional desordenado e involucrarlo en la solución de los problemas. Una política demográfica con estas características impactaría positivamente en el descenso de la fecundidad y por ende, en el desarrollo urbano sin embargo quedará incompleta si el modelo económico puesto en marcha desde mediados de los años 80 no realiza una reestructuración política, social y económica, que por lo que han demostrado resulta muy poco viable a sus intereses.

CAPITULO TRES. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (ZMCM)

La estructura y funcionamiento de la ZMCM están determinados por la presencia de un núcleo poblacional numeroso del cual derivan una amplia y compleja red de actividades, necesidades y procesos que requieren estructuras gubernamentales y administrativas eficientes orientadas a evitar el conflicto social, procurar el desarrollo de sus habitantes y mejorar la calidad de vida a través de la gestión de los asuntos públicos. La unión de los territorios de la capital del país y el Estado de México dificulta sobremanera esta función, porque la conformación económica y social tan heterogénea no respeta los límites geográficos ni los criterios políticos. Asimismo la falta de un proceso de planeación participativo y democrático, así como la voluntad política y la capacidad de los funcionarios provoca que día a día las demandas y los problemas se multipliquen y empeoren. En consecuencia, a los habitantes les resulta cada vez más difícil alcanzar un mejor nivel de vida.

3.1 Ubicación geográfica y organización espacial.

La ubicación geográfica y organización espacial de la ZMCM es otro elemento importante para canalizar el crecimiento poblacional y dimensionar su tamaño, alcance e importancia, porque su formación ha dependido precisamente de la interacción de sus habitantes con su entorno geográfico, las ventajas que ofrece el clima, suelo y demás elementos naturales que facilitan la evolución social. "La Cuenca de México es un superficie de 9,650 Km, en ella se localiza la ciudad de México o D.F., y ocupa 14% de ella, es decir, 1,320 Km. También contempla porciones territoriales del estado de México, 4,800 Km (50%); Hidalgo 2,500 Km (26%); Tlaxcala 840 Km (9%) y Puebla 100 Km (1%)."³⁷ Limita al norte con las sierras de Tezontlalpan, Tepotzotlán y Pachuca; al sur con las del Ajusco y Chichinautzin; en el oriente, la sierra Nevada donde destacan el Popocatepetl y el Iztaccihuatl; finalmente, hacia el poniente las sierras de las Cruces, Monte Alto y Monte Bajo.

En el caso específico de la ciudad de México, sus límites corresponden a los del D.F. debido a su naturaleza político-administrativa. Se divide en 16 delegaciones políticas: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tiáhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

El Estado de México "ocupa el 1.1% del territorio nacional con una superficie de 22,500Kms. Se ubica en el sur de la altiplanicie meridional, una de las regiones más elevadas del país. Colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur, con Guerrero y Morelos; al este con Tlaxcala y Puebla; y al Oeste con Michoacán y Guerrero. También tiene fronteras con el D.F., al cual envuelve en su parte norte, este y oeste"³⁸. Los 27 municipios conurbados reconocidos por el INEGI son: Acolman, Atenco, Tlalnepantla, Tultitlán de Mariano Escobedo, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca,

³⁷ *Ibidem*, p. 19

³⁸ Gobierno del Estado de México, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. Panorámica socioeconómica del Estado de México, p. 4

Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Netzahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepoztlán, Texcoco, Tultepec y Zumpango.

Ambas entidades, -D.F. y Estado de México-, interactúan para hacer funcionar a unas de las zonas más densamente pobladas: la ZMCM. Sus características físicas y demográficas heterogéneas representan un enorme reto para sus respectivos gobiernos y administraciones, porque las demandas crecen y se multiplican todos los días, de ahí que los funcionarios públicos tengan la responsabilidad y necesidad de vigilar que las estructuras político administrativas sean coherentes con la vida social económica, política y cultural de las delegaciones y los municipios. Para dimensionar el reto, las siguientes cifras resultan muy ilustrativas, son producto de investigaciones realizadas por el INEGI, CONASUPO, la Secretaría de Comercio y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Central de Abasto, la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor y los Institutos de Investigaciones Sociales y de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México:

"Cada día, los habitantes de la ZMCM consumen 30 millones de kilogramos de productos alimenticios, cantidad que equivale al consumo de cada 24 horas por los habitantes de Guatemala, Nicaragua, el Salvador y Honduras. Lo anterior se traduce de la siguiente manera: 3 mil toneladas de pescados y mariscos (70% del consumo nacional), 17 mil toneladas de frutas y legumbres (40% de la cosecha del país), 4 mil toneladas de abarrotes, 2,500 cabezas de ganado bovino, 6 mil cerdos y 3 mil ovino-caprinos (90% de importación); 500,000 aves (alrededor del 50% de la producción nacional), 4 millones 700 mil litros de leche, 40 millones de refrescos (equivalentes a unos 25 millones de litros, cantidad similar al consumo diario de gasolina en la ciudad); 4 millones 865 mil metros cúbicos de agua potable, 400 millones de tortillas y un millón 420 mil kilogramos de huevo. Todo esto y más, se distribuye y comercializa a lo largo y ancho de los 4 mil 607.15 Kms2.³⁹

³⁹ Fernández, Carlos ; Zaldúa, Josexto. "A la metrópoli, 40% de la comida del país". La Jornada, 3 de noviembre de 1995, p. 44

El estudio del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM concluyó que el abasto en la ZMCM refleja las dimensiones de la población capitalina y el nivel de compra promedio de su población.

3.2 Gobierno y administración pública

La forma de gobierno y la administración pública de la ZMCM encierran características definidas que las diferencian porque forman parte de 2 ámbitos distintos: el federal y el municipal; por ende, sus bases legales son distintas y sus estatutos y reglamentos poco parecidos. El Gobierno de la ciudad de México está a cargo del presidente de la República a través del DDF bajo la responsabilidad del Regente Capitalino quien se auxilia de un Consejo Consultivo, delegados, subdelegados y otros órganos que determinan las leyes correspondientes.

Tiene facultades para iniciar leyes y reglamentos ante la Asamblea de Representantes; presentar la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente, formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad, celebrar convenios de coordinación con la federación, estados y municipios, y de concertación con los sectores social y privado; dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del D.F., entre otras. El poder Legislativo está a cargo del Congreso de la Unión de acuerdo con lo que establece el artículo 73 constitucional, fracción VI y el artículo 5o de la ley Orgánica. Funciona como congreso local para el D.F., de tal manera que cuando sus habitantes votan por los Diputados Federales, están eligiendo en una sola persona al representante local y al del Congreso de la Unión; cuando eligen al presidente de la República, en la misma persona eligen al "gobernador" del D.F.

Lo anterior ocasiona reclamos entre los capitalinos, pues sus expectativas y necesidades han cambiado y exigen espacios más amplios de participación, una organización política que les asegure democracia, estabilidad y sobre todo, los acerque con su gobierno y facilite la cooperación ciudadana. Se trata de un gobierno y una administración que fortalezcan su capacidad de respuesta, contribuyan al funcionamiento de la ciudad, procuren el bienestar de sus habitantes y eviten desequilibrios entre ellos y los habitantes de los estados.

En 1992 se propuso una reforma política para el D.F., la cual cobró auge durante el primer semestre de 1996. Su planteamiento es convertir a la capital en el estado número 32 y cambiar su organización política y administrativa totalmente: el gobierno dejaría de depender de los Poderes de la Unión y se convertiría en un régimen de gobierno republicano, las delegaciones en municipios, el Regente sería gobernador y su elección se llevaría a cabo a través del voto directo. La Asamblea de Representantes se convertiría en Congreso local, los asambleístas en diputados locales y los consejeros locales en cabildos. Después de largos periodos de debate, en 1997 se llevarán a cabo las primeras elecciones para que los capitalinos elijan al gobernador de la ciudad de México.

El poder Judicial es distinto del Federal está representado por el Tribunal Superior de Justicia del D.F. de acuerdo con su ley Orgánica. La función jurisdiccional administrativa está a cargo del Tribunal de los Contencioso Administrativo, la justicia en materia laboral la imparte la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, finalmente el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General de Justicia que depende directamente del Presidente de la República.

Como espacio político el Distrito Federal se administra a través del DDF, cuya ley orgánica determina que su administración será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura, secretarías, Oficialía Mayor, Contraloría General, las delegaciones y la Procuraduría General de Justicia integran la administración pública centralizada, que a su vez cuenta con órganos administrativos desconcentrados para un mejor cumplimiento de sus funciones. La paraestatal se conforma con los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Las secretarías auxilian al jefe del D.F. en los siguientes asuntos:

a) Secretaría de Gobierno: Orientación y asistencia jurídica, gobierno, relaciones con los estados y municipios, trabajo y previsión social, seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones, reclusorios y centros de readaptación social, protección civil, registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, regularización de la tenencia de la tierra y procuraduría social.

- b) Secretaría General de Planeación y Evaluación:** Formula planes, programas, mecanismos de evaluación y fiscalización de la administración financiera.
- c) Secretaría General de Obras:** Obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.
- d) Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología:** Realiza la proyección del área urbana, coadyuva en la solución de los problemas del medio ambiente, y fomenta las actividades agropecuarias.
- e) Secretaría de Desarrollo Social:** Es responsable de los servicios médicos, actividades cívicas, recreación, reclusorios y centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.
- f) Secretaría General de Protección y Vialidad:** Seguridad pública y vialidad.
- g) Oficialía Mayor:** Se ocupa de la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, servicios generales, y de la modernización y administración interna del DDF.
- h) La Tesorería:** Se encarga de la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del DDF.
- y) La Contraloría General:** Atiende la auditoría, el seguimiento y el control de obras y servicios.

El DDF también puede auxiliarse con dos secretarías generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o realizar tareas específicas y temporales, con coordinaciones generales, direcciones generales y otras unidades administrativas.

El Estado de México como entidad federativa es un espacio de gobierno y parte del Estado Nacional, por ende tiene facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de su territorio de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia. Su esquema de gobierno es el siguiente: El poder Legislativo se deposita en la Legislatura unicameral del Estado compuesta por 45 diputados electos por votación

mayoritaria y 30 por representación proporcional. Cuando el Congreso está en receso, la Comisión o Diputación permanente es la responsable del funcionamiento del poder Legislativo. Se conforma con los diputados que nombra el Congreso antes de clausurar las sesiones ordinarias, también cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda y la Oficialía Mayor.

El poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, sus representantes son los jueces y jurados que señala la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica. Se integra colegiadamente por magistrados numerarios o supernumerarios o propietarios y suplentes. Sus facultades son similares a las de un Estado y otro, las diferencias son únicamente de forma y procedimiento; mientras que las atribuciones del poder Judicial son homogéneas para las 31 entidades federativas, no en todas la legislación sobre el poder Judicial es actual y corresponde a las circunstancias que se viven en cada Estado, por eso se entorpece el ejercicio adecuado del poder público, pues no considera jurídicamente el avance político y social.

El Poder Ejecutivo se deposita en el gobernador del Estado. Sus facultades son tan amplias como las del ejecutivo federal y tienen carácter legislativo, jurisdiccional, económico, fiscal, educativo, administrativo y político. Es el jefe de la Administración Pública y también se auxilia de varios órganos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que forman el ámbito descentralizado. Asume un compromiso político con su partido en el sentido de llevar las decisiones tomadas en el centro a la entidad específica con los mismos esquemas.

Los ayuntamientos y los presidentes municipales son responsables de la administración pública. Los primeros funcionan como una asamblea deliberante; tienen autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución le corresponde exclusivamente al presidente municipal. Sus funciones son reglamentarias para el gobierno y la administración del municipio, y de inspección de las disposiciones de observancia general. Se integran con un jefe de asamblea (Presidente Municipal) síndicos y regidores de acuerdo con la ley orgánica respectiva. La Administración Pública del Estado de

México se compone por 11 secretarías y la Procuraduría General de Justicia que auxilian al gobernador para atender los siguientes asuntos:

a) Secretaría General de Gobierno: Conduce la Política interior del Estado, coordina y supervisa que las demás dependencias cumplan con sus obligaciones.

b) Secretaría de Finanzas y Planeación: Planea, programa, presupuesta y evalúa las actividades del poder Ejecutivo y de la administración Financiera y Tributaria de la Hacienda Pública del Estado.

c) Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social: Formula la política educativa y procura el desarrollo cultural, el bienestar social y el deporte.

d) Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas: Ordena los asentamientos humanos, regula el desarrollo urbano, la vivienda y ejecuta obras públicas a su cargo.

e) Secretaría de Ecología: Formula, ejecuta y evalúa la política ecológica estatal.

f) Secretaría de Desarrollo Agropecuario: Promueve y regula el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero e hidráulico y el establecimiento de agroindustrias; coadyuva en la atención y solución de los problemas agrarios en el Estado.

g) Secretaría de Desarrollo Económico: Regula, promueve y fomenta el desarrollo industrial y comercial del Estado.

h) Secretaría de Administración: Apoya administrativamente a las dependencias del poder Ejecutivo.

i) Secretaría de la Contraloría: Vigila, fiscaliza y controla los ingresos, gastos, recursos y obligaciones.

j) Procuraduría General de Justicia: Es el órgano encargado del Ministerio Público y prestar consejo jurídico al gobierno del Estado.

3.3 Características socioeconómicas

El crecimiento demográfico y el desarrollo urbano de la ZMCM favorecen la concentración de las actividades económicas más importantes del país apoyadas por las industrias de la transformación, esto ha generado que casi la mitad de los productos manufacturados se fabriquen en su territorio, como por ejemplo; ropa, muebles, publicaciones, artículos de hule, plástico y metal, ensamble y reparación de artículos eléctricos. Asimismo, sus actividades están orientadas hacia el mercado local, como la producción de bienes de consumo duraderos y no duraderos: alimentos, bebidas, zapatos, refinamiento de gasolina y gas. De hecho, sólo 35% de los empleados de la industria producen artículos para el mercado nacional.

La localización de las actividades industriales varía; por ejemplo, en el D.F. hay más industrias de bienes de consumo no perecedero; y en la periferia metropolitana, de bienes de capital y bienes de consumo duraderos. "En el Estado de México, operan cerca de 12,770 unidades económicas industriales y ocupan más de 406,492 personas (12.2% de la ocupación industrial generada en el país)".⁴⁰ Lo anterior redundaba en la conformación de un mercado muy grande: "5.1 millones de personas económicamente activas, según Sergio Camposortega, con un aumento considerable de la participación femenina y la ampliación del sector servicios. Dentro de un esquema más general, en la ZMCM predominan los empleos de trabajadores industriales (29.4%); funcionarios y oficinistas (19.7%); comerciantes y trabajadores ambulantes (15.3%); y profesionistas y técnicos (14.2%)".⁴¹

Gran parte trabaja en el D.F., por este motivo, cuando se levantan los censos respecto de las unidades económicas domiciliadas dentro de su territorio, las cifras subestiman el volumen real de trabajadores y de ingresos generados por la población mexiquense económicamente activa. A continuación se indica gráficamente la distribución sectorial de las personas ocupadas en el Estado de México y su comparación con la distribución obtenida a nivel nacional:

⁴⁰ Gobierno del Estado de México, Op. Cit., p. 6

⁴¹ Camposortega Cruz, Sergio. "Evolución y tendencias demográficas de la ZMCM". En CONAPO. La ZMCM, problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas, p. 12

Sector	Estado de México personal ocupado	%	País %
Minería	5,380	1.32	6.78
Manufacturas	382,200	94.02	79.88
Electricidad	8,068	1.98	3.58
Construcción	10,844	2.67	9.76
Total	406,492	100.00	100.00 ⁴²

Fuente: Gobierno del Estado de México, Op. Cit., p. 7

La construcción es un ejemplo claro de la distorsión que provoca levantar el censo donde reside la unidad económica, muchas constructoras de ese estado tienen su empresa matriz en el D.F., sin embargo realizan sus actividades en el territorio del primero. La situación de las manufacturas es la misma a pesar de ser el sector que genera la mayor parte de las ocupaciones industriales. El sector primario también representa una actividad económica fundamental, incluso la mayor parte del territorio está destinado a usos de ese sector.

Algunos analistas coinciden en que los datos estadísticos no reflejan una situación socioeconómica muy satisfactoria en la ZMCM, al contrario demuestran que en el resto del país es más deficiente: al comparar estos indicadores con los de otras grandes ciudades su calidad de vida es de las más bajas a nivel mundial, incluso existen marcadas diferencias aún entre las mismas delegaciones políticas y municipios acentuadas por las crisis económicas que se registran cada sexenio con mayor intensidad, es entonces cuando el bienestar socioeconómico de la población sufre severos cambios reflejados en las tasas de participación económica, en las estrategias de trabajo de los diferentes sectores y en el aumento de las actividades informales. En 1990 aproximadamente 37% de quienes trabajan en el área metropolitana fueron clasificados en este sector.

⁴² Gobierno del Estado de México, Op. Cit., p. 7

En 1995 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Centro Mexicano para la Filantropía y el Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES) realizaron un estudio donde demostraron que "más del 60% del total de los habitantes del área metropolitana de la ciudad de México son marginados y proletarios; poco más del 20% forma parte de la clase media y 3% de los grupos altamente acomodados".⁴³

Otros indicadores que reflejan el grado de desarrollo económico y el bienestar de la ZMCM son los servicios públicos, que además prueban y desafían la capacidad del gobierno y de la administración pública porque tienen un impacto directo en el bienestar de la población. Si su prestación no es atendida por las instancias correspondientes crea desequilibrios y malestar político, por lo tanto su procuración es imprescindible, además forman parte de las garantías individuales establecidas constitucionalmente.

3.4. La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal y el Estado de México.

"Los problemas,(...) adquieren la connotación de demandas en cuanto son captadas y reconocidas por el sistema político-administrativo y entran en el aparato decisorio de gestión social como un insumo que requiere de un procesamiento y una atención. En este orden de ideas los servicios públicos son la respuesta a las demandas por los grupos sociales en su medio geográfico y temporal. Por su parte, el sistema genera las normas y acciones a atemperar o a satisfacer las carencias a través de la política social de los gobiernos".⁴⁴

El dinamismo y la eficiencia de la administración pública radica en gran parte en sus servicios públicos, cuya prestación debe ser regular, uniforme y adecuada a la necesidad colectiva. Su actividad se rige de acuerdo con el derecho público y debe observar los siguientes principios:

⁴³ Garduño Espinoza, Roberto. "En la pobreza, 60% de la población metropolitana". La Jornada, 24 de noviembre de 1995, p. 68

⁴⁴ Quijano Torres, Manuel. "La calidad de los servicios públicos". Conferencia, 23 de mayo de 1994, p. 3

- **Continuidad:** los servicios públicos deben mantenerse constantes de manera uniforme y permanente,
- **Suficiencia:** debe existir la capacidad necesaria para su prestación,
- **Rapidez:** Se refiere a evitar pérdida de tiempo,
- **Seguridad:** Debe brindar confianza y credibilidad,
- **Economía:** los servicios públicos no persiguen el lucro,
- **Calidad:** Consiste en desarrollar la prestación del servicio con exactitud, precisión, amabilidad y esmero para que el ciudadano quede satisfecho,
- **Eficiencia:** Consiste en dar el máximo resultado con el mínimo de esfuerzos y recursos,
- **Innovación:** Significa incorporar los nuevos métodos, técnicas y tecnologías desechando lo obsoleto.

Un espacio territorial con las características de la zona metropolitana de la ciudad de México reclama una mayor cobertura de los servicios públicos y además, capacidad suficiente del gobierno para que a través de la administración pública desarrolle los programas y las acciones necesarias a fin de que su provisión conjugue oportunidad, eficacia y calidad. En la medida que esto se logre, el conflicto social podrá evitarse.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción III determina que los servicios públicos son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito, para efectos de esta investigación se analizará la problemática de la vivienda, el transporte, la educación, la salud, la seguridad pública, el agua drenaje y alcantarillado, la electricidad y la recolección de basura, ya que su calidad y cobertura son motivo de protesta de los habitantes de la ZMCM.

3.4.1. Vivienda.

La situación de la vivienda está determinada por las condiciones estructurales del país como la organización socioeconómica global, la distribución de ingreso entre las clases sociales y la forma como operan los agentes que intervienen en su producción; los criterios políticos para asignar los recursos, y desde luego por el papel del Estado en relación con todos esos factores. Desde hace muchos años atraviesa por una crisis que a su vez es expresión y elemento de la urbana.

En la ZMCM destaca un alto déficit habitacional, el deterioro, hacinamiento y el elevado porcentaje de viviendas construidas en colonias populares, ciudades perdidas y vecindades, estas últimas derivan del papel económico que desempeña en relación con el resto del país, la fuerte inmigración y el acelerado ritmo de urbanización. Ampliar su cobertura no es sencillo, requiere infraestructura y servicios, una ubicación de acuerdo con las vías de comunicación y los centros de trabajo, luego entonces, no se trata sólo del derecho a la vivienda, también a la accesibilidad a los bienes y servicios propios de la ciudad.

El acceso se dificulta más debido al encarecimiento del suelo urbano, los materiales de la construcción y la falta de capacidad económica de la población que cada vez esta más deteriorada para construir, comprar o rentar, lo cual genera fraccionamientos clandestinos y ocupaciones paulatinas de suelo no apto para desarrollo urbano; vecindades, ciudades perdidas, tugurios autoconstruidos en lotes baldíos, colonias de paracaidistas etc, que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad reconocidas socialmente. Según el estudio de Jorge Legorreta "en 1990 las áreas de ilegalidad representaban 29% del área total urbanizada en la ciudad de México, donde existen aproximadamente 152 mil lotes irregulares habitados por alrededor de 6,640 mil habitantes de bajos ingresos."⁴⁵

Desde luego, los grupos económicamente fuertes utilizan el mejor espacio, y los programas de vivienda bajo la responsabilidad del sector público y privado, fundamentalmente aprovechan tierra relativamente barata alejada del centro de las ciudades, donde se construyen grandes conjuntos habitacionales presionando a

⁴⁵ Legorreta, Jorge. "El medio ambiente en los asentamientos ilegales y su impacto en la calidad de vida". En CONAPO, la ZMCM, Op. Cit, p. 129

los propietarios agrícolas para vender sus tierras a fin de continuar con los proyectos destinados a dicho fin. La vivienda construida por el sector privado se apoya en financiamientos de la banca privada y las instituciones inmobiliarias provocando una considerable ocupación de los recursos monetarios de las clases media y alta al destinarlos al pago de intereses en lugar de otras actividades productivas, a lo anterior ha coadyuvado el abatimiento de la oferta de la vivienda en renta, ocasionado por las cargas fiscales y la falta de apoyo de las autoridades.

Como resultado de la escasez de tierra disponible en el mercado, las autoridades del sector público aprueban conjuntos de vivienda en áreas que no están incluidas dentro de los planes de desarrollo urbano, por ende existe el peligro de quedarse sin tierra suficiente en el futuro pues el suelo es un recurso natural limitado. Es necesario crear mecanismos efectivos de control que eviten la especulación e inversión en terrenos y áreas urbanas por los grupos económicamente fuertes. La prioridad es satisfacer las necesidades de la mayoría de la población que no conforma un grupo homogéneo, pues su perfil es un mosaico tan distinto como su situación socioeconómica lo determina.

Desde el punto de vista político, las instituciones de vivienda creadas en el sector público (FOVISSSTE, INFONAVIT y FOVI) se transformaron en formas de negociación entre el primero y los líderes sindicales creando una terrible red de corrupción entre promotores y autoridades que refleja políticas centralistas, prácticas poco democráticas animadas por el corporativismo y la especulación urbana. Prueba de lo anterior es que a las personas de más bajos ingresos no se les otorga crédito en ninguna institución bancaria, los sistemas de financiamiento sólo se destinan a grupos que cuentan con niveles superiores al salario mínimo y pueden pagar altas tasas de interés. Por esta razón, muchas familias se ven obligadas a desarrollar la "autoconstrucción" de acuerdo con sus posibilidades económicas evadiendo la obtención de permisos o licencias porque la complejidad del trámite tarda y encarece la obtención de sus viviendas.

En tal virtud, a la largo de los años esta demanda social es la principal fuente de especulación e inversión. Mantener grandes zonas habitacionales en condiciones tan precarias sustenta la acumulación económica reduciendo al mínimo el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo. "La pobreza parece así necesaria y conveniente a la estructura económica de la ciudad, por lo menos hasta el límite en que sea capaz de alterar el funcionamiento de la estructura social"⁴⁶ Los planes y programas propuestos para mejorar la cobertura y situación de la vivienda no tendrán éxito mientras los ejidatarios, promotores y demás agentes públicos que intervienen en su proceso continúen controlando el acceso y la apropiación del suelo.

3.4.2. Transporte.

El transporte urbano representa un medio indispensable para vincular y desarrollar las actividades, integrar zonas, funciones y conjugar los principales factores de la producción: insumos, medios y fuerza de trabajo de la ZMCM. Actualmente operan siete modos de transporte urbano de pasajeros: el metro, tren ligero, trolebuses y camiones de la ex Ruta 100 en el D.F.; y en el Estado de México, los autobuses del Sistema Troncal (STT) y los de las empresas privadas, en ambas entidades participan los taxis colectivos.

Este servicio como uno de los elementos de la estructura urbana y su funcionamiento está condicionado por los procesos de crecimiento demográfico y físico, la concentración de la población y sus necesidades de transporte. Su organización se basa en el modelo de urbanización sustentado en la dinámica y la lógica del sector inmobiliario, porque la expansión territorial ha provocado que la población tenga que recorrer grandes distancias y ocupe gran parte de su tiempo durante los recorridos a sus centros de trabajo y escuelas principalmente. "En términos de necesidades de transportación y si en 1988 había alrededor de 45,000 kilómetros de red (incluyendo todos los modos), en el 2000 se requerirán aproximadamente 35 mil más,"⁴⁷ esto es 80,000 kilómetros.

⁴⁶ Ibidem, p. 129

⁴⁷ Legorreta, Jorge; Flores, Angeles. Transporte y contaminación en la ciudad de México, p. 32

Las zonas localizadas dentro de los límites del D.F. son las que demandan mayor cobertura, mientras que el centro de la ciudad es el principal generador de viajes por la importante actividad económica que concentra, especialmente los empleos y servicios; también predominan los viajes del centro hacia cuatro municipios principalmente: Naucalpan, Ecatepec, Tlalnepantla y Netzahualcóyotl provocando la saturación de vías, reducción de la velocidad, y el costo económico y social para los trabajadores cuyo desgaste psicofísico redundará en un menor rendimiento laboral.

El aumento en el tiempo recorrido -que depende de la planificación de rutas entre los distintos modos de transporte-, no sólo ocasiona dificultades a los usuarios, también afecta el costo de reproducción de la fuerza de trabajo transportada, porque a medida que se alargan disminuyen las posibilidades de ocupación o empleo en otras actividades. En el siguiente cuadro es posible comparar el tiempo utilizado en autobús:

Año	Velocidad Media (Km/h)	Tiempo Viaje (Min)	Viajes por persona por día (millones)	Horas - hombre utilizadas
1980	14.0	57.4	7.95	7,605,500
1982	17.2	65.6	7.13	7,795,467
1988	8.2	87.1	7.33	10,640,717
1994	6.4	112.8	8.31	15,622,800
2000	5.0	160.8	9.85	26,398,000

Fuente: ITSME. Proyecciones del Consumo de horas-hombre empleadas en el transporte 1982-2000. Mayo 1980, Citado por Jorge Legoretz y Angeles Flores, en Op.Cit, p.86.

El transporte público resulta honeroso para los habitantes, sobre todo en épocas de crisis económica porque destinan un porcentaje considerable de su salario para cubrir las tarifas que aumentan independientemente del rezago del salario mínimo. "La ZMCM genera 22.3 millones de viajes/persona/día, el transporte colectivo atiende 81% y los vehículos particulares 19%"⁴⁶. El usuario está expuesto a situaciones de incomodidad, inseguridad e incremento en el tiempo de espera porque ninguno de los modos cubre integralmente el área urbana debido a la inexistencia de un esquema conjunto de vialidad y transporte que contemple la conurbación del D.F. y el Estado de México.

Existen varias limitaciones que obstaculizan la prestación eficiente del servicio: las de carácter político expresadas en la forma como interviene el Estado en el transporte a través de sus instancias de planeación, coordinación y ejecución; y las de orden estrictamente financiero, que se refieren a la forma como se distribuye el presupuesto público. Con el auge de la política neoliberal la tendencia en el transporte es suprimir gradualmente los subsidios mediante el incremento paulatino de las tarifas hasta privatizarlo totalmente. Respecto al subsidio, el principal argumento para justificarlo es que las tarifas son muy bajas y el gobierno no cuenta con los recursos suficientes para ampliar la cobertura, además de la desigualdad tan notoria en el gasto público destinado al D.F. y el Estado de México.

3.4.3. Educación

La estructura actual de los servicios educativos en la ZMCM está organizada con base en la Ley Federal de Educación: educación elemental (preescolar y primaria), media (secundaria y bachillerato), y superior (licenciaturas, maestrías y doctorados), que pueden cursarse en 2 modalidades: sistema escolarizado o abierto. El diagnóstico de la situación actual sobre este tema, se realiza de acuerdo con tres criterios básicos:

1. La atención a la demanda y su grado de eficiencia interna,
2. La eficiencia en la utilización de los recursos y

⁴⁶ Gamboa de Buen, Jorge; Revah Locouture, José. "Servicios urbanos y medio ambiente, el caso de la ciudad de México", en Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, p. 362

3. El grado de eficiencia externa.

El primero se refiere a la cobertura, es decir, en qué porcentaje alcanza a toda la población que por su edad o situación representa la demanda potencial del servicio; el segundo, el grado en que los alumnos inscritos aprueban sus estudios y pasan al siguiente; y el tercero a la proporción en que esos alumnos inscritos en el primer año terminan todos los grados. La eficiencia se refiere a la relación entre la educación que se desea impartir y los recursos asociados, esto es, la relación maestro-alumnos, el número de alumnos por escuela, etc. Finalmente el criterio de eficiencia externa se refiere a la capacidad con la que egresa el alumno para enfrentarse a su vida productiva, social y política.

La situación de la educación en la ZMCM es muy interesante porque existen marcadas diferencias en la extensión y calidad de la misma entre el D.F. y los municipios del Estado de México. En el primero, según el Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) 1990 predomina lo siguiente:

- 1,403,922 personas de 6 a 14 años saben leer y escribir,
- 5,462,684 personas de 15 años y más, son analfabetas,
- 1,431,229 personas entre 6 y 14 años asisten a la escuela,
- 298,966 de 15 años y más carecen de instrucción,
- 1,021,984 en la misma edad estudiaron la primaria completa,
- 3,678,120 cuentan con instrucción post primaria,
- 1,969,179 no recibieron instrucción media básica,
- 896,998 estudiaron secundaria completa,
- 2,968,440 personas de 18 años y más, llegaron a un nivel medio superior, mientras que sólo 943,194 al superior,

- 4,122,075 de la misma edad no estudiaron una carrera o nivel superior.⁴⁹

El Cuaderno no. 2 de Estadísticas de Educación 1995 indica que en el D.F. 191,625 alumnos estaban inscritos en 1123 escuelas públicas atendidos por 6493 maestros. En los últimos años el gobierno apoyó la ampliación de los servicios de secundaria y preescolar, de hecho, la atención a la demanda de educación básica ha llegado a ser del 98% en primaria, 100% en secundaria y 59.1% en preescolar. En cuanto a la educación superior, en la capital del país se cuenta con la UNAM, UAM, UPN y el IPN, que albergan un porcentaje considerable de jóvenes estudiantes en las distintas carreras que ofrecen, también existen escuelas, institutos y universidades de carácter privado.

El Estado de México registró mejorías en la materia, y de acuerdo con algunos estudios es una de las 5 entidades federativas con mejores indicadores al respecto. Un aspecto clave es la asistencia a la escuela de la población que está en edad de hacerlo (6 a 14 años). En 1990 fue 90.8% de los niños, a nivel nacional el porcentaje es de 85.5%. El analfabetismo se redujo 9% en el mismo año. La escolaridad de la población adulta también es satisfactoria, pues en 1990 solo 13.4% de ellos carecían de alguna instrucción. El promedio de la inasistencia a la escuela en las zonas rurales es de 18.5%, mientras que en las urbanas apenas llega al 6.0%, sobre todo en los municipios conurbados al D.F. se cuenta con una mejor cobertura dada su cercanía (relativa) y relación cotidiana. En 1995 280,416 alumnos se inscribieron en 4021 escuelas públicas y fueron atendidos por 13,139 maestros.

El reto del sistema educativo es que no sólo debe satisfacer con éxito los requerimientos que le impone el crecimiento demográfico, sino también disminuir el analfabetismo, incrementar los niveles de asistencia escolar y la productividad de la población económicamente activa mediante programas eficaces de capacitación para el trabajo y de educación para adultos, actualizar y profesionalizar a los maestros y eliminar las diferencias existentes con el D.F. Esta es una condición básica para que la ZMCM continúe funcionando y sea un lugar de oportunidades, no de conflictos o amenazas, más aún porque la educación es

⁴⁹ INEGI, Sistema para la Consulta de Información Censal, reporte concentrado del D.F.

un derecho y la mejor inversión para que el país prospere.

3.4.4. Salud.

A nivel nacional el Sistema Nacional de Salud adolece de varios problemas considerados por algunos analistas como "graves": ausencia de calidad y eficiencia, centralismo y cobertura insuficiente que descienden desde los Institutos encargados de definir la política en la materia, hasta los centros de salud. Las instituciones responsables son de 3 tipos: para la población abierta está la Secretaría de Salud, la Dirección General de Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); para la población asegurada, el ISSSTE y el IMSS básicamente; finalmente está la medicina privada. Los criterios para clasificar las unidades por nivel de atención varían según las instituciones, aunque en términos generales se considera como primer nivel cuando la unidad otorga exclusivamente consulta externa, segundo nivel cuando además de la consulta se cuenta con los cuatro servicios básicos de hospitalización (medicina interna, pediatría, cirugía y gineco-obstetricia), y tercer nivel cuando a éstos se agrega la especialización.

En la ciudad de México están concentradas las instituciones de salud más importantes del país, como el Centro Médico Nacional Siglo XXI reconocido entre los más modernos de América Latina y del mundo, el Centro Médico la Raza, Centro Hospitalario 20 de Noviembre, el Instituto Nacional de Cardiología y el de Nutrición. Sus habitantes e incluso personas de otros estados acuden a ellos en busca de atención médica, aunque dada la enorme demanda tienen que esperar largas horas para ser atendidos, aún más si la enfermedad requiere de un tratamiento especializado, pues los médicos de la Secretaría de Salud proporcionan menos de una consulta por hora de trabajo contratada.

En el Estado de México la información disponible destaca la actividad de las clínicas, clínicas-hospitales y clínicas-consultorios para atender a los pacientes con enfermedades no graves. En los hospitales generales y de especialidad se atienden a las personas que requieren un servicio médico con esas características. "En 1990 contaba con 1,109 clínicas y 46 hospitales, donde trabajaban 8,841 médicos y 10,615 personas que atendieron 8,851 habitantes en las primeras, mientras que en

los hospitales fueron 213,387 pacientes. Posteriormente en 1992 se crearon 74 unidades médicas de diversos niveles, e incorporaron en total 5,846 profesionales como médicos, enfermeras y paramédicos. Los municipios más beneficiados con este avance fueron Chalco, Chimalhuacán y Toluca.⁵⁰

En los próximos 15 años será necesario orientar las acciones de salud de acuerdo con las características y necesidades de todos los grupos sociales, eliminar aquellos programas no prioritarios de alto costo y baja efectividad, el desperdicio de recursos, eficientar el aprovechamiento de la infraestructura disponible, entre otros, ya que se incrementará la demanda de servicios de atención a la salud porque la población está envejeciendo. El Estado, a través de su aparato gubernamental y administrativo deberá atender esta demanda considerándola como un derecho, no un rubro más de la política económica, donde se conjuguen salud y desarrollo, salud y población.

3.4.5. Seguridad pública.

La seguridad ciudadana se sustenta en la existencia de un orden jurídico capaz de garantizar a todos los ciudadanos por igual, el ejercicio de los derechos públicos y las garantías individuales. El tema preocupa al gobierno y más aún a una sociedad que todos los días está expuesta a sufrir algún daño físico o en sus propiedades. El problema está directamente relacionado con la crisis económica que castiga al país, con el deterioro social, el desempleo y la pérdida de valores que identifican a una comunidad. Estos hechos provocan la incidencia delictiva, sobre todo en lo que se refiere a "delitos patrimoniales" como robos, fraudes y asaltos.

La problemática señalada se comenzó a exacerbar con el régimen de Miguel de la Madrid, y se acentuó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en la actualidad al convertirse en prácticamente incontrolable provoca que la sociedad desconfíe de las autoridades y las instituciones públicas. La integridad personal, familiar y patrimonial ha quedado únicamente en los discursos políticos, la realidad es muy diferente y preocupa sobremanera, a la vez que exige un sistema adecuado y ético de impartición de justicia, así como eficientes cuerpos de policía, también es

⁵⁰ Ibidem. p.15

una cuestión de moral cívica, responsabilidad ciudadana y equilibrio en el desarrollo social. La seguridad pública tiene que ver con el ejercicio democrático de la autoridad.

"Entre enero y mayo de 1995, los habitantes de la ciudad de México sufrieron 556 delitos diarios, de hecho, es la cifra más alta en los últimos 20 años y además, hay una tendencia hacia los hechos violentos. A su vez, los delitos patrimoniales representaron 70% del total; el robo de autos durante 1995 se incrementó 82%. Paralelamente en la ciudad se han perdido 133 mil 806 empleos, y la tasa de desocupación es de 5.9. Según el INEGI, la capital del país ocupa el 11o lugar de desocupación a nivel nacional debido a la crisis económica. De hecho los mayores repuntes de delincuencia se dan en estas épocas. El año de 1995 representa la primera vez que se rebasan los 500 ilícitos diarios violentos y no violentos, destacando también la delincuencia juvenil."⁵¹

Adicionalmente, las cifras que proporcionó la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal indicaron que "durante el mes de febrero de 1996 en la ciudad de México se cometió un delito cada dos minutos, llegando a 800 ilícitos diarios. Durante los dos primeros meses, la situación fue la siguiente: 80 personas asaltadas, 61 robos a negocios, 25 casas, 80 vehículos repartidores y 180 automóviles. El robo representa el 70% de las denuncias recibidas por la PGJDF, sin tomar en cuenta la "cifra negra", es decir, aquellos hechos que no se denuncian. Otros indicadores informaron que 75% de las denuncias (más de 150,000 durante 1995) no fueron investigadas por diferentes motivos y se encuentran en "archivo muerto".⁵²

El aumento de la delincuencia también va en ascenso: entre enero y febrero de 1996, 212 personas fueron asesinadas (3.53 homicidios diarios). En las mismas fechas se registraron 211 violaciones. Las delegaciones con mayor número de denuncias diarias hasta 1995 fueron Cuauhtémoc, 95; Iztapalapa, 91; Gustavo A. Madero, 84; Benito Juárez, 57. Por colonia, destacan: Centro, 3,434; Del Valle, 1,691; Guerrero, 1,162; Anahuac, 1161; Agrícola Oriental, 1143; Doctores, 1134 y

⁵¹ Urutia, Angel. et. al. "En el D.F. un delito cada dos minutos". La Jornada, 20 de marzo de 1996, p. 38

⁵² Ibidem.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR BE LA BIBLIOTECA

Roma 1058.

En el Estado de México la situación tampoco es alentadora, pues en los municipios con más bajos niveles de bienestar la delincuencia juvenil también crece, los robos y agresiones sexuales forman parte de una larga lista de delitos, de ahí que se hayan creado siete nuevos centros de justicia, siete agencias del ministerio público y cinco centros de atención a víctimas de la violencia sexual e interfamiliar. La seguridad pública tuvo un impulso muy fuerte en Netzahualcóyotl y Almoloya de Juárez, principalmente. Sin embargo el problema no se resolverá invirtiendo dinero en la creación de instancias, comisiones o cuerpos policiacos, las principales tendencias dependerán de las causas estructurales que realmente inciden en ellas. Las soluciones deben ser reales, tienen que ver con un mercado de trabajo que le permita a la gente vivir con dignidad, con los espacios y las instancias que garanticen certidumbre en el crecimiento y el desarrollo integral de cada uno de los ciudadanos y sus familias.

La seguridad pública implica responsabilidades compartidas entre la población y el gobierno, pues no sólo está determinada por la existencia del Estado de Derecho, sino por el respeto y la sujeción real a las leyes por parte de las autoridades y los ciudadanos, ya que esto crea condiciones para fortalecer la libertad, la paz social, la justicia y la seguridad misma. Esto es un compromiso político el Estado.

3.4.6 Agua, drenaje y alcantarillado

El agua es uno de los servicios más importantes para los ciudadanos, por ello su cobertura, ahorro y aprovechamiento dependen de la infraestructura adecuada y suficiente, asimismo, la extracción, uso y desecho requieren un sistema de drenaje y alcantarillado para evitar inundaciones y la contaminación del líquido. En el D.F. el Sistema de Agua Potable incluye al sistema de drenaje y tratamiento de aguas residuales.

La ZMCM requiere grandes cantidades de líquido por la concentración demográfica y económica. De acuerdo con los estudios realizados "todos los días se consumen de 57 a 60 m³/seg. Para su abastecimiento 70% se extrae de los mantos acuíferos del valle de México, 16% de la cuenca del Lerma y 14% del Cutzamala. Esas fuentes están perdiendo su capacidad de suministro debido a la sobreexplotación, además se contaminan los mantos subterráneos y provocan hundimientos en algunas zonas como Xochimilco, Tláhuac, Ecatepec y Netzahualcóyotl que han registrado hasta 30 cm. anuales dañando el drenaje, las construcciones y aumentando los riesgos en caso de sismos."⁵³

Las fuentes de suministro y los trabajos hidráulicos permiten que "97% de la población del D.F. cuente con agua, y en los municipios conurbados sólo el 85%. Desde luego la cantidad que consumen sus habitantes es distinta. En el primero cada persona utiliza 303 litros diarios (en Europa Occidental, la ex Unión Soviética o Japón cada persona consume 150 litros diarios) distribuidos de la siguiente manera: 40% evacuación del excusado, 30% regadera, 30% lavado de ropa, 15% lavado de utensilios, 6% preparación de alimentos, y otras actividades, 4%. La industria y el comercio consumen 24% del suministro total para la ciudad de México."⁵⁴

En el segundo caso son 198 litros diarios por persona, sin embargo existen diferencias, por ejemplo, sólo 2% de la población de Naucalpan y 2.7% de la población de Jaltenco carecen del servicio, mientras que en Chalco o San Felipe del Progreso el déficit es del 35%. El problema para suministrar agua a todos los habitantes de la zona metropolitana se acentúa porque no existen redes troncales de distribución, y para controlar su calidad, sólo se cuenta con 244 plantas de cloración y 4 potabilizadoras, con capacidad de 1.1m³/seg. y 419 Km. de redes para distribución. A esto se suma la falta de sitios para almacenarla.

⁵³ DDF, Dirección General de Servicios Urbanos. Memoria de gestión diciembre 1988-agosto 1994, p. 63

⁵⁴ Ibidem

Es importante considerar que en la zona existen más de 300 industrias (refinerías, cementeras, siderúrgicas, química pesada y automotrices) y necesitan grandes cantidades de agua potable, analizada y clorada que no se vuelve a usar. El 98% la desalojan en ríos, lagos o áreas agrícolas infectándolas o causando daños a la salud. Su reutilización no es posible porque no existe infraestructura suficiente y el alto contaminante industrial la hace más costosa y difícil.

“El sistema de recaudación fiscal por deficiencias administrativas capta 25% y el 30% del ingreso total. En el Distrito Federal se recupera 6.67% del costo, y en los municipios conurbados 26%; al respecto es difícil aplicar políticas financieras unitarias porque el primero cuenta con mayores subsidios. Con base en lo anterior, los estudios realizados pronostican que para el año 2000 la zona metropolitana requerirá aproximadamente 88 m³/seg de agua⁵⁵ e implicará reducir la dotación a todos los habitantes. Será necesario extraerla y conducirla desde las cuencas del Tecolutla y el Amacuzac si se cuenta con los recursos económicos suficientes para construir, mantener y operar la infraestructura. Desde luego, no contemplan los problemas ambientales y los conflictos entre grupos políticos y sociales por los usos agrícolas que resultan afectados.

El Sistema de Drenaje está constituido de la siguiente manera:

- Subsistema de alcantarillado o red secundaria. Recolecta las aguas negras de las descargas domiciliarias, las pluviales de las coladeras y pozos de visita.
- Subsistema de colectores o red primaria. Recolecta el agua de la red secundaria y la envía al sistema general de desagüe, este último es el “esqueleto” de la infraestructura para controlar inundaciones en el D.F.
- Subsistema de drenaje profundo. Desaloja grandes volúmenes de agua de la cuenca de México.

⁵⁵ Ibidem

El servicio se proporciona al 74% de la población del D.F. y sólo al 63% del Estado de México debido a que no existe la infraestructura suficiente, y a la actual no se le da el mantenimiento necesario acelerando su deterioro. Además la urbanización, los asentamientos irregulares y los cambios en el uso del suelo modifican e invaden los drenes naturales limitando su capacidad de conducción.

En los municipios circunvecinos existen diferencias entre los rurales y urbanos. De acuerdo con el estudio del gobierno del Estado de México "en 1990 el déficit era de 16.4% y 79.1% respectivamente. Por ejemplo, en Netzahualcóyotl sólo 2% de las viviendas carecen del servicio, mientras que en San Felipe del Progreso representan 92%. Finalmente en los municipios de la Paz, Tlalnepantla, Ecatepec, Nicolás Romero, Chalco, Cuautitlan Izcalli, Chimalhuacan, Tepotzotlán y Nextlalpan predominan las viviendas que no cuentan con éste. A nivel general 10.9% de las viviendas carecen de drenaje pero tienen agua, mientras que en las zonas rurales la relación se invierte y es de 60.3% y 5.4%, respectivamente."⁵⁶

Hasta ahora los niveles de servicio alcanzados son resultado de programas permanentes que procuran ampliar la infraestructura, sin embargo la problemática en la operación y mantenimiento deriva de la falta de recursos suficientes, errores en la concepción de los proyectos, antigüedad de las instalaciones, falta de mantenimiento y asignación presupuestal. Es muy común que exista poca o nula información sobre los sistemas, en muchos casos no existen planos con las especificaciones de las obras improvisando su manejo por personal poco capacitado. A esto hay que agregar lo siguiente:

- Falta de coordinación entre las dependencias federales para mantener y aprovechar la capacidad instalada,
- Falta de continuidad en los programas, ya que su vigencia está determinada por los periodos sexenales de gobierno,

⁵⁶ Gobierno del Estado de México, Op. Cit., p. 13

La mayoría de los municipios no tienen la capacidad técnica-administrativa para operar y mantener sus sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado. De acuerdo con la información de la Asociación Nacional de Organismos de Agua Potable y Alcantarillado, de los 18,500 organismos operadores que hay en el país ninguno es autosuficiente. Lo anterior es alarmante porque al parecer no existen soluciones efectivas para solucionar los problemas. Desde 1978, cuando se formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el rubro correspondiente a agua, drenaje y alcantarillado hace referencia a la misma problemática, al igual que el Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación elaborado durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

3.4.7 Electricidad

La energía eléctrica que demanda la ZMCM la proporciona la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Este servicio, al igual que los anteriores atiende a un mayor número de consumidores concentrados en los grandes edificios multifamiliares, en las colonias proletarias y en las zonas comerciales, así como a numerosas industrias. En el Estado de México prevalecen diferencias entre los municipios rurales y urbanos por ejemplo, "en 1990 la cobertura era del 97% y 74.3% respectivamente. Si se toman en cuenta las cifras absolutas a nivel estatal, en el mismo año eran 122,016 viviendas sin electricidad, de las cuales 75,845 eran rurales. Los casos extremos son Netzahualcóyotl, donde únicamente 4% de su población carece del servicio, e Ixtapan del Oro con un déficit de 58.7%"⁹⁷

En los próximos años el reto será primero cubrir al 100% la demanda, segundo, la adquisición de terrenos y derechos de vía, sin embargo el panorama no es muy alentador debido a las políticas de austeridad originadas por los problemas económicos que padece México, y que en gran medida disminuyen las posibilidades de plantear soluciones en el corto y mediano plazos. Será necesario recurrir al uso de técnicas que permitan ahorrar el espacio requerido por las instalaciones, por ejemplo, subestaciones de gas, líneas de transmisión compactas y cables subterráneos "potencia tipo seco"; subestaciones

⁹⁷ Ibidem.

subterráneas en edificios y parques públicos, así como los derechos de vía para construir subestaciones compactas conectadas directamente bajo las líneas. En este sentido se requiere un mayor esfuerzo de planeación y una mejor coordinación entre las dependencias responsables del mismo.

3.4.8 Recolección de basura

Derivado del consumo y producción de la ZMCM cada habitante desecha 1Kg. de basura diario, que en conjunto generan 19,000 toneladas. El servicio de recolección sólo cubre 80%, y 20% restante se arroja en tiraderos a cielo abierto. De acuerdo con el diagnóstico general que realizó la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU)⁵⁶ del DDF., el servicio es ineficiente debido a las siguientes causas:

- La composición de los residuos sólidos dificulta su recolección y manejo porque el 47% de ellos son orgánicos,
- El parque vehicular no funciona a toda su capacidad,
- La instalaciones de transferencia son insuficientes, requieren rehabilitación, mejorar su operación y funcionamiento,
- El periodo de vida útil de los lugares de desecho es relativamente corto, por lo tanto es necesario modernizar el manejo de los residuos sólidos, sobre todo los que se generan en hospitales, reclusorios o fábricas, así como sistemas que posibiliten el aprovechamiento de subproductos mecanizando su selección.

En este sentido se emprendieron acciones para solucionar el problema tales como clausurar, sanear y rehabilitar tiraderos y estaciones de transferencia, construir rellenos sanitarios, incorporar sistemas de tratamiento, rehabilitar y adquirir vehículos para la recolección, limpiar la red vial primaria, eliminar tiraderos clandestinos y utilizar contenedores para la recolección. De esas, la más importante fue la construcción de rellenos sanitarios que implica estudios geológicos, hidrológicos, de impacto ambiental y funcionamiento urbano. En el D.F., se utiliza el Bordo Poniente donde se está construyendo la 4o etapa que

⁵⁶ DDF, Dirección General de Servicios Urbanos, Op. Cit., p. 38

comprende 13 Km. de camino, conformación de celdas, zonas de amortiguamiento y canales de desalojo de aguas, entre otros.

Debido al término de su ciclo de vida se clausuraron los rellenos sanitarios Prados de la Montaña, Santa Catarina y Atizapán; mientras que en Netzahualcóyotl y Naucalpan, los tiraderos a cielo abierto fueron transformados a esta modalidad mejorando el servicio en gran parte del Estado de México. Para la transferencia de residuos, las instalaciones se cubrieron con multipanel, sistemas de aspersión de agua, sistemas de depuración de aire, zonas de maniobra, talleres de mantenimiento, bardas perimetrales, etc. con el objeto de controlar los desprendimientos de polvos, malos olores, fauna nociva, y en general evitar el deterioro de la imagen urbana.

"Estas medidas se llevaron a cabo en las Delegaciones Benito Juárez, Iztapalapa, Coyoacán, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, mediante un programa de mejoramiento del parque vehicular de recolección para adquirir 676 unidades y rehabilitar 351 durante el último trimestre de 1994. Con respecto a los residuos sólidos, en julio de 1994 se inauguró la planta de selección y aprovechamiento de residuos sólidos San Juan de Aragón, con una superficie de 8000m² y capacidad para 1500 toneladas diarias. Se pretende recuperar cartón, papel, plástico, vidrio, lata, trapo, metal ferroso y no ferroso. Asimismo se incorporaron procesos mecanizados para su manejo que permiten recuperar materias primas para la industria."⁵⁹

El DDF y el gobierno del Estado de México establecieron convenios de colaboración para sanear 15 tiraderos a cielo abierto en Naucalpan, Netzahualcóyotl, Atizapán, Nicolás Romero, Tuititlán, Texcoco, Coacalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Tecamac, Huixquilucan, Ecatepec y Cuautitlán, lo cual repercutirá en un beneficio para la población y su salud, principalmente. El problema del parque vehicular y el mejoramiento de procesos es probable que se logre en el corto y mediano plazo, sin embargo el más preocupante es la falta de espacio para desechar la basura, ya que el crecimiento de la mancha urbana ha llegado hasta esas zonas, y la generación de desechos rebasa rápidamente la

⁵⁹ Ibidem, p. 41

capacidad de los rellenos sanitarios.

Sin lugar a dudas este es otro de los grandes retos para las autoridades y los habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de México, lo cual obligará al establecimiento de sistemas de industrialización, reutilización y un aprovechamiento más racional de la basura, situación que implica un radical esfuerzo de educación de la población a través de un proceso continuo y permanente que inicie en los grados preescolares y continúe a lo largo de las diferentes etapas del sistema educativo.

La cobertura y calidad de los servicios públicos en la ZMCM representan un indicador del nivel de vida de sus habitantes, y de la capacidad de los gobiernos del D.F. y el Estado de México para determinar políticas, estrategias y mecanismos de operación y control a la altura de la realidad. Particularmente cuestionan la eficiencia y eficacia de la administración pública, así como la responsabilidad, coordinación y colaboración adecuada de los diferentes grupos sociales para satisfacer sus necesidades.

En el futuro próximo, los servicios públicos deberán incluirse como parte fundamental del desarrollo urbano entendido como un cambio cualitativo y progresivo cuyo eje sea el crecimiento ordenado de la población en los espacios físicos más adecuados para no romper con el equilibrio ecológico, por ende, las políticas en la materia deberán partir del análisis crítico acerca de las ventajas y desventajas de la integración y diferenciación en la ZMCM a fin de convertirlos en oportunidades de progreso y equilibrio social para todos los habitantes y en beneficio del país.

IV. Las Políticas de Desarrollo Urbano

La política de desarrollo urbano se define como la actividad que afecta el uso del espacio y el medio ambiente en relación con el proceso de acumulación y ocupación social del territorio. Su objetivo es el bienestar y la convivencia humana. El éxito depende en gran parte de la legitimación, control, y voluntad política para intervenir en los procesos económico-espaciales, así como de la capacidad técnica y científica de los cuadros de planeación con que cuenta el Estado.

Desde sus acciones pioneras hasta la fecha es posible analizar sus efectos en un espacio físico determinado: la ZMCM y comprobar si lograron revertir las dos tendencias generales: el centralismo político y la concentración territorial de la economía y la población. A pesar de los esfuerzos realizados, los objetivos centrales de la mayoría de los planes y programas elaborados a lo largo de 18 años (frenar el crecimiento urbano, ordenar su organización física, revertir el deterioro del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes) han tenido serias limitaciones de carácter conceptual, metodológico, técnico y político.

Los problemas generados por la urbanización son los retos del futuro. Planear el desarrollo urbano requiere de una concepción innovadora, ecológica y creativa que involucre a los ciudadanos y a las autoridades. Los programas deberán atender las ventajas y desventajas que trae consigo la urbanización para convertirla en un factor de desarrollo, esta es la misión más importante. A continuación se presenta un análisis de las acciones que se desarrollaron desde 1976, fecha en que se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, hasta su modificación durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari destacando su impacto en la conformación del espacio primero en la ciudad de México y posteriormente, en la zona metropolitana que incluye 27 municipios conurbados del Estado de México reconocidos por el INEGI.

4.1 Los Antecedentes, 1928-1976

La planeación en la ciudad de México se institucionalizó con la creación del DDF el 31 de diciembre de 1928, años atrás se iniciaron algunas acciones sistematizadas como parte de una planeación formal, a éstas se las identifica como "planeación implícita", es decir, medidas articuladas hacia la consecución de cierto fin claramente identificado, sin la formulación de documentos. El artículo 24 de su primera Ley Orgánica reglamentó la urbanización dentro de su espacio físico, por ello a partir de ese año surgieron estructuras administrativas, leyes, decretos, planes, programas y presupuestos para la planeación urbana. Esas acciones sirvieron de base para formular en 1930 la primera Ley sobre Planeación General de la República convirtiendo a México en un pionero dentro de este campo.

En esa época se consideró que la intervención estatal era necesaria para regular y orientar la creación de infraestructura y fomento del desarrollo industrial con el fin de lograr crecimiento económico y social, la planeación surgió como una oportunidad para solucionar los problemas ocasionados por el desequilibrio económico y demográfico acentuados a partir del movimiento revolucionario. Para cumplir con sus objetivos propuso la elaboración de un "Plano Nacional de México" orientado a procurar el desarrollo ordenado y armónico del país sin descartar a la capital, que por su importancia merecía mayor atención ya que sería el ejemplo del resto de las ciudades, de ahí que los planteamientos en ese rubro eran más definidos. También mencionó los "Planos Reguladores" para expresar gráficamente los lineamientos de desarrollo que deberían observar los estados.

La ley también contempló un plan para organizar y controlar el Sistema Hidrológico del Valle de México, así como las obras de drenaje y saneamiento del D.F., para ello, en 1933 se promulgó la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California con el fin de organizar comisiones que como lo indica su nombre estudiaran la planeación y zonificación en esos espacios. Su reglamento determinó las normas a que debían sujetarse todas las autoridades, proyectos y obras para la planeación de la ciudad, estableció como

autoridades en la materia al Presidente de la República, las Comisiones de Planeación, los Comités Ejecutivos, el DDF y el Consejo de Arquitectura del D.F. Desafortunadamente no tuvo un desempeño constante ni exitoso.

En el mismo periodo se elaboró el primer Plan Sexenal, base de la administración de Lázaro Cárdenas destinado a consolidar un sistema político, reducir las desigualdades sociales y regionales con base en un sistema de economía mixta, lo cual propició una coyuntura favorable a la planeación y paralelamente surgieron otras acciones en materia de planeación urbana regional entre las que destaca el marco legal de las futuras políticas del Estado mexicano:

- Segunda Ley de Planificación y Zonificación del D.F. y Territorios de Baja California. Creó un organismo auxiliar de la Comisión Nacional de Planificación y regulador de todas las funciones de planeación en el D.F., modificó la organización de dicha Comisión y constituyó la Comisión Mixta de Planificación para preparar y revisar los proyectos, presupuestos, estudios económicos y programas de financiamiento de las obras consideradas como necesarias; vigilarlas y normar el desarrollo del proceso.

En 1933 el arquitecto Carlos Contreras organizó el Congreso Internacional de Planificación en México donde defendió la idea de construir edificios con no más de cuatro pisos; insistía en la separación de las funciones urbanas, los cruces a desnivel de las vialidades y la modernización de los grandes equipamientos colectivos, ideas que sirvieron de base para formular el Plan Regulador de 1933, que no logró éxito porque estuvo sujeto a los cambios permanentes de regentes, lo que le restó continuidad y estabilidad, se limitó a la programación de obras sin considerar los efectos a corto, mediano y largo plazo.

La llegada de Manuel Avila Camacho a la presidencia en 1940 marcó un cambio significativo en el modelo económico de México porque se vislumbró el comienzo del desarrollo estabilizador. La centralización económica fue paralela a la concentración territorial en la ciudad de México y derivó en crecimiento demográfico y la transformación de la estructura urbana. Hasta ese año, los proyectos se realizaron en forma aislada bajo la responsabilidad de algunos ingenieros carentes de una visión de conjunto.

La Dirección de Obras Públicas creó la oficina del Plano Regulador del D.F. y la Comisión Consultiva con representantes de la Cámara de Comercio, sindicatos, colegios de ingenieros, arquitectos, miembros de la banca y la industria. Funcionó como un organismo de participación en el proceso de planeación urbana. Esas dos instancias ejercieron las funciones atribuidas a la Comisión Mixta y a la Comisión Nacional de Planificación, respectivamente. Con el fin de planear el desarrollo de las regiones ubicadas fuera de la mesa central del país mediante un enfoque hidrológico se elaboró el Programa de Cuencas Hidrológicas (que no tuvo éxito porque fue una concesión a un grupo de presión y no obedeció a las necesidades de desarrollo integral del país, y el Programa de Parques y Ciudades Industriales que pretendía descentralizar la Industria en el territorio nacional.

Durante la administración de Miguel Alemán (1946-1952), concretamente en 1950 se realizó un estudio acerca de la ciudad de México, el cual se limitó a programar vialidades, y de acuerdo con las investigaciones realizadas al respecto fue el eje de la política urbana hasta los años 60. En 1953 se reformó la Ley de Planificación de 1936 (17 años después), donde el concepto de planificación era la organización y regulación de las principales funciones de la vida urbana de la población como habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos, recreativos, médicos, asistenciales y de comercio que cubrieran las necesidades básicas de sus habitantes, por ende se reasignaron funciones y trabajos a la Comisión Nacional Mixta de Planificación y a los Comités Ejecutivos.

La llegada de Luis Echeverría a la presidencia de la República en 1970 marcó cambios importantes para la ciudad de México. El primero fue la desconcentración administrativa del DDF en diciembre de ese año, que lo dividió en 16 delegaciones con el objeto de hacer más fluida la comunicación entre los habitantes de la capital y las autoridades. Eliminó los cuarteles del centro e impuso una estructura administrativa homogénea para el conjunto del espacio urbano, lo cual no fue posible para los límites delegacionales en cuanto a población, actividad y superficie, además la reforma no se ocupó de los problemas derivados de la conurbación con el Estado de México. Otras acciones importantes fueron las siguientes:

- Creación de Juntas de Vecinos como órganos de consulta, supervisión de los servicios públicos, y participación ciudadana en los problemas colectivos,
- Los Comités de Manzana y de Barrio para fortalecer la colaboración ciudadana,
- Estructuración del Consejo Consultivo (antes Comisión Consultiva) del D.F. integrado por los presidentes de cada una de las juntas de vecinos,
- En 1975 se creó la Dirección General de Planificación como resultado de la separación de la dependencia encargada de la planificación de las obras públicas,
- Ley de Desarrollo Urbano del D.F. (30 de diciembre de 1975) y Ley General de Asentamientos Humanos (20 de mayo de 1976). La primera fue el instrumento jurídico más importante para ordenar y regular el desarrollo urbano de la ciudad, obligó a las autoridades, los particulares y el sector público a respetar las disposiciones administrativas, y sentó las bases para elaborar planes de desarrollo urbano con carácter obligatorio reservando al DDF la autoridad para definir el destino, uso y reservas del territorio de la capital del país.

El propósito de la Ley General de Asentamientos Humanos fue planear el desarrollo de los centros de población y ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional. Cada estado podría elaborar y aplicar sus propios planes de desarrollo urbano, llevar a cabo obras y prestar los servicios públicos necesarios. Su marco jurídico partió de las Leyes Generales de Población, Reforma Agraria, Federal de Bienes Nacionales y Orgánica de la Administración Pública Federal.

- En 1976 se decretó el Plan Director con el fin de contrarrestar la tendencia aislante de realizar obras sectorialmente (vivienda, transporte, obras hidráulicas, urbanización etc..
- Se creó la zona de conurbación alrededor de la ciudad de México que en teoría sería la responsable de tomar decisiones sobre el conjunto del área urbana.

En aquellos años existió una fuerte presión de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, que sobre todo en los últimos años del sexenio enfatizó el futuro de la urbanización en países subdesarrollados, principalmente en México. Adquirió relevancia la preocupación sobre el desarrollo de la ciudad y su futuro, la planeación se utilizó como un medio contra la crisis económica y los urbanistas comenzaron a figurar dentro de su ámbito, sin embargo las medidas no modificaron sustancialmente la dinámica urbana en la capital porque no rebasaron el nivel normativo ni la realización de planes que sirvieran de contenido a las declaraciones políticas, cuyos argumentos defendieron la descentralización y el fomento de nuevos polos de desarrollo regional. En el plano urbano-regional las acciones se destinaron a la atención de zonas marginadas, disminuir desigualdades y sentar las bases jurídicas para que el Estado interviniera en las estrategias de crecimiento de los centros de población. Destacan las siguientes:

Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970), Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972), Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971), Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971); Decretos de Descentralización Industrial (1970-1972), Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971), Régimen de Maquiladoras (1972), Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972), Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER 1973), Comisión Coordinadora para el Desarrollo de Coordinadores Indigenistas (1973), Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES, 1971), Ley General de Población (1973), Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975). En este contexto cobraron auge los conceptos "polos de desarrollo", "centros de actividad industrial" y "servicios con efectos multiplicadores hacia sus áreas de influencia", mismos que se retomaron durante la administración de José López Portillo.

4.2 La Administración de José López Portillo, 1976-1982

Cuando José López Portillo llegó a la presidencia de la república, el país enfrentaba una severa crisis económica y política, puesto que el modelo de desarrollo estabilizador se había agotado. "El promedio de la inflación entre 1971 y 1976 fue de 14.13%, la producción de todas las áreas de la economía se redujo severamente, el déficit gubernamental ascendió a 99,000 millones de pesos en 1976, mientras que la deuda externa aumentó de 4,545 millones de dólares en 1971, a 19,000 millones en 1976."⁶⁰

Lo anterior derivó en la devaluación de la moneda (23 pesos por dólar), especulación, incertidumbre, fuga de capitales, descontento y desconfianza de todos los sectores de la población, desprestigio del gobierno con una consecuente crisis de legitimidad y desestabilización política. Ante la búsqueda de soluciones el equipo del presidente centró su atención en la planeación, la cual representó la respuesta al fracaso del modelo económico de desarrollo estabilizador, y el punto de partida para reformar planes y programas. De ahí surgieron las reformas económica, administrativa y política. La primera atendió prioritariamente la producción de energéticos y alimentos básicos, así como la eliminación de los cuellos de botella; la administrativa reorganizó con base en la sectorización la estructura de la administración pública para aumentar la eficiencia en el desarrollo de sus funciones, e incluso limpiar la imagen de la burocracia. Frente a las críticas a la actividad estatal "...la reforma administrativa enarbola la racionalidad y la planeación como características que habrían de definir no sólo la intervención del Estado, sino de la propia administración pública".⁶¹

Se crearon la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SPFI), y la Secretaría de Comercio (SC). La SAHOP se convirtió en la coordinadora o cabeza del sector Asentamientos Humanos para atender de manera coordinada el desarrollo urbano, de hecho elaboró los lineamientos para la planeación de la ciudad de México con base en las investigaciones que en 1978

⁶⁰ Miron, Rosa Ma.; Pérez, Germán. Auge y crisis de un sexenio, p.19

⁶¹ *Ibidem*, p. 44

conformaron el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. La reforma política se orientó a legalizar e institucionalizar los partidos de oposición y diversas asociaciones políticas para incorporar al sistema nuevos sujetos sociales y reconocer el pluralismo político; institucionalizar el sistema de representación proporcional, ampliación de las facultades del legislativo para vigilar la actuación de las entidades públicas y el sector paraestatal, el acceso de los partidos a los medios de comunicación, entre otras.

José López Portillo propuso más de 27 reformas a la Constitución, se publicaron la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) que reglamentó en gran parte la Reforma Administrativa, y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos. Este marco legal fue la base para realizar los planes de desarrollo globales y sectoriales posteriores. Durante el resto del sexenio el Estado se consolidó como interventor y regulador de lo privado, era la época de la bonanza petrolera que permitió financiar programas para regularizar la balanza comercial, elevar los índices de crecimiento, controlar la deuda externa y desarrollar los sectores prioritarios. Algunos de los más importantes fueron:

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (enero 1978). Su objetivo era ordenar adecuadamente el territorio para posibilitar un desarrollo urbano integral, convirtiendo a la planeación de los asentamientos humanos en una actividad nacional, continua, institucional y participativa, con el fin de eliminar los problemas de migración, generar empleos a mediano plazo y aprovechar el potencial de cada zona.
- Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario (mayo 1978). Pretendió impulsar el desarrollo del campo para elevar el nivel de vida de los campesinos , contrarrestar la migración campo-ciudad, y apoyar las acciones económicas.
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Buscó desconcentrar la industria hacia diferentes polos de desarrollo y contrarrestar la concentración demográfica.
- Plan Nacional de Turismo (1980). Su objetivo fue impulsar el crecimiento de ese sector y crear empleos.

- **Plan Nacional de Empleo.** Pretendió crear trabajos justos y socialmente útiles.

Todos se integraron en un documento: el Plan Global de Desarrollo elaborado bajo la dirección de Miguel de la Madrid Hurtado con base en criterios monetaristas reflejados en sus objetivos y un propósito central: controlar la inflación mediante el apoyo a la industria nacional para satisfacer las necesidades del país. Se apoyó en el cambio y la planeación considerada como técnica que obtiene su fundamento político cuando transforma la realidad social. La política de desarrollo regional pretendió distribuir mejor los asentamientos humanos en el territorio con base en la regularización del crecimiento urbano, desalentar el crecimiento de las áreas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, estimular el crecimiento de las ciudades medias y evitar la dispersión de la población rural.

Por primera vez se relacionó el desarrollo económico y social con el espacio territorial para cambiar los procesos migratorios, ocupacionales y la localización industrial, apoyar el desarrollo de costas y fronteras, promover un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos, inducir el crecimiento de las regiones que requieren condiciones especiales de desarrollo, propiciar que la población cuente con los servicios básicos, mejorar y preservar el medio ambiente. El primer instrumento fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Es uno de los resultados de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, concretamente de su artículo 4o donde señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional se llevaría a cabo a través de dicho plan, los estatales y municipales. El proyecto y la revisión los realizó la SAHOP durante enero y marzo de 1977. Con las aportaciones hechas por las secretarías del sector y especialistas en la materia se envió a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, finalmente el 11 de enero de 1978 se presentó la versión final y fue aprobado el 12 de mayo.

" La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio. La racionalidad de esta medida se apoyó en la convicción de que el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas llegó a ser disfuncional para el desarrollo económico y social del país, generando o agudizando problemas que no son inherentes al modelo de crecimiento adoptado".⁶²

Metodológicamente comprende 3 niveles:

I. Normativo: Establece las bases y objetivos, la dimensión urbana del país a futuro, así como los aspectos derivados de la planeación global del desarrollo.

II. Estratégico: Evalúa y selecciona los medios para alcanzar los objetivos a mediano y largo plazo.

III. Instrumental: Determina los lineamientos y mecanismos, la creación de organismos encargados de implementar alguna acción específica, el diseño de mecanismos especiales de financiamiento y la programación de acciones del sector, entre otros.

Sus objetivos fueron:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población en las zonas de mayor potencial del país.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

⁶² Gerza, Gustavo (comp.), "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978", en Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, p. 80

En el nivel normativo no contempla los factores que explican la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional. El carácter de sus planteamientos es correctivo y espacialista debido a una conceptualización causal del fenómeno, mientras que sus metas y estrategias quedan rebasadas por la problemática urbana. El diagnóstico plantea esquemas de distribución cuantitativa principalmente de la población y las actividades económicas sin considerar el aspecto cualitativo. Se refiere descriptivamente al nivel de cobertura de la infraestructura en algunas ciudades y sectores, lo cual demuestra que no es un análisis global del aspecto urbano, si así fuera abarcaría las características urbanísticas, económicas, demográficas, políticas y sociales. Tampoco contempla los factores que explican la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional.

El pronóstico presenta las proyecciones de crecimiento poblacional y deriva en los requerimientos de servicios, vivienda, suelo urbano entre otros. La estrategia central es revertir la tendencia a la concentración mediante la reducción de más de la mitad de la población en la ciudad de México, y de la duplicación de las ciudades con 100 mil a 500 mil habitantes, donde la falta de mecanismos de coordinación institucional establecidos por la SPP, responsable de la parte operativa disminuyó la capacidad de la SAHOP para coordinar las acciones sectoriales de mayor incidencia territorial.

La característica constante de sus políticas, metas e instrumentos es que son ambiciosas y no rebasan las soluciones de tipo meramente financiero, por lo tanto, quienes se benefician con los resultados son los grupos sociales más solventes, por ello, ante la pobreza de un amplio porcentaje de la población fracasaron. También refleja un divorcio entre la planeación normativa y los problemas reales que conforman el espacio urbano. De hecho es el Estado quien debe participar plenamente con acciones coherentes y efectivas a través de la planeación, porque la sociedad es la que ha producido y sigue produciendo gran parte de la ciudad de manera espontánea.

En el nivel estratégico contempla 4 tipos de programas: Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, Programas de Acción Concertada, Programas de Apoyo a las prioridades sectoriales, y programas a convenirse con los gobiernos de los estados, mismos que establecen un número muy elevado de acciones imposibles de cumplir debido a la falta de una planeación estructurada, recursos y personal capacitado. Su universo de atención no se determinó con claridad, y los compromisos se califican como buenos propósitos porque demuestran un esquema más formal que real.

Lograr una planeación integral requiere de documentos más específicos para orientar y ordenar el crecimiento poblacional, hacer más eficiente y funcional la estructura urbana, así como procurar un prestación de servicios más equitativa, sin embargo mientras no atienda los problemas de desempleo, subempleo, distribución desigual del ingreso, desperdicio de recursos, entre otros, difícilmente cambiará el ordenamiento espacial. En ese sentido la lógica de ese plan es equivocada, ya que "La planeación urbana simplemente transfiere al terreno técnico la acción de los agentes que intervienen en el proceso de producción del espacio, y con ella sus problemas, que anteriormente se daban de manera espontánea, irregular y anárquica (con lógicas contradictorias sobre el mercado del suelo urbano). Es la solución de la problemática urbana lo que permitirá resolver el problema urbano y no a la inversa"⁶³

4.2.2. Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País

El propósito principal fue reducir el crecimiento poblacional y físico de la zona metropolitana de la ciudad de México y prever las necesidades presentes y futuras de vivienda, vialidad, transporte, equipamiento urbano, infraestructura hidráulica, reservas territoriales, prevención de emergencias urbanas, administración del desarrollo y participación de la comunidad, uso y aprovechamiento del suelo.

⁶³ Ibidem, p. 66

Comprende dos niveles: normativo y estratégico. Dedicó un apartado a la corresponsabilidad sectorial, instrumentos jurídicos, políticas de desarrollo económico, y un anexo estadístico sobre las proyecciones y distribución espacial de la población 1900-2000 para la zona metropolitana y la región centro del país. Técnicamente adolece de las mismas deficiencias que el PNDU: exposición descriptiva de los aspectos demográficos, el deterioro del medio ambiente, la problemática que presenta la infraestructura hidráulica y de energéticos, vialidad y transporte, equipamiento urbano, vivienda, reservas territoriales, emergencias urbanas, y administración del desarrollo urbano.

No especifica el tipo de respuestas que busca ni cómo se llevarán a cabo, por lo que sus planteamientos difícilmente impactarían en la realidad, y su pronóstico es tan desolador, que por sí mismo cuestiona la efectividad del plan en el corto, mediano y largo plazo, por lo tanto no figura como una alternativa real. Por la repetición en el diagnóstico y el pronóstico no es posible distinguir la diferencia entre ambos. A diferencia del PNDU es más evidente la relación lineal y sin fundamento de sus proyecciones, mismas que no están a la altura de un plan de ordenamiento. Si bien atiende a la ZMCM y 5 estados del centro, no contempla acciones para contrarrestar el centralismo, aún cuando sus proyecciones reconocen a la primera como determinante de las demás, a las cuales les confiere una posición de "receptoras" de sus efectos. Demográficamente sus objetivos son:

- Disminuir las áreas de crecimiento de población,
- Redistribuir en forma más equilibrada la población en la zona apoyando el desarrollo de las ciudades prioritarias,
- Retener la población en sus lugares de origen evitando las migraciones hacia la zona metropolitana de la ciudad de México.

Las políticas contemplan el impulso de los servicios de salud y los métodos de planificación familiar con la participación de los sectores público y privado;" Impulsar moderadamente" la región oriente, mantener "con pocas modificaciones " la tendencia histórica de crecimiento en las regiones poniente y sur, " frenar el crecimiento de la región valle de México "especialmente" en la zona

metropolitana aunque impulsando "ligeramente " zonas "específicas" de las subregiones oriente y norte del valle de México, instrumentar en la zona de conurbación del centro las políticas demográficas que estableció el Consejo Nacional de Población en materia de retención, reorientación y reubicación.

Las metas son:

- Mantener como máximo una concentración del 30% de la población total del país en la zona de conurbación del centro.
- Reducir la proporción de la población en la zona metropolitana de la ciudad de México a un 67% del número total de habitantes de la zona centro del país en vez del 75% de tendencia tradicional.
- Disminuir la tasa promedio actual de crecimiento de la zona de conurbación.

Predomina además la vaguedad en los términos, la falta de jerarquización de los objetivos, la ambigüedad e imprecisión en las políticas, lo que hace dudar la seriedad de este Plan. En el nivel estratégico expone los mismos programas del PNDU sin especificar los avances respecto de ese. No existen mecanismos de control para el desarrollo de las acciones ni mecanismos de participación y coordinación para la ZMCM y la región centro. Predomina la atención a la primera en detrimento de la región centro contradiciendo su propia lógica. En realidad no representó un avance puesto que permanece en el nivel descriptivo y se ocupa de determinismos espacialistas.

4.2.3 Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Fue elaborado durante la administración de Octavio Sentíes Gómez en la Dirección de Planificación a través de la Oficina del Plano Regulador. Formó parte de las acciones encaminadas a ordenar el crecimiento de la metrópoli y proporcionar a sus habitantes mejores condiciones de residencia. Su objetivo principal fue determinar el uso del suelo y la zonificación en el D.F. Abordó aspectos relacionados con la técnica urbana como uso futuro del suelo, zonificación, estructura vial, equipamiento urbano, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, regeneración urbana, estudios económicos referentes a

zonificación, programación arquitectónica y análisis de preinversión, y un capítulo especial para reestructurar la legislación urbana de esos años.

Enfatizó la importancia de la coordinación entre las Direcciones y Delegaciones del DDF, entre este último y las secretarías de Estado, entidades políticas vecinas y organismos descentralizados con el fin de aumentar la eficiencia en los programas que ordenó José López Portillo tales como: desconcentración administrativa en 16 Delegaciones, ampliación del metro, drenaje profundo, aumento del caudal del agua potable, Plan Texcoco, terminales de autobuses foráneos, carreteras turísticas, vivienda popular, obras viales, entre otros. Esto permitiría al DDF opinar sobre los problemas dentro del área metropolitana, y establecer mecanismos de coordinación con la política de desarrollo nacional.

Su carácter fue eminentemente técnico, incluso utilizó modelos matemáticos y la ingeniería de sistemas. Se limitó a hacer "recomendaciones necesarias" cuando lo adecuado era normar, puesto que era un plan director. Planteó la evaluación de las medidas propuestas en cuanto al uso de suelo, densidad de población, costo del suelo, entre otros, con base en criterios de urgencia social, factibilidad política, legal y financiera, lo cual demuestra que su esquema responde a una planeación contingente, no preventiva. El enfoque urbanista y técnico careció de un análisis completo sobre su objeto de estudio y su carácter de "director" no se demuestra en sus planteamientos debilitando su impacto en un desarrollo urbano equilibrado y real, aunque formó parte del proceso de planeación al que Miguel De la Madrid Hurtado dio continuidad en su administración.

4.3 La administración de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988

La crisis económica generada durante la presidencia de José López Portillo permeó la administración de su sucesor: Miguel de la Madrid Hurtado. El modelo económico estaba desequilibrado, ya no era posible mantener el sistema con los subsidios y el financiamiento externo. En 1982 el PIB se redujo drásticamente, mientras la tasa de inflación se elevó al 100%, se duplicó el desempleo, la reserva internacional estaba agotada y el país en virtual suspensión de pagos. La situación internacional se caracterizó por la reorientación de los flujos financieros, descenso de los precios del petróleo y materias primas, así como una acelerada

transformación tecnológica. Predominó la incertidumbre y la inseguridad debido al desequilibrio en las relaciones económicas y políticas.

Se acentuaron las desigualdades entre el campo y la ciudad, capital-trabajo y centro-región, por ello fue necesario redefinir el papel de Estado, la administración pública y las relaciones con los sindicatos y los grupos empresariales. "En términos históricos es el punto de inflexión que permite observar la presencia y acción de nuevos grupos sociales, de nuevas estructuras regionales que se habían desenvuelto en la periferia del sistema político económico aunque eran obviamente, resultado del mismo proceso."⁶⁴

La sociedad de los años 80 se caracterizó por ser más urbana, diferenciada, con mayor cultura cívica, plural y compleja, la clase empresarial tenía mejor definidos sus intereses políticos y el sector informal se sentía cada vez más marginado por las políticas económicas del sistema. Como respuesta el equipo del nuevo presidente elaboró el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, que en realidad fue la plataforma electoral de Miguel de la Madrid, y posteriormente se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Entre ambos mediaron los Foros de Consulta Popular, base del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El PND estableció un propósito eminentemente económico: mantener y reforzar la independencia de la Nación a través de la recuperación del crecimiento sostenido para generar los empleos demandados por la población a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático. De este propósito derivaron 4 objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Sin embargo, la conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática fue el medio para organizar las actividades del gobierno con el fin de impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país. Su marco jurídico encontró su primera referencia en el artículo 26 constitucional.

⁶⁴ Quiros Pérez, Miguel; Gutiérrez Herrera, Lucino. *Otras razones en el ejercicio del poder en México*, p.p. 329-330

Para reglamentarlo, el 5 de enero de 1983 se promulgó la Ley de Planeación, cuyo objeto fue encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social para integrar el Plan y los programas de desarrollo; designó al poder ejecutivo como el responsable de conducir la planeación nacional y coordinar sus actividades con las entidades federativas, también señaló que las dependencias y entidades públicas estaban obligadas a elaborar sus propios programas. En este sentido, las características que distinguen la planeación a partir de la administración de Miguel de la Madrid de la anterior son:

- Define las responsabilidades de todas las instancias que intervienen en las etapas de la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos,
- Establece jerarquías para que a partir de un Plan Nacional formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales con el fin de asegurar la congruencia y efectividad de las acciones,
- Se analiza y estudia la situación internacional para medir sus efectos sobre el país,
- Se entiende como un instrumento de transformación social,
- Impulsó el fortalecimiento de la capacidad de los 3 órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.

“En México la planeación es una necesidad política, permite a la sociedad articular eficazmente sus esfuerzos y lograr, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, que las acciones de los diferentes actores sociales se complementen para resolver la difícil situación actual buscando satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propiciar un mejor equilibrio frente a las relaciones de la competencia internacional. En épocas de crisis, con márgenes reducidos de acción y dificultades para anticipar el futuro, se requiere con mayor razón y urgencia, la conjunción de los esfuerzos y la solidaridad social para inducir orden en las acciones, generar confianza y racionalizar el uso de

recursos escasos, como punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo".⁶⁵

De acuerdo con este marco conceptual y la planeación como eje básico, el PND afrontó los problemas que padecía México. En el capítulo séptimo dedicado a la política social incluye el desarrollo urbano, donde plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento de zonas alternativas a las ya congestionadas. El ordenamiento urbano -en este caso- implica consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros urbanos alternativos, y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores vinculados con el desarrollo urbano en forma más equitativa. Al interior de los centros de población se buscó controlar el uso del suelo y orientar su crecimiento. Los objetivos específicos de la política de desarrollo urbano fueron:

- Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población,
- Fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano,
- Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo,
- Combatir el deterioro de los edificios , espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales,
- Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

Para cumplirlos se estableció la coordinación obligada entre los tres niveles de gobierno con el objeto de determinar políticas de reservas territoriales, generar oferta de suelo, regular la tenencia de la tierra, procurar el mejoramiento urbano, establecer la normatividad y controlar la actividad inmobiliaria. Con base en ese marco de actuación se realizaron los siguientes planes y programas: Nacional de Desarrollo Urbano, Estratégico para la Descentralización de la ZMCM,

⁶⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, p. 18

Reordenación Urbana y Protección Ecológica, y de Desarrollo Urbano y Vivienda.

4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982

En 1982 el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, como parte del Sistema Nacional de Planeación registró los siguientes avances: El PNDU, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano de las diez zonas prioritarias, los 3 de las zonas de ordenamiento y regulación que propone el PNDU; los planes subregionales de la zona conurbada del centro del país, de la zona conurbada de Monterrey y de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara; los planes de ordenación de las zonas conurbadas de la Laguna, desembocadura del Río Pánuco, desembocadura del Río Balsas, Río Ameca, y Manzanillo- Barra de Navidad.

Asimismo destacan el Plan Director de Desarrollo Urbano del D.F. y 16 planes parciales de desarrollo urbano correspondientes a las delegaciones políticas del D.F.; 31 planes estatales de desarrollo urbano, 2377 planes municipales, con base en la metodología del Sistema de Autoplaneación Municipal de Desarrollo Urbano elaborada por SAHOP; 97 Planes de Centros de Población, 34 planes parciales concluidos y por decretarse, y el Sistema de Diagnóstico continuo del Desarrollo Urbano, el cual contiene información detallada de los centros entre 3000 y 300,000 habs.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982 estuvo a cargo de la SAHOP a través de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Fue de carácter obligatorio para el sector Público, e indicativo para los sectores privado y social. Metodológicamente se estructuró en los 3 niveles tradicionales:

- I. **Normativo:** Contiene los apartados filosóficos y conceptuales, las bases y objetivos.
- II. **Estratégico:** Presenta la estrategia general, la política territorial, sectorial y los programas operativos.
- III. **Instrumental:** Determina la planeación de los Asentamientos Humanos, Plan

Operativo Anual, Gasto Público, Programa del sector asentamientos humanos 1980-1982, Fondo de Proyectos Ejecutivos, instrumentos jurídico-administrativos, las acciones del Comité de Descentralización de las Actividades Industriales y la Unidad de Registro y Consulta Pública.

No existen diferencias sustanciales con su antecesor, sólo indicó los porcentajes para señalar los avances respecto de la administración de José López Portillo en cuanto a vivienda, suelo urbano, servicios de salud, agua potable, educación y desde luego, asentamientos humanos. En los objetivos generales predominó la idea expuesta en el Plan de 1978, mientras que la estrategia general se orientó al logro de una distribución territorial de los recursos económicos, materiales y humanos.

Esta clasificación sólo toma en cuenta los aspectos demográficos, no combina las variables económicas, los aspectos de infraestructura, o bien las características sociales de su población, ni los mecanismos de control. En cuanto a las metas globales se limitó a plantear la creación de carreteras, puertos y aeropuertos, que a diferencia de su antecesor, sólo especificó el número de kilómetros y porcentajes de cobertura de los principales servicios urbanos.

4.3.2 Programa de Desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro

El eje principal de este programa fue la descentralización de la vida nacional que planteó el PND. Argumentó que su éxito dependería en gran medida de las decisiones sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, puesto que "Descentralizar es condición para mejorar la eficiencia regional, la capacidad de respuesta de la administración pública a las demandas sociales y el fortalecimiento de nuestra democracia".⁶⁶ Pretendió asegurar la congruencia entre las acciones del DDF, la administración pública federal y el estado de México. Su universo de atención lo representaron 16 delegaciones políticas, 53 municipios del estado de México y uno de Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro. No expuso el criterio para delimitar estos 2 niveles espaciales principalmente de la ZMCM, donde da la impresión de que fue arbitrario porque no

⁶⁶ Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro, p. 7

corresponde a las delimitaciones técnico-conceptuales establecidas. El programa se divide en tres capítulos:

- I. Zona Metropolitana de la ciudad de México y Región Centro (Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala)
- II. Estrategia
- III. Líneas de acción

Su propuesta consistió en disminuir la concentración económica en la ZMCM con el propósito de asegurar el desarrollo integral de los estados que tienen mayor relación con ella, y elevar la calidad de vida de sus habitantes a través del mejoramiento de los servicios públicos induciendo a la inversión y estimulando la participación social. El reordenamiento buscó un crecimiento armónico mediante el aprovechamiento racional del suelo dentro del conjunto de los "subsistemas" urbanos localizados a su vez, en el subsistema de la ZMCM, Pachuca, Toluca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Su integración sería posible a partir del reforzamiento de la infraestructura de comunicaciones y transportes mediante la culminación de la doble vía México-Querétaro-Irapuato y México-Puebla-Veracruz.

En esta área se desconcentraría selectivamente a fin de evitar las grandes concentraciones industriales en pocos puntos, ordenando su ubicación en todo el territorio de los 6 estados. El plan presenta algunas inconsistencias en su estrategia general misma, que redundaría en un nuevo ámbito de concentración espacial megalopolitano reduciendo el crecimiento de la ZMCM o bien acelerándolo. Los "subsistemas" como Pachuca-Actopan-Tula-Tulancingo, Toluca-Atlatmulco-Ixtlahuaca-Jilotepec-Tenancingo, Cuernavaca-Cuautla-Tepoztlán-Jojutla, Querétaro-San Juan del Río, Tlaxcala-Apizaco-Calpulalpan giran alrededor de la ciudad de México, por lo que la capital sería la principal beneficiada del desarrollo de las localidades periféricas. Las líneas de acción son planteamientos generales que por sí mismos no pueden modificar el proceso, tales como: reordenar la acción del gobierno federal, fortalecer la intervención de los estados, municipios y del D.F. en la planeación democrática del desarrollo, hacer efectiva la desconcentración de la industria, entre otros.

4.3.3. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica

A partir del primero de diciembre de 1982, el discurso político expuso la idea de que el Estado retomara la rectoría en el uso del suelo para asegurar el equilibrio ecológico y reordenar las áreas de crecimiento irregular. La problemática de aquellos años era la contaminación del aire, agua y suelo, cambios macro y microclimáticos, agotamiento de los recursos no renovables, degradación de los renovables, deforestación, erosión y desertificación; extinción de especies animales y vegetales, entre otros. Se incorporaron por primera vez en la planeación nacional los criterios ecológicos y medioambientales con el objeto de asegurar una mejor calidad de vida.

" La fuerte presión que ha ejercido el crecimiento demográfico e industrial, la falta de un planteamiento integrado del uso del suelo y sus recursos, han sido las causas principales de un desarrollo desequilibrado. La utilización indiscriminada del territorio y la explotación de recursos bajo criterios de rentabilidad a corto plazo, son ejemplos claves de la ineficiente política de ordenación ecológica del territorio ... Entre los criterios fundamentales adoptados, el tema ecológico toma su lugar a través de la ordenación económica y el cambio estructural..."⁶⁷

En febrero de 1984 se constituyó el Comité de Planeación del Desarrollo del D.F. , el cual quedó integrado al Sistema Nacional de Planeación Democrática, y como consecuencia el Jefe del DDF Ramón Aguirre Velázquez dio a conocer el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D.F. donde estableció los instrumentos y acciones derivadas. Teóricamente representó una alternativa "diferente" para los próximos 25 años en cuanto al mejoramiento del desarrollo urbano, sin embargo sus compromisos rebasaron por amplio margen su naturaleza, pues plantearon recapturar la rectoría del Estado en la regulación del uso y destinos del suelo urbano, crear las reservas territoriales necesarias, regularizar la tenencia de la tierra, prohibir nuevos fraccionamientos, impedir las invasiones de predios, generar empleo a gran escala entre las clases más desprotegidas, propiciar una irreversible desconcentración económica, establecer actividades agropecuarias altamente productivas, crear una política global de

⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, p. 257

atención, protección y recreación social, revertir inductivamente y con respeto pleno a los derechos humanos la tendencia migratoria del campo a la ciudad, entre otros, que para lograrlo requieren programas diferentes y con mayor alcance.

Por lo anterior, el PRUPE fue calificado como un conjunto de buenas intenciones derivadas de las inquietudes expresadas por la población acerca del deterioro ambiental a nivel nacional e internacional. En realidad no constituyó un documento de trabajo para reorientar las acciones en la materia. Se conocen por lo menos 3 versiones impresas y distribuidas, además lo hicieron los asesores y funcionarios designados directamente por el regente, no los especialistas en la materia de la secretaría correspondiente.

El documento no llegó a propuestas concretas en cuanto a tiempo y espacio, fue de corte político y se enfrentó a la oposición de la SEDUE y al rechazo de la sociedad porque esperaban soluciones y no simples declaraciones de tipo político. La controversia se acentuó debido a que dicha dependencia defendió su posición de líder para definir la política urbana y no admitió la intervención del equipo político del regente. Finalmente el programa cayó en el olvido. Por otro lado se iniciaron los trabajos para revisar el anterior Plan Director de Desarrollo Urbano del D.F. y formular uno nuevo con sus derivados: los programas parciales de cada Delegación, sin embargo los recortes de personal en la administración pública frenaron su culminación.

A mediados de 1985 la SEDUE desaparece y sus funciones las retoma la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología dependiente del titular del DDF, año en que el terremoto cambió las prioridades del programa de trabajo y la planeación pasó a segundo término, el dilema era elegir entre lo urgente y lo importante. Lo urgente era reconstruir la ciudad, entonces la DGDUE se abocó a preparar los decretos de expropiación de las vecindades arruinadas, intervenir en la formulación de los nuevos reglamentos de construcción y atender misiones extranjeras.

4.3.4 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda

Definió el desarrollo urbano como el proceso de transformación del Sistema Urbano Nacional y de los centros de población que lo conforman, lo que se traduce en el mejoramiento del nivel de bienestar de los habitantes más postergados. Abordó tres aspectos esenciales: el ordenamiento del "desarrollo urbano" a nivel regional o interurbano, el ordenamiento de la estructura urbana de los centros de la población que corresponden al nivel intraurbano, y la programación del sector de la vivienda. Lo anterior se expone a lo largo de nueve capítulos: Diagnóstico, Objetivos, Estrategias, Metas y previsión de recursos; Acciones de gasto público, Criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social; Criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas; Instrumentos de política y Proyectos estratégicos.

Continúa el énfasis en la desconcentración de las zonas metropolitanas, la constitución de ciudades medias, fortalecer y ampliar la participación de los gobiernos estatales y municipales. A nivel interurbano sintetizó las tres manifestaciones más visibles de la distribución territorial: excesiva concentración en la ciudad de México, aguda dispersión de la población rural y marcadas desigualdades regionales. A nivel intraurbano existen carencias en los elementos de la infraestructura física. No incluye los problemas del desempleo, inseguridad pública marginalidad urbana, requerimientos de la industria, etc. Señaló como causas la concentración del ingreso, especulación inmobiliaria, predominio de intereses microeconómicos, y las limitadas atribuciones de las autoridades locales.

No se apoyó en un análisis riguroso de los factores determinantes del patrón de ocupación territorial, que es la mayor limitación de los esfuerzos de planeación espacial en México. Sus objetivos específicos tampoco explican la estructuración del espacio urbano y las posibilidades de influir en ellos, pues olvidó los niveles concretos de ingreso familiar, el nivel de subempleo y desempleo, la cultura y educación del pueblo mexicano, la estructura de poder, los intereses creados y la capacidad de los cuadros de planeación.

Su propuesta de ciudades medias (centros de población de 100 mil a 1 millón de habitantes) como centros alternativos en lugar de desconcentrar hacia nuevos polos de desarrollo, no representó una pieza clave en la estrategia urbana porque se planteó sin analizar su potencial sobre las condiciones de vida de los habitantes. En México algunas de ellas se encuentran en acelerado crecimiento y se acercan al esquema de zonas metropolitanas, por ello es difícil identificar una relación directa entre las estrategias de impulso determinadas por el programa y las tendencias de crecimiento.

Las ciudades medias con mayores índices de crecimiento demográfico son las que han sufrido el peor deterioro en sus niveles de dotación de servicios públicos, sobre todo agua potable y alcantarillado, "... las ciudades más exitosas desde el punto de vista de la dinámica urbana, son las más castigadas por la descentralización administrativa, al menos en materia de agua y drenaje... En todo caso, no hay razón para suponer que las ciudades medias puedan escapar a la norma, en el sentido de que una acelerada urbanización casi siempre acarrea carencias, más aún en momentos de recortes drásticos de la inversión pública".⁶⁸

4. La administración de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994

Carlos Salinas de Gortari fue nombrado presidente el primero de diciembre de 1988. Recibió un país en severa recesión económica que adquirió fuertes compromisos internacionales durante el gobierno de su antecesor. Para cumplirlos y enfrentar los problemas nacionales dio a conocer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), donde planteó lo siguiente:

- Ajuste diario de un peso en tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989.
- Aumento a los precios de los productos y servicios del sector público sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario, como la gasolina y otros derivados del petróleo.
- Modificar la estructura de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial.

⁶⁸ Connolly, Fricida. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: desconcentración planificada o descentralización de carencias. En Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988, p. 113

- Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño-invierno,
- Revisión de precios privados que presenten rezagos externos,
- Eliminación de medidas de regulación a los particulares en materia de trámites e inversión,
- Renegociación de la deuda.

El PECE fue calificado como un plan heterodoxo, ya que se implantó súbitamente sin importar el costo social para los grupos mayoritarios de asalariados. Los empresarios fueron los más beneficiados porque pudieron incrementar la producción industrial con un costo de operación más bajo. Esa situación, aunada a los desequilibrios heredados por Miguel De la Madrid se tradujeron en beneficio para pocos y malestar en gran parte de la población. La política salinista giró en torno a la ideología neoliberal que se tradujo en deseos de "modernización" y "cambio" para fortalecer al país e insertarlo en el concierto mundial. La idea se vendió bien, de hecho no sólo representó una estrategia, sino un objetivo, ya que modernizar al país significó "...hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es por tanto, innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos, y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor y promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional porque es su interés..."⁶⁹

Desde luego es un argumento que resultó necesario para convencer a una sociedad que ya no tenía en qué creer, al mismo tiempo disfracó las verdaderas intenciones del Fondo Monetario Internacional, los E.U., la élite política y los grandes empresarios. Dentro de este marco se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Sus objetivos fueron: defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo, ampliar la vida democrática, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y elevar productivamente el

⁶⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, presentación.

nivel de vida de los mexicanos.

Durante su administración, Carlos Salinas De Gortari enmarcó los aspectos de población, desarrollo regional y urbano en el capítulo 6 "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", donde expone los objetivos de cada rubro. La política de población pretende reducir la tasa de crecimiento demográfico mediante la disminución de la fecundidad y la lucha contra la mortalidad infantil. Se desarrolló en dos vertientes: primero, extender y diversificar la educación de las parejas sobre planificación familiar acompañada de los servicios relacionados; segundo, estimular las transformaciones estructurales que se vinculan con los cambios en el comportamiento reproductivo de las parejas.

Para contrarrestar la migración era necesario fortalecer las ciudades medias como polos de atracción y abatir el flujo hacia las grandes concentraciones urbanas. En cuanto al desarrollo regional y urbano, el PND pretende consolidar los "avances alcanzados" e impulsar las tareas de desarrollo a través del aprovechamiento del potencial productivo de las distintas regiones con base en la planeación. La consolidación del municipio es determinante en la estrategia de desarrollo urbano porque es el nivel de la organización política donde se puede concertar y concretar la acción social. Busca la participación activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional. Por lo anterior, la política de desarrollo regional y urbano se orienta al logro de tres objetivos:

- Transformación del patrón de asentamientos humanos de acuerdo con las políticas de descentralización y desarrollo económico,
- Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados, y
- Fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación.

Para el primer objetivo se contemplan acciones de control, consolidación e impulso, y una nueva "integración urbano-rural" para centros de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la gente que habita en el campo, a los servicios, así como a complementar la actividad económica agropecuaria a través de la comercialización, el procesamiento y la producción locales.

Simultáneamente plantea acciones para impulsar el desarrollo regional:

- **Modernización en el medio rural a fin de contener la migración rural-urbana, causa primordial del fenómeno de concentración. Desde luego, esta acción se basa en un planteamiento equivocado, puesto que la migración es producto de la concentración y no a la inversa.**
- **Fomento a los corredores económicos regionales, que en realidad se enfoca a fortalecer la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales en apoyo a la globalización.**

Con base en este marco de actuación, las acciones más importantes que en materia de desarrollo urbano se emprendieron durante 1989 y 1994 fueron las siguientes:

4.4.1 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994

Como parte de las acciones del sector Desarrollo Urbano y Ecología, y en congruencia con las disposiciones del PNDU, la SEDUE elaboró este programa con base en foros de consulta popular realizados en las entidades federativas, donde se abordaron los temas: reordenamiento territorial, fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población, y mejoramiento de los servicios urbanos (agua potable, alcantarillado y saneamiento, infraestructura, vialidad y transporte urbano, equipamiento, imagen urbana y patrimonio construido).

Sus objetivos generales tienen como eje orientar el proceso de desarrollo urbano que al mismo tiempo impulse la descentralización y apoye los esfuerzos para el desarrollo, la generación de empleo y la recuperación económica, sin embargo el proceso es a la inversa: el país requiere descentralizar la economía, la política y todos aquellos servicios importantes para que la población pueda elevar su nivel

de vida en su lugar de origen, e impulsar en consecuencia un desarrollo urbano equilibrado.

Ciertamente en este programa existe mayor preocupación por la coherencia y la relación con el PND, el desarrollo urbano se entiende primero, como un medio para el crecimiento económico y la modernización del país; segundo, para elevar el nivel de vida de la población, razonamiento que derivó de la ideología neoliberal del régimen. No existen diferencias sustanciales con su antecesor ni aportaciones. Incluye el concepto de "modernización urbana" entendido como la actualización y la vigencia jurídica de los planes de desarrollo urbano de centros de población, regulación de los procesos de urbanización y en particular, los factores que ponen en peligro la supervivencia de los habitantes o implican un elevado costo social.

En realidad, la "modernización", tal y como la define se planteó entonces en el PNDU de 1978 aunque no con ese nombre, por lo tanto no representa una idea innovadora. Una aportación importante son los criterios de desarrollo urbano, cuyo propósito es integrar un instrumento básico de referencia que evite situaciones críticas en el desarrollo de los centros de población. Representan orientaciones complementarias, no supletorias de los reglamentos de seguridad estructural y de construcción vigentes en cada entidad federativa. Abordan asuntos relativos al patrón territorial, centros de población y edificios en una exposición organizada de la siguiente manera:

- O. Organización del territorio
- U. Regulación general de usos del suelo
- D. Usos industriales y ductos
- V. Infraestructura vial y transporte
- A. Infraestructura de agua y drenaje
- E. Infraestructura eléctrica
- R. Regulación de equipamientos

P. Preservación del patrimonio histórico

I. Protección contra incendios

Este avance conceptual no se traduce en la práctica, como es el caso de la ocupación del territorio donde prohíbe el desarrollo urbano en zonas con pozos naturales o artificiales, cuevas, cavernas o minas, o con serios problemas de hundimiento o alta compresibilidad, sin embargo, a finales de 1995 y principios de 1996 sucedieron derrumbes en Atizapán Estado de México, y la Delegación Alvaro Obregón ocasionando severos daños físicos y materiales a las personas que ahí viven, esto demuestra que no existen mecanismos efectivos de control, además, las propuestas se presentan a destiempo cuestionando la existencia de una verdadera voluntad y visión políticas para solucionar los problemas de desarrollo urbano y la efectividad de los planteamientos.

Otros casos que refuerzan dicha afirmación son los usos industriales y ductos; lo referente a la infraestructura vial y el transporte, puesto que las medidas se desvanecen cuando suceden explosiones por fugas de gas en viviendas o casos aún más graves en fábricas cercanas a conjuntos habitacionales, atentando severamente contra la vida de los ciudadanos.

4.4.2 La Reforma Urbana

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari enfatizó un conjunto de reformas para modernizar al país y convertir al Estado en rector y regulador de lo económico, promotor y concertador en lo político y solidario en materia social, dentro de su sustento ideológico: el liberalismo social. En el contexto de la polémica "reforma del Estado", se impulsó la reforma urbana como parte fundamental de la política social, donde el Estado es el responsable de orientar el crecimiento poblacional. Su propósito es atender las causas y los efectos de los procesos urbanos para elevar la calidad de vida de la población que habita en las ciudades. Para equilibrar el modelo de distribución planteó como acción prioritaria fortalecer las ciudades medias.

La reforma urbana se entiende como "...el crecimiento urbano de las ciudades, el fortalecimiento de sus administraciones municipales, la disponibilidad de vivienda en especial para los sectores de menos recursos, la estructuración de sistemas viales y de transporte eficientes, la renovación de los centros de las ciudades y la preservación del ambiente".⁷⁰ Para lograr sus objetivos se desarrollaron varias acciones que en realidad fueron concesiones a los grupos empresariales y especuladores que se beneficiaron del subdesarrollo mexicano, o en su defecto, parte del discurso demagógico del régimen. Esto se demuestra en la falta de relación entre las mismas y argumentos que expliquen su participación en el ordenamiento territorial, estrategia de la reforma. Algunas de ellas son las siguientes:

- Protección ambiental,
- Regulación del uso del suelo,
- La reforma agraria, cuyos cambios alcanzaron al ámbito urbano, ya que el crecimiento de las ciudades se ha encontrado con tierras ejidales y comunales,
- La política de descentralización en materia de desarrollo urbano por parte de la SEDESOL. Su eje principal es fortalecer el federalismo mediante políticas conjuntas donde participen los tres niveles de gobierno,
- Concesión de servicios públicos a la iniciativa privada. El discurso neoliberal argumentó que ampliar el gasto público destinado a financiar los servicios urbanos era una medida poco viable porque provocó inflación e inestabilidad en detrimento de su cobertura y calidad, por lo tanto SEDESOL diseñó un sistema donde participaron los sectores social y privado. Hasta la fecha, este último ha aumentado su intervención obteniendo elevados niveles de rentabilidad que no necesariamente se han traducido en mayor calidad,
- Participación de la sociedad. Dentro del contexto de la reforma urbana pretendía fortalecer la relación entre los niveles de gobierno y la sociedad, de manera que pudieran establecer compromisos mutuos para ordenar, regular y administrar el

⁷⁰ Soberanes, José Luis. La reforma urbana, p. 106

desarrollo urbano del país. Esta idea es cuestionable porque en realidad los esquemas de participación ciudadana se reducen a funciones de consulta, además carece de información al respecto, en consecuencia no es posible pensar que una sociedad desinformada y carente de mecanismos de participación reales sea protagonista en el desarrollo urbano.

4.4.3 El Programa de 100 Ciudades

Representa el mismo planteamiento de ciudades medias que sus antecesores, sólo que se particularizó en un programa. La propuesta se integró con base en los siguientes objetivos:

- a) El uso ordenado del suelo mediante la adecuada administración y planeación urbana local,
- b) Ofrecer suelo urbano a la población de escasos recursos para atender sus necesidades de vivienda,
- c) Estructurar sistemas viales y de transporte público eficientes,
- d) Mantener el equilibrio ecológico de los procesos urbanos,
- e) Promover la revitalización de los centros de las ciudades para rescatar su imagen urbana.

La estrategia consiste en la propuesta de 100 ciudades con potencial para generar desarrollo e impulsar condiciones sociales y económicas favorables; asimismo, en aquellas con ubicación estratégica en regiones deprimidas, lo que las hace más aptas para captar población. Las cien ciudades deben reunir las siguientes características:

- Ser puntos de atracción de migrantes,
- Alojarse a la población en mejores condiciones de vida a un menor costo social,
- Propiciar un crecimiento autosostenido con base en economías de escala y de aglomeración adecuadas,

- Favorecer la innovación a través de la modernización industrial y la capacitación de los recursos humanos,
- No padecer los problemas de congestión, contaminación y complejidad administrativa como las grandes ciudades,
- Difundir la actividad económica y el bienestar en sus áreas de influencia.

El Programa aclara que la selección tiene carácter propositivo, pues las decisiones definitivas resultarán de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, pero hay circunstancias que lo ponen en entredicho, toda vez que los planteamientos quedan rebasados por los objetivos.

4.4.4. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos

Diecisiete años después de que la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en coordinación con la SEDESOL convocó a una consulta pública a fin de actualizar el marco jurídico que rige los asentamientos humanos, y hacerla compatible con las reformas al agro, al municipio y al ambiente guiadas por la lógica neoliberal. Para ello se realizaron seis foros regionales de consulta en Tepic, Saltillo, Oaxaca, Hermosillo, Cuernavaca y Querétaro donde participaron grupos académicos, el sector público y privado. En la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, los representantes de todas las fracciones parlamentarias presentaron la iniciativa para la nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley permite que las ciudades medias y pequeñas se constituyan en centros de impulso, asimismo es congruente con la legislación agraria en el sentido de aprovechar mejor los recursos naturales y proteger el ambiente, con la vivienda y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal porque enfatiza la participación de los tres niveles de gobierno en el ordenamiento territorial, y norma las acciones e inversiones de las dependencias y entidades públicas. Señala los mecanismos para que la sociedad participe en la planeación, regulación y evaluación del desarrollo urbano.

Para el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales que están próximos a incorporarse al desarrollo urbano y a las tierras del asentamiento humano de un ejido señala que se sujetarán a la ley agraria, a la legislación local y a los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, determina los casos en que se deben simplificar los trámites para otorgar licencias y permisos. En cuanto a las reservas territoriales prohíbe ocupar la tierra en actividades productivas, elaborar un programa de desarrollo urbano y que existan esquemas financieros para su aprovechamiento, así como para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda, con el objeto de contrarrestar la ocupación irregular de terrenos urbanos.

Un nuevo capítulo se refiere al fomento del desarrollo urbano que implica la participación de los sectores público, social y privado, paralelamente promueve la utilización de los recursos y obras públicas como orientadores de la inversión privada. Propone la simplificación de trámites y la modernización de los sistemas catastrales. Señala que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben ser congruentes con los planes y programas del desarrollo urbano y con lo dispuesto en dicha ley.

En lo referente al control del desarrollo urbano, los actos jurídicos sobre la propiedad que contravengan las disposiciones no serán validados, los fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras, convenios o contratos, siempre y cuando comprueben las autorizaciones, permisos o licencias expedidas por la autoridad competente en relación con la utilización o disposición de los predios. Acerca del fenómeno de conurbación, en su capítulo cuarto, artículos 20 al 26 establece que cuando dos o más centros urbanos abarcan dos o más entidades federativas y formen una continuidad demográfica planearán y regularán conjunta y coordinadamente el desarrollo sus centros de población.

Con base en los puntos anteriores es posible afirmar que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos representa un avance en cuanto a la regulación de los asentamientos humanos porque obliga a los tres niveles de gobierno y a los sectores público, privado y social a participar en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; fija las normas básicas para planear y regular el

ordenamiento territorial, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; establece la concurrencia y coordinación de autoridades y los requisitos para elaborar el PNDU que no existían en su antecesora y es sumamente importante para definir criterios; así como el carácter obligatorio y permanente del control y la evaluación que son fundamentales para medir resultados; el fomento y control del desarrollo urbano, punto que hasta la fecha se ha olvidado y sus efectos se dejan sentir cada vez más en la sociedad.

Su contenido demuestra un mayor esfuerzo por regular de manera integral los asentamientos humanos, sin embargo el marco legal no es suficiente porque una ley se cristaliza cuando transforma la realidad en aras de una convivencia armónica y una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. La otra parte corresponde tanto a la sociedad como a las instancias de gobierno correspondientes.

V. Lineamientos generales de acción propuestos para mejorar las políticas de desarrollo urbano.

La problemática derivada de la concentración política y económica en la ciudad de México obliga a replantear con espíritu crítico y constructivo, lo que hasta la fecha se dice y hace en materia de desarrollo urbano, sobre todo cuando la situación se acerca a niveles de riesgo intolerables para más de 20 millones de personas, es entonces cuando el país reclama la participación y cuestiona la presencia de los políticos y de todos los profesionistas. A continuación se presentan algunos lineamientos generales de acción a seguir mismos que son producto de esta investigación, cuyo propósito es contribuir con aquellos esfuerzos orientados a contrarrestar las deficiencias que existen en las políticas de desarrollo urbano:

1. Para efectos de esta investigación es necesario partir del reconocimiento por parte del Estado, el gobierno y su parte ejecutora: la administración pública, sobre la responsabilidad de corregir los desequilibrios económicos y sociales de los cuales deriva la problemática urbana y sus múltiples expresiones. La solución comienza con el cambio en la forma de concebir y explicar la vida social y sus problemas por parte de las instancias responsables de la toma de decisiones y en

quienes detentan y ejercen el poder. En otras palabras, se necesita un cambio en el enfoque político.

El cambio se nutre retomando los fines del Estado: conservar el poder y procurar el progreso y bienestar de la sociedad, que desde luego también requiere del análisis exhaustivo sobre las causas estructurales que ocasionan la concentración económica y política en la ciudad de México y su zona metropolitana.

2. La desconcentración económica y política se fortalece con el respeto al Estado de Derecho, al Sistema Federal de Gobierno, al fortalecimiento de la vida democrática y el impulso al desarrollo regional, no dentro de los planes de gobierno únicamente, sino con un ejercicio político que incida verdaderamente en la calidad de vida de la población, en su desarrollo material, moral e intelectual, mismo que a largo plazo hace prosperar al Estado.

En el aspecto administrativo es importante que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como entidad de apoyo global y orientación haga uso de sus funciones normativas, de vigilancia y asistencia técnica, para verificar el cumplimiento cabal de los objetivos que orientan los programas de desarrollo urbano mediante la evaluación y supervisión directa en el momento y lugar determinados. La SHCP debe verificar tal y como lo establece la Ley General de Asentamientos Humanos, que las acciones e inversiones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten a la legislación y programas vigentes en materia de desarrollo urbano. Si dichas dependencias no cumplen con sus funciones, el Poder Legislativo a través de las Comisiones puede y debe sancionar a los responsables con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4. Garantizar en la Ley General de Asentamientos Humanos la continuidad y actualización obligatorias de aquellos programas que cumplan con los requisitos que esta misma determina en su artículo 13, y prueben su efectividad al procurar beneficios directos a la población, tales como:

a) Crear, preservar y mejorar los espacios de recreación

b) Mejoren la calidad y cobertura de los servicios públicos

c) Respeten el uso de suelo

d) Contemplan mecanismos de control y seguimiento, y prevean la incorporación de los resultados obtenidos, con el propósito de evaluar el proceso de planeación urbana. De esta forma se generarían indicadores para convertirlos posteriormente en los insumos principales que permitan generar avances en esta complicada tarea.

5. Destituir de manera definitiva de sus cargos a los funcionarios públicos que por ineptitud o corrupción permanezcan omisos cuando la problemática urbana afecte la seguridad e integridad moral y física de los habitantes, o bien contravengan las disposiciones legales.

6. Para superar las inconsistencias técnicas y metodológicas de los planes y programas es fundamental apoyar y fomentar la investigación científica, así como formar equipos de trabajo integrados por intelectuales becados y político-administradores que a partir del punto de vista de su disciplina formulen propuestas realistas que superen el aspecto técnico y garanticen la viabilidad en la ejecución. En este caso es importante no confundir las soluciones científicas con las tecnocráticas, puesto que éstas últimas no se basan en una teoría político-social. Algunas de sus características son: la especialización de las tareas, jerarquía rígida de la autoridad, exclusión de las consideraciones psicológicas o morales, olvidan que la razón y sentido de la causa es el hombre como parte de la sociedad.

Las investigaciones deben incluir, entre otros, los siguientes puntos:

a) Las causas estructurales de la concentración económica y política

b) La creciente dependencia de la economía y política exteriores

c) El deterioro del Sistema Político Mexicano

d) Desempleo y subempleo

e) Marginación de los grupos rurales e indígenas

f) Educación sexual

g) El papel de la mujer en la sociedad del siglo XXI

h) Indicadores demográficos

Lo anterior puede sentar las bases para que en los programas se articule la planeación normativa y sustantiva, es decir, que destaquen el objeto de estudio como lo determinante sin olvidar aquellos aspectos que lo influyen o bien, lo condicionan. Esta medida requiere de la coordinación y comunicación estrecha entre la sociedad, el gobierno, las Universidades e Institutos de Investigación Superior, así como de la revaloración de investigadores y estudiantes como un grupo destacado de la sociedad, que puede aportar soluciones y por ende, merece un trato digno y respetuoso.

En este caso la SEMARNAP, como entidad responsable de proyectar y coordinar la planeación del desarrollo urbano puede promover la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre CONAPO, INEGI, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado de México, etc, para que a través de la investigación científica y el trabajo compartido en equipos se puedan mejorar y enriquecer las políticas, planes y programas en la materia.

Asimismo es conveniente llevar a cabo talleres de trabajo entre los responsables del desarrollo urbano tanto del Estado de México como del D.F., que se conviertan en un foro para compartir experiencias, evaluar resultados y lo más importante: determinar los mejores esquemas de coordinación y cooperación. Estos deben ser programados conjuntamente con el propósito de involucrar al gobierno del estado de México y evitar diluir responsabilidades, o en su defecto mantener los esquemas centralistas y centralizadores.

8. En cuanto a quienes determinan políticas y elaboran planes y programas es necesario brindarles capacitación y/o asesorías, a fin de crear verdaderos apoyos profesionales e incluso un gobierno más profesional, sensible y capaz de elaborar propuestas holísticas, pues el arte de gobernar entendido en su más amplia

expresión demanda un pensamiento capaz de crear y concebir futuros alternativos posibles que reduzcan lo indeseable debe basarse en aspectos científicos, no en lo inmediato. Hoy más que nunca se necesitan políticos con vocación de servicio que demuestren sus grados académicos ante los retos que plantea la compleja sociedad urbana del siglo XX.

9. La participación de la sociedad también es fundamental. A través de las instancias administrativas como entidades de ejecución es necesario fomentar una educación que haga énfasis en el respeto al medio ambiente, concientice a la juventud sobre la importancia de la planificación familiar, de los valores familiares como símbolo de cohesión social, amplíe los canales de comunicación y la información objetiva y franca sobre los métodos anticonceptivos a nivel nacional, posibilite la creación de opciones que contrarresten la adopción de aquellos modelos de vida cuyo sustento radica en valores comerciales, deteriorados, momentáneos y triviales. Debe comenzar desde los niveles básicos y continuar de forma permanente con una intensidad similar e incluso superior a la que utilizan las cadenas televisivas para vender ideas o productos innecesarios.

El desarrollo de la educación es una respuesta viable que puede contrarrestar el proceso de crecimiento poblacional desmedido y desordenado de manera permanente, puesto que sus efectos se proyectan hacia todos los niveles en todos los ámbitos de la vida social del hombre a corto, mediano y largo plazo. Una sociedad educada e informada puede intervenir e involucrarse con mayor interés en los problemas que le afectan, es más crítica y más responsable.

Resultaría muy romántico pensar que el proceso de concentración y sus consecuencias pueden revertirse, sin embargo sí es posible contextualizar el fenómeno urbano desde una perspectiva que permita responder múltiples interrogantes y plantear por lo menos dos enfoques que representan una solución a mediano y largo plazo: la descentralización de actividades del núcleo metropolitano hacia todas las regiones del país para que la gente pueda vivir con dignidad y certidumbre en sus lugares de origen; y el ordenamiento de dichas actividades dentro del espacio urbano y urbanizable con el propósito de mejorar las condiciones de vida de quienes por diversas razones no pueden dejar la

ciudad.

En ambos casos la voluntad política y la visión de conjunto son fundamentales para que cualquier decisión se haga realidad. Todos somos responsables de lo que se ha hecho y comentado. Los procesos espaciales no se detienen, el deterioro es sumamente grave, cada día peor que el anterior sin que nadie pueda escapar a sus efectos, finalmente es un problema que alcanza a todos los mexicanos, no es privativo de la ZMCM y sus habitantes, y con esa visión hay que tratarlo, así lo exigen las generaciones futuras, el respeto y el derecho a una vida mejor.

CONCLUSIONES GENERALES

1. El crecimiento demográfico vuelve más complejas las formas de organización y las relaciones entre la población y las autoridades gubernamentales, de ahí que la búsqueda de nuevas vías para atender sus demandas y necesidades sea cada vez más urgente, compleja y heterogénea.
2. La administración es parte consubstancial de la convivencia y naturaleza humana, por lo tanto sus fines y objetivos están en relación con sus necesidades y la complejidad de sus formas de organización.
3. La aplicación de la ciencia de la administración al ámbito público se orienta a la atención de las demandas y necesidades colectivas, por lo tanto su satisfacción parte de el gobierno con un propósito político y de servicio.
4. El administrador público es el profesional que reúne conocimientos, vocación y sensibilidad para contribuir al desarrollo del país a través de la atención prioritaria de las demandas sociales y los compromisos del gobierno con ética, compromiso, visión y voluntad políticas. Políticamente es cocertador de voluntades y asume su papel con plena conciencia de que es sujeto y objeto de sus acciones. Su presencia se justifica cuando suma talento y capacidad en beneficio de la comunidad política a la que se debe, y de la cual obtiene su principal sustento.

Sobre la primera hipótesis:

5. Los planes y programas de desarrollo urbano analizados adolecen de inconsistencias metodológicas, por lo que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno y la administración pública durante los últimos 18 años, aún no ha sido posible fundamentarlos dentro de una concepción teórico-científica rigurosa, que contemple los determinantes estructurales e identifique con claridad soluciones técnicamente posibles, administrativamente factibles y

políticamente deseables. Además los objetivos que plantean están limitados por diversas causas, entre las que destacan:

a) La planeación en México no persigue los fines del proyecto nacional, sino la reestructuración del capitalismo de acuerdo con los esquemas neoliberales.

b) El planteamiento de un enfoque equivocado sobre el crecimiento demográfico, ya que éste es una consecuencia del subdesarrollo en México y no a la inversa.

c) La falta de una planeación integral a largo plazo que se traduce en la desorientación del desarrollo urbano debilitando los efectos de los programas elaborados en la materia, la escasa continuidad en las acciones causada por la coyuntura económica y política que a su vez ocasiona cambios radicales.

d) El desarrollo urbano depende de la planeación, el control y la evaluación. Sin embargo, ante la falta de los dos últimos no existen referentes para valorar los avances o bien corregir los desvíos.

Además la planeación es centralista y centralizadora porque se origina en la capital del país por las dependencias del ejecutivo federal, paradójicamente persigue como objetivo la descentralización. Ante dicha situación los 27 municipios conurbados a la ciudad de México son receptores de los planes y programas elaborados en el centro. Los gobiernos municipales reducen su papel a administradores de los efectos de la dinámica urbana y adoptan una posición de conformismo y pasividad.

6. A pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina las funciones de cada una de las dependencias y entidades y existen convenios de diversa índole, no ha sido posible superar aquellas deficiencias que dificultan la coordinación necesaria para atender la problemática urbana, ya que cada una de ellas se guía por la fuerza política que le da la disponibilidad de los recursos financieros asignados. A nivel nacional y local dominan cualitativa y cuantitativamente a las instancias involucradas en el

desarrollo urbano, mismas que carecen de recursos suficientes y poder de decisión real.

7. Para apoyar los esfuerzos de planeación que realiza el gobierno y la administración pública en materia de desarrollo urbano es necesario fortalecer la coordinación entre las instancias que intervienen en la cuestión urbana, como INEGI, CONAPO y SEMARNAP, así como una planeación que integre el análisis político, económico, administrativo y demográfico. Esto es posible siempre y cuando se identifique con claridad el objeto de estudio y un método que garantice resultados, involucre y comprometa a la sociedad.

Sobre la segunda hipótesis:

1. La ciudad de México es el origen y destino de la urbanización, y el espacio por excelencia para la gestión del Estado, los asuntos de gobierno, la actividad de la administración pública y el desarrollo de los modelos económicos. La conformación de su zona metropolitana es producto de los desequilibrios sociales ocasionados por la concentración política y económica, no del progreso técnico que presumiblemente fue paralelo a la industrialización.

2. Entre la ciudad, el desarrollo urbano y la industrialización existe una relación de causa-efecto dinámico, recíproco y necesario para el proceso de acumulación privada del capital.

3. El centralismo económico y político en la ciudad de México y su zona metropolitana generan procesos entrópicos dirigidos a la autodestrucción de una sociedad que rompió el equilibrio con su medio ambiente, entendido como el espacio natural de convivencia y desarrollo del hombre. Al respecto es necesario añadir que el gobierno, la administración pública y la sociedad son corresponsables en la planeación y el desarrollo urbano. La sociedad es un factor fundamental para concretar o mejorar las propuestas ofrecidas, por ello debe participar con interés y decisión.

Sobre la tercera hipótesis:

1. El crecimiento poblacional no representa un problema por sí mismo, adquiere una connotación diferente cuando deteriora la calidad de vida de la población.
2. El crecimiento poblacional fue orientado con base en esquemas comparativos y economistas entre los Estados Unidos y México que no contemplaron las características propias de la sociedad mexicana.
3. El gobierno intervino tardíamente en la solución de los diversos problemas generados por el crecimiento poblacional, los asentamientos humanos y la ocupación territorial, puesto que sólo hasta la década de los años 70 lo hizo activamente, cuando México sufría ya la problemática agropecuaria, los desequilibrios entre el campo y la ciudad así como los efectos de los intereses urbanos y del capital.
4. Las deficiencias en los servicios públicos son expresión de la crisis urbana, por lo tanto, los esfuerzos del gobierno y la administración pública por mejorarlos difícilmente serán suficientes para detener un proceso de deterioro que tiene orígenes mucho más complejos.
5. El Estado tiene una responsabilidad política e histórica para procurar una adecuada distribución demográfica en el territorio nacional, misma que está estrechamente ligada a los principios del federalismo, el respeto a las leyes y la democracia.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

(Fuentes de consulta)

- Alba, Francisco; Cabrera, Gustavo (comps). ***La población en el desarrollo contemporáneo de México.*** El Colegio de México, Centro Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 1994
- Aristóteles. ***La Política.*** Espasa-Calpe Mexicana S.A. México, 1996
- Atria, Raúl; Balán, Jorge. ***Urbanización, estructura urbana y dinámica de población.*** El Colegio de México, Cuadernos del PISPAL, México, 1977
- Bassols Batalla, Angel; González Salazar, Gloria (coords.): ***Zona Metropolitana de la Ciudad de México complejo geográfico, socioeconómico y político.*** Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1993
- Bobbio, Norberto. ***Estado, gobierno y sociedad.*** Edit. Siglo XXI, México, 1990
- Careaga, Gabriel. ***La ciudad enmascarada.*** Edit. Cal y Arena, México, 1992
- Carrillo Landeros, Ramiro. ***Metodología y administración.*** Edit. Limusa, México, 1982
- Castañeda G., Jorge. ***¿La última sorpresa?*** Edit. Nuevo Siglo, México, 1995
- Castells, Manuel. ***La cuestión urbana.*** Edit. Siglo XXI, México, 1986
- Castelazo, José R. ***Reforma posible.*** INAP, México, 1992
- CONAPO. ***La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas.*** México, 1992
- Cosío Villegas, Daniel. ***El sistema político mexicano.*** Edit. Joaquín Mortiz. México, 1982
- De la Cueva, Mario. ***La idea del Estado.*** UNAM, México, 1986

Departamento del Distrito Federal, *Secretaría General de Desarrollo Social*.
Atlas de la ciudad de México. México, 1987

Departamento del Distrito Federal-Asamblea de Representantes del D.F.,
Universidad Autónoma Metropolitana. *Colección Democracia y Desarrollo
Urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Siete tomos. Edit.
Antártica, México, 1990

De la Madrid, Hurtado, Miguel. *Los grandes problemas nacionales de hoy, reto
del futuro de México*. Edit. Diana, México, 1982

Fayol, Henri. *Administración industrial y general*. Edit. Herrero Hermanos,
S.A., México, 1976

Friedman, John. *Urbanización, planificación y desarrollo nacional*. Edit.
Diana, México, 1976

García Del Castillo, Rodolfo. *La cobertura y calidad de los servicios públicos
municipales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1992

Garza, Gustavo, (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en
México, 1976-1986*. El Colegio de México, México, 1992

Gamboa del Buen, Jorge. *Ciudad de México, una visión*. Edit. Fondo de Cultura
Económica. México, 1994

George Claude S., Jr., *Historia del pensamiento administrativo*. Edit. Prentice-
Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1975

González Casanova, Pablo; Aguilar Camín, Héctor (coords). *México ante la
crisis*. Edit. Siglo XXI, tomo 2, México, 1991

Hegel, Guillermo Federico. *Filosofía del derecho*. Edit. Juan Pablos, México,
1986

Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*.
Edit. Limusa, México, 1993

- Jiménez Castro, Wilburg. ***Administración pública para el desarrollo integral.*** Edit. F.C.E., México, 1995
- Locke, John. ***Ensayo sobre el gobierno civil.*** Edit. Nuevomar, México, 1989
- López Rangel. ***Rafael, Problemas metropolitanos y desarrollo nacional.*** Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1992
- Martínez Cabañas, Gustavo. ***La administración estatal y municipal de México.*** INAP-BANOBAS, México, 1992
- Matus Romo, Carlos. ***Estrategia y plan.*** Edit. Siglo XXI, México, 1993
- Mirón, Rosa Ma.; Pérez, Germán. ***López Portillo, auge y crisis de un sexenio.*** UNAM-Plaza y Valdés, México, 1988
- Negrete, María Eugenia. et. al. ***Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México.*** et. al, El Colegio de México, México, 1993
- Ortiz Wadgyamar, Arturo. ***Política económica de México 1982-1995, los sexenios neoliberales.*** Edit. Nuestro Tiempo, S.A., México, 1995
- Pérez Germán; León Samuel. ***17 ángulos de un sexenio.*** Edit. UNAM-Plaza y Valdés, México, 1991
- Quiros Pérez, Miguel; Gutiérrez Herrera, Lucino. ***De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder político en México.*** Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1992
- Rojas Soriano, Raúl. ***Guía para realizar investigaciones sociales.*** Edit. Plaza y Valdés, México, 1991
- Sabine H., George. ***Historia de la teoría política.*** Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1987
- Serra Rojas, Andrés. ***Derecho Administrativo.*** Edit. Porrúa, México, 1982

Schteingart, Martha; D'Andrea, Luciano. **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente**. El Colegio de México. México, 1991

Soberanes, José Luis. **La reforma urbana**. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

Stolarski, Noemi. **La vivienda en el D.F. Situación actual y perspectivas**. México, DDF, Dirección de Planificación, 1982

Sobrino, Jaime. **Gobierno y administración metropolitana y regional**. INAP, México, 1993

Taylor W. Frederick. **Principios de administración científica**. Edit. Herrero Hermanos, S.A., s/f México

Terry R., George; Franklin, Stephen. **Principios de administración**. Edit. Prentice-Hall, México, 1985

Unikel Spector, Luis. **El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras Vol. I**. El Colegio de México, México, 1978

Ward M. Peter. México: **una megaciudad**. Edit. CONACULTA- Alianza Editorial. México, 1991

Hemerografía

Aguayo Quezada, Sergio. **"Justicia y corrupción"**. **La Jornada**, 4 de octubre de 1995, p.10

Ballinas, Víctor. **"Necesario, un sistema para controlar la afluencia en el metro"**. **La Jornada**, 29 de septiembre de 1995, p.51

Ballinas, Víctor. **"La ciudad de México está en un periodo de transición"**. **La Jornada**, 23 de febrero de 1995, p. 41

Ballinas, Víctor. **"Buscaré el DDF una mayor equidad en impuestos, derechos y tarifas"**. **La Jornada**, 25 de septiembre de 1995, p.44

Ballinas, Víctor. *"La calidad de vida en delegaciones, superior a la de cualquier estado"*. La Jornada, 15 de abril de 1996, p.45

Ballinas, Víctor; et. al. *"Replantea el DDF el futuro económico y urbano de la ciudad"*. La Jornada, 26 de julio de 1996, p.44

Ballinas, Víctor; Urrutia, Alonso, *"Ha creado un amplio vacío de autoridad el sistema concesionado de transporte: Ramírez"*. La Jornada, 4 de octubre de 1995, p.39

Bátiz V. Bernardo. *"¿Fin del ciudadano?"*. La Jornada, 6 de abril de 1996, p. 5

Benítez Bribiesca, Luis. *"Salud y administración"*. La Jornada, 9 de enero de 1995, p. 28

Blanco, José. *"Contra el amor sexual y contra la vida"*. La Jornada, 13 de septiembre de 1994, p.11

Carrasco Licea, Rosalba; Hernández Puente, Francisco. *"La política económica en 1995: cambios en el margen"*. La Jornada, 12 de diciembre de 1994, p. 43

Cazés, Daniel. *"¿Más errores de apreciación?"*. La Jornada, 3 de junio de 1995, p.10

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. *Boletín Enlace*, septiembre-octubre 1995

Coulomb, René. *"Pobreza urbana, autogestión y política"*. Centro de Vivienda y Estudios Urbanos A.C., UAM Xochimilco, s/f

Coulomb, René. *"Democratización de la gestión urbana"*. Ciudades, enero-marzo, UAM Xochimilco, México, 1991

Coulomb, René. *"Actores sociales, crecimiento urbano y planeación metropolitana"*. Revista Observatorio de la Ciudad de México, UAM Xochimilco, México, 1993

Cuéllar, Mireya. ***"Gobernación: 89.6 millones de personas, la población del país"***. ***La Jornada***, 14 de diciembre de 1994, p.8,

Delgado, Javier. ***"De los anillos a la segregación. La Ciudad de México, 1950-1987. Estudios Demográficos y Urbanos"***. Vol. 3 N° 1, enero-abril, 1988"

Duhau, Emilio. ***"Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México"***. Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 3 N° 1, enero-abril 1988

Duhau, Emilio. ***"Estructura institucional en la zona metropolitana de la ciudad de México"***, Documento de trabajo. UAM Xochimilco, México, 1992

Fernández Vega, Carlos. Zaldúa, Josetxo. ***"A la metrópoli, 40% de la comida del país"***. ***La Jornada***, 3 de noviembre de 1995, p. 44

Gamboa De Buen, Jorge. ***"Reconstrucción y política urbana en la ciudad de México"***. ***Foro Internacional***, N° 4 México, 1990

García Cárdenas, Luis. ***"Antecedentes y desarrollo de la administración pública"***. ***Revista de Administración Pública*** N° 54, INAP, México, 1983

Garduño Espinosa, Roberto. ***"En la pobreza, 60% de la población metropolitana"***. ***La Jornada***, 24 noviembre de 1995, p. 68

Garduño Espinosa, Roberto. ***"En las áreas urbanas, el mayor número de pobres en México"***. ***La Jornada***, 3 de noviembre de 1996, p.12

Garduño Espinosa, Roberto. ***"Ineficiente e inequitativo, el sistema de salud"***. ***La Jornada***, 25 de septiembre de 1995, p. 65

Garduño, Roberto ***"Utiliza métodos anticonceptivos 66.6% de mujeres en edad fértil"***. ***La Jornada***, 22 de julio de 1996, p. 17

Garza Gustavo. ***"Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México, 1990-1992"***. ***Demografía y economía*** N° 1, El Colegio de México. México, 1983

Garza Gustavo. *"El carácter metropolitano de la urbanización en México 1900-1988"*. **Demografía y economía** N° 5, El Colegio de México, enero-abril, México, 1990

Garza, Gustavo. *"Ciudad de México, dinámica industrial y estructura del espacio en una metrópoli semiperiférica"*. **Demografía y economía** N° 4, El Colegio de México, enero-abril, México, 1984

Garza, Gustavo, *"Concentración industrial en la ciudad de México y la región centro del país 1930-1985"*. **El Economista Mexicano**. México, 1982

Garza, Gustavo, *"La concentración económico-espacial en el capitalismo, análisis empírico"*. **Demografía y economía** N° 3, El Colegio de México, México, 1980

Garza, Gustavo, *"Planeación urbana en periodo de crisis 1983-1984"*. **Demografía y Economía** N° 1. El Colegio de México, México, 1986

González Pedrero, Enrique. *"Federalismo democrático"*. **La Jornada**, 19 de noviembre de 1994, p.16

Gudiño, Alejandra; Pérez, Gloria. *"Reitera de la Fuente que no esté a la venta centro de salud alguno"*. **La Jornada**. 24 de noviembre de 1995, p. 10

Hardoy E., Jorge; Satterhwaite, David. "El cambio urbano en el tercer mundo. Son las últimas tendencias un indicador útil del futuro urbano?". **Estudios Demográficos y Urbanos**, Vol. 3, núm. 2, mayo-agosto. México, El Colegio de México, 1988

INAP, **Boletín Enlace**, enero-febrero, México, 1996

INAP, **Revista de Administración Pública**, número 83

INEGI, **Censos**. Número 25, enero-abril, México, 1995

INEGI, **DemoS**. Carta demográfica sobre México. México, 1992

INEGI, **DemoS**. Carta demográfica sobre México. México, 1994

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. **"Metropolización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque". Estudios Demográficos y Urbanos**, Vol. 3 N° 1, enero-abril, 1988

Kraus, Arnaldo. **"Carta al DDF". La Jornada**, 8 de mayo de 1996, p.17

Kraus, Arnaldo. **"El crimen como cotidianidad". La Jornada**, 20 de marzo de 1996, p.12

Kraus, Arnaldo. **"Salud: inmenso reto". La Jornada**, 24 de julio de 1996, p.15

Kraus, Arnaldo. **"Vivir en el DF". La Jornada**, 14 de junio de 1995, p.39

Kraus, Arnaldo. **"Departamento del D.F. y salud: cuatro preguntas": La Jornada**, 6 de enero de 1994, p.9

Labastida, Horacio. **"Federalismo y centralismo". La Jornada**, 30 de octubre de 1992, p.5

Lerner, Susana. **"La investigación y la planeación demográfica en México". Demografía y Economía** N° 1. El Colegio de México, México, 1967

Linares Zapata, Luis. **"Crisis o maduración". La Jornada**, 14 de octubre de 1995, p.7,

Linares Zapata, Luis. **"La resaca de un modelo". La Jornada**, 2 de febrero de 1994, p.11

Linares Zapata, Luis. **"Límites a los modernizadores". La Jornada**, 10 de abril de 1996, p. 9

Lovera, Sara. **"Defiende la OMS la cobertura universal de servicios de salud". La Jornada**, 24 de noviembre de 1995, p. 19

Meyer, Lorenzo. **"Fantasía Sexenal". Reforma**, 29 de marzo de 1995, p.8

Nájar, Alberto; Urrutia, Alonso. **"Util, el programa de seguridad pública insiste el DDF". La Jornada**, 29 de septiembre de 1995, p.46

Notimex, *"Estrés, violencia y alcoholismo, entre policías del país"*. **La Jornada**, 29 de septiembre de 1995, p. 47

Olayo, Ricardo. *"En el D.F., 442 delitos diarios durante 1994"*. **La Jornada**, 9 de enero de 1995, p. 21

Olayo, Ricardo. *"La verdadera seguridad pública es la que respeta derechos: CNDH"*. **La Jornada**, 10 de abril de 1996, P 38

Olayo, Ricardo. *"Se disparó en 1995 el número de vehículos robados en el Distrito Federal, aseguradoras"*. **La Jornada**, 29 de septiembre de 1995, p.47

Palazuelos Rendón, Eduardo. *"Estudia el DDF: La adopción de nuevas medidas anticontaminantes"*. **La Jornada**, 3 de enero de 1995, p. 23

Paoli, José Francisco. *"DF: régimen municipal y semiparlamentario"*. **La Jornada**, 1º de octubre de 1992 p.38,

Peschard, Jacqueline. *"El Distrito Federal sigue creciendo"*. **La Jornada**, 30 de abril de 1996, p.51

Pipitone, Ugo. *"Eficiencia y bienestar"*. **La Jornada**, 27 de septiembre de 1995, p.53,

Pradilla Cobos, Emilio. *"Anarquía urbana y contaminación atmosférica"*. **La Jornada**, 10 de abril de 1996, p.41

Pradilla Cobos, Emilio. *"Capital: abstención ciudadana"*. **La Jornada**, 22 de noviembre de 1995, p. 49

Pradilla Cobos, Emilio. *"Democratizar el territorio"*. **La Jornada**, 28 de septiembre de 1994, p.47

Pradilla Cobos, Emilio. *"La capital y el sistema urbano central"*. **La Jornada**, 23 de abril de 1993, p. 41

Pradilla Cobos, Emilio. *"Democracia real para los capitalinos"*. La Jornada, 10 de marzo de 1995, p.49

Pradilla Cobos, Emilio. *"Patrimonio público capitalino en venta"*. La Jornada, 18 de enero de 1995, p. 33

Ramírez, Blanca Rebeca. *"Urbanización y megalopolización. El contexto de la administración megalopolitana. Economía metropolitana*, vol. 2, septiembre 1993

Restrepo, Iván. *"Ciudades: aumento poblacional"*. La Jornada, 22 de julio, 1996, p.7,

Restrepo, Ivan., *"Predicciones para el año 2000"*. La Jornada, 3 de octubre de 1994, p. 6,

Romero, Ismael; Gallegos, Elena. *"Es necesario revisar el sistema de planeación democrática"*. La Jornada, 4 de octubre de 1995, p.17

S/A *"El futuro de la seguridad Pública"*. La Jornada, 4 de octubre de 1995, p.1

S/A *"En el desempleo, 30% de la PEA capitalina: Enséstiga"*. La Jornada, 8 de mayo de 1996, p. 40

S/A *"Exige la IP freno a la ola criminal"*. La Jornada, 21 de marzo de 1996, p.9

S/A *"Impostergable, redefinir con visión metropolitana y regional el desarrollo urbano del Distrito Federal"*. La Jornada, 2 de septiembre de 1995, p.44

S/A *"Proliferan en el DF los modos de transporte de baja capacidad"*. La Jornada, 2 de septiembre de 1995, p. 45

S/A *"Reitera Zedillo la alta prioridad de la educación"*. La Jornada, 2 de septiembre de 1995, p.16

- S/A *"Riesgo de derrumbes y deslaves en 257 colonias capitalinas: DDF"*. **La Jornada**, 19 de junio de 1995, p.44
- S/A *"El centralismo, uno de los males del sistema nacional de salud"*. **La Jornada**, 2 de septiembre de 1995, p.11
- Salazar, Ana. *"Admite Chuayffet carencias en el transporte del Estado de México"*. **La Jornada**, 22 de febrero de 1995, p.51
- Sociedad Mexicana de Demografía. **Boletín informativo**, primavera-verano, 1995
- Sodi de la Tijera, Demetrio. *"DF: presidencialismo o democracia"*. **La Jornada**, 16 de octubre de 1992, p.13
- Sodi de la Tijera, Demetrio. *"Hacia un gobierno propio en el DF"*. **La Jornada**, p.37, 21 de abril de 1993
- Urrutia, Alonso. *"Las invasiones de tierra, por falta de vivienda: Palazuelos"*. **La Jornada**, 27 de septiembre de 1995, p. 50
- Urrutia, Alonso. *"Transporte urbano concesionado: el más utilizado y el más contaminante"*. **La Jornada**, 28 de diciembre de 1993, p. 15
- Urrutia, Alonso. *"Representa el robo el 87.7% de los delitos en el DF: SSP"*. **La Jornada**, 26 de marzo de 1995, p.3,
- Urrutia, Alonso; Ballinas, Víctor. *"Los índices de inseguridad, costo social de la crisis económica: Garay"*. **La Jornada**, 4 de octubre de 1995, p.38
- Urrutia, Alonso; Posada, Miriam. *"Sin castigo, 90% en delitos de robo"*. **La Jornada**, 8 de mayo de 1996, p. 42

Documentos

Comisión de Conurbación del Centro del País. Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País, México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado libre y soberano de México

DDF Dirección General de Servicios Urbanos . **Memoria de Gestión**, diciembre 1988-agosto 1994

DDF,. Gobierno Constitucional de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Programa de **Desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro**

DDF, Secretaría General de Obras, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. Programa de uso eficiente del agua (memoria). México, 1989

DDF, Secretaría General de Obras, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. El sistema de drenaje profundo de la ciudad de México. México, 1990

DDF. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, 1984

DDF. Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Planificación. **Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1990. Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994

Honorable Cámara de Diputados. LV Legislatura, **Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal**

Honorable Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. Agenda del legislador, Estado de México, México, 1994

INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1994

INEGI, Resultados Preliminares de población y vivienda, conteo 1995

INEGI, Cuaderno de Estadísticas de Educación no. 2. México, 1996

INEGI, Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE). Resultados definitivos para el DF.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

Gobierno del Estado de México, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. "Panorámica socioeconómica del Estado de México en 1990".

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Ley de Planeación del Estado de México

Ley de Asentamientos Humanos del estado de México

Ley Orgánica del DDF

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Ley General de Asentamientos Humanos

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social, 6 informes de gobierno, 1982-1988

Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social, 6 informes de gobierno, 1988-1994

Quijano Torres, Manuel. ***"La calidad de los servicios públicos"***. Conferencia, 23 de mayo de 1994

Reglamento interior del DDF

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de Programación y Presupuesto Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1982

Secretaría de Desarrollo Social. Programa de 100 ciudades

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. 1984*

Secretaría de Programación y Presupuesto. Fondo de Cultura Económica, Antología de la Planeación en México, t.7. Sistema Nacional de Planeación Democrática

Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Evaluación, Dirección General de Documentación y Análisis. Legislación y Documentos Básicos, 1976-1982

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982