



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PLANEACIÓN Y  
METROPOLITANIZACIÓN EN IZTAPALAPA  
Y NEZAHUALCÓYOTL: 1997 – 2003**

**T E S I S**  
**Q U E P R E S E N T A :**  
**AGUSTÍN HERRERA BERTHELY**  
**PARA OBTENER EL GRADO DE :**  
**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS**  
**Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN:  
MAESTRO FRANCISCO JAVIER DÍAZ JAIMES



CIUDAD UNIVERSITARIA

2005



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

***A mis padres,  
Agustín e Irma***

***A mis abuelos,  
Tranquilina y Javier***

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia por haberme dado la fortaleza y la oportunidad de llegar a este punto tan trascendental y gustoso en mi vida, a mis padres por su paciencia y sus sabios consejos y a mis hermanas por su compañía y apoyo. Gracias por su confianza.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por haberme adoptado como miembro de la comunidad universitaria, a la cual le debo el aprendizaje de muchos de los valores que me han formado como persona.

A todos los profesores que me han dejado algo de su conocimiento que ha enriquecido mi carrera profesional. Con un agradecimiento personal al Maestro Francisco Javier Díaz Jaimes, por su inapreciable aportación, interés y apoyo para la culminación de esta tesis.

Afectivamente a Loana por su confianza y motivación, y un agradecimiento cordial a tod@s mis amig@s por su amistad y compañerismo, en particular a Xóchitl, Urian, Ninett, Ulises, Rodrigo, Carlos y Elizabeth.

A mis sinodales: Profra. Estela Galicia Ledezma y a los Profesores César Pérez Torres, Carlos Hernández Alcántara y Huberto Castillo González; por sus valiosos comentarios y sugerencias para el enriquecimiento de la presente investigación.

*¿A donde vas, que no vaya contigo la ciudad?*

*Constantino*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
1 MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL	14
1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública	15
1.2 Planeación y Relaciones Intergubernamentales	22
1.3 Sistema Urbano	28
1.4 Desarrollo Urbano	39
2 SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA	48
2.1 Antecedentes de la Planeación en México	50
2.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)	54
2.3 Fases del SNPD	57
2.4 Planeación Estatal y Municipal	62
2.5 Antecedentes de la Planeación para el Desarrollo Urbano	66
2.6 Antecedentes de la Planeación y Coordinación Metropolitana	75
3 PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL	87
3.1 Antecedentes Territoriales del Distrito Federal y Estado de México	88
3.2 El Acelerado Crecimiento del Distrito Federal y el Estado de México	92
3.3 Historia y Características que envuelven el Desarrollo Urbano en Iztapalapa y Nezahualcóyotl	96
3.4 El Impacto de la Planeación Urbana y las Rig's en Iztapalapa y Nezahualcóyotl	111
4 PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL	116
4.1 La Planeación Urbana del Gobierno del Distrito Federal	117
4.2 La Planeación Urbana del Gobierno del Estado de México	126
4.3 Planeación Urbana de Nezahualcóyotl	132
4.4 Planeación y Coordinación Metropolitana 1997 - 2003	138
4.5 Planeación y Coordinación entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl 1997 - 2003	167
4.6 Propuesta de Mejoramiento de las RIG's en Iztapalapa y Nezahualcóyotl	181
CONCLUSIONES	186
BIBLIOGRAFÍA	193

## INTRODUCCIÓN

*Para transformar la ciudad hay que conocerla.  
Las ciudades se conocen con los pies,  
andar la ciudad y mezclarse con sus gentes.  
Para entender a la ciudad no se trabaja en un laboratorio sino en la calle,  
no se traslada todo el tiempo en coche sino que se salta de un medio a otro,  
no se habla solamente con colegas o profesionales, sino con las diversas personas que viven la ciudad.  
Hay que pisar en algún momento cada barrio y entrar en las casas y hablar con su gente.  
Transformar la ciudad supone un estilo de vida.*

*Jordi Borja*

El tema de esta tesis de investigación, surge por el interés de estudiar la cuestión urbana, debido a su influencia en la evolución de nuestra sociedad actual. ¿Qué impacto tiene la administración pública en el desarrollo urbano?, ¿Cuáles son las herramientas que puede utilizar para regular el crecimiento de las ciudades?, ¿Cuál es la importancia de la participación de los gobiernos locales en el proceso de planeación urbana?, ¿Qué provoca una ineficiente prestación de los servicios públicos en la zona conurbada? y ¿Cuáles son las ventajas de contar con una coordinación entre las localidades limítrofes de la Ciudad de México y el Estado de México?. Son algunas de las cuestiones a las que se pretende dar respuesta en este trabajo. Tratando de dar una orientación acerca de los roles que deben asumir las instituciones públicas, con la finalidad de contribuir a forjar una ciudad indemne.

El entendimiento del desarrollo de la sociedad urbana, esta relacionada con el cometido que tiene la administración pública de elevar la calidad de vida; ya que

la urbe es el espacio donde se presentan las dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales, que forman los valores de todo ciudadano y toda nación. En México, el área metropolitana constituida en la región central, es la ciudad más grande e importante del país, consecuentemente, es una fuente de problemas y conflictos debido a su dimensión geográfica y demográfica, a los cuales el Estado tiene que dar atención adecuada, debido a que en ella interactúan alrededor de 23 millones de personas diariamente. Asimismo, dicho tejido urbano se encuentra físicamente dentro de un territorio tan extenso, que abarca las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal y aproximadamente 38 municipios, tanto del Estado de México como uno del Estado de Hidalgo y que dentro de 20 años serán 46 ayuntamientos los que configuren la zona metropolitana.

El país, ha experimentado un crecimiento demográfico acelerado en los últimos cien años como nunca en su historia. En 1900 había no más de 14 millones de habitantes, en cambio para el último censo que se realizó en el 2000, fueron contadas aproximadamente 98 millones de personas habitando el territorio, es decir, en tan sólo un siglo aumentó siete veces su población total; y a una tasa de crecimiento del 1.85 anual, tardará tan sólo 38 años en duplicarse<sup>1</sup>; por cierto, actualmente ya somos en el país 105 millones de habitantes y México se encuentra en el lugar número 11 de la lista de las naciones más pobladas del mundo. En este contexto, el Distrito Federal y el Estado de México juegan un papel trascendental, ya que son las entidades que configuran en su mayoría la segunda megalópolis más grande del mundo, así que las prevenciones que tome la administración pública en sus tres niveles de gobierno serán vitales para el bienestar de sus habitantes y el desarrollo del país.

El sistema urbano nacional (SUN) está conformado por 364 ciudades de más de 15 mil habitantes, donde residen un poco más de 63.2 millones de habitantes, quienes representan 65% de la población a nivel nacional. Conformado

---

<sup>1</sup> “Síntesis de Resultados”, XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI, Aguascalientes Ags. México, 2001.

por una megalópolis, integrada por 8 zonas metropolitanas de tamaño diverso: la de la Ciudad de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Tlaxcala, Querétaro y Pachuca, donde residen más de 23.52 millones de personas; 6 metrópolis de más de 1 millón de habitantes (donde se concentran 11.62 millones de personas); 18 ciudades medias conurbadas de 500 mil a un millón de habitantes (con 8.36 millones de habitantes); 37 ciudades medias no - conurbadas de 100 mil a 500 mil habitantes (con casi 10.1 millones de personas); 47 ciudades pequeñas de 50 mil a 100 mil habitantes (con 3.33 millones de personas); y, 248 ciudades pequeñas menores de 50 mil habitantes (con 6.31 millones de personas)<sup>2</sup>.

En la capital, la población creció más rápidamente que cualquier otra ciudad, tal causa ha hecho de éste territorio un enorme y complejo centro urbano, en el cual se encuentran las más significativas instituciones y empresas, así como bienes y servicios públicos; desafortunadamente los problemas que se presentan son de gran magnitud, por ende tiene una gran importancia e influencia socio-económica y cultural para el resto del territorio.

Por otro lado, la Constitución en su artículo 25, hace responsable al Estado de la planeación nacional en todos sus aspectos, de tal manera que regulará y fomentará las actividades económicas para el desarrollo del país. En su artículo 26, añade que también es el encargado de operar el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Así, el dinamismo, permanencia, equidad y solidez a la economía, están presididos por los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución y que a su vez determinan los objetivos de la planeación<sup>3</sup>. A lo anterior se agrega, que el artículo 27 responsabiliza al Estado a dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y por medio de ello planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

---

<sup>2</sup> “Escenarios Demográficos y Urbanos de la ZMCM 1990 - 2010” CONAPO, 2000.

<sup>3</sup> Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las responsabilidades del Estado anteriormente citadas, son de utilidad para comprender el papel histórico del gobierno en cuanto a la dirección que se le dé al país en materia urbano - demográfica, dando pauta a su intervención directa en la evolución de la estructura urbana, aclarando que ésta última no significa solamente establecer la normatividad correspondiente, sino formular y ejecutar una planeación responsable y orientada al desarrollo del país, y al mismo tiempo, sustentable en el futuro. La toma de conciencia acerca de la importancia de las ciudades en una economía abierta, obliga a las instituciones gubernamentales a construir, diseñar y reconfigurar la urbe, desde una posición que incluya a distintos actores y agentes organizados en sus diferentes formas, mientras fomenta la participación social y privada.

Es indispensable que la administración pública aproveche efectivamente, las herramientas y técnicas indispensables para una adecuada gestión urbana, tales como la planeación y las relaciones intergubernamentales, que dan congruencia a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, haciendo más eficiente el suministro de los servicios públicos básicos y facilitando la respuesta de las instituciones, dentro del contexto metropolitano que necesariamente requiere de cooperación por parte de delegaciones, municipios, entidades y la federación.

La evidente interdependencia existente entre el Distrito Federal y el Estado de México, supone la colaboración entre las delegaciones y los municipios conurbados. Particularmente en el caso de Iztapalapa y Nezahualcóyotl, deben contemplar la construcción de acuerdos en materia de planeación urbana que incrementen los beneficios del desarrollo urbano, específicamente en la prestación de servicios públicos.

La zona conurbada que conforman ambas, es particularmente característica porque se hallan una serie de deficiencias en materia urbana, debido entre otras causas a su posición dentro del cinturón o periferia de pobreza. Recordando que

ésta parte de la ciudad, fue habitada por personas que construyeron en su mayoría viviendas ilegalmente y sin ninguna garantía jurídica de propiedad, como consecuencia de la migración de miles de familias a la capital en busca de mejores oportunidades de vida entre 1960 y 1980; por lo tanto, dicha franja está densamente poblada y cuenta con un déficit considerable en infraestructura y desarrollo urbano.

Al mismo tiempo, ambas están ubicadas al oriente del área metropolitana, ubicación geográfica importante por ser el punto de entrada y salida hacia el oriente y sureste del país, lo que genera una interrelación de servicios, equipamiento, transporte y actividad económica cotidiana con otras áreas de la región central del país. Además, conjuntamente tienen una población cercana a los tres millones de habitantes.

De ahí la necesidad de ahondar en las relaciones existentes entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl, teniendo como intención aumentar la eficiencia en el manejo de los recursos y eficacia en la toma de decisiones; definiendo las herramientas operativas que disminuyan los costos trasladados a la ciudadanía, no únicamente por los rezagos existentes en servicios urbanos, sino también por la falta de planeación para mejorar la calidad del tejido urbano.

La actual estructura de planeación en la zona metropolitana, considerada como aparato regulador de la urbe, depende actualmente de acuerdos dirigidos principalmente por el gobierno federal, lo cual soluciona una parte del problema al impulsar la provisión de bienes y servicios, pero debe complementarse con la coordinación de los demás niveles de gobierno a través de relaciones intergubernamentales equitativas, que ayuden a definir los problemas metropolitanos o de la ciudad en su conjunto: lo cual requiere de la colaboración conjunta de los gobiernos locales.

De tal manera que, el fomento de la participación de todos los niveles de gobierno en la materialización de acuerdos en materia de planeación y desarrollo urbano, en los cuales la gestión pública de los servicios es fundamental, ponderará las necesidades de la ciudadanía al juego político ayudando a la institucionalización de la planeación urbana, generada por la contribución activa de las delegaciones, municipios, gobiernos estatales y federal, en donde ningún nivel esta por encima del otro.

Para ilustrar un poco el problema, en el mapa que se encuentra al final de este apartado, se puede apreciar que la formación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) no es exclusiva de una entidad, delegación o municipio, sino que está integrada por el tejido urbano continuo que a través del tiempo se ha ido expandiendo. En este gráfico, también se puede apreciar la ubicación de la delegación Iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl (número 11 y 21 respectivamente).

De esta investigación, se derivan puntos de reflexión acerca de la importancia de respetar la autonomía de los gobiernos locales y toma de conciencia de la importancia que tiene la cooperación y coordinación institucional en esta materia, para ejercer mejor los recursos y dar respuesta a las necesidades de la población oportunamente, estableciendo criterios claros y con perspectivas a largo plazo, que sean de utilidad para el diseño de modelos de desarrollo urbano apoyados en la planeación prospectiva, que bien pueden abrir el panorama para la configuración socio - espacial de la megalópolis de la Ciudad de México a futuro.

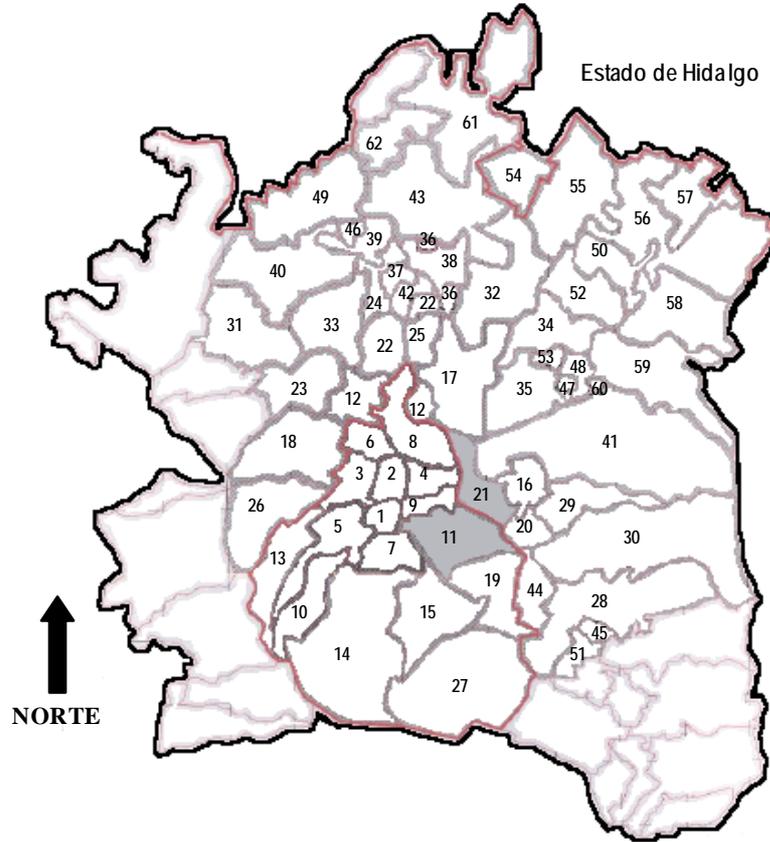
El objeto de estudio de esta tesis, es la coordinación entre la Jefatura Delegacional de Iztapalapa y el Municipio de Nezahualcóyotl, dentro del proceso de planeación para el desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), pero también considera el contexto urbano que envuelve el crecimiento y expansión de la población. Por su parte, el objetivo general, es identificar las características de la planeación metropolitana para el desarrollo de

la megalópolis, analizando la coordinación y cooperación entre los gobiernos de distintos niveles, aunque particularmente los locales, con el propósito de potenciar el uso de la planeación prospectiva y las relaciones intergubernamentales, como mecanismos de la administración pública, para la colaboración e intervención por parte de distintos actores, focalizados en resolver problemas propios de la urbe, de manera racional e integral, resaltando nuevamente, la visión a largo plazo.

La hipótesis de esta tesis, plantea que el crecimiento no planeado de la mancha urbana de la Ciudad de México provocado por la falta de técnicas administrativas como las relaciones intergubernamentales y la planeación prospectiva, suscita una ineficiente prestación de servicios públicos en la zona o franja conurbada.

Apoyándose en una hipótesis secundaria, la cual prevé que la falta de coordinación entre las localidades limítrofes del Distrito Federal y el Estado de México, provocado por una falta de planeación integral y sistemática de los servicios públicos urbanos, se materializa en localidades como Iztapalapa y Nezahualcóyotl, que conforman una de las áreas más pobladas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

## Mapa de la Formación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México



### 1940

- 1 Benito Juárez
- 2 Cuauhtémoc
- 3 Miguel Hidalgo
- 4 Venustiano Carranza
- 5 Álvaro Obregón
- 6 Azcapotzalco
- 7 Coyoacán
- 8 Gustavo A. Madero
- 9 Iztacalco
- 10 Magdalena Contreras

### 1950

- 11 Iztapalapa
- 12 Tlalnepantla

### 1960

- 13 Cuajimalpa
- 14 Tlalpan
- 15 Xochimilco
- 16 Chimalhuacán
- 17 Ecatepec
- 18 Naucalpan
- 19 Tláhuac
- 20 La Paz
- 21 Nezahualcóyotl
- 22 Tultitlán
- 23 Atizapán de Zaragoza
- 24 Cuautitlán
- 25 Coacalco
- 26 Huixquilucan

### 1980

- 27 Milpa Alta
- 28 Chalco
- 29 Chicoloapan
- 30 Ixtapaluca
- 31 Nicolás Romero
- 32 Tecámac
- 33 Cuatitlán Izcalli
- 34 Acolman
- 35 Atenco
- 36 Jaltenco
- 37 Melchor Ocampo
- 38 Nextlalpan
- 39 Teoloyucan
- 40 Tepetzotlán

### 1990

- 34 Acolman
- 35 Atenco
- 36 Jaltenco
- 37 Melchor Ocampo
- 38 Nextlalpan
- 39 Teoloyucan
- 40 Tepetzotlán

- 41 Texcoco
- 42 Tultepec
- 43 Zumpango

### 2000

- 44 Valle de Chalco Solidaridad
- 45 Cocotitlán
- 46 Coyotepec
- 47 Chiconcuac
- 48 Chiautla
- 49 Huehuetoca
- 50 San Martín de las Pirámides
- 51 Temamatla
- 52 Teotihuacán

- 53 Tezoyuca
- 54 Tizayuca

### 2010

- 55 Temascalapa
- 56 Napoltepec
- 57 Axapusco
- 58 Otumba
- 59 Tepetlaoxtoc
- 60 Papalotla

### 2020

- 61 Hueyxpoxtla
- 62 Tequisquiác

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

**CAPÍTULO UNO**  
**MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL**

Para esta investigación, la explicación del fenómeno urbano requiere de una serie de conceptos y teorías que explican y describen su magnitud para conocer el contexto que envuelve esta tesis. Por ende, es indispensable hacer hincapié en la información que se vierte a continuación, ya que permite dibujar el marco conceptual bajo el cual se realiza la explicación de la cuestión urbana, desde la perspectiva de la administración pública.

### **1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.**

La idea de Estado involucra muchas connotaciones, ya que depende de la conceptualización de la época, las características y el lugar, para entenderlo acertadamente. Para efectos de éste trabajo, se retoman los antecedentes y características del Estado bajo el contexto de los últimos siglos, puesto que las ideas que se edificaron dentro de esos años son las más significativas e imperantes para el desarrollo urbano de la sociedad de hoy.

Sin embargo, es importante recordar la raíz griega de *Estado*, la cual viene de *polis* que significa ciudad, no tanto en un sentido físico, sino más bien como espacio de convivencia entre hombres libres; en éste último sentido, suele traducirse como Ciudad – Estado, Estado, comunidad política<sup>1</sup>.

Para finales de la edad media, se realizaron importantes estudios alrededor de la realidad social. Así, para el contractualismo caracterizado por explicar el origen de la sociedad y el fundamento del poder político, el Estado es producto de un contrato de carácter social, establecido entre los individuos para asegurar su

---

<sup>1</sup> Es necesario recordar las ideas de los grandes filósofos griegos, entre quienes se encuentran principalmente Platón y Aristóteles. Para el primero de ellos, el Estado representaba la unión armónica de individuos en donde cada uno ha encontrado la ocupación de su vida, con arreglo a su aptitud natural y a su preparación, por lo que surge para contribuir a la satisfacción de las necesidades de los hombres y por medio de éste alcancen la felicidad. Mientras que para Aristóteles, el Estado era una comunidad bien ordenada, que permite y facilita la vida buena de todos, cada uno libre de elegir su propia forma de vida. Ambos planteaban una libertad dentro del Estado, dónde el ciudadano se podía realizar, destacando que una función primordial del Estado, es el de la justicia, ya que ésta es el vínculo que mantiene cohesionada a la sociedad.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

supervivencia y seguridad, pasando del estado de naturaleza al estado social o político.

El contrato social, sirve para asegurar la protección de la vida y los bienes de cada persona, cambiando la libertad natural por la civil, para que los integrantes de un determinado grupo en vez de estar sometidos por la voluntad de otro hombre, vivan bajo leyes justas que la misma colectividad formula y así favorecer artificialmente una igualdad; ya que en una comunidad con libertad natural sólo predomina la desigualdad. De tal manera que la igualdad significa la enajenación de cada asociado, cediendo sus derechos a la sociedad entera, reconociendo así su libertad. Es decir, el contrato social es el Estado el cual garantiza la libertad e igualdad de los hombres organizados, para obtener protección y supervivencia.

El surgimiento del Estado moderno<sup>2</sup>, producto de la evolución de la dinámica social donde se organiza el poder (entendiendo una visión técnica del poder que se sobrepone a cualquier fe, concibiéndose como orden externo necesario para garantizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos), se apunta expresamente al cumplimiento del proceso de integración y reunificación del mismo en instituciones de Estado, apoyado por un aparato administrativo eficiente y funcional para los intereses sociales. Asimismo se caracteriza por obtener el monopolio de la fuerza legítima y centralizarlo en una instancia parcialmente exclusiva, donde hay una racionalización del poder, y por lo tanto de la organización política. Es una etapa donde se cruza, del *estado* por asociaciones personales, al *estado* geofísico institucional; del señorío de la tierra, a la soberanía territorial. Consecuentemente la religión deja su lugar a la política, la cual se justifica para alcanzar fines concretos: el orden y el bienestar; habiendo una unidad del mandato, de la territorialidad y su ejercicio.

---

<sup>2</sup> Este tipo de Estado indica y describe una forma de ordenamiento político que se dio en Europa del S. XIII hasta finales del S. XVIII sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Este “ente”, denominado *Estado*, tiene una única y unitaria estructura organizativa formal, un verdadero y exacto aparato para la gestión del poder operado según procedimientos definidos y con objetivos concretos: mantener la paz interna, mitigar el conflicto social y la escasez, así como la normalización de las relaciones de fuerza entre los distintos grupos que lo integran. Es la toma de conciencia por parte del hombre, de un *proyecto racional* por medio de un contrato social, que le otorga la capacidad de controlar, organizar y utilizar los condicionamientos establecidos en dicho pacto para su creciente bienestar.

Una vez agotado el Estado moderno, surge el contemporáneo, el cual presenta una perspectiva donde se relaciona el llamado estado de derecho y el conjunto social<sup>3</sup>. Esta coexistencia presenta una problemática implícita en el desarrollo del mismo, ya que oscila entre la libertad y la participación, la primera representada por los derechos fundamentales: libertad personal, política, económica, entre otras; la segunda basada primordialmente en los derechos sociales: participar en el poder político y la distribución de la riqueza social producida. Esto con el pasar del tiempo ha tenido como consecuencia una gradual integración, entre el poder político y la sociedad civil, que ha alterado la forma jurídica del Estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración.

La integración del mercado a través de la libre competencia transformó al estado de derecho, habiéndose manifestado principalmente el capitalismo organizado separando las formas del capital (industrial, comercial, bancario, financiero), lo que ocasionó una forma de planificación económica privada. La creación de concentraciones industriales se manifestó como un grupo de presión para la política interna, dando como resultado la relación Estado – economía. Provocando en su inicio que la política económica del Estado interviniera directamente en el mercado, alterando la lógica de la política estatal. Y

---

<sup>3</sup> El Estado de derecho, básicamente es aquel cuyos diversos órganos e individuos se encuentran regidos y al mismo tiempo sometidos por las leyes. Por lo tanto el poder y actividad de éste Estado, están regulados por el derecho.

posteriormente, sólo se limitó a garantizar formalmente desde fuera la estructura del libre cambio, aunque intervino desde dentro en el proceso de valorización capitalista: omitiendo su responsabilidad de crear un mercado ecuánime, no sólo respecto a las mercancías, sino también al trabajo, el dinero y la tierra. Una de las principales consecuencias de ello, fue la transformación de la función de la ley general abstracta, donde los sujetos intercambian libremente en condición de paridad, cuando en un contexto de capitalismo con sectores monopólicos y más competitivos que otros, son necesarios mecanismos de intervención equitativos. Sin olvidar que toda la sociedad está sujeta a las mismas leyes.

En este contexto, la manifestación del poder en el Estado es legal – racional, ya que necesita un modo para transmitir sus órdenes, requiriendo de un aparato administrativo para la ejecución de sus ordenamientos generales. Pero, el poder necesita de legitimidad para que haya una aceptación, la cual no se alcanza solamente por una motivación efectiva o racional, sino que necesita apoyarse en la legalidad establecida en el derecho, así la legitimidad se logra a través de la legalidad y el aparato administrativo que transmite las órdenes adquiere una legitimación legal.

Así, el Estado es una forma de ordenamiento racional de la organización política, que tiene como características principales el monopolio de la fuerza, un aparato administrativo para transmitir órdenes, un poder que es legítimo y legal porque está fundamentado en el derecho aceptado y reconocido por las diferentes partes de la sociedad, y un conjunto de instituciones que le dan dirección a la sociedad organizada<sup>4</sup>.

Por su parte, el poder que emana del Estado es ejercido por el gobierno, el cual es considerado como el conjunto de instituciones que ejercen el poder determinando la orientación política de la sociedad, asociándose con la noción de

---

<sup>4</sup> Entendiendo como institución a un dispositivo que se encarga de respaldar los valores con el poder y no se entiende si no hay retroactividad. Se entiende entre sí, como un conjunto de reglas aceptadas para cumplirlas, así como los mecanismos para hacer cumplir las reglas, es decir, tiene autoridad.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

*gobernantes* o personas que gobiernan el Estado y *gobernados* o grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno. Así en él, el gobierno está integrado por el conjunto de funcionarios públicos que dan dirección a los órganos que institucionalmente se les está confiando el ejercicio del poder.

Las funciones del gobierno son las de regular y ordenar las relaciones sociales que se establecen al interior del Estado, por lo que proporciona reglas de conducta que sustentan una autoridad para que la toma de decisiones mantengan cohesionada a la sociedad. Y al exterior es el instrumento más eficaz para hacer frente a las exigencias de seguridad ante las amenazas de otras comunidades políticas. Una de sus principales características, es que en él, recae el monopolio del uso de la fuerza entendida como un medio para garantizar la supremacía del poder del Estado, aunque la fortaleza de éste, radica más bien en el consenso.

Ahora bien, el gobierno bajo la concepción de que se relaciona con las funciones del Estado y también bajo la teoría de la división de poderes<sup>5</sup>, se identifica con el poder ejecutivo o con los órganos de la cúspide de ese poder que dan cumplimiento a las decisiones del gobierno, por lo que puede confundirse con la administración pública. Pero aunque el gobierno *manda y se hace obedecer*, no toca a la administración dirigir a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente es dirigir, y el de la administración es servir<sup>6</sup>.

Por lo tanto, se entiende que la administración pública es una consecuencia natural del Estado, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social hay administración. Es evidente que ésta no tiene su origen en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la creación misma

---

<sup>5</sup> La teoría de la división de poderes, divide el poder en tres partes: poder ejecutivo, poder legislativo y el poder judicial, para que entre éstos exista un equilibrio y así evitar la tiranía y el despotismo, y exista una participación del pueblo en la dirección del Estado, una impartición de la justicia parcial y un gobierno que se sujete a las leyes.

<sup>6</sup> Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública". Ed. Harla Harper and Row Latinoamericana, México D. F. 1985 pp. 277.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla o determinar su modo de existir, pues su presencia procede de los mismos principios de la sociedad.

La administración pública, es el objeto de estudio de la ciencia de la administración que estudia el espacio público y sus relaciones con el espacio privado, es decir, la ciencia de la administración se identifica con la ciencia de la administración pública, entendida como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, otorgando un rumbo conveniente a los seres organizados y a las cosas<sup>7</sup>. Además puede ser concebida como una tecnología del Estado que actúa sobre la sociedad para organizarla, conservarla y mejorarla<sup>8</sup>.

Al contar con dichas características, asume el papel de organizadora de la sociedad, por lo que es vista como el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, y activa como ejecución determinada. El cumplimiento de leyes de interés general es su verdadera atribución y su misión es soportar y mantener el orden social.

Partiendo de que la administración pública no sólo garantiza la permanencia del Estado, sino también su continuidad, parece reducir sus actividades solamente a las ejecutivas y como ejemplo pueden nombrarse brevemente las siguientes: gestión económica, función de conservación de la comunidad, actividad de la organización política para el cumplimiento de sus fines, acción del Estado en sus relaciones con los particulares y sistema de servicios públicos. Sin embargo, también suministra los medios para mantener las instituciones gubernamentales de la sociedad, creando las condiciones indispensables para establecer marcos de acción múltiples, democráticas e integradoras.

---

<sup>7</sup> Ibidem pp. 92.

<sup>8</sup> Para Bonnin, dicha tecnología estatal, también actúa mediante tres procesos en la sociedad: el de arreglar, corregir y mejorar.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Un aspecto que es importante mencionar, es la redefinición actual del espacio público y privado. Cuando los estados nacionales mantuvieron una economía cerrada, lo estatal se apoderó de lo público y parecía ser excluyente de lo privado, pero ahora con la apertura económica guiada por la globalización, esta idea a cambiado considerablemente, a tal grado que la acción individual tiene como soporte la esfera privada y la acción social tienen como soporte a la esfera pública. De tal manera que lo público es definido como el espacio de confluencia común entre lo estatal y social, y lo privado como aquel ente totalmente individual. Entonces la frontera entre éstas dos nociones no es tan clara y la administración pública debe de actuar bajo tal contexto, tratando de respetar su naturaleza política como asunto entre los ciudadanos y su gobierno; donde no sólo cuenta con recursos estatales para conseguir sus fines, sino que también administra políticas y para ello se vincula con la noción de gestión pública<sup>9</sup>.

Como parte fundamental del poder ejecutivo, la administración pública es una institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la comunidad por conducto de los funcionarios designados, por lo anterior es considerada como la intermediaria de las relaciones entre el Estado y sus miembros, respetando la reciprocidad institucional que determina el derecho. Y para ello últimamente se ha seguido la tendencia de contar con personal profesionalizado, procesos transparentes y una prestación de servicios eficientes y tangibles para los ciudadanos, para lograr posesionarse como una organización útil que ayude a legitimar las acciones del Estado.

La denominada nueva administración pública, está estrechamente ligada con la idea de gestión pública, la cual se deriva del término *management* que alude a la gerencia pública y a la dirección pública. La gestión pública es una orientación o campo de interés, correspondiente al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar a la administración pública en un

---

<sup>9</sup> Rosique Cañas, José Antonio “Problemas de Gestión y Gobierno Metropolitano en la Ciudad de México” Tesis de maestría. UNAM – ENEP Acatlán. México D.F. 2003. pp. 24 - 26.

organismo más flexible, apto, ágil y capaz de dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico<sup>10</sup>. Asimismo, esta estrechamente relacionada al término de gerencia, que indica hacer las actividades administrativas con eficiencia y eficacia, reduciendo el esfuerzo y los costos. Es importante resaltar que dicho concepto se ve limitado, pues sólo es una técnica que omite el contenido político de las relaciones de la sociedad con el Estado.

Finalmente, el conocimiento del control, los recursos y las carencias de un país, está en manos de la administración pública, ya que tiene por objeto satisfacer las necesidades más indispensables y exigentes de todos los habitantes del país: la seguridad personal y de las propiedades, la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia y establecimiento de buenas costumbres, entre otras; los cuales son compromisos para mejorar las condiciones sociales en todos sus aspectos, puesto que la sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración.

En conclusión, el Estado es la organización política de la sociedad, el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenarlo y protegerla, y la administración pública constituye el servicio general o el agregado de medios en un sistema organizado, para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno para regularizar la acción legal de los ciudadanos. Es decir, administrando se gobierna al Estado.

## **1.2 Planeación y Relaciones Intergubernamentales.**

La planeación como tal, es una herramienta utilizada para anticipar hechos y acontecimientos e implica inicialmente una fase de investigación, estando su esencia en la consecución de objetivos. Sin embargo, las actividades de planeación gubernamental, corresponden por principio a la evolución institucional

---

<sup>10</sup> Ibidem. pp. 27.

del Estado y a la idea prevaleciente de desarrollo y proceso de crecimiento que han permanecido en la complejidad de la estructura económica y social. En distintos períodos los gobernantes han generado o adecuado, según su situación y recursos, los ordenamientos jurídicos y sistemas de administración para organizar al llamado *sector público* en función de los requerimientos de cada época<sup>11</sup>.

En México, la responsabilidad del Estado en materia de planeación se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>12</sup>, principalmente en sus artículos 25 y 26, donde se menciona que corresponde a éste, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación, no sólo de la actividad económica, sino también de la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, como es el desarrollo y administración de las grandes ciudades del país. Además, organiza un sistema de planeación para el desarrollo nacional, que fomenta la participación de los diversos sectores sociales y económicos, promoviendo que los programas de la administración pública se sujeten a un plan nacional de desarrollo<sup>13</sup>.

Actualmente, cada uno de los gobiernos en turno se sujeta al Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>14</sup>, el cual constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con organizaciones de diversos grupos sociales, económicos y autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad en general, pueden hacer propuestas, plantear demandas, formalizar acuerdos y rechazar decisiones; es decir, toman parte activa en el proceso de la planeación.

---

<sup>11</sup> “Antología de la Planeación en México 1917 – 1985”. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto y el FCE. México D.F., 1985. Tomo XVII. pp. 17.

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México D. F., 2004.

<sup>13</sup> El Plan Nacional de Desarrollo, es el documento rector que determina las directrices bajo las cuales el gobierno en turno pretende alcanzar el desarrollo del país.

<sup>14</sup> El Sistema Nacional de Planeación Democrática, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

De tal manera que la administración pública mexicana, cuenta con un artefacto que es indispensable para su quehacer, considerada la primera etapa del proceso administrativo: la planeación. El modelo tradicional plantea un proceso compuesto por tres etapas fundamentales: *ex ante*, *recurrente* y *ex post*. La primera incluye el diagnóstico para la comprensión de las causas que originan el problema y así determinar los elementos que favorecen su reproducción. Incluye también una fase de pronóstico, por medio de la cual se definen escenarios posibles y alternativas de solución.

La etapa *recurrente*, está definida por la programación y la presupuestación, determinando la magnitud del gasto público en función de una serie de elementos como: las demandas de la población, diagnóstico socioeconómico, políticas prioritarias y estratégicas, y análisis costo – beneficio, principalmente. Y por último, la etapa *ex post*, comprende la evaluación, el control y la corrección de las acciones llevadas a cabo<sup>15</sup>.

No obstante al tipo de planeación explicado anteriormente, se encuentran otros modelos no antagónicos sino complementarios acerca de esta herramienta, como son la planeación prospectiva y estratégica. La primera, no responde a la pregunta ¿cómo será el futuro?, sino que brinda múltiples imágenes que intentan responder cuestiones de ¿cómo podría ser el futuro? ó incluso ¿cómo pudiéramos lograr que determinado futuro fuera?<sup>16</sup>. De tal manera que se generan visiones alternativas de futuros deseados (no se conforma con un rígido y casi cierto futuro), proporcionando impulsos para la acción, promoviendo información relevante, haciendo explícitos escenarios alternativos del porvenir y estableciendo valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible, brindando al mismo tiempo, oportunidades para construirlo<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ferrari Marchioni, Rita Ma. “Planeación del Desarrollo en México” Ed. Universidad Abierta. pp. 55.

<sup>16</sup> Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. “Planeación Prospectiva”. Ed. Limusa, México D. F., 2000. pp. 53.

<sup>17</sup> Es imprescindible destacar su carácter creativo, el elemento de cambio y transformación que encierra, y sobre todo, la opción que nos presenta para asumir una actitud activa hacia el mañana, a través de la construcción y elección de futurables y futuribles. *Ibíd.* pp. 56.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

La planeación prospectiva es útil cuando el futuro que se desea, implica un conjunto de decisiones interdependientes que son necesarias antes de efectuar una acción; por lo tanto se considera un proceso dirigido hacia la producción de uno o más futuros deseados adoptando una actitud hacia la problemática del porvenir<sup>18</sup>. Sin embargo, puede tender a desfigurarse si no se cuenta con la suficiente información para crear el futuro que se desea, viéndose seriamente afectada por las presiones políticas y corriendo el riesgo de que se presente alguna externalidad, que obligaría a una constante improvisación, lo cual la orillaría a alejarse de sus propósitos iniciales.

Por su parte, la planeación estratégica privilegia el papel de la organización y los resultados en un proceso, permitiendo la realización del análisis a fondo de la misión, objetivo y estrategias, para la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades o inclusive de los usuarios de algún servicio público. De tal manera, que se considera un proceso en donde los directivos de las organizaciones públicas ordenan sus objetivos y acciones en el tiempo, implicando el reconocimiento de las prioridades de actuación y orientación al interior de la institución, dependencia u organismo.

Este proceso, exige fijar metas y desarrollar los instrumentos para alcanzarlas, reorientando el enfoque de las instituciones gubernamentales hacia la búsqueda de resultados más que a las actividades, definiendo indicadores y metas<sup>19</sup>.

Por otro lado, cabe recordar que una de las características más importantes del Estado mexicano es el federalismo, lo que hace referencia a un arreglo político institucional basado en una distribución equitativa, funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales, independientes y federados, los cuales

---

<sup>18</sup> Ibidem. pp. 56.

<sup>19</sup> Op. Cit. "Planeación del Desarrollo en México". pp. 55.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

participan en un pacto que sustenta la constitución<sup>20</sup>. Esta forma de organización institucional permite una descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, donde los gobiernos locales cuentan con una relativa soberanía al interior de sus territorios. El artículo 115 constitucional, aclara que las entidades federativas adoptarán para su régimen interior una forma de gobierno republicano y representativo popular, teniendo como base a la división territorial y su organización política y administrativa, al municipio libre.

En las relaciones que se dan entre el gobierno federal y las distintas entidades que conforman la federación y viceversa, se identifican como a los principales actores al presidente, gobernadores, legisladores, alcaldes, funcionarios y ciudadanos organizados, que comparten y reaccionan ante un conjunto de actividades que han llegado a conocerse como Relaciones Intergubernamentales (RIG). Así, las RIG incluyen a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones, éstas relaciones se encuentran en todos los niveles del sistema político y administrativo, son actuales y enfocan cuestiones críticas, pero sin olvidar que tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes en el futuro<sup>21</sup>.

En otras palabras, las RIG son un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema político<sup>22</sup>. Por lo tanto, los funcionarios públicos son los

---

<sup>20</sup> Ziccardi, Alicia. "Federalismo" en el "Léxico de la Política". Ed. FCE, México D. F., 2000. pp. 238. Además aclara que lo común en los Estados Federados es: la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes, la subordinación de poderes y entidades a la constitución, cuya modificación sólo se puede hacer con la participación de todas las entidades que integran el Estado y garantizar un equilibrio entre ámbitos de gobierno en el que ningún poder está por encima del otro.

<sup>21</sup> Deil S. Wright las características de las RIG son: a) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; b) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; c) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; d) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios, y e) la preocupación por cuestiones de política financiera.

<sup>22</sup> Deil S. Wright. "Para entender las relaciones intergubernamentales" FCE. pp. 71. Aclarando que para explicar las RIG en éste análisis, la Unidad de gobierno es una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

verdaderos determinantes de las relaciones entre las unidades de gobierno, así que, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse necesariamente en términos de relaciones humanas. Estrictamente hablando, no existen relaciones entre *gobiernos*; sólo hay relaciones entre *funcionarios* que gobiernan diferentes unidades; en las cuales las acciones y aptitudes de los funcionarios públicos se encuentran en el meollo de las RIG<sup>23</sup>. Sin olvidar, que en un sistema político democrático, la multiplicidad de funcionarios elegidos provoca una considerable variedad y complejidad en las relaciones que existen entre las diversas jurisdicciones y planes de gobierno.

Esta variedad y complejidad de relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales, y aunque no están formalmente ratificadas en acuerdos, estatutos o decisiones de los tribunales, incluyen continuos contactos donde existe una dinámica de intercambio de información y opiniones, principalmente con la intención de resolver problemas comunes. Entonces, se pueden definir como arreglos informales, prácticos y orientados a metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los propios funcionarios. Planteándose un doble desafío: hacer que el sistema funcione eficazmente dentro de límites legítimos a pesar de frenos irrazonables o ilógicos, y cambiar las condiciones donde haya obstáculos para que el sistema de planeación pueda funcionar con mayor eficiencia.

Una característica que no se puede omitir, es que *todos* los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones en las RIG, a pesar de que el federalismo implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder y de autoridad<sup>24</sup>. Por último, éste concepto al no contener distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad y al excluir la

---

dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental. Como 'entidad organizada', goza de patrimonio propio, autonomía y personalidad jurídica.

<sup>23</sup> Ibidem. pp. 75.

<sup>24</sup> También para Deil S. Wright, se pueden apreciar tres tipos genéricos de autoridad: autoridad coordinada (autónoma), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación).

existencia de tales diferencias de poder, implica que el nivel federal, no es presuntamente superior.

Dadas la características anteriores, se entenderá que la planeación (como fuese) es una herramienta de la administración pública, y las relaciones intergubernamentales una técnica de la misma. Ambas utilizadas continuamente bajo condiciones políticas y necesidades administrativas, existentes en la expansión y desarrollo del sistema urbano nacional, particularmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

### **1.3 Sistema Urbano.**

Para definir correctamente lo que es el sistema urbano y lo que significa para una nación, es indispensable comenzar por la noción de sistema. El concepto de sistema se deriva de la teoría de sistemas que ayuda a estudiar y explicar fenómenos que envuelven la complejidad de las actividades humanas, en este caso, la organización de los asentamientos humanos en un determinado territorio, bajo la base de que las ciudades pueden ser asimiladas como elementos interdependientes. Enfatiza la totalidad, la interdependencia y las relaciones dinámicas tanto al interior del fenómeno urbano, como entre éste y su entorno, puntualizando que las relaciones entre un sistema abierto, como lo es, y su ambiente, se manifiestan en un constante estado de flujos<sup>25</sup>.

Por otro lado, es imprescindible mencionar la importancia del Estado en la rectoría del desarrollo. En la actualidad, la intervención de las instituciones públicas en el proceso de urbanización implica el estudio entre el proceso de desarrollo nacional y la organización espacial de las actividades. La integración espacial, que orienta el proceso de desarrollo mediante un sistema de asentamientos humanos, permite una distribución de la población y de las

---

<sup>25</sup> Graizbord, Boris y Garrocho, Carlos. "Sistemas de Ciudades: Fundamentos Teóricos y Operativos". Ed. El Colegio Mexiquense A.C. Estado de México, México 1987. pp. 32 - 36.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

actividades económicas de manera balanceada y equitativa en el territorio, es parte de una serie de objetivos que componen el concepto de desarrollo<sup>26</sup>.

La ciudad ocupa un lugar clave en el sistema económico y social, ya que domina una posición específica dentro de la estructura de relaciones económicas interurbanas en un territorio; además, es aquí donde surgen los impulsos de desarrollo que se transmiten a otras localidades a través de una jerarquía de poblaciones. Por lo que es fundamental identificar la composición del sistema urbano de un país, puesto que en las ciudades se presenta una mayor capacidad de transformación autónoma, creando las condiciones adecuadas para alcanzar el crecimiento de la sociedad gracias al patrón de interrelaciones e interdependencias existente entre las urbes<sup>27</sup>.

De tal forma, que el sistema urbano se puede definir como un grupo de ciudades de distintos tamaños, concebidas como la concentración de personas, actividades e instituciones, interdependientes e interrelacionadas que se encuentran en lugares específicos, relacionándose tanto con otras regiones como con otros países. A través de ellas se transmiten impulsos económicos, movimientos de personas, información, tecnología, conocimiento e ideas, entre otros. Cada cambio significativo en una de las ciudades provoca directa o indirectamente alguna alteración en las actividades en una o más localidades del grupo. Así que constituyen también, un conjunto de redes relacionadas entre sí que organizan un territorio en una compleja jerarquía<sup>28</sup>.

Es substancial aclarar que la existencia de un sistema urbano, es sólo un factor más para alcanzar el funcionamiento óptimo de la sociedad en su conjunto y

---

<sup>26</sup> El concepto de desarrollo subyace la connotación de un bien futuro o prometido. Se trata de un proceso dotado de un propósito moral por el cual las sociedades asumen responsabilidades; es por ello que casi siempre surgen intentos de guiarlo y planificarlo. Entre otros objetivos que se consideran para lograr el desarrollo, se encuentran la autonomía de las sociedades nacionales, incremento de los niveles de vida de la población, integración social, una estructura institucional fuerte, entre otras. Finalmente estos objetivos dependen de la evolución política de una sociedad y de su capacidad para definirlos y alcanzarlos.

<sup>27</sup> Ibidem. pp. 5 - 6.

<sup>28</sup> Ibidem. pp. 38 - 39.

no es determinante para que un país se desarrolle. Aunque su importancia, radica en que actualmente uno de los propósitos del desarrollo económico exige decidir no sólo en qué invertir, sino elegir el lugar en donde la inversión debe localizarse. Asimismo, el desarrollo económico y social de una nación se refleja en su patrón de asentamientos, en su sistema de flujos e intercambio de bienes, servicios, dinero e información, también en sus patrones de viajes al trabajo y migración, así como en la definición y articulación de sus economías urbanas y sus áreas de influencia (relaciones campo – ciudad)<sup>29</sup>.

En pocas palabras, el sistema urbano de una nación está constituido por el conjunto de localidades definidas como ciudades, y una de las formas más utilizadas de ordenarlas o jerarquizarlas es por el número de habitantes<sup>30</sup>. Sin embargo, se debe considerar el crecimiento que experimenta por la expansión de las ciudades que lo conforman y el aumento demográfico en los últimos años, que debe incluir la cantidad de población flotante.

El fenómeno de la urbanización como proceso irreversible y con consecuencias socio - espaciales por la articulación territorial, continua o discontinua de población y actividades, tiene que ver con la evolución de las acciones del ser humano, es decir, de las actividades económicas primarias, a las secundarias y finalmente a las terciarias.

Entendiéndose a la urbanización como una causa del fenómeno de modificación multidimensional que origina el cambio económico y social; ya que está relacionado con el modo de producción y el proceso de concentración de población que forma su propio estilo de vida, transformando al mismo tiempo su espacio. Pero la estructura económica afecta al proceso de urbanización más que el crecimiento económico, es decir, éste proceso es un subproceso del proceso de

---

<sup>29</sup> Ibidem. pp. 10 - 11.

<sup>30</sup> Garza Villareal, Gustavo. “La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio”. Ed. Colmex y el Gobierno de la Ciudad de México. México D. F. pp. 229.

desarrollo económico general, aunque el desarrollo urbano sea un factor dinámico de la evolución social<sup>31</sup>.

Puesto que un sistema urbano está constituido por ciudades, es importante precisar que se entiende por ellas, ya que describirlas solamente como una concentración de una cantidad determinada de habitantes o actividades es muy limitado; además de no reflejar su significado actual. Por lo tanto, *la ciudad* es considerada como el espacio social que es tal, en cuanto se desarrolla en su interior una serie compleja de funciones económicas, políticas, culturales, etcétera, que exigen de una estructura física clara y reconocible por los ciudadanos, altamente tecnificada, en la que no obstante la concentración de individuos, se alcanzan las mejores condiciones para su desarrollo<sup>32</sup>. Lo que implica un sistema específico de las relaciones sociales, de cultura y de instituciones políticas de autogobierno<sup>33</sup>.

La base física de una ciudad es el *tejido urbano*, formado por todo tipo de construcciones, infraestructura y equipamiento que se extiende, desde su centro a todas direcciones en forma *más o menos* continua, la cual es reconocida como área urbana o área contigua edificada, habitada o urbanizada, es decir con usos no agrícolas. El área urbana así definida no coincide necesariamente con los límites políticos – administrativos del centro urbano considerado inicialmente<sup>34</sup>.

Ahora bien, cuando el área urbana se extiende desde un municipio o entidad donde se fundó, hacia uno o varios municipios limítrofes, se considera dentro del sistema urbano como una ciudad de carácter metropolitano<sup>35</sup>. En consecuencia un área metropolitana o *metrópoli*, además de ser una

---

<sup>31</sup> Unikel, Luis. “El Desarrollo Urbano en México” Ed. El Colegio de México. México D. F., 1976. pp. 11.

<sup>32</sup> Ibidem. pp. 46.

<sup>33</sup> Para Jordi y Castells la ciudad como tal, es un simple nodo urbano, ya que es parte activa de un todo llamado “ciudad global”, conformada por las metrópolis más importantes del mundo. Es decir, la ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones, que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades.

<sup>34</sup> Op Cit. “La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio” pp. 237.

<sup>35</sup> Op Cit. “La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio” pp. 238.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

concentración de población muy grande, casi siempre, es primada en relación con el resto del sistema de ciudades a nivel regional y/o nacional, cumpliendo un papel de polo económico. Considerándose, una creación artificial que concentra cuestiones de índole socioeconómicas y políticas, en un contexto determinado por un modo de producción dominante que produce y reproduce el espacio.

Un área metropolitana en rigor, es una unidad supralocal organizada funcionalmente y estructurada espacialmente por una ciudad – metrópolis, que está contenida en ella y aunque es difícil establecer sus límites, cuenta con las siguientes características<sup>36</sup>:

- Una masa de población aglomerada;
- Una extensión del área urbanizada sobre el territorio de más de una unidad administrativa (dos o más municipios con jurisdicción sobre una misma realidad urbano – regional como condición jurídica);
- Un ámbito territorial definido dentro del cual se proveen los servicios públicos de interés común a la metrópolis;
- Una integración económica y social del conjunto; y,
- Una complejidad de las funciones desempeñadas.

El *área metropolitana* se diferencia de la *zona metropolitana*, porque ésta última es constituida en términos demográficos: por la suma de la población de los municipios del área urbana con los aledaños o conurbados identificados como metropolitanos<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. “Planeación y Desarrollo, una visión del futuro (Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)”, Ed. Plaza y Valdés, México D. F. 1997. pp. 45 - 46.

<sup>37</sup> Para Alfonso Iracheta, la zona metropolitana se construye considerando los límites de las unidades políticas o administrativas menores, y puede considerarse como el resultado de las distintas expresiones de la forma de vida de la sociedad industrial y especialmente post-industrial, que influye cada vez más sobre su periferia y sobre regiones alejadas. Los criterios adoptados para el reconocimiento de la zona metropolitana son: su carácter urbano, su expansión sobre diversas unidades político administrativas, la interconexión centro-periferia y los distintos grados y niveles de dichas características.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

La existencia de una conurbación, implica un proceso espacial en donde los diferentes actores sociales desempeñan un papel en el proceso de producción y reproducción del espacio urbano; lo que es de utilidad para intentar aproximarnos a una redefinición de los problemas metropolitanos, puesto que estamos no ante un proceso de desconcentración de la metrópoli, sino ante la expansión de sus fronteras hacia nuevos territorios que reconfiguran la región metropolitana, que tiene que ser analizada bajo un esquema interdisciplinario que integra conocimientos y replantea el concepto del *proceso de configuración socio – espacial*.

Cuando dos zonas metropolitanas alcanzan un alto grado de interdependencia, tiene lugar un proceso de urbanización al que se le denomina megalopolitanización, caracterizada por la continuidad de la mancha urbana fuera de la zona urbana comúnmente delimitada, hacia otras áreas antes claramente separadas.

Una megalópolis, considerada como subsistema del sistema urbano, es un conglomerado de carácter megalopolitano; significando un reto demográfico y económico cuya problemática tendrá que ser visualizada desde ahora para tener posibilidades de enfrentarla adecuada y oportunamente. Por ejemplo, las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y de Toluca, en la actualidad ya se encuentran unidas y técnicamente constituyen la primera megalópolis latinoamericana; un subsistema dentro de una región urbana.

Este crecimiento desmesurado introdujo a la ciudad a un horizonte de grandes dimensiones, el cual corresponde al espacio ocupado por la mancha urbana continua y las áreas inmediatas en proceso de urbanización o susceptibles de transformación a éste uso. En este nivel es posible definir con cierto detalle los factores que condicionan la organización y funcionamiento interno de la urbe, que son determinantes en su proceso de expansión y desarrollo futuro.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Lo anterior, acerca a la *metrópoli* al concepto de región, comprendiendo mejor las características del crecimiento demográfico que impactan directamente en la expansión de la ciudad, aunque no necesariamente signifique su desarrollo. Conjuntamente, la economía de un país está sustentada en las economías de sus ciudades, que como ya mencionamos forman una estructura establecida denominada sistema urbano.

El crecimiento de una ciudad en forma aislada es imposible, ya que depende de sus relaciones interurbanas, por lo tanto, es necesario comprender el desarrollo de las ciudades dentro de la región, y sólo así, definir políticas que influyan verdaderamente en su prosperidad. Pero para ello, es indispensable definir objetivos locales y regionales, que no estén subordinados a los nacionales, más bien, coordinados congruentemente.

El valor de la regionalización, resulta clave para dimensionar prioritariamente factores histórico – políticos y culturales con los que avanza la explicación del espacio socialmente constituido, como es la región, entendida como una unidad social en términos de un campo con tendencias comunes, de ahí la importancia del modelo urbano, donde se hace equiparable a un *centro regional*, de tal manera que se trata de una organización espacial donde se manifiesta la vida cotidiana inmersa en medidas de control público, de recursos, de administración, etcétera<sup>38</sup>.

La utilización de la ciencia regional, puede determinar por un lado el vínculo entre las instituciones gubernamentales y la eficiencia en la prestación de servicios e infraestructura urbana. Entendiendo a la regionalización como la localización de un espacio definido fundamentalmente por prácticas sociales rutinarias<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Cedeño del Olmo, Manuel. “Planteamientos sobre metodología regional. Posibilidades interdisciplinarias en torno a la acción pública y el Estado”. en “El Desarrollo Regional en México, antecedentes y perspectivas”. Ed. Amecider, Universidad Autónoma de Querétaro e IIE de la UNAM. México 1996. pp. 118.

<sup>39</sup> Para Manuel Cedeño del Olmo, la geopolítica es un importante paso en la definición de las especificidades regionales, pero sobre las bases de la interacción entre intervención del poder estatal, vida sociopolítica y

Por consiguiente, la región urbana es formada por una superficie de gran extensión, donde se localizan un conjunto de ciudades altamente articuladas entre sí; por lo que el fenómeno metropolitano o megalopolitano en general, es un fenómeno espacial peculiar, cualitativamente distinto de lo que comúnmente se entiende por fenómeno urbano y por fenómeno regional, en la medida que la región urbana como espacio económico – geográfico y núcleo metropolitano propiamente dicho, es distinto a cualquier otra región subnacional y a cualquier otro centro urbano<sup>40</sup>. Así, la metrópoli puede ser centro de una región y/o parte de una constelación de ciudades, estableciéndose las condiciones para que las relaciones entre las ellas se estudien bajo un esquema de *redes*, adquiriendo importancia en el proceso de desarrollo urbano<sup>41</sup>.

La regionalización de la ciudad implica la conurbación, entendido como el proceso de agregación física de áreas urbanas que puede o no coincidir con una área metropolitana o formar parte de la misma, lo fundamental para su delimitación es que no basta detectar la presencia de grandes aglomeraciones de población para su identificación, sino que es necesario que la estructura ocupacional, el tipo de asentamiento humano, las características socio-culturales, las relaciones de interdependencia entre sus distintas partes y el territorio circundante, correspondan al concepto de región urbana.

Este espacio constituido históricamente, revela un proceso de consolidación de un conjunto de canales de comunicación que responden a la necesidad de evolución y expansión de la sociedad capitalista, que ha estado afianzándose en los últimos siglos. Actualmente, las ciudades cuentan con economías con un alto

---

división territorial. Por lo tanto es susceptible de explicar formas de organización política y los alcances de la dominación, señalando así que la región es construida en la práctica y no predefinida formalmente.

<sup>40</sup> Op Cit. “Planeación y Desarrollo” pp. 58.

<sup>41</sup> Para Jordi y Castells, estas regiones urbanas, en el contexto internacional, tan pronto como se articulan a la economía global, la sociedad de la región se vuelve más dinámica y comienza la construcción de un nodo urbano de gestión de servicios avanzados y organizados, dentro de esta red, que ya no es sólo de ciudades que componen una región en un país determinado, sino una red de nodos que es parte esencial del nuevo sistema productivo a nivel mundial.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

nivel de interdependencia y apertura, provocando que las regiones urbanas sean una variable esencial para que los países puedan crecer.

Una de las ventajas de analizar y organizar a un sistema urbano desde la perspectiva de la regionalización, es que puede ser estudiado el mismo fenómeno desde distintos aspectos, tales como su estructura, funcionamiento o dinamismo, logrando el diseño de políticas de desarrollo urbano regional y nacional, definiendo ciertas metas de crecimiento económico, incluidas en el marco de la planeación urbana.

La cuestión urbana, materializada en un sistema, puede analizarse desde una óptica multidisciplinaria, así que a continuación se nombran tres de las principales disciplinas que lo estudian: la geografía urbana, la economía urbana y la economía regional; mencionando brevemente el enfoque que le dan.

La geografía urbana, toma características como la localización (a través de coordenadas) y la ubicación (estratégica), respecto a otras ciudades para deducir sus ventajas geográficas y de posición. Además enfrenta el problema económico, abordando el cómo las actividades económicas están organizadas en un territorio, es decir, analiza el componente espacial del mercado, relacionando la distribución de ciudades y actividades, con los procesos espaciales de las interrelaciones y organización del sistema económico.

La economía urbana, se ocupa de aspectos y problemas que se presentan dentro de la ciudad, más que de los problemas entre las ciudades de un mismo sistema, ya que son vistas como puntos separados que producen o venden bienes y servicios<sup>42</sup>. No obstante, cuando se trata de un sistema abierto y de una economía de apertura, se ponderan las interdependencias de mercados y dependencias funcionales en la producción y comercialización de bienes y

---

<sup>42</sup> De tal manera que donde se realizan compras con una frecuencia significativa y bajos costos en el transporte, es donde se localizan las actividades productivas, se aglomera la población y hay actividad económica.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

servicios, generando especializaciones de las actividades urbanas. Por lo tanto, la organización del sistema urbano se basa en la especialización de las ciudades, lo que acentúa las interdependencias urbanas, creando zonas en la ciudad muy concretas, como pueden ser las ciudades industriales, turísticas, universitarias e inclusive ciudades dormitorio. A más alto nivel de especialización, mayor necesidad de intercambio comercial interurbano y, por tanto, mayor nivel de interdependencias e interrelaciones entre las ciudades del sistema<sup>43</sup>.

Por último, la economía regional, que se divide en apartados de acuerdo al tipo de región:

- *La región homogénea*, divide el espacio en un conjunto de regiones que son determinados por sus características (estructura de producción, patrones de consumo, etc), de modo que un país es constituido por una serie de regiones o áreas, identificando solamente los componentes de la economía multisectorial.
- *La región nodal o funcional*, toma en cuenta las aglomeraciones de actividades económicas y de población en el espacio, por lo tanto señala centros dominantes, que son el origen y destino de flujos, así que un país dividido en regiones nodales puede visualizar una jerarquía de unidades heterogéneas relacionadas entre sí<sup>44</sup>.
- Por último, *la región de planificación o administrativa*, que prácticamente es utilizada cuando se diseña la aplicación de ciertas medidas o decisiones, que le den unidad. Así que prácticamente son definidas por las dependencias administrativas (estados o municipios).

---

<sup>43</sup> Op Cit. "Sistemas de Ciudades: Fundamentos Teóricos y Operativos". pp. 63 - 64.

<sup>44</sup> El hecho de que la densidad de flujos varíen directamente en la capacidad de atracción de los nodos e inversamente con la distancia a partir de ellos, constituye la base empírica de los modelos gravitacionales, la técnica más operativa para analizar la polarización o centralidad de las ciudades.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Un aspecto conveniente respecto al sistema urbano, consiste en delimitar sus hinterlands. Estos son formados por ciudades de cierto rango que ejercen una influencia sobre las áreas rurales que las rodean formando verdaderas regiones funcionales; su delimitación es significativa para la economía y la planeación regional. Uno de los problemas que enfrenta, es que su delimitación es sumamente compleja ya que sus límites no pueden ser establecidos con precisión, y en la mayoría de los casos, sólo se realiza en función de una serie de criterios que llegan a formar una franja que rodea el núcleo urbano. La ventaja de la formación de hinterlands, es que su relación con la ciudad puede ayudar para mejorar las relaciones de comercio, servicios y principalmente relaciones de tipo político - administrativo<sup>45</sup>.

Como se puede apreciar, la expansión de la especie humana exige formas cada vez más complejas para su sustento, lo cual convierte a la ciudad en una verdadera plataforma artificial para el desarrollo integral de la sociedad y en un espacio de integración plural de nuestra civilización. Es importante aclarar que los ciudadanos son quienes se benefician de la ciudad y se relacionan con ella, y si se le considera como el lugar donde los habitantes se asumen como *ciudadanos*, la megalópolis es un espacio natural para la construcción de la ciudadanía, considerándose asimismo, un mecanismo de integración social que contribuye a contrarrestar la desigualdad social y la segregación que caracteriza a nuestra sociedad<sup>46</sup>.

Un aspecto a considerar entre la relación ciudadano – ciudad, son las políticas sociales urbanas, las cuales deben primero reconocer una ciudadanía segmentada, y segundo ser utilizadas como *amortiguadores* entre los procesos de exclusión social y las políticas sociales integradoras<sup>47</sup>. Otro aspecto que no debe

---

<sup>45</sup> Op Cit. “Sistemas de Ciudades: Fundamentos Teóricos y Operativos”. pp. 72.

<sup>46</sup> Ziccardi, Alicia. “Ciudades y ciudadanía”. En revista “El Mercado de Valores”. Marzo de 2000, año LX, Nacional Financiera S.N.C., México D.F. pp. 69.

<sup>47</sup> Jordi y Castells reconocen este fenómeno de segmentación como: dualidad intrametropolitana; e identifican cuatro procesos de la misma: 1) crisis de vivienda y servicios urbanos; 2) persistente y creciente desigualdad social; 3) pobreza urbana; y, 4) exclusión social.

de pasar desapercibido, es su participación cada vez más organizada. Así que los gobiernos metropolitanos deben crear las condiciones para que existan espacios de desarrollo humano y crear los instrumentos que permitan efectivizarlo<sup>48</sup>.

Finalmente se puede agregar, que los ciudadanos *hechos en las ciudades* son los únicos responsables de cuidar sus derechos civiles y políticos, a mayor participación obtendrán mayor acceso a bienes y servicios básicos urbanos, reconocidos por el Estado; y esto a su vez, tendrá un impacto positivo en el sistema urbano.

#### **1.4 Desarrollo Urbano.**

El desarrollo urbano es un proceso permanente, el cual pretende mantener funcionalmente productiva a cualquier realidad urbana cuidando del bienestar de sus habitantes, siendo que para ello requiere de la intervención de diversos actores políticos, organizaciones sociales y agentes económicos. Esta noción identifica, cuales son las variables que una ciudad o sistema urbano debe considerar para sentar las bases de un próspero crecimiento integral.

Asimismo, se le deduce como el ejercicio bajo el cual la sociedad organiza en un territorio los sistemas de producción, de circulación y de los asentamientos humanos. Aunque es necesario agregar diversas interpretaciones sobre la sociedad y espacio, sobre la naturaleza del proceso de urbanización, la estructura y la dinámica del crecimiento, así como, en qué medida las políticas de desarrollo urbano deben basarse en el Estado, el mercado o el sistema<sup>49</sup>.

Es importante recalcar, que el poder público o institucional debe ser el principal conductor y coordinador de este proceso, garantizando la viabilidad económica de la metrópoli a nivel nacional e internacional, despejando los

---

<sup>48</sup> Ibidem. pp. 72.

<sup>49</sup> Balbo, Marcello, Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Compiladores). "La Ciudad Inclusiva". Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. 2003. pp. 194.

vínculos entre la economía interna y externa, fomentando las relaciones existentes de colaboración mutua entre autoridades y sectores sociales y, ayudando al sector privado para que éste sea generador de oportunidades e infraestructura.

Lo anterior afirma, que todas las propuestas de intervención urbana responden a un proyecto político, a valores culturales, a objetivos de gestión y cambios sociales que deben ser explícitos; igualmente, se debe asumir el grado de conflictividad que éstas conllevan.

El desarrollo urbano, debe de hacerse en gran parte en la *ciudad construida*, tratando de evitar el crecimiento de las periferias sin infraestructura urbana, ya que la ciudad construida mantiene zonas de baja densidad, dejando áreas vacías que se pierden<sup>50</sup>.

Es necesario que la urbe cuente con un Proyecto de Ciudad, que permita establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión y el control de las transformaciones urbanas. La ciudad ha de tener proyectos que se encadenen en programas que se refieran a sus auténticos problemas y oportunidades, la suma de esos proyectos y programas da como resultado la integración de un plan: una apuesta por el futuro organizado desde el presente, que exprese la identidad de la ciudad<sup>51</sup>.

Otro aspecto importante a reconocer, es la existencia de una ciudad formal y una ciudad informal, la primera integrada por los terrenos que cuentan con todos los servicios urbanos e infraestructura y son habitados por la clase de mayores ingresos, mientras que la segunda, es conformada por viviendas con escasos

---

<sup>50</sup> Es fundamental la gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad existente (*hacer ciudad sobre la ciudad*, como preconiza el *Programa Urban* de la Unión Europea), sin rechazar algunas formas de densificación. Apoyando a los gobiernos locales para que posean una cultura y un instrumental urbanístico para hacer ciudad en las periferias, y por lo tanto no sólo regular e integrar los asentamientos informales, sino también ordenar las edificaciones formales de modo tal que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social.

<sup>51</sup> La ciudad debe tener su identidad, en el sentido de que debe ser capaz de hacer ver a los demás sus peculiaridades y sus proyectos, en qué quiere centrar sus esfuerzos, cuáles son sus potencialidades y cómo va a resolver sus problemas.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

servicios y una pobre base de infraestructura urbana. Esta diferencia es generada principalmente por las desigualdades y la segregación que va marcando el desarrollo económico de la sociedad, la cual debe ser considerada para la realización del plan.

Por lo tanto, es preciso implementar mecanismos redistributivos con el fin de que las plusvalías urbanas que se generan en buenas zonas, contribuyan a financiar los proyectos de rehabilitación de los asentamientos informales. Las actuaciones sobre la ciudad informal no deben alejarse de la lógica de *hacer ciudad*; su reconocimiento y la mejora de sus condiciones de vida son primordiales para cualquier paso hacia el desarrollo<sup>52</sup>.

Es preciso privilegiar éstos horizontes de referencia basados en transformaciones de la sociedad y no sólo en la metamorfosis de la ciudad, que es operada por unos cuantos clientes económicos urbanos, actuando generalmente al margen de un plan o programa. También se debe ponderar la política y la búsqueda de consensos concretos que, al cumplirse, generan nuevos retos que habrán de encararse. En otras palabras, es necesaria la planeación para el cambio social dinámico y plural<sup>53</sup>.

El desarrollo urbano entendido como un proceso de desarrollo cívico y social, y no sólo urbanístico, denota una correspondencia entre las formas de la arquitectura y la sociología cultural de la gente, lo cual está estrechamente ligado a la planeación; instrumento del poder público para controlar situaciones futuras mediante acciones *ex profeso* realizadas con antelación, lo cual es fundamental para cualquier sistema de ciudades puesto que por medio de ésta, se instrumentan mecanismos complejos de cooperación entre administraciones públicas con los actores privados.

---

<sup>52</sup> Ibidem. pp. 92.

<sup>53</sup> Op Cit. "Planeación y Desarrollo" pp. 156.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Considerando que el urbanismo no corresponde a la escala del producto arquitectónico, es decir al diseño de lo construido, sino al diseño de las relaciones entre elementos construidos y no construidos; se puede decir que el urbanismo ordena los vacíos, puesto que es una disciplina propositiva que debe culminar en la formalización física. Si bien utiliza el análisis socioeconómico, y más aún el instrumental jurídico y el conocimiento geográfico, se trata de medios que colaboran en la elaboración de planes, programas y proyectos. Así que la sociedad, debe de formar gestores y responsables político – técnicos que integren en su formación y en su práctica la planeación, gestión, ejecución, evaluación de impactos y cooperación, entre actores públicos y privados<sup>54</sup>.

Así, el campo de estudio u objeto de atención de la planeación urbana como tal, es el proceso de configuración socio – espacial que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación<sup>55</sup>.

De este modo, el desarrollo urbano incorpora una técnica administrativa: las relaciones intergubernamentales. Ya que las metrópolis abarcan físicamente más de una entidad político – administrativa, y consecuentemente un mosaico social, cultural, económico y político, que le dá una connotación única al desarrollo integral de una región o país.

Por otra parte, la injerencia de las actividades económicas en las decisiones para el desarrollo de la metrópoli, es un hecho real, por lo que el mercado debe entenderse no sólo como un elemento rector del desarrollo urbano, sino como un

---

<sup>54</sup> Op Cit. “La Ciudad Inclusiva”. pp. 100.

<sup>55</sup> Op Cit. “Planeación y Desarrollo” pp. 39 Aclarando y considerándose al proceso en la ciudad, como una construcción permanente en la que la dimensión temporal permite medir y correlacionar acciones en diferentes momentos, además de que la sucesión de períodos históricos y los hechos fundamentales en cada uno marcan, por medio de la construcción física de la ciudad, su evolución socio – espacial. Comprendiendo al “proceso de configuración” no sólo en cuanto forma física en constante transformación por la creación o destrucción de edificios e infraestructura, sino por la idea de creación o expansión. Y aceptando que la “configuración socio – espacial” no sólo es eminentemente física (la ciudad como conjunto de infraestructuras y edificios) sino también fundamentalmente social, en el sentido de que son las estructuras económicas y las características de cada grupo social las que determinan las formas de la ciudad.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

factor dinamizador de la estructura física urbana. Como resultado debe buscarse su incentivación desde diversos planos, pero a partir de una visión de ciudad como unidad de producción y/o de servicios.

Uno de los retos actuales del desarrollo urbano, es que los mecanismos redistributivos e integradores que se utilicen, deben de considerar una política de formación y/o recuperación de espacios públicos. Ya que funcionan como un elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y vida colectiva, y también, como elemento de continuidad dando articulación a las distintas áreas que componen la ciudad. Fomentando la expresión comunitaria y creando espacios de identidad ciudadana.

A continuación se mencionan algunos puntos que caracterizan a la metrópoli, con la intención de dilucidar algunas características que engloban el desarrollo urbano de las ciudades, entendidas como verdaderas plataformas artificiales para el desarrollo humano y espacios donde se integra pluralmente nuestra civilización:

- Son el centro que ejerce preeminencia económica en toda una región e incluso un país, por las múltiples funciones que ejerce, pudiendo asumir funciones internacionales como producto de la globalización de la economía: es decir, son las funciones y no el tamaño de la población las que forman parte del concepto.
- Las funciones más importantes que ejercen las áreas metropolitanas son: la oferta de diversos tipos de empleo a la región de influencia; la oferta de muy variadas mercancías; la concentración del poder de decisión que tiene sobre su zona de influencia; la concentración de información e investigación que brinda a su hinterland; y, la capacidad para desarrollar y difundir conocimiento y tecnología.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

- El desarrollo urbano de estas zonas se ha producido mediante fenómenos de conurbación en torno a centros secundarios y terciarios cuyo crecimiento, separado del núcleo metropolitano, fue posible por los sistemas de transporte. La estructura urbana que se crea en la zona metropolitana va a depender en gran medida del o los sistemas de transporte dominante.
- Internamente, en la mancha urbana de la metrópolis hay una serie de características urbanas particulares, que complican enormemente la organización y creación de servicios urbanos. Esta complejidad deriva de su tamaño, de la suma de complejidades de cada núcleo conurbado y de las diferencias y autonomías en la administración de las partes del todo metropolitano.
- Dado que estas zonas se forman por migración y por conurbación, también se caracterizan por el choque entre las culturas regionales de origen o propias de los pobladores, con la cultura urbana y sus diversas subculturas, propias de la metrópolis.

Además, hay que agregar que actualmente, el concepto de desarrollo urbano requiere ser actualizado bajo nuevas perspectivas que incluyan un desarrollo ecológico urbano y la sustentabilidad de la ciudad, considerando que planear ciudades que no han tenido control sobre su expansión y crecimiento, es planear para el conflicto.

Tanto el desarrollo como el no desarrollo causan efectos al medio ambiente, consecuentemente, la lucha contra la pobreza y las desigualdades que causan desequilibrios sociales, económicos y políticos, deben estar dentro de cualquier plan de desarrollo urbano sostenible, por ello en los países en vías de desarrollo su prioridad es el combate a la pobreza y la desigualdad, para dar paso al funcionamiento de un plan, lo cual podría ocasionar una confusión en la definición de objetivos claros en materia urbana.

Un concepto, más o menos aceptado de desarrollo sostenible en el mundo, se alcanzó gracias al Informe Brundtland en 1987 y a la Declaración de Río en 1992, el cual expresa lo siguiente: el desarrollo es sostenible si satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades<sup>56</sup>. Dicha idea, considera la afirmación de la dimensión ambiental en la planeación urbana y en la arquitectura, reconociendo que cada intervención que tenga que ver con la organización y con la producción de espacio a cualquier escala, debe fundarse en una racionalidad global<sup>57</sup>.

Algunos otros problemas de los países en vías de desarrollo, como México, para alcanzar un modelo de desarrollo permanente, son el lentísimo crecimiento económico, los recursos financieros limitados, la falta de viviendas, de infraestructuras y de servicios, las condiciones de pobreza en las cuales se encuentra gran parte de la población urbana y el continuo aumento demográfico en las grandes ciudades. Estas variables dificultan, en la práctica, la ejecución de

---

<sup>56</sup> Agregando en dicha noción tres dimensiones o componentes fundamentales, desde la escala local a la mundial:

- a) La Sostenibilidad ambiental. La cual reconoce que los costos ambientales de la urbanización no pueden traspasarse a las generaciones futuras, mirando solamente los beneficios inmediatos sin considerar los costos en un período prolongado. Se trata del principio de la “equidad Intergeneracional”, del hecho de que es necesario garantizar a las generaciones futuras una cantidad de bienes al menos iguales a los que disponemos hoy (capital natural constante);
- b) La Sostenibilidad social y económica. La cual menciona que para mejorar las condiciones de vida urbana sin aumentar ulteriormente el consumo de recursos y la producción de desechos, no se puede reaccionar sólo a partir de la doctrina de la oferta. El medio ambiente está conectado estrechamente con la demanda que surge de los modelos dominantes de desarrollo y de las consiguientes modalidades de producción y de consumo. La mayoría de las posiciones elaboradas sobre el tema de la sostenibilidad urbana introdujeron la noción de sostenibilidad socioeconómica, que asume como indispensable tanto el crecimiento económico como los principios de la equidad intrageneracional y de la justicia social. También sobre este terreno las opiniones divergen, de modo particular en el cuadro de las estrategias de molde neoliberal hoy dominantes, y;
- c) La Sostenibilidad urbana y escala espacial. Según éste principio, las actividades urbanas no deben conducir a una transferencia de los costos o de los problemas ambientales a otras localidades, ciudades, regiones o países sin compensación, y dichas actividades deben usar los recursos disponibles y las capacidades de absorción, sin que se pongan en peligro las condiciones de salud, un desarrollo económico al mismo tiempo eficiente y equitativo y un equilibrio dinámico de los ecosistemas.

<sup>57</sup> Es necesario considerar a las ciudades no como fenómenos independientes, sino al interior del sistema de relaciones con las áreas rurales, las regiones, las otras ciudades y el sistema de ciudades, los mercados nacionales y el espacio económico mundial. Op Cit. “La Ciudad Inclusiva”. pp. 195 – 96.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

un verdadero plan de desarrollo urbano sostenible, puesto que los esfuerzos se focalizan a resolver rezagos históricos.

Entonces, las políticas de desarrollo urbano sostenible deben asumir el principio de justicia social y fomentar un ambiente político democrático, con participación de la sociedad en la toma de decisiones y donde exista una descentralización política, para fortalecer a los gobiernos locales. La idea de la ciudad productiva, prevaleciendo sobre aquella que considera a la ciudad como lugar de encuentro, de mediación y de integración social, provoca que las administraciones y los actores locales tengan pocas o nulas posibilidades de contrarrestar tales mecanismos<sup>58</sup>.

Un elemento de medición de un desarrollo urbano sustentable, es entonces, por una parte, la voluntad política para atender el fenómeno, medida por la importancia pública asignada al problema y, por la otra, la canalización de poder de decisión y de conducción del proceso a las entidades locales responsables del desarrollo territorial y de la sustentabilidad ambiental de la ciudad, en el entendido que el desarrollo ambiental urbano es consustancial a la viabilidad económica de la urbe y por lo tanto, planificar, organizar, promover y controlar el desarrollo urbano, implica integrar las políticas de gestión económica, desarrollo social, ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental bajo un esquema claro, institucional y participativo<sup>59</sup>.

Por último, es indispensable agregar dos conceptos que ayudan a definir los objetivos del desarrollo urbano. El primero, es el de la *governabilidad urbana*, la cual significa asumir la hipótesis de la ciudad como sujeto social y político en su totalidad junto a los diversos actores que participan en la formulación de un Proyecto de Ciudad, ya que de ese modo compiten en torno a una idea, alrededor

---

<sup>58</sup> Op Cit. "La Ciudad Inclusiva". pp. 310.

<sup>59</sup> Op Cit. "Planeación y Desarrollo" pp. 57.

## MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

de la cual se organizan los diferentes intereses, se enfrentan y encuentran los grupos sociales y logran movilizarse para tratar de llevarla a cabo<sup>60</sup>.

Y segundo, la noción de *ciudad inclusiva*, que se refiere al lugar donde cualquiera, independientemente de la condición económica, el género, la edad, la raza o la religión, puede permitirse participar productiva y positivamente en las oportunidades que le ofrece; haciendo los mecanismos de decisión inclusivos<sup>61</sup>.

Finalmente, hay que señalar que el desarrollo de la urbe crea un ambiente urbano o construido, en el cual la arquitectura tiene un papel central y el espacio público debe incorporar los componentes corporales, muchas veces difusos de las identidades locales. La noción de lugar, de representación simbólica de lo construido, de relectura de los lenguajes arquitectónicos, de recuperación de la historia o mejor dicho de las historias: son componentes fundamentales del ambiente urbano que otorgan sentido al proyecto de espacio público de nuestras sociedades<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Op Cit. "La Ciudad Inclusiva". pp. 312.

<sup>61</sup> Idea presentada en el Hábitat II, organizado por la ONU en el 2000.

<sup>62</sup> Op Cit. "La Ciudad Inclusiva". pp. 97.

**CAPÍTULO DOS**  
**SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA**  
**PLANEACIÓN URBANA**

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

La planeación en México ha estado marcada por el centralismo, tanto para definir objetivos y prioridades como para delimitar criterios a nivel nacional, regional, estatal y local. Un avance importante para frenar ésta condición, encontró cabida a finales de los años setenta, período en el cual comenzó a institucionalizarse la planeación con el propósito de alcanzar acuerdos y coordinar las acciones en los niveles de gobierno. Siendo el elemento más importante por su trascendencia el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual desde 1983 se ha ido perfeccionando. Actualmente está constituido como un instrumento de gobierno estructurado, que ayuda a la toma de decisiones de interés general.

Por otro lado, las condiciones que fomentaron una planeación urbana, comenzaron con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la cual ha dado pauta para que cinco planes y/o programas en materia de desarrollo urbano a nivel federal, fueran realizados hasta la actualidad, de los cuales se desprenden líneas de acción y políticas para mejorar las condiciones de vida dentro de las ciudades, generalmente considerando la característica denominada *concentración - dispersión*, de la explosión demográfica que experimenta el país.

Este capítulo tiene como objetivo, describir los antecedentes y el actual proceso de planeación que opera en el país, prestando atención a la planeación urbana y explicando su evolución. El hacer un pequeño recuento de la historia de la planeación urbana, permite ampliar la visión en cuanto al grado de responsabilidad del gobierno, bajo un esquema de cooperación intergubernamental (que se analizará más adelante), ayudando a definir los espacios de coordinación, en los cuales los tres niveles de gobierno puedan hacer compatible y congruente el ejercicio de administración urbana, identificando al mismo tiempo un esquema urbano en la planeación nacional, que pueda incentivar una estrategia de reconocimiento institucional del ámbito megalopolitano para potenciar el desarrollo económico y social de los espacios que conforman la ZMCM.

## 2.1 Antecedentes de la Planeación en México.

La constitución política de 1917, sentó las bases de la estructura socioeconómica de México y estableció la supremacía del interés público para responder a las necesidades de la sociedad de principios del Siglo XX. Aunque tuvo que pasar al menos una década, para dar forma a los instrumentos que guiaran los propósitos de las primeras estructuras administrativas dentro de la etapa de consolidación gubernamental, y con ella, las primeras acciones para construir al país bajo un esquema planeado.

La planeación en México como tal, comienza a formalizarse alrededor de 1930<sup>1</sup>, con la finalidad de inventariar los recursos naturales y organizar la actividad económica y social, presentándose el primer plan sexenal 1933 – 1940<sup>2</sup>, siendo abundante en objetivos y lineamientos pero careciendo de instrumentos que permitieran su operatividad. Sin embargo, el Estado mexicano tomó conciencia de que la elevación de los niveles de vida de la población, sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior, iniciándose una etapa importante en cuanto al desarrollo de técnicas necesarias para orientar mediante programas la inversión pública, tratando de generar infraestructura para el desarrollo y un control de los sectores económicos considerados *estratégicos*.

El segundo plan sexenal 1941 – 1946, propuso objetivos tendientes a consolidar la independencia económica nacional, asegurar la dirección de la economía por parte del Estado, aumentar la participación del trabajo en el proceso productivo, redistribuir el ingreso y consolidar la economía en sus relaciones con el exterior, y los sectores administrativos estaban orientados a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población. En realidad, no fue aplicado por el ejecutivo, entre

---

<sup>1</sup> La crisis de 1929, ayudó a apresurar este proceso, así el 12 de julio de 1930 fue publicada la Ley sobre Planeación General de la República; siendo el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos uno de los instrumentos más importantes para poner en práctica las prioridades gubernamentales.

<sup>2</sup> En el cual el objetivo central del Plan propuesto por el Partido Nacional Revolucionario, era el cumplimiento cabal del Artículo 27 Constitucional a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

otras razones, por circunstancias derivadas de la segunda guerra mundial. No obstante, se continuó con la tendencia a reducir el gasto administrativo e incrementar el fomento económico.

En el período de 1946 – 1958, se presentaron programas aislados que pretendían enfrentar los problemas más urgentes: presiones inflacionarias, recesión y desequilibrio externo; también se definieron marcos generales para fijar las metas de crecimiento económico y al mismo tiempo precisar las directrices que permitieran la planeación regional. Para el programa nacional de inversiones públicas 1953 – 1958, se utilizaron las cuentas nacionales para fijar las metas de crecimiento, por lo que se comienza a llevar un control más exacto de lo que se poseía y de cómo se perfeccionaría, basándose en información cuya fuente era el propio gobierno; alcanzando una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico, elevando la producción, estabilizando los precios, financiando la inversión sin déficit y canalizando recursos financieros hacia los sectores más necesitados.

En los 60's, y para cumplir con los acuerdos de punta del este, se elaboró el plan de acción inmediata 1962 – 1964, cuyos objetivos centrales fueron racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno; ambas, acciones necesarias para tener acceso al crédito externo que facilitaría la alianza para el progreso. Fue preparado por las secretarías de hacienda y de la presidencia, a través de la comisión intersecretarial para la formulación de planes de desarrollo económico y social, creada en 1962 para ese fin.

En 1965, ésta comisión elaboró el plan de desarrollo económico y social 1966 – 1970, que señalaba directrices al sector público y creaba estímulos para la iniciativa privada mediante marcos indicativos. Proponía fortalecer la industrialización para reducir el desempleo, incrementar la sustitución de importaciones, reducir y corregir los desequilibrios interregionales, mejorar la

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

distribución del ingreso, fomentar el ahorro interno para reducir la dependencia financiera externa, mejorar la educación, salud y vivienda de la población y, mantener la estabilidad cambiaria.

En 1971, el gobierno propuso una estrategia de desarrollo en base al objetivo de crecer en forma sostenida, pero a diferencia de los planes y programas anteriores, éste lo haría incrementando la participación de la población en los beneficios del desarrollo; reduciendo los desequilibrios sectoriales y geográficos, mediante una especial atención a las áreas deprimidas, creando nuevas instituciones de fomento.

En 1974 se elaboró el anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974 – 1980, sin embargo no se llegó a adoptar de forma oficial, a causa de las recesiones de 1969 - 1970 y 1973, las cuales afectaron seriamente a la economía nacional. Además, en este período no se dieron pasos para implementar nuevos mecanismos de planeación, a pesar de que se realizaron inversiones.

No obstante, con las reformas administrativas de 1976 en las cuales estaba implícito el propósito desconcentrador, se reestructuró al sector público estatal y paraestatal, sectorizando a la administración pública federal (APF), se clasificaron a las entidades y dependencias según sus actividades, subordinándolas a las secretarías de estado y se adaptó una planeación estructurada en tres ámbitos: global, sectorial y estatal. La metodología se expandió a toda la estructura administrativa, así como en varios estados de la república<sup>3</sup>.

Bajo el anterior contexto, es formulado el plan global de desarrollo 1980 – 1982, en el cual confluyeron diversos planes y programas nacionales en distintos sectores: agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano

---

<sup>3</sup> La Reforma Administrativa 1976 – 1982, tiene su origen en 1965 con la formación de la Comisión de Administración Pública, la cual elaboró un informe sobre la situación de la APF que sirvió de base para los trabajos de la Reforma Institucionalizada a partir de 1971.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

y vivienda, entre otros. Dicha labor fue seguida por los planes estatales, alcanzando un nivel mayor de compatibilidad en cuanto a la planeación nacional. También se organizaron las unidades de programación en todas las dependencias y entidades federales, lo que permitió un avance importante en el progreso de una base administrativa para la planeación del desarrollo institucionalizada.

Entre las consecuencias de la reforma administrativa, se encuentra la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en 1976, siendo una de sus aportaciones más importantes la introducción más clara de la planeación como una fase más de un proceso, que incluía la programación, presupuestación y evaluación<sup>4</sup>; además de obtener un esquema de la sectorización de la APF que identificó los puntos estratégicos de desarrollo y que vincula al plan global y sectorial con los mecanismos e instancias, de tal manera que la articulación fuera funcional.

Los instrumentos, fueron compatibles con las políticas y prioridades nacionales, considerando su influencia tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo, además de considerar al gasto, inversión y crecimiento, en un sentido cualitativo, de impacto y de medio ambiente; procurando integrar políticas intersectoriales y evitando la duplicación de tareas, vinculando la operación regional de la APF con las políticas de los gobiernos locales. Asimismo, se precisaron las responsabilidades de y entre los niveles de gobierno, mejorando los sistemas de información utilizados, realizando una heterogeneidad metodológica y conceptual de acuerdo a lineamientos del mismo gobierno; apoyándose también en la capacitación de los funcionarios y la investigación de la planeación y fomento de la participación de las organizaciones de la sociedad en dicho proceso.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), como fue denominado en 1983, nace como un mecanismo de apoyo gubernamental para

---

<sup>4</sup> Es necesario insistir que programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un mismo proceso: que es el de la planeación.

precisar la estrategia e instrumentos utilizados para afrontar las situaciones económicas y sociales del país, vinculando estructuras jurídicas, políticas y administrativas. Fundamentada por la ley de planeación y contando con los siguientes principios: el fortalecimiento de la soberanía, la independencia, la autodeterminación nacional, en lo político, lo económico y lo cultural; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; la igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos correspondientes a la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria; el respeto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades y derechos sociales y políticos; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional; y, el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social<sup>5</sup>.

La importancia del SNPD radica en que generaliza las líneas de acción, orientando a la sociedad a alcanzar un desarrollo pleno e integral; organizando a los estados y municipios en las acciones a ejercer, siendo congruente al mismo tiempo con el manejo de los recursos así como con el control y evaluación de resultados. A partir de que se formalizó su funcionamiento, éste ha sido el eje del ejercicio de la administración pública puesto que cada gobierno por ley, presenta ante el congreso y la sociedad un plan nacional de desarrollo, el cual define objetivos y metas, así como la estrategia a seguir para el progreso del país en su conjunto.

### **2.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).**

La importancia de contar con un marco jurídico que dé valor y respaldo al proceso de planeación, es fundamental para su legitimación y éxito en su funcionamiento,

---

<sup>5</sup> Op Cit. "Antología de la Planeación en México". pp. 21 - 22.

así que con fundamento en la ley de planeación de 1983<sup>6</sup>, se constituye el SNPD como un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo<sup>7</sup>.

Uno de los beneficios que hay que subrayar, es que permite una inicial apertura para que la sociedad organizada pueda participar formulando propuestas, planteando demandas y formalizando acuerdos, es decir, admite una interacción activa de la sociedad en todo el proceso.

El SNPD entiende por *planeación nacional para el desarrollo*: la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales; tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y términos que la propia constitución y la ley establecen, para fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignen recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y se coordinen acciones, así como se evalúen resultados<sup>8</sup>. La definición anterior, tiene como única intención el que la administración pública consiga el desarrollo nacional, en función de un proceso que disminuya el grado de incertidumbre y eleve el aprovechamiento de los recursos disponibles. El sistema es conformado básicamente por cuatro etapas interrelacionadas entre sí: formulación, instrumentación, control y evaluación.

El proceso, se apoya en una estructura institucional que dá legalidad y legitimidad a las acciones que se deriven del plan nacional; definiendo

---

<sup>6</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 y reformada por decreto publicado el 23 de mayo de 2002.

<sup>7</sup> Op Cit. "Antología de la Planeación en México" pp. 25.

<sup>8</sup> Ley de Planeación, artículo 3° "Leyes y Códigos de México" Tomo I. Ed. Porrúa. México D. F. 2003 pp. 374.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

responsabilidades y funciones en cada una de las fases, generando distintos tipos de documentos que se distinguen por su jerarquía y cobertura espacial o temporal. Además, considera a la planeación como un ejercicio importante y permanente, del cual se derivan instrumentos que inciden directamente en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, considera la creación de subsistemas, los cuales serán específicos y atenderán áreas estratégicas o prioritarias, no serán autónomos y responderán a criterios de efectividad. El proceso estima la vinculación funcional de diagnósticos socioeconómicos de carácter global, sectorial y regional o institucional.

El diagnóstico global comprende los aspectos considerados de interés general o nacional, por lo tanto involucra a dependencias que por la naturaleza de sus actividades tienen dichas funciones, pero incluye los de orientación regional que no están circunscritos al ámbito de un sólo sector administrativo o entidad paraestatal. Para que el plan y los programas de mediano plazo, así como las políticas e instrumentos de corto plazo sean congruentes entre sí, se crean distintos comités que puede ser de carácter multisectorial, encargados de agrupar las áreas que tendrán bajo su responsabilidad diversos mecanismos operativos, que se plasman en los programas anuales de cada dependencia.

Al Sectorial, le corresponden aspectos más específicos, tanto de la economía como de la sociedad; se apoya en una unidad de planeación en cada una de las dependencias que colaboran entre sí. De esta manera, integra los programas, presupuestos y otros instrumentos del corto y mediano plazo, incorporando la opinión e involucramiento de los distintos sectores de la sociedad y los gobiernos estatales, así como una estructura administrativa que aplica la estrategia y políticas derivadas de los lineamientos que señala cada unidad de planeación. Cabe resaltar que entre las características de éste nivel, se encuentra la relación entre los programas regionales y especiales, así como los instrumentos que se deriven de éstos.

El Regional o Institucional, se conforma por las entidades paraestatales de la APF, como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos; que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios. Este nivel se vincula con la planeación global a través de los programas sectoriales, que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos a la entidad.

### **2.3 Fases del SNPD.**

Como se había mencionado antes, el sistema contempla cuatro etapas: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación, las cuales son brevemente descritas a continuación.

La fase de Formulación, desarrolla actividades para la elaboración del plan nacional, entre sus principales atributos se encuentra la formulación de programas de mediano plazo, la preparación de diagnósticos de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de objetivos y prioridades de desarrollo. Además, toma en cuenta las propuestas de la sociedad, señala las estrategias y políticas congruentes entre sí, determina las metas a mediano y corto plazo, prevé los recursos a utilizar, especifica las áreas y aspectos donde se requiere la intervención de dependencias o entidades para su elaboración, dicta criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y concertación con grupos sociales y, dicta las actividades de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el plan nacional.

Entre los instrumentos normativos que utiliza, está el plan nacional de desarrollo, que es elaborado a nivel global y tiene una cobertura nacional. Tiene como sus principales funciones definir los propósitos, la estrategia nacional, las primordiales políticas de desarrollo, indicando los programas de mediano plazo que atenderán las temáticas económico – sociales; siendo el principal marco orientador de todos los instrumentos del SNPD.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

Para su formulación intervienen las dependencias y entidades de la APF, entidades federativas, municipios y grupos sociales. Debe de ser elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses a partir de la fecha de inicio de cada administración. Su contenido es básicamente cualitativo, dejando para los programas aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas. Otros instrumentos son los programas de mediano plazo, los cuales son elaborados a un nivel sectorial teniendo una cobertura nacional o regional, del mismo modo, desagregan y detallan los planteamientos y orientaciones generales del PND a través de la identificación de objetivos, metas, políticas e instrumentos. Los programas de mediano plazo son los siguientes.

*Sectoriales*, comprenden aspectos relativos a algún sector de la economía o sociedad atendidos por una dependencia especificando objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definen estimaciones de recursos a aplicar y responsables de la ejecución. También, rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con el tema de los mismos. Es integrado bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector e incorpora propuestas de entidades sectorizadas, recomendaciones de las entidades y municipios, así como las necesidades de grupos sociales.

*Estratégicos*, los cuales se dividen en regionales y especiales. Los primeros, atienden una región o regiones que son consideradas como estratégicas por el PND, por lo tanto implican la participación de los estados sin olvidar la participación de entidades y dependencias de la APF, cuya actividad esté involucrada con dichos temas; y los segundos, se refieren a las prioridades de desarrollo integral del país, en su elaboración y aplicación intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector y una de ellas es responsable para efectos de control y evaluación.

*Institucionales*, cuentan con una cobertura nacional o regional y una temporalidad de mediano plazo. Definen la manera en que se aplican y operan los

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales para coadyuvar el cumplimiento de los objetivos del PND. Son elaborados por las entidades que sean consideradas, en función de su ubicación, como estratégicas dentro del sector al cual correspondan y del impacto que tengan en la economía y sociedad. También precisan el diagnóstico, los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, los recursos de diversos tipos que demande la entidad para alcanzarlas y los criterios específicos con los que rige su operación. Pueden existir áreas de coordinación con los estados y municipios, así como con la sociedad organizada para acciones y proyectos conjuntos, siempre y cuando éstos se muevan bajo su marco jurídico correspondiente. Son vigiladas por las dependencias coordinadoras de sector, para que éstas cumplan con las normas y procedimientos y así sean congruentes con el PND. Debe contar con programas operativos para orientar la integración del presupuesto que manejan anualmente.

La fase de Instrumentación, encamina a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, cuenta con las siguientes características: formula programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo; constituye una referencia básica de las vertientes y de las herramientas de los programas anuales; produce distintos instrumentos jerarquizados, diferenciados por su función y contenido; define mecanismos de política económica y social; asigna recursos; determina responsables de la ejecución; precisa los tiempos de ejecución del plan y los programas; fundamenta la programación anual en dos líneas: operativa y presupuestaria; analiza cuantitativa y cualitativamente los objetivos, políticas y estrategias establecidas en los programas a mediano plazo; fija prioridades anuales que orientan la estructura del gasto público; y, proporciona los elementos suficientes para que las dependencias y entidades de la APF definan sus programas de trabajo.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

Los principales instrumentos operativos de corto plazo son los programas anuales, que son elaborados a nivel global, sectorial o institucional, tienen cobertura nacional o regional. Tienen como función, expresar con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del plan y los programas de mediano plazo; además de proyectar variables de corto plazo en función de las orientaciones de los programas nacionales de mediano plazo y de las situaciones coyunturales, por parte de cada uno de los sectores administrativos, conteniendo un diagnóstico de la situación, avances recientes y principales problemas, objetivos y metas de resultados al año.

Incluyen la estrategia y líneas prioritarias de acción, siguiendo cuatro vertientes: programas y metas presupuestarias, proyectos estratégicos, principales recursos humanos, físicos y financieros, e indicadores o parámetros indispensables para el control y la evaluación de las acciones ejecutadas. Se derivan de éstos los lineamientos programáticos - presupuestarios por ser el vínculo entre el PND y el presupuesto de egresos de la federación<sup>9</sup>.

La fase de Control, está encaminada a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y programas, puede ser percibido como un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en todo el proceso. Reconoce dos tipos de control: el primero normativo – administrativo, que vigila el cumplimiento en la APF de la normatividad de acciones y operaciones, promoviendo la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones para lograr los objetivos; y el segundo económico – social, que vigila que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema, así como los efectos económicos y sociales de la ejecución

---

<sup>9</sup> Además incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: a) obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; b) coordinada, dentro del marco CUD; c) inducida, a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y d) concertada, mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

de los programas y el presupuesto; constituye la dimensión cualitativa de las tareas de control del proceso de planeación.

Esta fase determina las causas o factores principales de las desviaciones o incongruencias detectadas y apoya la decisión de realizar ajustes, correcciones o rectificaciones necesarias. Es preciso recordar que el congreso de la unión ejerce un control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar el proyecto de presupuesto de egresos y la ley de ingresos, así como la cuenta pública de la hacienda federal.

La fase de Evaluación, es un instrumento para conocer la forma y la medida en que se van alcanzando los objetivos y metas por medio de actividades, permitiendo valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución, así como el funcionamiento del propio sistema en un lapso determinado. El período normal para llevar a cabo la evaluación es de doce meses, después de la aplicación de cada programa anual, cumpliendo con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el período considerado, derivándose proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro de la siguiente programación anual; también aporta elementos que valoran el funcionamiento del sistema, indicando el grado de integración de los niveles, la estructura y la adecuación de las áreas administrativas de los integrantes. Precisando las bases jurídicas y mejorando los servicios de apoyo.

Las actividades de la evaluación se llevan a cabo en cada uno de los niveles de la estructura del sistema: global, sectorial y regional o institucional. Esta fase es muy útil para identificar y sistematizar los elementos, ayudando a introducir los ajustes necesarios a las estrategias y líneas de acción que sustentan al PND y a los programas que los desagregan por temas estratégicos. Se debe concentrar en el análisis de los resultados de la ejecución de las políticas, así como en la incidencia que éstas tuvieron sobre la estructura económica y social.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

Entre los instrumentos de la Evaluación, se encuentran los Informes de gobierno de conformidad con la constitución, en los cuales el presidente dá un informe al congreso de la unión acerca del estado que guarda la APF, mencionando de manera expresa las decisiones adoptadas para la ejecución del PND y los programas de mediano plazo, conteniendo el análisis, las acciones y los resultados. En sí, constituye el balance entre lo programado y los resultados, lo que permite reprogramar adecuando los presupuestos, metas y objetivos a las nuevas condiciones internas y externas.

También el Informe de ejecución del PND, está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del plan y los programas, a los resultados de cada una de las líneas que componen la estrategia y a las acciones realizadas en cada una de las políticas instrumentadas; señala las insuficiencias detectadas en el proceso de planeación, incongruencias o desviaciones en el cumplimiento de los objetivos, proporcionando elementos que permitan mejorar los contenidos de los instrumentos de corto plazo en el siguiente ciclo de planeación; se basa en los informes proporcionados por las entidades y dependencias de la APF.

Y finalmente la cuenta pública, que muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto, es la contabilidad del país y sus resultados anuales, por lo que es un instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del SNPD. Es de gran utilidad para analizar y evaluar la marcha del país, así como el desempeño de la APF.

### **2.4 Planeación Estatal y Municipal.**

La planeación estatal es un proceso político íntimamente ligado a la transformación de la sociedad. Es el principio y método de gobierno, contribuye por una parte a ordenar el esfuerzo colectivo y la asignación de los recursos

disponibles y, por la otra, permite que la sociedad participe en las tareas del desarrollo.

A modo de instrumento de trabajo, ordena las actividades de las entidades federativas y facilita la coordinación con los órdenes federal y municipal; además, orienta las acciones de los sectores social y privado mediante las vértices de inducción y concertación, jerarquiza los problemas, prioridades y potencialidades en el corto y mediano plazo, define los objetivos locales, precisa los requerimientos financieros, su asignación y los responsables de su ejecución, y también orienta las actividades a desarrollar en los diversos sectores y regiones a través de los lineamientos estratégicos de carácter global, regional, sectorial e institucional<sup>10</sup>.

El SNPD, ayuda a consolidar los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), lo que permite aprovechar el pacto federal existente en el Estado Mexicano, descentralizando las actividades de la planeación nacional, vinculando a las entidades entre ellas mismas y éstas con el gobierno federal; haciéndose más factible la coordinación para avanzar en los tres ámbitos de acción del PND. El SEPD funciona de la misma manera que el sistema nacional, desarrollando un proceso que se compone de cuatro fases: formulación, instrumentación, control y evaluación; se integra bajo una estructura orgánico – institucional compuesta por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (APE), los sectores social y privado, y la APF. Cuentan con un marco normativo que permite efectuar el proceso de planeación al interior del estado, producto de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo local, creando ambas partes las condiciones suficientes para comenzar a planear de forma ordenada y congruente.

Uno de los principales propósitos de contar con estos sistemas estatales trabajando junto con el nacional, es que previene la improvisación, aumenta la

---

<sup>10</sup> Op Cit. “Antología de la planeación en México”. pp. 259.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

comunicación y se evita la duplicación de esfuerzos y derroches; además de constituir todo un marco integral de planeación y coordinación para la toma de decisiones.

El comité estatal de planeación para el desarrollo (coplade) es esencial en la vinculación entre el gobierno federal, estatal y municipal, así como con los representantes de los sectores social y privado, ayudando a fortalecer la relación sociedad – gobierno. Se considera un órgano descentralizado de la APE, encargado de todos los asuntos relacionados con la planeación local, fungiendo al mismo tiempo como coordinador y negociador entre los tres órdenes de gobierno e instrumento de inducción y concertación de acciones con la sociedad y el sector privado; decidiendo objetivos, lineamientos y prioridades. La composición de éste varía de un estado a otro, pero esencialmente sigue siendo el lazo intergubernamental más importante, tanto para el sistema local como para el nacional, de ahí la importancia de estos comités.

La base para alcanzar el desarrollo de cualquier entidad federativa se encuentra en los municipios, por lo que la participación de éstos últimos es fundamental para la planeación estatal. El municipio concebido como una comunidad organizada, activamente participativa y con capacidad política, jurídica y administrativa, es el principal elemento dinamizador para asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, además de ser promotor del desarrollo estatal integral<sup>11</sup>. Por ejemplo, tienen el derecho y la responsabilidad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de áreas ecológicas y reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del uso de suelo e intervenir en la tenencia de la tierra, entre otras atribuciones.

Las actividades de la fase de formulación, son realizadas por el área de planeación en cada una de las entidades federativas, prácticamente integran el

---

<sup>11</sup> Op. Cit. “Antología de la Planeación en México”. pp. 261.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

plan estatal de desarrollo y los programas que de él deriven, considerando los documentos de planeación municipal. Se realiza un diagnóstico de la situación y de la relación de ésta con la nacional; los objetivos y metas planteadas a mediano plazo son descritas de acuerdo al presupuesto disponible; se diseñan los instrumentos y se definen la política y estrategia; y finalmente se prevén los recursos, los tiempos y los espacios en que serán ejecutados los programas.

En esta etapa debe prestarse principal atención a las acciones que realicen los gobiernos municipales para escuchar a la población y grupos organizados, para ayudar a implementar lo planeado, creando espacios para que haya una interacción y una comunicación correspondiente entre las partes que participan activamente en la formulación. Para efectos de lograr una mayor efectividad en realizar acciones congruentes de desarrollo, es importante que los responsables de la formulación revisen los planes y programas de administraciones anteriores para poder conocer las dificultades y ventajas que podrían encontrar o aprovechar dicha experiencia con eficacia en la formulación. Además cuentan con el apoyo metodológico de parte de la federación, así como en materia de recursos humanos y capacitación, entre otros.

La instrumentación, está encaminada a traducir los contenidos de los planes y lineamientos sectoriales de mediano plazo, los cuales son concentrados en programas operativos anuales estatales, con el fin de cuantificar metas, determinar los principales instrumentos de política económica y social estatal, asignar recursos y precisar tiempos de ejecución.

La fase de control, como proceso, es percibida como una actividad imprescindible para el óptimo funcionamiento de los esfuerzos para lograr un desarrollo con orden, por lo que comprende actividades, pero principalmente incide en la formulación de los planes estatales, en la programación operativa anual, en el presupuesto y en la ejecución de las acciones; retroalimentando permanentemente el proceso. Es importante señalar que a cada una de las fases

que componen a la planeación, le corresponden distintos tipos de control, pero persiguen un mismo propósito: detectar irregularidades o desviaciones en el desarrollo de las actividades de las etapas del proceso de planeación.

La última fase, la de evaluación, se concibe como un conjunto de actividades para realizar una valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados del plan y programas estatales, así como del funcionamiento del sistema; el período que abarca dicha evaluación es de un año. Sus actividades más importantes son la de comparar los objetivos y metas propuestas en el plan, así como los programas con los resultados obtenidos al final, es en sí, una herramienta de síntesis para valorar el impacto de las acciones del plan y de los programas estatales, aportando elementos valorativos de su funcionamiento.

Por último, es importante recordar los principios bajo los cuales operan el SEPD, así tenemos que cada entidad federativa es responsable de su propia planeación y el coplade es un órgano de coordinación. Buscando permanentemente mecanismos que permitan una coordinación entre la APF y la administración pública estatal y municipal, para garantizar la congruencia y funcionamiento del sistema nacional, por lo que a pesar de que cada estado le imprime sus características muy particulares, existen algunas similitudes mínimas para su funcionamiento; donde las relaciones intergubernamentales son esenciales para que exista cooperación en el ejercicio de planear, con el propósito de resolver problemas comunes.

### **2.5 Antecedentes de la Planeación para el Desarrollo Urbano.**

La planeación en México en materia urbana, responde a una nueva organización del espacio, un acelerado crecimiento de las ciudades y a la explosión demográfica; sin descartar que están relacionados con una serie de problemas en materia de déficit de infraestructura, servicios públicos, marginalidad urbana, inseguridad pública, contaminación de los ecosistemas urbanos, etc., las cuales

explican estructuralmente la necesidad del Estado mexicano de intervenir activamente desde la década de los setenta<sup>12</sup>.

En 1975, la CPEUM fue modificada con la finalidad de que prevaleciera el interés público sobre la propiedad privada en el ordenamiento de los asentamientos humanos (artículo 27), y establecer la concurrencia del gobierno federal de los estados y municipios en la misma materia (artículo 73). Además el artículo 115, establece que los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a los centros urbanos. Es decir, se estableció constitucionalmente un marco jurídico para ordenar los asentamientos humanos, y así planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población<sup>13</sup>.

Una de las primeras respuestas operativas del estado para hacer frente a esta cuestión, considerada como un factor que impedían el desarrollo del país, fue la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, demostrando entre otras cosas, el agotamiento que ya manifestaba el modelo de desarrollo estabilizador, manifestado por la entrada en una nueva fase del capital, en función de la cual se requería replantear las formas de producción y de la fuerza de trabajo en las ciudades del país; la intención de la nueva ley era cumplir estos roles<sup>14</sup>.

La importancia de ésta, respecto de otras leyes y disposiciones urbanas, viene dada por su propio título, ya que constituye una norma estructurante sobre los problemas urbanos del país, ello no implica que antes de su promulgación no existieran leyes de planificación de fraccionamientos, de zonificación y de

---

<sup>12</sup> Entre otras causas, también está la resolución 3128 que la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió y a la cual México se apegó incorporándose al grupo de países que iniciarían la transformación de su legislación en esta materia.

<sup>13</sup> Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las ciudades, Estambul, Turquía. “Comité preparatorio de México para la conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las ciudades, Hábitat II, informe nacional”. 1996. pp. 58.

<sup>14</sup> Garza Villareal, Gustavo. “Una Década de Planeación Urbano – Regional en México 1978 – 1988”. Ed. Colmex, México D. F., 1989. pp. 30.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

desarrollo urbano, así como planes (directores, reguladores, etc.) o reglamentos, normas y bandos específicos en este campo, ya que antes de que entrara en vigor esta ley, el artículo 124 de la CPEUM era retomado para explicar, que toda facultad no concedida a la federación se entiende, por principio, como una materia reservada a las entidades federativas. Por lo que la facultad en materia de planeación urbana siempre la ha tenido las autoridades locales, ya sean estatales o municipales, pero antes de la promulgación de la LGAH, no existía ninguna disposición jurídica de carácter general válida para todo el territorio.

Por lo tanto, la razón de ser de la LGAH, está en la carencia de leyes, planes y reglamentos urbanos en algunas entidades del país y a la falta de coordinación en las acciones e inversiones que en materia urbana realizaban los estados, municipios y la propia federación (debido a que en algunos casos existía contradicción u oposición entre los planes y programas de desarrollo que llevaban a cabo los tres niveles de gobierno).

La conveniencia de contar con un conjunto de normas mínimas de carácter general que, por una parte, vincularan las actividades en sus ámbitos de competencia, y por otra, que en materia de planeación y regulación del crecimiento urbano establecieran una coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, indujo a la colaboración, coherencia y efectividad de las acciones y políticas de las autoridades en el ámbito urbano. Lo anterior significó hacer compatibles las diferentes atribuciones a nivel nacional y, con base en ellas, poder elaborar un plan urbano de carácter nacional<sup>15</sup>.

A partir de su aprobación, el país contó con un marco y una política general sobre desarrollo urbano y las entidades federativas que no contaban con una normatividad similar, crearon leyes acordes a ésta general o se adecuaron a ella las ya existentes, homogeneizando a nivel nacional la legislación urbana. La ley operó bajo las siguientes vertientes: la *obligatoria* para el ámbito del sector público

---

<sup>15</sup> Ibidem. “Una década de planeación urbano – regional en México 1978 – 1988”. pp. 34.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

federal; la de *coordinación* respecto de las acciones urbanas que el gobierno federal realizó con los gobiernos de los estados; la de *inducción* en relación a los instrumentos de política urbana y su impacto en las acciones de los particulares, y; la de *concertación*, que comprendió las acciones que acuerdan realizar conjuntamente el sector público y los particulares.

Esta ley se modificó en 1981 y 1984 a fin de incorporar regulaciones de la tenencia de la tierra para el desarrollo urbano y vivienda, asimismo su actualización en 1993, contiene capítulos relativos a disposiciones generales de la concurrencia y coordinación de las autoridades responsables de la planeación, del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en centros de población, de las conurbaciones, de las reservas territoriales, de la participación social y del fomento al desarrollo urbano y, el control del mismo.

Un aspecto esencial de la LGAH, es que estableció las bases para la realización de un plan nacional de desarrollo urbano. La elaboración del primero, correspondió a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que en enero de 1977 inició los trabajos al respecto. Finalmente y después de haber sido considerado por las diferentes dependencias del sector público, el 12 de mayo de 1978 se aprueba su versión final, fecha que marcó un hito en la historia de la planeación urbana en México por la aparición del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)<sup>16</sup>. Además, las reformas administrativas y la creación de la LOAPF de 1976, que manejaron una política general de desconcentración territorial y administrativa de las dependencias y entidades de la APF, se ligaron con su surgimiento para darle congruencia a los programas relativos de asentamientos humanos y obras de infraestructura.

---

<sup>16</sup> En su conjunto, es un documento relevante que constituye el primer plan propiamente dicho sobre la problemática urbana en México. Las bases normativas de éste se derivan de los requerimientos del volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, resultantes de un intento de *diagnóstico y pronóstico* de la problemática de los asentamientos humanos.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

El primer plan de 1978, establecía racionalizar la distribución geográfica de las actividades económicas de la población, ubicándolas en las zonas de mayor potencial; promover un desarrollo urbano integral y equilibrado; proporcionar condiciones favorables para que la población resolviera sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y, apoyar a mejorar y preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos. Para ello, se trató de diseñar un proyecto para organizar al país en un sistema urbano nacional (SUN), que a su vez constituiría la estructura básica de ciudades en zonas geográficas determinadas.

Para tales propósitos, se expusieron algunas políticas para lograrlo: ordenar el territorio para atender la problemática interurbana nacional y regional, propiciar el desarrollo urbano de los centros de población a nivel de localidades, y otras relacionadas con el sector correspondiente a los asentamientos humanos que permitan satisfacer las demandas existentes. Consideraba a la planeación del desarrollo regional y urbano en todos sus niveles, como elemento clave para lograr los objetivos del plan, ya que fortalecería el pacto federal, lograría un desarrollo regional equilibrado, descentralizaría geográficamente el gasto público, generaría empleo y facilitaría el logro de los niveles mínimos de bienestar<sup>17</sup>.

La racionalidad de éstas medidas se apoyó en la convicción de que el patrón de distribución de la población y 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.

El segundo documento de importancia en materia de planeación urbana, fue el programa nacional de desarrollo urbano y vivienda, presentado por la secretaría de desarrollo urbano y ecología ante el poder legislativo federal en agosto de 1984, mismo que formaba parte del recién estrenado SNPD. Los

---

<sup>17</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Sistema Nacional de Planeación. Antecedentes de la Planeación en México, Desarrollo y Política Regional". México 1980. pp. 53 - 54.

ámbitos de planeación urbana contemplados por este programa son esencialmente tres: el ordenamiento del desarrollo urbano a nivel regional e interurbano, el ordenamiento de la estructura urbana de los centros de población, que corresponden al nivel intraurbano, y la programación del sector de la vivienda. Este último planteamiento no aparecía en el anterior PNDU, ya que fue establecido por la ley federal de vivienda de 1983.

En este programa no hay planteamientos innovadores, lo único que cambió respecto al anterior plan, fue el contexto histórico en que se inscribe, convirtiéndose la planeación en un factor necesario para enfrentar la adversidad. Hay que recordar que en los posteriores cinco años, la política de racionalización administrativa se caracterizó por recortes sucesivos en los presupuestos gubernamentales, la reprivatización de una parte sustancial del sector paraestatal y la eliminación de subsidios a bienes y servicios de consumo social. Es decir, disminuyeron buena parte de los instrumentos fundamentales de la planeación del desarrollo económico y regional, producto de las crisis económicas; así, en lugar de la idea de desconcentrar para gastar más en nuevos centros de desarrollo, se cambió por la idea de desconcentrar para gastar menos<sup>18</sup>.

Lo novedoso, es la mención de las *ciudades medias* como centros alternativos y cuyo desarrollo se debe impulsar<sup>19</sup>. Entonces en lugar de desconcentrar la urbanización a nuevos *polos de desarrollo*, se propuso esta nueva categoría urbana, previamente descuidada pero que al parecer contenía importantes recursos. En la medida en que se expuso la estrategia, definió metas y especificaron líneas de acción concretas, las ciudades medias fueron adquiriendo una importancia cada vez mayor como pieza clave del mismo programa. Exponiéndose un proyecto estratégico para ellas, que en esencia, trataría de lograr dos objetivos simultáneamente: desconcentrar el desarrollo urbano y reducir los costos ocasionados por el mismo.

---

<sup>18</sup> Ibidem. pp. 107.

<sup>19</sup> Una ciudad media, de acuerdo con el PNDUV, es un centro de población de cien mil a un millón de habitantes.

En el programa las metas operacionales, así como las acciones de gasto público y programas de coordinación relacionados con el proyecto estratégico de ciudades medias, tal como se plantearon en el PNDUV, contenían referencias a los mecanismos de coordinación con los estados y municipios, en especial, a los procesos de descentralización a la planeación y gestión financiera de los proyectos de inversión<sup>20</sup>. Sin embargo, los diagnósticos urbano – regionales en nuestro país, tenderían a enfatizar dos polos problemáticos del patrón de urbanización: la excesiva concentración en las grandes ciudades, especialmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y, por otro lado, la igualmente excesiva dispersión en las localidades rurales pequeñas.

Por lo tanto, la estrategia del PNDUV es desafortunada en su tesis, (la cual suponía, de que tal tendencia necesariamente significaba mejores condiciones de vida para sus habitantes). Y mucho menos pudo creerse que este desarrollo urbano resulte más económico desde el punto de vista del gasto público<sup>21</sup>. Debido a que en tiempos de adversidad, las zonas metropolitanas, petroleras y en la parte Norte del país, son las que menos castigan a su población en materia de dotación de servicios, considerando que la población que pueda tener cada ciudad en un momento dado como indicador aislado, no dice nada sobre el potencial de desarrollo o sobre las condiciones de vida de sus habitantes. Consecuentemente, es difícil encontrar una relación directa entre las estrategias de impulso perfiladas en el PNDUV y las tendencias de crecimiento de las ciudades medias particulares.

Por su parte, el plan nacional de desarrollo urbano 1990 - 1994 presentado en agosto de 1990, se ayudó de documentos ya consolidados como la ley de planeación, la ley general de asentamientos humanos, el plan nacional de desarrollo urbano 1978, el programa nacional de desarrollo urbano y vivienda 1984 y el plan nacional de desarrollo 1990 – 1994. Asimismo, para su elaboración se realizó una coordinación aprovechando el SNPD: en materia de regularización

---

<sup>20</sup> Ibidem. pp. 111.

<sup>21</sup> Ibidem. pp. 120.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

de sistemas urbanos la secretaría de programación y presupuesto y el consejo nacional de población, en lo referente a corredores agroindustriales la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos, en lo concerniente a desarrollo turístico la secretaría de turismo, en los enlaces interregionales y el desarrollo de los sistemas de transporte la secretaría de comunicaciones y transportes, y en cuanto a los centros prioritarios para la localización industrial la secretaría de comercio y fomento industrial. Además se tomaron en cuenta las consultas populares en todas las entidades federativas con representantes de los sectores público, privado y social; y la incorporación de los resultados preliminares del censo de población y vivienda 1990.

El plan contenía tres objetivos generales: la transformación del padrón territorial de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico, el mejoramiento de los servicios urbanos atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados y, el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades.

El propósito en sí, seguía presentando la misma *visión espacialista* que los dos anteriores, al adoptar una estrategia que pueda modificar las bases del crecimiento económico y de la desigualdad social, sin acciones concretas en estos dos últimos aspectos, y más aún, careciendo de componentes socio – económicos.

No obstante, tenía un enfoque diferente a los anteriores, ya que hizo a un lado las metas normativas y buscó metas que sugieren a la imagen – objetivo. Planteando al mismo tiempo sistemas – urbanos – regionales alternativos a la región centro y un impulso simultáneo a zonas y corredores económicos, el desarrollo de enlaces interregionales, y la distribución de equipamiento y servicios con base en un sistema jerarquizado de centros de población.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

En cuanto al tema de la regionalización, ésta se presentaba con propósitos programáticos, por lo que parece no haber una mediación intermedia entre el nivel federal y el urbano, a pesar de la importancia de las ciudades en la estructuración del espacio regional, hubo un descuido en este nivel territorial<sup>22</sup>. Además la convergencia de las políticas de población y de desarrollo urbano estaban en un esquema de perfeccionamiento, proponiéndose: incorporar criterios de políticas de distribución de la población en los programas operativos de la SEDUE, la elaboración de estudios sobre la distribución territorial de la población y, la realización de reuniones periódicas para el análisis de los avances en el conocimiento del fenómeno de la distribución de la población y del desarrollo urbano – regional. Lo anterior gracias a la incorporación de la SEDUE al consejo nacional de población, dispuesta en las reformas a la ley de planeación de julio de 1990.

Posteriormente en 1993, se presentó el denominado programa de 100 ciudades, que operó con una estrategia a través de cinco líneas de acción: regulación del uso del suelo y administración urbana, suelo urbano y reservas territoriales, viabilidad y transporte, atención de aspectos ambientales, y renovación urbana de los centros de las ciudades. Bajo tal esquema de interrelación entre regulación e inversión, la primera línea de acción tuvo el papel principal, fundamental para las acciones de inversión en obra, que a su vez, se orientó a elementos estructuradores de la ciudad.

La actualización de los planes y programas en su aspecto técnico y de vigencia jurídica, estableció un marco de certidumbre para la inversión privada y el patrimonio familiar. Otro aspecto positivo producto de éste, fue la revisión y asesoría jurídica a los 31 estados para la adecuación de sus leyes en materia de desarrollo urbano a la LGAH.

---

<sup>22</sup> No obstante, bajo esta visión limitada se consolidan los siguientes sistemas urbano – regionales: noroeste, norte, noreste, golfo, centro norte, occidente, pacífico sur, península de Yucatán y centro.

El programa nacional de desarrollo urbano 1995 – 2000, se puede visualizar como la consolidación del sistema nacional de planeación del desarrollo urbano y su integración al sistema nacional de planeación, donde la elaboración, evaluación y actualización de los programas nacionales definen una imagen objetivo ayudándose de obras en el sector, la formulación de planes a nivel estatal, municipal, de zonas conurbadas, de centros de población, regionales, parciales y sectoriales; es decir, la estructura técnica y jurídico – administrativa es un hecho, para operar la estrategia federal tendiente a modificar los patrones del desarrollo urbano y regional del país.

En este plan, el desarrollo urbano se entendió como el proceso de transformación territorial y de los asentamientos humanos que permiten mejorar el nivel de vida y consolidar la base material para el desarrollo económico con equilibrio. Tenía como sus principales objetivos: transformar el patrón de asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico; consolidar al municipio impulsando una mayor participación en la orientación del gasto público, así como su fortalecimiento para propiciar el sano desarrollo de las ciudades; complementar el desarrollo urbano con los diferentes sectores económicos que tienen una estrecha relación; y, que la vinculación de políticas entre sectores se diera al mismo tiempo, para lograr congruencia en la elaboración de los programas. Sin olvidar, la participación de los distintos sectores en la instrumentación de la política de desarrollo urbano y su impacto en la instrumentación de otros programas relacionados.

### **2.6 Antecedentes de la Planeación y Coordinación Metropolitana.**

La Ciudad de México enfrenta problemas que rebasan jurisdicciones territoriales, decisiones unilaterales y el manejo de recursos, que limitan las soluciones de problemas debido al marco normativo, en el cual las diferentes unidades administrativas sólo se comprometen a la realización de convenios, que en la

mayoría de los casos, su éxito o fracaso depende de la voluntad política de los gobernantes.

Las tendencias en materia de coordinación metropolitana observadas en la ZMCM, son hacia la agregación funcional a nivel metropolitano y la agregación funcional – programática a nivel intrametropolitano. Así, existe una preocupación en cuanto a sí el área metropolitana debería reforzar *la metropolitanización* de los problemas y sus soluciones, o debería *desagregarlos* para lograr mayor efectividad en la ejecución, aunque se corriera el riesgo de caer en una fragmentación problemática.

Lo anterior, debido a que la ciudad es una realidad metropolitana, plurimunicipal y no posee una estructura político administrativa única que la gobierne; ya que es el producto de causas históricas tales como los contrariedades territoriales, que dieron origen a un proceso de aglomeración urbana que forma el conjunto urbano, y producto de las divisiones político – administrativas, surgidas de la historia nacional y local; en ambas se contraponen identidades culturales superpuestas.

El crecimiento no controlado de la población en el Distrito Federal y el Estado de México, hizo que aumentara la mancha urbana más allá de los límites políticos de la capital, de tal manera que la ciudad real abarca más de una entidad federativa, abarcando muchos municipios de la región centro del país, dicho fenómeno fue observado por parte del gobierno a finales de los años setenta, y desde entonces ha participado en su planeación creando los mecanismos para alcanzar su desarrollo.

A mediados de los 70's, se instituyó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP, creada el 5 de octubre de 1976), en la entonces secretaría de la presidencia como parte de la planeación institucional que se trataba de llevar a cabo. Dicha comisión estaba integrada por el jefe del entonces Departamento del

Distrito Federal (DDF), los delegados del mismo, los gobernadores del Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, 86 presidentes municipales y el secretario del ramo. El ejecutivo federal decretó tres zonas conurbadas que posteriormente se ampliaron a seis, una de las cuales correspondía a la conurbación del centro; las demás eran la conurbación del Río Pánuco, la del Río Ameca, la del Río Balsas, la de La Laguna y la de Barra de Navidad.

Según el decreto presidencial, la Región Centro (RC) era el área de planeación de la CCCP, abarcando una superficie de 98,150 km<sup>2</sup> o el equivalente al 5% de la superficie del país y contando con aproximadamente el 25% de la población nacional.

La CCCP fue reconocida como un órgano público de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus facultades fueron el proponer programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano y rural de la zona, promover la ejecución coordinada de obras entre los tres niveles de gobierno, fomentar la participación popular en los programas; elaborar proyectos de inversión jerarquizando la satisfacción de necesidades y gestionar la complementariedad entre los planes y programas locales que integraban la zona.

Este órgano subdividía a la RC en dos áreas: la correspondiente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y el resto de la región; aunque esta parte únicamente se enfocará a la primera. Para la ZMCM se identificaban dos marcos de referencia, el *marco normativo* que comprendía al Distrito Federal con sus 16 delegaciones, 55 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, abarcando una superficie de 7,860 km<sup>2</sup>; y el *marco funcional* o del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) que comprende al Distrito Federal y a sólo 17 municipios conurbados del Estado de México, abarcando una superficie de 1,254 km<sup>2</sup> y contando con 17.5 millones de habitantes<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ziccardi, Alicia y Navarro, Bernardo (Coordinadores) "Ciudad de México: retos y propuestas para la Coordinación Metropolitana" Ed. UAM – Xochimilco, México D. F., 1995. pp. 21.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

La comisión elaboró entre 1976 y 1980 el programa de ordenación territorial de la región centro del país y la zona metropolitana de la ciudad de México, anteriormente denominado plan de ordenación de la zona de conurbación del centro, con base en el plan nacional de desarrollo, los programas sectoriales establecidos por la federación, los programas de desarrollo urbano y otros programas establecidos por los estados comprendidos en la región. Siendo el objetivo de éstos programas el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, económicos y sociales, así como el uso apropiado del territorio y el medio natural, con el objeto de mejorar la vida de sus habitantes<sup>24</sup>.

Las metas del programa de ordenación territorial de la región centro del país y la zona metropolitana de la ciudad de México, fueron la desconcentración de la metrópolis y la disminución de su proceso de crecimiento; planteadas en el corto, mediano y largo plazo. Conjuntamente apoyaba la descentralización y desconcentración de la ZMCM, el fortalecimiento de las ciudades medias y de los centros estratégicos de crecimiento, así como de las áreas prioritarias de la región centro. También planteaba la idea de instaurar mecanismos administrativos que permitieran una mayor coordinación entre las entidades de la región, con la finalidad de formular de manera conjunta los planes y programas necesarios.

La CCCP desapareció por decreto el 2 de noviembre de 1988, pero poco antes de su desaparición realizó un documento conocido como el “reporte final”, el cual señalaba los siguientes puntos para alcanzar la autosuficiencia administrativa de las unidades administrativas que conformaban la RC<sup>25</sup>:

- modernizar los sistemas financieros para ampliar la captación tributaria, actualizar precios y tarifas de los servicios públicos y generar nuevas fuentes de recursos;

---

<sup>24</sup> Ibidem. pp. 22.

<sup>25</sup> Ibidem. pp. 29.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

- promover mecanismos de coordinación y concertación financiera que permitiesen integrar recursos de fuentes públicas, así como aportaciones del sector social y privado, y;
- avanzar en la descentralización de la gestión financiera para reducir desviaciones por intermediaciones, obteniendo una mayor eficacia y ampliando las potencialidades de la gestión directa y de los recursos locales.

En el reporte final también se planteaba la necesidad de crear un organismo rector para la ZMCM, el cual debía ser integrado por las principales autoridades de los tres niveles. Este organismo rector debía acordar las políticas fundamentales de desarrollo, de ordenamiento territorial, de infraestructura y de servicios. Asimismo fomentaría la creación de organismos específicos para la prestación de servicios esenciales para la zona, tales como el agua y transporte, con autosuficiencia financiera.

Cabe destacar que mientras la CCCP estaba vigente, el 5 de febrero de 1981 se acordó que los comités promotores del desarrollo socio – económico de los estados se transformaran en comités estatales de planeación para el desarrollo (Coplade); cuyo objetivo era reforzar la planeación regional y promover la participación de los gobiernos locales conjuntamente con los demás sectores de la sociedad, de tal manera que los convenios únicos de cooperación (CUC) se transformaron en convenios únicos de desarrollo (CUD) y posteriormente se denominarían convenios de desarrollo social, siendo el instrumento en el que se apoyó desde entonces la programación de las acciones y de la inversión federal y estatal.

Al Coplade le correspondía promover planes estatales de desarrollo con la finalidad de compatibilizar las acciones de los tres niveles de gobierno, tales como la programación y ejecución de obras y, la prestación de servicios públicos; propiciando la participación de la comunidad.

El 27 de octubre de 1983 se instaló el Coplade en el DF y el 6 de enero de 1984 se publicó su reglamento, teniendo como funciones recoger las demandas de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento; apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas; propiciar la coordinación entre los sectores de la sociedad y las dependencias y entidades de la administración pública federal y fungir como órgano de consulta del DDF y otras dependencias de la administración pública en materia de planeación del desarrollo de la entidad<sup>26</sup>. De acuerdo a su reglamento, la estructura fue la siguiente: presidente (jefe del DDF); coordinador general (secretario general de planeación y evaluación del DDF); un secretario técnico; los titulares de las unidades administrativas del DDF y los titulares de las delegaciones.

Bajo el supuesto de que el coplade ofrecía orientaciones generales para el trabajo de comisiones, cuyo principal objetivo era garantizar la eficiencia y calidad de los servicios prestados por las entidades y dependencias del DF, al interior de ellas existieron las siguientes comisiones: regional metropolitana y de estados circunvecinos. En éstas, participaban miembros de distintas dependencias del DF, el Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo; y, las subcomisiones que las componían fueron: desarrollo urbano y ecología, transporte y vialidad, seguridad pública, programa de justicia, desconcentración y empleo, abasto y comercialización, medios urbanos, desarrollo rural e instrumentación normativa y recursos hidráulicos<sup>27</sup>.

Sin embargo, a finales de los 80's surge una nueva iniciativa de coordinación metropolitana denominada Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México (CAM)<sup>28</sup>, la cual fue propuesta también en

---

<sup>26</sup> Ibidem. pp. 42 – 43.

<sup>27</sup> Ibidem. pp. 45.

<sup>28</sup> El CAM nace de un acuerdo de coordinación firmado en octubre de 1988 entre el DDF, el gobierno del Estado de México y la SEDUE, cuyo objetivo principal era “establecer políticas comunes y ejecutar obras coordinadas dentro de la visión unitaria del Área Metropolitana”.

el reporte final de la CCCP e incluía la creación de otros tres organismos de administración metropolitana: agua, transporte y seguridad.

El CAM tenía entre sus funciones la planeación demográfica, territorial y económica de la zona metropolitana, así como el impulso de la descentralización y a la reducción del crecimiento natural y social. Como instrumento básico, contaba con partidas que la federación decidía asignar a través de un ramo presupuestal especial, o de un convenio único de desarrollo metropolitano a los proyectos de interés y cobertura metropolitana, funcionando mediante comisiones específicas. El secretario técnico a su vez era miembro de los consejos de administración de distintos organismos metropolitanos<sup>29</sup>.

Las comisiones que se formaron en el CAM fueron: desarrollo urbano y vivienda, agua potable y drenaje, vialidad y transporte, protección ecológica, abasto, bienestar social, procuración de justicia y seguridad pública. Siendo una innovación el centrarse en proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre distintas esferas de gobierno.

Los proyectos que llevó a cabo el CAM, contaban con cierto presupuesto al momento de proponerse, representando un avance considerable en cuanto a la operación de una estrategia metropolitana, sí consideramos al aparato de coordinación institucional como un gran avance en cuanto a la gestión de programas metropolitanos; sin embargo, el CAM no logró consolidarse y prácticamente desapareció<sup>30</sup>.

Posteriormente, en 1988, la secretaría de coordinación metropolitana tuvo el carácter de secretaría general adjunta, creada por acuerdo del jefe del DDF para atender las actividades de coordinación metropolitana con las entidades colindantes, especialmente en la zona conurbada. Por su parte, el Estado de

---

<sup>29</sup> Ibidem. pp. 37.

<sup>30</sup> Ibidem. pp. 40.

México en el mismo año, creó el consejo del área metropolitana del Estado de México con la finalidad de coordinar actividades entre la entidad y sus municipios<sup>31</sup>.

Una vez creados estos dos órganos, cada uno en sus respectivas entidades, se facilitarían la colaboración entre ambas para hacer frente a problemas específicos. De tal manera que en enero de 1992 por acuerdo del poder ejecutivo, se creó la comisión para la previsión y control de la contaminación en la zona metropolitana de la ciudad de México, estructurándose como una comisión intersecretarial de la APF, aunque con la participación de otros sectores del gobierno federal, el DDF, el Estado de México, especialistas, miembros de la sociedad organizada y del sector privado, para definir y coordinar las políticas, programas y proyectos en materia ambiental, determinando las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública para disminuir la contaminación en la ZMCM.

Consecutivamente en febrero de 1992, se constituyó el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), un convenio entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el DDF y el Estado de México, para resolver de manera coordinada el problema dentro del área conurbada, fijando criterios, lineamientos, procedimientos y políticas en el marco de una estrategia de planeación metropolitana del transporte.

Los anteriores avances en cuanto a la coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México, aunque en aspectos muy concretos, permitieron una evolución de las relaciones entre estas entidades para incluir dentro de sus agendas de gobierno, no sólo la problemática como tal, sino el reconocimiento de una estrategia coordinada para resolverlo. De tal manera que el 20 de octubre de 1993 es publicada una reforma que fue aprobada el 5 de julio del mismo año, mediante la cual se modifica el artículo 122 de la CPEUM, que permite la creación

---

<sup>31</sup> Op Cit. “Problemas de Gestión y Gobierno Metropolitano en la Ciudad de México”. pp. 146 – 147.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

de comisiones metropolitanas por parte de distintas unidades administrativas entre sí, para la eficaz coordinación en la planeación y ejecución de acciones para resolver problemas comunes en las zonas conurbadas limítrofes.

De tal manera que el establecimiento de comisiones, permite que a través de ellas puedan determinarse qué organismos y bajo qué funciones específicas se atenderán los problemas de la ZMCM, definiendo la aportación de recursos materiales, humanos y financieros esenciales para el cumplimiento de los objetivos trazados y conformándose distintas comisiones para la solución de problemas concretos.

Así se crearon las siguientes comisiones durante los próximos años: Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, Comisión Ambiental Metropolitana, Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia y la Comisión Metropolitana de Protección Civil.

En 1996 ambas entidades junto con la secretaría de desarrollo social (instancia federal), realizaron el programa de ordenamiento de la zona metropolitana del valle de México y fue adoptado por ambos gobiernos en 1998, lo que sienta un antecedente histórico en cuanto a la aceptación de un programa integral para atacar los problemas metropolitanos generados en una realidad metropolitana, pero atendidos por un conjunto plural de actores.

Finalmente y en 1999, la organización metropolitana se presenta bajo la modalidad de una coordinación metropolitana bipartita, denominada Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, integrada por los titulares del Gobierno del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal, teniendo por objeto fortalecer la colaboración en áreas de interés común. Dicha comisión tiene como órganos adjuntos al secretariado técnico conjunto, integrado por la coordinación

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

general de programas metropolitanos del Distrito Federal y la secretaría de asuntos metropolitanos del Estado de México.

En diciembre de 2000, se integra la coordinación general de programas metropolitanos, dependiente de la secretaría de gobierno del Distrito Federal. Teniendo como su principal objetivo el diseñar los mecanismos de coordinación para el desarrollo de la planeación metropolitana con la participación que corresponda a la federación, los estados y los municipios, en las zonas limítrofes con el Distrito Federal. Contando con las siguientes atribuciones: participa en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes y acciones acordadas en la comisión ejecutiva; apoya y evalúa el trabajo de las comisiones metropolitanas; propicia la celebración de convenios y da seguimiento a su cumplimiento en las materias que incidan en la zona metropolitana y región centro, y; elabora programas para el desarrollo de la Ciudad de México como unidad metropolitana.

Asimismo, fue creada en 2001 la secretaría de desarrollo metropolitano del gobierno del Estado de México, como una dependencia del ejecutivo. Con el objeto de coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas en el ámbito de la competencia de las dependencias y órganos de la administración pública estatal. Trabaja en cinco proyectos: 1) coordinación gubernamental; 2) enlace gubernamental con municipios metropolitanos; 3) vinculación social y económica metropolitana; 4) estudios, proyectos especiales y asuntos jurídicos metropolitanos, y; 5) evaluación y seguimiento de políticas públicas metropolitanas. Además refrenda los acuerdos de la comisión ejecutiva, fortalece los órganos estatales encargados de la coordinación metropolitana y promueve proyectos de inversión estratégicos, obras y acciones intermunicipales o regionales de impacto metropolitano; fortaleciendo la relación entre la federación y las entidades.

## SISTEMA DE PLANEACIÓN Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA

Es así, como las comisiones constituyen el órgano de coordinación metropolitana en la materia específica que les corresponde, teniendo funciones de planeación y ejecución en su ámbito de competencia. Las principales funciones de las comisiones son:

- Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), responde a la necesidad de satisfacer la demanda de agua en la Ciudad de México, ya que la ciudad se encuentra en una cuenca cerrada con capacidad limitada, es necesario traer agua de regiones alejadas bombeando agua para que llegue al valle. Es así como se conforma en junio de 1994, con carácter permanente.
- Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), atiende uno de los problemas cotidianos más apremiantes de los habitantes de la ZMCM: buscar protección al ambiente, así como de preservación y restauración de equilibrio ecológico en el territorio, considerando la sobrepoblación, las características geográficas de la zona y la concentración económica. Se creó en septiembre de 1996.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), es creada para subsanar deficiencias en forma coordinada y establecer lineamientos básicos para la acción pública y privada, en referencia al aumento de la población. Debido en mayor parte, al experimentado proceso sin precedente de crecimiento, tanto de su población como en la ocupación de su territorio, generando conurbación física entre algunas delegaciones y municipios limítrofes y provocando una expansión de la metrópolis de forma fragmentada en toda su periferia, a través de procesos irregulares y sin control. Se creó en 1995.
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), se encarga de coordinar y reducir las diferencias en políticas y marcos legales entre las entidades para facilitar la planeación del transporte, disminuir las diferencias y crear una visión integral y eficiente de éste, dentro de la ZMCM (principalmente

en transportación de pasajeros y carga e infraestructural vial). Evitando el desorden, la inseguridad y los altos índices de contaminación en el transporte. Dicha comisión fue creada el 27 de junio de 1994, en sustitución del consejo de transporte del área metropolitana (COTAM).

- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP Y PJ), responde a la demanda ciudadana de incrementar la seguridad pública, combatiendo la incidencia delictiva. Asumiendo la problemática en la ZMCM y lo que implica: un alto índice demográfico, la cohabitación de entidades, delegaciones y municipios con diferentes dependencias, corporaciones, organismos y legislaciones. Además estudia y resuelve en forma coordinada e integral los problemas relacionados con la seguridad pública, en una de las concentraciones más grandes del mundo, definiendo estrategias de desarrollo integral para actualizar y reactivar la organización de programas en conjunto, que den continuidad, fortalezcan y consoliden los esfuerzos que en la materia se han venido realizando cada una de las entidades, municipios y delegaciones. Se creó en 1995 y se suscribió un convenio en 2000 para que permaneciera.
- Comisión Metropolitana Protección Civil (COMEPROC), actúa a la creciente y existente necesidad de atender y resolver en el corto y mediano plazo, en forma armónica, conjunta y coordinada, la problemática generada por agentes perturbadores, a través de sistemas y mecanismos administrativos entre el Distrito Federal y el Estado de México, así como con la participación del gobierno federal a través de sus instancias.

**CAPÍTULO TRES**  
**PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL**

En este capítulo, se describe conjuntamente la evolución demográfica tanto del Distrito Federal como del Estado de México, con la finalidad de dimensionar la complejidad que incumbe la cuestión urbana en la actualidad y advertir acerca de los dificultades que se tienen que estudiar, y así, entender las consecuencias que podrían tener los planes y las relaciones intergubernamentales en materia urbana en cuanto a su impacto en el crecimiento y desarrollo nacional. Además se realiza un breve recuento histórico de ambas entidades para conocer la interrelación que han tenido durante años, con el objetivo de comprender mejor su interdependencia actual, brindando una idea de la importancia del ámbito metropolitano.

### **3.1 Antecedentes Territoriales del Distrito Federal y Estado de México.**

Fue en el año 1325 cuando los aztecas o mexicas fundaron México – Tenochtitlán, pero no fue hasta 1522 que la Ciudad de México es fundada por Hernán Cortés teniendo una población de 30 mil habitantes<sup>1</sup>. Sus antecedentes son amplios, pero su configuración moderna, de la cual se parte, comienza histórica y políticamente en la constitución de 1824, que determinó que era necesario elegir un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la federación; así el congreso el 18 de noviembre de 1824, decidió la creación de un Distrito Federal, tomando como centro la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8,380 metros.

Durante el próximo siglo, los poderes del país vivieron diversos fenómenos políticos generados por movimientos sociales, ya sea con base en los criterios de la república federal o en la república central; así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, habiendo diferentes modificaciones en cuanto a su forma de gobierno y territorio. La constitución de 1857 estableció, que sólo en caso de

---

<sup>1</sup> Fue más o menos en esa época [1524] cuando Cortés y los demás españoles empezaron a referirse habitualmente a Tenochtitlán como la Ciudad de México. “México” significa lugar de los mexicas, uno de los diversos nombres de los aztecas. Es probable que los españoles decidieran llamar la Ciudad de México a su capital colonial porque les resultaba muy difícil pronunciar Tenochtitlán. “La Capital. La Historia de la Ciudad de México” pp. 135.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el estado del Valle de México.

En 1903, la ley de organización política y municipal del Distrito Federal, dividió el territorio en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

En 1917, la división territorial no había cambiado mucho y al ratificarse a la Ciudad de México como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de ese año, se configuró la ley de organización del distrito y territorios federales el 14 de abril. Así quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y sólo fue modificada al crearse la municipalidad de General Anaya en el año de 1924.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73 de la constitución, quedando las nuevas bases para la organización política y administrativa, suprimiéndose el sistema municipal y encomendando su gobierno al presidente de la república. De tal manera que el órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y entrando en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal (DDF). Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un jefe de departamento, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas; puntualizando que era nombrado y removido libremente por el presidente del país en turno.

En la ley orgánica del distrito y territorios federales, el territorio se dividió en un departamento central y trece delegaciones, de tal manera que el primero estaba formado por los que eran los municipios de Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; y las trece delegaciones restantes fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Posteriormente, en 1941 se aprobó una nueva ley orgánica del departamento del distrito federal. Quedando dividido el DF en la Ciudad de México como su capital y 12 delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac; ocupando una superficie de 101,499 km<sup>2</sup>, del cual a la Ciudad de México sólo le correspondía el 9.1% del total de la entidad.

La división territorial establecida fue modificada nuevamente en 1970, habiendo cambios significantes; desapareció la Ciudad de México y en su lugar se crearon las delegaciones de Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza<sup>2</sup>; así, el territorio del Distrito Federal o Ciudad de México, se dividió finalmente en 16 delegaciones de acuerdo a características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas.

Dicha organización política sigue vigente, con la diferencia de que a partir de las reformas que se hicieron desde 1994 a 1997, ahora el Distrito Federal cuenta con una asamblea legislativa, un estatuto de gobierno y un jefe de gobierno, electo democráticamente.

Por otro lado, en cuanto al Estado de México, su historia también se retomará a partir del México independiente, pues es en ésta fecha en la cual se comenzó a formar la república federal en la cual aún vivimos.

El 30 de enero de 1824 se publicó el Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos formada inicialmente por tan sólo 16 entidades federativas; uno de ellos llamado Estado de México. Más tarde, cada uno de éstos estados se

---

<sup>2</sup> En suma – de acuerdo con la exposición de motivos en que se funda la iniciativa de Ley para el Distrito Federal – “... ésta diferenciación [entre la Ciudad de México y el Distrito Federal] carece de significado real y ... en la actualidad, Ciudad de México, por una parte y Distrito Federal, por la otra, se identifican”. En consecuencia, la nueva ley establece que “... *son iguales los límites de la Ciudad de México y los del Distrito Federal*”. Unikel, Luis, “Planeación para el desarrollo urbano” en Revista El mercado de valores. NAFIN. Abril de 2000. pp. 63.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

dieron a la tarea de hacer válidos los principios de libertad y soberanía, así que cada uno debía elegir su propio congreso constituyente local para formular su constitución estatal correspondiente y ratificar en definitiva, si la entidad estaba dispuesta a formar parte de república mexicana.

El Estado de México eligió su congreso constituyente así como a sus representantes diputados y ratificaron el pacto federal, erigiéndose de ésta manera como una entidad más. Su capital natural era la Ciudad de México, lugar donde se establecieron las primeras oficinas en el edificio que había sido de la inquisición y después fue la escuela de medicina. A continuación y argumentando que la Ciudad de México tendría que ser la capital de todo el país y no sólo de una entidad, el 18 de noviembre de 1824 el congreso nacional decretó que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes federales y ordenó al gobierno del Estado de México designar otra ciudad para que fungiera como su nueva capital.

Los poderes estatales se trasladaron a Texcoco el primero de febrero de 1827, ya que era la ciudad más apropiada de toda la gran extensión de la entidad, siendo donde se promulgó el 14 de febrero de ese año su primera constitución local. Dicha capital duró poco y el 15 de junio de 1827, fue nuevamente trasladada ahora a San Agustín de las Cuevas, que posteriormente se convertiría en Tlalpan. Pero volvió a ser cambiada de residencia en 1830, a un lugar que estuviera más retirado de la Ciudad de México, por lo tanto se escogió a Toluca, donde se asentaron los poderes del estado el 15 de agosto de aquel año y es considerada capital del Estado de México desde aquella fecha.

Su territorio cuando se consolidó en 1824, tenía alrededor de 120 mil kilómetros cuadrados aproximadamente. Pero siempre le quitaron territorio para constituir otras entidades. La primera el 18 de noviembre de 1824, en que pierde la Ciudad de México; la segunda, por decreto el 30 mayo de 1849, por el cual se crea el estado de Guerrero; la tercera el 16 de febrero de 1854, se decreta la "comprensión del distrito federal", en la cual algunas partes del territorio se

agregan a la capital de la república; la cuarta el 25 de noviembre de 1855, donde se incorpora Tlalpan al Distrito Federal; la quinta el 3 de enero 1863, en la cual se agrega provisionalmente a Tlaxcala, Calpulalpan (éste finalmente regresó a ser parte del Estado de México nuevamente); la sexta el 15 de enero de 1869, cuando se erige el estado de Hidalgo; séptima el 16 de abril de 1869, cuando se erige el estado de Morelos; y, finalmente la octava cuando en 1917 se le otorgan al DF aproximadamente dos mil kilómetros más. De tal forma que para fines de 1917 sólo le quedaron 21,400 kilómetros cuadrados.

Una vez promulgada la constitución de 1917, hubo elecciones en el Estado de México y el gobernador electo se encargó de reunir al congreso constituyente local, para actualizar su constitución política y para ello acogió los postulados fundamentales de la constitución federal.

Con dicho marco jurídico, a partir de 1930 se emitieron las primeras leyes proteccionistas de la industria, así la entidad comenzó su rápida evolución hacia el desarrollo económico, dando paso a un rápido proceso de industrialización que actualmente distingue a Toluca como una de las capitales con mayor aportación económica al país.

### **3.2 El Acelerado Crecimiento del Distrito Federal y el Estado de México.**

Los últimos cincuenta años han sido los más importantes para el desarrollo de la zona metropolitana, ya que fue en éstos cuando inició su configuración, no sólo demográfica, sino territorialmente hablando comenzó una expansión que hoy en día continua y no ha respetado límites políticos o geográficos, puesto que su importancia está en la actividad de los distintos agentes económicos que interactúan en la región centro del país, y no en el número de habitantes.

En 1950 el país tenía 25.8 millones de habitantes, de los cuales 7.2 vivían en un sistema de 84 ciudades, el grado de urbanización fue de 28%, por lo que el

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

país era esencialmente rural. En ese mismo año el Distrito Federal tenía 3,050,442 habitantes (representaba el 11.8% de la población del país), de los cuales más del 93% era considerada urbana, lo que representaba el 42% de la población urbana nacional, el grado de primacía en aquel año fue de 7.2, el más alto en toda la historia. Mientras que el Estado de México tan sólo tenía 1,392,623 habitantes, de los cuales más del 70% vivía en condiciones rurales. Es decir, poco menos de la población urbana estaba concentrada en la capital, aunque en esta década comenzó la expansión hacia los municipios del Estado de México, comenzando por el de Tlalnepantla y Naucalpan, debido al impulso industrial en ésta parte de ambas entidades.

Veinte años después, en 1970, década en la cual se abordó el tema de la planeación nacional y comenzó a estudiarse y atender el fenómeno urbano que se apreciaba en el país, éste había crecido demográficamente un 63%, llegando a los 42.2 millones de habitantes, apreciándose un incremento ligero en el grado de urbanización. El DF tenía una población de 6,874,165 habitantes y ya representaba el 16% de la población nacional (viviendo en una sola ciudad), de éstos el 96% vivía en asentamientos urbanos. En tanto el Estado de México había crecido rápidamente, llegando a los 3,833,185 habitantes; al igual que el DF había duplicado su población, aunque seguía manteniendo un porcentaje alto de población rural, que oscilaba en 37.6%; comparado con el DF que tan sólo fue del 3.33%. Pero las condiciones y extensión que abarcaba la *ciudad* como tal, eran totalmente diferentes a las de hace veinte años, puesto que se habían incorporado a la zona metropolitana los municipios de Chimalhuacán y Ecatepec en la década anterior y, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, La Paz y Tultitlán en ésta última.

En los 80's, década en la cual se consolidó el sistema nacional de planeación democrática y se formularon algunos planes de desarrollo urbano, la población en México era de 66.8 millones, el grado de urbanización fue de 56.2%, es decir, México era ya un país mayoritariamente urbano; y tenía un grado de

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

primacía de 6.1. El DF tenía 8,831,079 habitantes, lo que quería decir que había descendido la acumulación de la población en esta entidad a sólo el 13.2% de la población total, el porcentaje de población urbana casi llegaba al 100% y representaba el 21.3% de la población urbana nacional. En tanto el Estado de México tuvo una población de 7,564,335 habitantes, y a diferencia del DF que sólo creció un 28%, esta entidad volvió a duplicar su población, pero ahora en un lapso de tan sólo diez años, sin embargo el porcentaje de población rural había disminuido al 20%, lo cual significó que la población creció en los municipios aledaños al DF, a su vez el crecimiento de la zona metropolitana, ya abarcaba a los municipios de Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecámac.

En la década de los 90's, el crecimiento demográfico en el DF fue deficitario, esto se debió a diferentes factores, principalmente la falta de oportunidades y los problemas socio – económicos que origina una ciudad de éstas dimensiones, en un país no desarrollado. Mientras que a nivel nacional iba en aumento, llegando a 81.2 millones de personas, es decir, se había duplicado en veinte años la población nacional; el DF sólo representaba el 10% de la población total, contando a 8,235,744 habitantes, de los cuales sólo el 0.26% vivían en comunidades rurales en los alrededores. El Estado de México seguía su crecimiento y alcanzaba los 9,815,795 habitantes, entre tanto su población rural fue de 15.5% y por ende era ya hegemónicamente urbano, además aportaba a la zona metropolitana 21 municipios más, entre los cuales se encuentran: Acolman, Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepozotlán, Texcoco, Tultepec, Zumpango, Chiautla, Chiconcuac, Cocotitlán, Coyotepec, Huehuetoca, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Teotihuacán, Tezoyuca, Valle de Chalco Solidaridad y Tizayuca (este último perteneciente al estado de Hidalgo).

Para el año 2000 el país contó a 97.5, el DF 8.6 y el Estado de México 13.1 millones de habitantes respectivamente. En el DF se concentra el 11.79% de la población urbana y el 8.8% de la población total del país; tiene una densidad

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

demográfica de 119 hab/ha, aunque con marcadas diferencias, por ejemplo mientras que en la delegación Milpa Alta tiene una densidad de 42 hab/ha, la Gustavo A. Madero hay una densidad de 183 hab/ha. Una variable importante utilizada para obtener la densidad es la tasa de crecimiento, en la cual hay que recalcar que fue hasta los 80's cuando ésta fue de 1.67% anual, es decir, por debajo del nacional que fue de 2.02%, iniciando una fase de estabilización de su dinámica demográfica debido a factores como la contaminación y congestión, la inseguridad y principalmente los problemas de origen económico; sin omitir las medidas gubernamentales para una descentralización y desconcentración administrativa. En tanto el Estado de México concentra el 15.53% de la población urbana nacional y el 13.4 de la población del país, su porcentaje de población rural es del 13.6%.

Un fenómeno a destacar, es la multiplicación de delegaciones y municipios con crecimiento total negativo a partir de los últimos 40 años, es decir pierden población residente, la cual se desplaza a zonas periféricas o incluso fuera del área metropolitana; consiguiendo sólo ampliar cada vez más el anillo suburbano. Las primeras en experimentar un decrecimiento poblacional fueron las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo entre 1960 y 1970, pero hacia 1995 el fenómeno se había extendido para abarcar siete delegaciones y los municipios de Tlalnepantla y Nezahualcóyotl en el Estado de México.

Además, los municipios del Estado de México fueron los que a partir de los 70's experimentaron el mayor crecimiento demográfico; en consecuencia, el XII censo general de población y vivienda, muestra que el Distrito Federal concentró a menos de la mitad de la población total de la ZMCM; sin embargo, también atrajo a la mayoría de la población que trabajó en la zona metropolitana.

### **3.3 Historia y Características que envuelven el Desarrollo Urbano en Iztapalapa y Nezahualcóyotl.**

Primeramente se esbozará en pocas palabras, cómo fueron habitadas Iztapalapa y Nezahualcóyotl en términos generales, con la finalidad de explicar cuales fueron los factores que propiciaron un crecimiento demográfico tan acelerado en ellas y las características sociales que lo propiciaron. Posteriormente se describirá su historia y características.

La explosión demográfica que se presentó en la capital, fue causa de dos fenómenos: el rápido crecimiento natural y una inmigración de gran escala. Ambas, generaron una fuerte demanda de vivienda en las delegaciones centrales, asimismo se produjo una disminución de la oferta de habitaciones de bajo costo, éste último factor debido a la especulación de los terrenos por parte de familias e individuos de clase media y alta. El aumento en sus precios, provocó una desincentivación para que las constructoras de viviendas invirtieran, reduciendo las posibilidades de que las nuevas familias y aquellos que inmigraban, encontraran alguna casa a su alcance en lugares céntricos.

Entre los 50's y los 70's, hubo una prohibición selectiva a las construcciones de nuevos fraccionamientos residenciales por parte del DDF, argumentando que así se reduciría la tasa de crecimiento de la ciudad. De tal manera, que los principales beneficiarios de los programas públicos de vivienda fueron los burócratas del gobierno y grupos de clase media; mientras que la mayor parte de los inmigrantes, tenían como destino principal viviendas multifamiliares o vecindades dentro de la ciudad, debido al bajo costo de éstas.

Sin embargo, cuando estos grupos de la población tenían la oportunidad financiera, se trasladaban hacia la periferia donde había terrenos disponibles para albergar a familias completas, a muy bajo costo. Aún, cuando éstas eran adquiridas en el mercado ilegal. A lo anterior hay que agregar, que los inmigrantes

que llegaron a continuación preferían establecerse con familiares que ya vivían en la periferia y no en el centro, donde la cantidad y calidad de las viviendas disminuían rápidamente; aumentando la demanda de terrenos en las inmediaciones de la ciudad<sup>3</sup>.

Existieron dos tipos básicos de asentamientos periféricos, que se diferenciaban en sus orígenes y particularidades, aunque ambos se caracterizaron por ser habitados por personas que percibían bajos ingresos.

El primero, denominados *asentamientos paracaídas*, se formaron por la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados que no eran apropiados para asentamientos humanos debido a su topografía tan irregular o la inestabilidad del subsuelo. En un principio, estas invasiones organizadas o espontáneas, fueron rechazadas por el gobierno, el cual utilizó la fuerza pública para su desalojo, adoptando una posición de hostilidad y confrontación con dichos grupos; sin embargo, a partir del 1966, la posición del gobierno hacia este fenómeno fue de aceptación e incluso asistencia para la mejoría de los terrenos invadidos. De tal forma, que los terrenos que eran propiedad privada se expropiaban y los del gobierno se vendían a muy bajo precio. Una de las grandes desventajas que se presentaban, a quienes los habitaban, fue el carecimiento de servicios urbanos durante años.

El segundo tipo, denominados *colonias proletarias*, fueron fundadas en fraccionamientos para familias de bajos ingresos, y aunque se parecían a los asentamientos paracaídas, éstos últimos tenían un origen distinto y se encontraban en mejores condiciones urbanas y jurídicas. Dichos fraccionamientos eran construidos por compañías privadas de bienes raíces o individuos que subdividían su propiedad; los lotes eran ofrecidos individualmente y estaban al

---

<sup>3</sup> Para los inmigrantes, las oportunidades que ofrecía una casa en los asentamientos precarios de la periferia eran muy atractivos (vivienda libre de alquileres, su propio terreno, aislamiento del ruido y contaminación del centro de la ciudad y algunos aspectos similares a los de la vida rural, como espacios abiertos, tranquilidad, cultivo de vegetales y ganadería en pequeña escala).

alcance de familias pobres, debido a que los plazos de pago eran a muy largo plazo, hasta 10 años. Los problemas que se presentaron, fueron que los fraccionadores o dueños, en muchos de los casos, no cumplían con su parte y no suministraban los servicios básicos, haciendo que los habitantes vieran por ellos de forma particular o con la ayuda del gobierno.

Durante la mayor parte del período que se inició en 1940, la intervención o la no intervención del gobierno en los mercados de la vivienda y de terrenos urbanos ha sido, en su mayor parte, perjudicial para los intereses de los pobres, quienes han tenido que solucionar por sí mismos el problema de la vivienda. Sus soluciones se reflejan en el crecimiento exagerado de los asentamientos urbanos espontáneos o no planificados<sup>4</sup>.

A continuación se describen las características, origen e historia de la delegación de Iztapalapa y del municipio de Nezahualcóyotl. También se enumeran brevemente particularidades de su infraestructura y particularidades urbanas.

Los antecedentes históricos de Iztapalapa, comienzan alrededor del Siglo X, Ixtapalapa (que significa "*En el agua de las lajas*"), fue fundada por los Chichimecas en las faldas del Cerro de la Estrella y a su capital le llamaron Culhuacán. A partir de 1525, se encontraba ya colonizada, teniendo como forma de gobierno las juntas, consejos y virreinos que duraron tres siglos.

Para la segunda mitad del siglo XVIII únicamente vivían en ella 130 familias aborígenes. En 1800, su población era de 3,416 habitantes, incluyendo los barrios de San Miguel, San Nicolás, Santa Bárbara, San Andrés Tetepilco, San Simón, Santa María Nativitas, Mexicaltzingo y la Hacienda de Portales; en 1861 el territorio del Distrito Federal estaba integrado por la municipalidad de México y

---

<sup>4</sup> Cornelius, Wayne A. "Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México y la Política". Ed. Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1986. pp. 39.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

cuatro prefecturas que eran: Guadalupe Hidalgo, Tacuba, Xochimilco y Tlalpan, ésta última con cinco municipios: Iztapalapa, San Ángel, Coyoacán, Iztacalco y Tlalpan.

En 1903, la ley de organización política y municipal le añadió a Iztapalapa los pueblos de Iztacalco, San Juanico, Santa Cruz Meyehualco, Santa Martha, Santa María Aztahuacán, Tlacoyucan, Tlaltenco, San Lorenzo Tezonco, Santa Ana Zacatlamanco y Zapotitlán, con lo cual la población llegó a 10,440 habitantes. Después de la revolución, siguió siendo un pueblo precario, hasta los años 50's en que inició su expansión. En el curso de cuatro décadas, surgieron 200 colonias de carácter popular y 30 zonas de clase media alta, para 1987 representaba la más importante reserva territorial del DF, que fue desarrollada casi en su totalidad.

Iztapalapa se ubica al oriente del DF, a una altitud de 2,240 m.s.n.m., de superficie plana a excepción de la Sierra de Santa Catarina, el Cerro de la Estrella y el Peñón del Marqués. La superficie total es de 11,667 has, que representan el 7.62% del área del Distrito Federal; de las cuales 10,815 has. se consideran urbanas y las restantes 852 has. de suelo de conservación<sup>5</sup>. La delegación presenta actualmente las siguientes colindancias generales: al Norte la delegación de Iztacalco y el municipio de Nezahualcóyotl; al Este el municipio de La Paz y Chalco Solidaridad, éstos últimos tres en el Estado de México; al Sur las delegaciones de Tláhuac y Xochimilco; y finalmente, al Oeste las delegaciones de Coyoacán y Benito Juárez.

El proceso de urbanización tuvo como principales causas una amplia oferta de suelo barato, una mediana accesibilidad de la zona por medio de red vial y una disponibilidad de transporte público; aunque es importante señalar que presentaba importantes deficiencias en infraestructura básica.

---

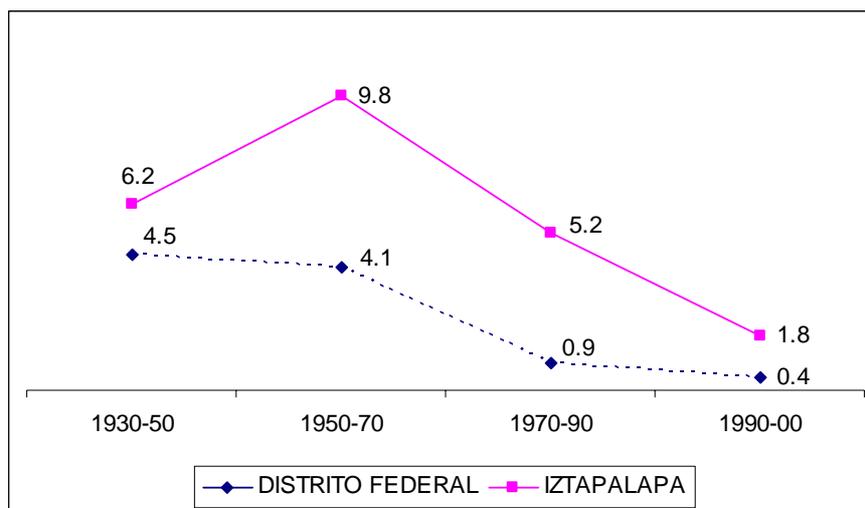
<sup>5</sup> En 1994 la delegación tuvo una modificación de límites en su colindancia con el Municipio de Los Reyes La Paz y Chalco Solidaridad, Estado de México, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre de 1994.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

La población fue de 1,773,343 habitantes en el año de 2000, que representaba el 20.6%, de la población total del Distrito Federal. La delegación presentaba una densidad de población de 16,713.89 hab/km<sup>2</sup>, más alta que el promedio de la ciudad que fue de 5,798.67 hab/km<sup>2</sup>, en el mismo año.

POBLACIÓN	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
DISTRITO FEDERAL	3,050,442	4,870,876	6,874,165	8,831,079	8,235,744	8,489,007	8,605,239
IZTAPALAPA	76,621	254,355	522,095	1,262,354	1,490,499	1,696,609	1,773,343

En cuanto a la tasa de crecimiento, ésta pasó del 9.8% anual en el período 1950 -1970, al 1.8% anual para el período de los 90's al año 2000, mientras que la tasa de crecimiento del Distrito Federal para el período 1990 -2000 se calcula en sólo el 0.4%.



El crecimiento demográfico de la delegación representa en gran parte, el incremento total de población del Distrito Federal: en la década 1970-1980 correspondió al 54.3% del crecimiento de la entidad y en la década de 1980-1990 la delegación tuvo un crecimiento de 341,088 habitantes, superior 1.6 veces al crecimiento total de la ciudad; indicando que Iztapalapa fue asiento de numerosas familias que abandonaron las delegaciones centrales y destino de familias procedentes de otras entidades federativas. De 1990 al 95 ha alojado el 83.7% del

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

crecimiento total, agotando prácticamente su reserva de suelo urbanizable. La población inmigrante se ha asentado en su mayoría al Sur oriente de la delegación en las colonias de las faldas de la Sierra de Santa Catarina, ocupando terrenos sin vocación para usos urbanos.

Dentro de la delegación existe un reducido porcentaje de población que habla alguna lengua indígena, sin embargo, tan sólo representan el 1.69%, que se refiere a 23,518 habitantes, de los cuales 11,885 son hombres y 11,633 son mujeres. Las principales lenguas que se hablan son en orden de importancia: Náhuatl, Mixteco, Otomí, Zapoteco, Mazahua, Mazateco y Totonaca.

Por su parte, el número de viviendas también ha ido en aumento, para el año 2000 había en la delegación 407,618 viviendas particulares, equivalentes al 19.11% del total que se encuentran en el Distrito Federal. Del total que están en la delegación, el 69.4% corresponden a casas independientes, las demás se localizan en unidades habitacionales, vecindades, cuartos, entre otros. Lo cual evidencia un crecimiento horizontal, ya que en 1970 el promedio de personas por vivienda fue de más de 6, y en el año 2000 bajó, a tan sólo, un poco más de 4.25 personas por vivienda. Lo anterior se refleja en un crecimiento hacia zonas de difícil acceso y que no cuentan con los servicios básicos para ser habitadas.

En cuanto a la cobertura de los servicios urbanos básicos, con los que cuentan dichas viviendas (habitadas) en la delegación, se podría agregar lo siguiente. Mientras que en 1970 el 90.95% contaban con agua entubada, el 60.09% disponía de drenaje y el 88.51% tenían energía eléctrica; para el año 2000 la cobertura se ha expandido hasta casi satisfacer la demanda, a pesar del crecimiento demográfico; de tal forma, que el 96.7% cuenta con agua entubada, el 98.46% dispone de drenaje y el 99.50% tiene energía eléctrica.

La demarcación cuenta con alumbrado público en un 75%, faltando este servicio en las zonas altas de la Sierra de Santa Catarina, las cuales están en

PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

proceso de regularización, puesto que son desarrollos populares de reciente formación por invasiones, lo que complica la dotación de este servicio.

Por otro lado, los habitantes de la delegación Iztapalapa cuentan con distintas unidades de salud para ser atendidos, es decir, son derechohabientes en distintas instituciones, por lo que son atendidos por el IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa o Marina, u otros centros. En el año 2000 el total fue de 828,725 derechohabientes en la delegación.

VIVIENDAS PARTICULARES QUE DISPONEN DE AGUA ENTUBADA, DE DRENAJE Y DE ENERGÍA ELÉCTRICA 1970 - 2000								
AÑO	TOTAL		DISPONEN DE AGUA ENTUBADA		DISPONEN DE DRENAJE		DISPONEN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	
	DISTRITO FEDERAL	IZTAPALAPA	DISTRITO FEDERAL	IZTAPALAPA	DISTRITO FEDERAL	IZTAPALAPA	DISTRITO FEDERAL	IZTAPALAPA
1970	1,219,419	83,907	1,166,421	76,320	957,685	50,422	1,154,602	74,269
1980	1,747,102	224,903	1,628,415	184,050	1,485,286	156,727	1,700,836	214,808
1990	1,789,171	294,738	1,722,850	276,907	1,677,692	262,309	1,775,845	290,787
1995	2,005,084	369,633	1,962,562	360,403	1,961,968	355,186	2,001,693	368,803
2000	2,103,752	403,922	2,038,157	390,748	2,065,217	397,710	2,065,217	401,908

Sin embargo, el número de unidades médicas varía según la institución. De tal manera que la delegación cuenta con distintos centros que se encargan de brindar el servicio. Así, el IMSS se encuentra dividido dentro del Distrito Federal en cuatro delegaciones administrativas, e Iztapalapa se encuentra en dos de ellas, en la Noreste y en la Sureste<sup>6</sup>, las cuales juntas suman 59 unidades médicas, entre las que se encuentran principalmente 22 unidades auxiliares de medicina familiar, 20 unidades de medicina familiar y, 6 hospitales generales de zona. Además, Iztapalapa cuenta con 5 unidades médicas que dependen del ISSSTE.

<sup>6</sup> Las cuatro delegaciones administrativas del IMSS son: la delegación Noreste, que comprende parte de las delegaciones políticas de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza; la delegación Sureste, que comprende parte de las delegaciones políticas de Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Tlalpan y Venustiano Carranza; la delegación Noroeste, que comprende parte de las delegaciones políticas de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo; y finalmente la delegación Suroeste, que comprende a las delegaciones políticas de Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos y parte de Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Tlalpan.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

De tal manera que la delegación, cuenta con equipamiento de salud integrado por: 1 hospital pediátrico y 1 hospital general del gobierno del Distrito Federal, 2 hospitales del ISSSTE, 2 hospitales del IMSS, 21 centros de salud de la SSA, 4 clínicas del IMSS y 3 del ISSSTE, así como diversos centros comunitarios y clínicas privadas que dan servicio de medicina preventiva y emergencias.

En el caso del analfabetismo, en la demarcación ha venido disminuyendo, en 1970 fue del 13.3% y ya para el año 2000 se redujo a sólo el 3.6% considerando a la población mayor de 15 años. Una de las causas para lograr lo anterior, fue el crecimiento del número de escuelas y el número de alumnos inscritos. Para el año escolar 1999 / 2000, habían en Iztapalapa 1,385 escuelas a nivel preescolar, primaria, secundaria, profesional medio, bachillerato, normal, superior y educación especial (incluidas las de capacitación para el trabajo y educación a adultos), lo que representaba un 15.96% del total de escuelas en el Distrito Federal. Contando además, con 409,596 alumnos inscritos en los anteriores niveles mencionados, el equivalente al 18.38% del total del DF, porcentajes altos, si consideramos que la ciudad cuenta con 16 delegaciones políticas.

En síntesis, Iztapalapa cuenta con los siguientes planteles: a nivel preescolar cuenta con 546 jardines de niños; 518 primarias impartiendo los 2 turnos; 165 secundarias impartiendo también ambos turnos; 19 escuelas de nivel medio terminal técnicas y 53 escuelas de capacitación para el trabajo; en bachillerato cuenta con 16 unidades, entre las que destacan: 1 CCH, 2 CONALEPS, 1 CECYT (IPN) y una preparatoria del GDF; de nivel superior se ubican la UAM plantel Iztapalapa, la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza (de la UNAM) e instalaciones de la Universidad de la Ciudad de México; también cuenta con 53 escuelas de educación especial, una de educación física a nivel jardín de niños, primaria y secundaria y 8 escuelas para la educación de adultos.

Asimismo, Iztapalapa cuenta con 30 módulos de información y protección ciudadana, cinco agencias investigadoras del ministerio público del fuero común, cinco juzgados del registro civil, ningún juzgado de lo familiar, dos corralones de la secretaría de seguridad pública y dos reclusorios (el Oriente y la penitenciaría de Santa Martha)<sup>7</sup>.

La población económicamente activa (PEA) de la delegación, fue de 716,950 personas, de las cuales el 1.56% se encontraba desocupada. Es decir, del total de habitantes, sólo el 40.42% se consideraba como PEA. Entre las principales actividades en las cuales se encuentran empleados los habitantes de Iztapalapa, se encuentran un 72.08% trabajando como empleados y obreros, un 21.63% que trabajan por su cuenta y el restante como patrones, jornaleros y peones, trabajadores familiares sin pago y otros no especificados<sup>8</sup>.

En cuanto a la movilidad de la población, en el oriente de la capital las delegaciones de Iztapalapa e Iztacalco presentan el 10 % de los viajes metropolitanos, producto de una interrelación de servicios, equipamiento, transporte y actividad económica cotidiana con los municipios de Nezahualcóyotl, Los Reyes-La Paz y Chalco, y flujos regionales por la presencia de la Central de Abasto. En la delegación Iztapalapa se localiza un número importante de comercios y de zonas industriales sobre los corredores urbanos Ermita Iztapalapa y Zaragoza, al igual que en la delegación Iztacalco, lo que genera movimientos importantes.

La estructura vial de Iztapalapa se conforma por avenidas con servicio a nivel metropolitano; éstas vías son: Anillo Periférico, y la Calzada Ermita Iztapalapa, se complementan con la Calzada Ignacio Zaragoza, Avenida Río Churubusco, Circuito Interior Churubusco Oriente y la Avenida Tláhuac, a través de las cuales se canaliza el mayor porcentaje de movimientos diarios del sector

---

<sup>7</sup> Datos del 2000.

<sup>8</sup> Datos del 2000.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

oriente de la zona metropolitana. Además, cuenta también con parte los ejes viales 3, 4, 5, 6, 7 y 8 Sur, y 1, 2, 3, 4 y 5 Oriente, que complementan la retícula vial de la delegación permitiendo una adecuada comunicación en los sectores del poniente de la misma.

En relación al transporte, la delegación cuenta con la línea "A" (tren ligero) del metro que parte desde el paradero Pantitlán por la Calzada Ignacio Zaragoza hasta el municipio de Los Reyes La Paz y la Línea 8, que comunica desde la estación Garibaldi en el centro de la ciudad hasta la estación Constitución de 1917 en Ermita Iztapalapa y Anillo Periférico. La línea "A" tiene estaciones en Tepalcates, Guelatao, Peñón Viejo, Acatitla y Santa Martha; cumpliendo funciones de estaciones de transferencia: Tepalcates y Santa Martha. Por su parte, la línea 8, Garibaldi - Constitución de 1917, tiene estaciones en Apatlaco, Aculco, Escuadrón 201, Atlalilco, Iztapalapa, Cerro de la Estrella, UAM-I y Constitución de 1917 (que cumple funciones de estación de transferencia, por contar con un paradero de microbuses y camiones).

En cuestión del abasto, se presentan aspectos relativos para esta enorme población pues se presenta una situación que contrasta, por lo cual depende de cada sector, ya que si bien se cuenta con 32 mercados y 85 tianguis, la distribución de mercados y tianguis no es uniforme en el territorio de Iztapalapa, siendo la población mejor atendida la alojada en los sectores: Cabeza de Juárez y Aculco, y los más desatendidos los sectores de Santa. Catarina y Paraje San Juan. Además, se debe mencionar la importancia que tiene la central de abasto, no solamente para la delegación, sino para el área metropolitana.

Entre otros servicios con los que cuenta la delegación, se encuentran los turísticos, entre los que se consideran 1,461 establecimientos relacionados, cifra que incluye los cuartos de hospedaje y los financieros, ya que cuenta con 109 sucursales de la banca comercial.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Cambiando de tema, la creación del municipio de Nezahualcóyotl comenzó aproximadamente por el año de 1945, como consecuencia de dos realidades: la migración hacia la capital por parte de personas sin los recursos para poder sobrevivir en el DF, y paralelamente a ello, las obras de desagüe de la cuenca de México por medio del túnel Tequisquiác, que representó una ganancia de terreno al lago de Texcoco.

En abril de 1949, los terrenos que pertenecieron al lago fueron otorgados oficialmente al Estado de México por parte de la secretaría de recursos hidráulicos para su aprovechamiento como zona de asentamientos urbanos; aunque en ellos, ya estaban establecidas las tres primeras colonias con 2 mil habitantes aproximadamente. Este hecho permitió el desarrollo y crecimiento de nuevas colonias de forma acelerada en todas direcciones, al grado de que para 1954 eran ya 40 mil personas habitando aquella zona, que por cierto, carecía de terrenos legales y servicios básicos.

En 1960, las colonias establecidas que ya contaban con 80 mil habitantes aproximadamente, solicitaron al gobernador del Estado de México su emancipación, ya que aspiraban a tener su propia organización política y social organizada y con autonomía del municipio de Chimalhuacán; debido a las pésimas condiciones en las cuales vivían. Así, el 20 de febrero de 1963 el gobernador mediante el oficio 198 del ejecutivo estatal, sometió a consideración de la legislatura del estado, el establecimiento del municipio de Nezahualcóyotl. De tal manera que el 18 de abril de 1963, la XLI legislatura expidió el decreto numero 93, publicado el 20 del mismo mes y año, mediante el cual las colonias del vaso de Texcoco pasaban a ser el municipio 120 del Estado de México, llamado finalmente Nezahualcóyotl; dicho decreto entró en vigor el primero de enero de 1964.

El municipio de Nezahualcóyotl se localiza en la parte oriental del Valle de México, en lo que fuera el lago de Texcoco, y se encuentra dentro de la zona

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

conurbada de la Ciudad de México<sup>9</sup>. Limita al Norte con el municipio de Ecatepec de Morelos; al Noroeste con la delegación Gustavo A. Madero; al Oriente con los municipios de los Reyes la Paz y Chimalhuacán, al Poniente con las delegaciones de Iztacalco e Iztapalapa.

Cuenta con un territorio de 62.44 kilómetros cuadrados, con la integración en 1970 de comunidades de los municipios de Chimalhuacán, los Reyes la Paz, Texcoco, Ecatepec y San Salvador Atenco. La mayor parte de su territorio es urbano, excepto lo que corresponde a la zona federal del ex-vaso de Texcoco (1,156 hectáreas).

A partir de los 70's hay un considerado aumento en la población, convirtiendo al municipio en casi totalmente urbano, puesto que con el tiempo la población de tipo rural prácticamente desapareció, aunque es importante subrayar que su población tiene grandes oscilaciones debido a que la mayoría labora en el Distrito Federal y radica temporalmente en el municipio.

POBLACIÓN	1970	1980	1990	1995	2000
ESTADO DE MÉXICO	3,833,185	7,564,335	9,815,795	11,707,964	13,083,359
NEZAHUALCÓYOTL	580,436	1,341,230	1,256,115	1,233,868	1,224,924

La población en el año 2000 fue de 1,224,924 habitantes. En cuanto a la densidad fue en 1990 de 19,800 hab/km<sup>2</sup> y para el año 2000 de 19,617 hab/km<sup>2</sup>, es decir, ha disminuido su densidad debido a la tasa decreciente del municipio en los últimos años. La tasa de crecimiento fue muy alta en sus tres primeras décadas de existencia, pero a partir de los 80's y en los 90's, ésta se redujo drásticamente e incluso decreció a un -0.65%, modificando el perfil demográfico del municipio.

---

<sup>9</sup> Este municipio se llama así, en honor al gran poeta prehispánico y significa "Coyote que ayuna", la palabra del idioma náhuatl proviene de las raíces: *nezahual*, *nezahualo*, "ayunar"; y *coyotl*, "coyote"; aunque también hay que considerar que *Nezahualcōyotl* proviene del dialecto chichimeca, *nezahualli*, "ayuno" y *coyotl*, "coyote", es decir "Coyote en ayuno".

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

El crecimiento demográfico del municipio representa muy poco del incremento total de población en el Estado de México, debido a que su explosión fue tan sólo en sus primera décadas y posteriormente se estabilizó e incluso decreció demográficamente, aún así, es habitado por el 9.36% de la población de la entidad.

Por su parte, el número de viviendas también ha ido en aumento, para el año 2000 había en el municipio 282,191 viviendas particulares, equivalentes al 9.75% del total que se encuentran en el Estado de México. Del total que están en el municipio, la mayor parte corresponden a casas particulares, las demás se podrían clasificar como colectivas. En 1970 el promedio de personas por vivienda fue de más de 6, y en el año 2000 bajó a tan sólo 4.20 personas por vivienda, en promedio.

TASA DE CRECIMIENTO	1970-80	1980-90	1990-95	1995-00
ESTADO DE MEXICO	6.8	2.7	3.2	2.6
NEZAHUALCÓYOTL	8.4	-0.7	-0.3	-0.2

En cuanto a la cobertura de los servicios urbanos básicos, con los que cuentan dichas viviendas (habitadas) en el municipio, se podría agregar lo siguiente. Mientras que en 1970 el 81.90% contaban con agua entubada, el 59.52% disponía de drenaje y el 60.44% tenían energía eléctrica, para 1995 la cobertura se ha expandido a pesar de su crecimiento; de tal forma, que el 99.5% contaba con agua entubada, el 99.43% disponía de drenaje y el 99.87% tenía energía eléctrica.

Por otro lado, los habitantes del municipio cuentan con distintas unidades de salud para ser atendidos, es decir, son derechohabientes en distintas instituciones y son atendidos principalmente por el IMSS, ISSSTE, e ISSEMYM. En 1999 en total fueron 408,146 derechohabientes.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Sin embargo, el número de unidades médicas varía según la institución. De tal manera que Nezahualcóyotl cuenta con 36 unidades médicas en 1999. De las cuales el IMSS cuenta con 5 unidades de consulta externa, el ISSSTE tan sólo una de consulta externa también y el ISSEMYM con una unidad de hospitalización general, que incluye también consulta general. Las restantes pertenecen al ISEM y al DIF, que juntas cuentan con 29 unidades más, de las cuales resaltan 27 de consulta externa y 2 de hospitalización general.

VIVIENDAS PARTICULARES QUE DISPONEN DE AGUA ENTUBADA, DE DRENAJE Y DE ENERGÍA ELÉCTRICA 1970 - 1995								
AÑO	TOTAL		DISPONEN DE AGUA ENTUBADA		DISPONEN DE DRENAJE		DISPONEN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	
	ESTADO DE MÉXICO	NEZAHUALCÓYOTL	ESTADO DE MÉXICO	NEZAHUALCÓYOTL	ESTADO DE MÉXICO	NEZAHUALCÓYOTL	ESTADO DE MÉXICO	NEZAHUALCÓYOTL
1970	624,250	90,338	392,558	73,994	248,701	53,774	386,513	54,601
1980	1,281,270	214,132	1,044,366	201,688	846,201	205,127	1,100,693	206,009
1990	1,876,545	238,508	1,596,532	231,189	1,387,934	234,024	1,760,052	237,572
1995	2,437,704	271,278	2,246,460	270,073	2,075,009	269,735	2,385,632	270,945

Para 1995 la tasa de analfabetismo fue de 3.99% considerando a la población mayor de 15 años. En cuanto a infraestructura educativa, para el año escolar 1999 / 2000 habían en Nezahualcóyotl 761 escuelas a nivel preescolar, primaria, secundaria, profesional medio y bachillerato, lo que representaba el 4.83% del total de escuelas en el Estado de México, contando además con 245,421 alumnos inscritos en los anteriores niveles mencionados, el equivalente al 7.61% del total de estado.

Asimismo, cuenta con 4 agencias y 12 agentes del ministerio público del fuero común y una agencia con siete agentes del ministerio público del fuero federal. En cuanto a sus habitantes, la población económicamente activa (PEA) del municipio fue de 412,307 personas, de las cuales el 3.12% se encontraba desocupada. Es decir, del total de habitantes, sólo el 45.40% se consideraba como PEA.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

La estructura vial está formada por una cuadrícula, de la cual las principales vialidades de la zona centro son: de oriente a poniente, Av. Texcoco, Av. Pantitlán, Av. Chimalhuacán, 4ª Avenida, Av. Bordo de Xochiaca. De sur a norte, Calle 7, Av. Cuauhtemoc, Av. Vicente Rivapalacio, Av. Nezahualcóyotl, Av. Adolfo López Mateos, Av. Sor Juana, Av. Vicente Villada, Av. Carmelo Pérez, Av. Tepozanes y Av. de los Reyes. En la zona norte las vialidades primarias se integran por la Avenida Central, el Periférico, Avenida Taxímetro, Avenida Peñon -Texcoco, Vía las Torres (Avenida Bosques de los Continentes, Valle de Zambezi, Jorge Jiménez Cantú) Valle de Las Zapatas, Avenida del Canal, Avenida Veracruz, sin embargo sus formas geométricas son distintas, dando como resultado una estructura irregular. Lo anterior se debe a que las vialidades primarias señaladas son perpendiculares entre si, ya que son continuaciones de importantes ejes viales provenientes del Distrito Federal, tales como Anillo Periférico y el Eje 3 Norte, situación que ha propiciado la continuidad de la traza urbana entre los diferentes municipios y delegaciones con que colinda.

Entre otros servicios con los que cuenta la delegación, se encuentran los turísticos, entre los que se consideran 1,006 establecimientos relacionados, cifra que incluye los cuartos de hospedaje y las sucursales financieras, puesto que cuenta con 46 sucursales de la banca comercial, lo que representa el 6.5% a nivel estatal.

Nezahualcóyotl se encuentra inmerso en los problemas ambientales, la calidad del aire es afectada principalmente por vehículos automotores que en 1999 representaban un parque vehicular de 58,757 unidades, entre automóviles (40,774), camiones para pasajeros (351) y camiones de carga (17,632). Además, genera diariamente en promedio 1,450 toneladas de residuos sólidos.

### **3.4 El Impacto de la Planeación Urbana y las RIG's en Iztapalapa y Nezahualcóyotl.**

El ingreso de la planeación urbana a la agenda nacional a finales de los setenta, planteó una intervención por medio de programas formulados con conceptos abstractos y objetivos dispersos, por consiguiente fracasaron, en parte porque los propósitos trazados estaban fuera de toda realidad y al mismo tiempo no contaban con los instrumentos necesarios para ser alcanzados.

Además, dicha planeación estaba impregnada de una *visión espacialista*, la cual sostuvo, el supuesto de que equilibrando las regiones del país por medio de balancear población, necesidades e infraestructura, se alcanzaría un desarrollo económico próspero y sostenido; omitiendo totalmente atacar los orígenes de dichos problemas, tales como el exagerado centralismo político, económico y administrativo, por ejemplo.

Conjuntamente, en los primeros intentos por lograr la formación de una estructura urbana, desafortunadamente se centró en una planeación normativa y no operativa. Lo que permitió, un desbordado crecimiento demográfico del Distrito Federal así como de sus alrededores, encabezado por la especulación de terrenos y mutilando cualquier oportunidad para aquellos que estaban fuera de las expectativas del mercado; dando pauta a la marginación, segregación y pobreza urbana, ya que muchas de las propiedades legales o ilegales, fueron invadidas por miles de personas sin oportunidad de adquirir un espacio en donde vivir, provenientes en su mayoría, de zonas rurales del resto del país.

De tal forma, que se hizo evidente la incapacidad de la administración pública para tratar de controlar el aumento de la mancha urbana del Distrito Federal y el Estado de México, lo cual se tradujo en un crecimiento desordenado y regido por los criterios del oportunismo, las invasiones de terrenos y la posterior exigencia por parte de organizaciones vecinales para que les fueran suministrados

los servicios básicos. Es decir, no existió una zonificación del uso de suelo y por lo tanto se perdió toda vigilancia, y peor aún, no se halló una idea o imagen de la ciudad a construir, ejemplos de tal inexistencia de planeación: Iztapalapa y Nezahualcóyotl.

Una vez finalizada la reforma administrativa, bajo la cual se creó la ley orgánica de la administración pública federal, se sentaron las bases de un sistema público sectorizado para posteriormente organizar todo un proceso de planeación, con la única intención de sistematizar las acciones a ejecutar para fomentar un crecimiento coherente; no obstante, se presentó un problema a dicho sistema, el cual consistió en que su operación coincidió con una fuerte crisis económica que le impidió manejar suficientes recursos para alcanzar sus metas, ya que los objetivos nacionales, respondían a otras prioridades e impidió la aplicación real de los programas creados para cada sector, incluidos los de planeación urbana.

Así, las dificultades que enfrentaron las instituciones para poder ejecutar los instrumentos del sistema, también obstaculizaron el cumplimiento de la planeación urbana, de tal suerte que sólo se lograron avances parciales y con poco impacto, mientras que la metrópoli ya se encontraba consolidada y comenzaba su fase de expansión, en parte al rápido establecimiento de colonias en lugares como Iztapalapa y Nezahualcóyotl, pertenecientes a los alrededores de las delegaciones centrales.

Asimismo, la situación urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, debe entenderse como consecuencia de una serie de medidas que se han tomado a través del tiempo, por ejemplo, la escasa regulación por parte del gobierno mientras el crecimiento del tejido urbano ha sido permanente. Lo cual le imprime a la planeación de ésta ciudad, una característica muy peculiar: concebir el desarrollo futuro sobre una ciudad totalmente establecida, en otras palabras, se tiene que planear, en parte, para el conflicto.

Así, la planeación urbana continua enfrentando obstáculos que le impide ser realmente efectiva, ya que se encuentra enmarcada en un sistema de planeación que en materia urbana no permite alcanzar objetivos a diez, veinte o hasta cincuenta años, frustrando la utilización de herramientas administrativas necesarias hoy en día, como la planeación prospectiva o la estratégica; impidiendo el desarrollo de la ciudad. Bajo tal contexto, el reconocimiento de la región urbana ubicada en el centro del país, resulta estratégica para ayudar a solventar las necesidades futuras de la nación y establecer claros marcos de referencia para gobiernos locales como Iztapalapa y Nezahualcóyotl, que tienen que descifrar su función dentro de la megalópolis, para definir con mayor coherencia sus objetivos particulares de desarrollo.

El fenómeno urbano de la ZMCM incluye la pluralidad política, ya que esta compuesta por un mosaico de diversos partidos políticos, lo cual crea las condiciones para que los tres niveles de gobierno trabajen en conjunto para resolver problemas comunes; promoviendo la coordinación de todos los actores políticos, económicos y sociales. Aunque éste esquema, sin *la política* para acordar acciones, bien puede parecer un obstáculo más para tratar de institucionalizar la planeación prospectiva, por medio de acuerdos permanentes.

Así que para contrarrestar éste dilema, es ineludible ponderar las relaciones intergubernamentales para alcanzar una congruencia en la toma de decisiones, ayudando a la administración metropolitana, la cual parece operar muy concretamente, como en el suministro de agua o el servicio de energía eléctrica a nivel regional. Y en el caso particular de Iztapalapa y Nezahualcóyotl, éstas han sido informales y con la intención de unir recursos para hacer más eficaz algunos servicios públicos como la limpia y recolección de basura en lugares colindantes, el mantenimiento del alumbrado público, el rebacheo de algunas calles y avenidas, así como la conservación de una buena imagen urbana. Sin omitir su cooperación en materia de seguridad pública.

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

El impacto de las relaciones intergubernamentales en Iztapalapa y Nezahualcóyotl, se vería en la consecución de acuerdos para mejorar sus condiciones urbanas, así como también en la creación de una *memoria institucional*, en la cual la coordinación debe de estar presente para la toma de decisiones y definición de objetivos dentro de sus programas. Procurando una continuidad en la ejecución de obras públicas a largo plazo.

Sin embargo, la coordinación en materia urbana entre el Distrito Federal y el Estado de México, se realiza bajo un marco legal que muchas veces no es compartido, aunque los criterios y el avance en cuanto la definición de objetivos ya esta un poco más avanzada. Basta recordar que éstas relaciones deben tener como su prioridad el incrementar la calidad de vida de la ciudadanía, ya que es ésta última, la que vive en una ciudad con serias deficiencias en infraestructura; fenómeno que se acentúa en la franja que comparten Iztapalapa y Nezahualcóyotl.

En síntesis, la utilización de la planeación prospectiva y/o estratégica así como de las relaciones intergubernamentales, para darle una correcta dirección al desarrollo urbano en gran parte de la ciudad; se vería reflejado en la toma de decisiones congruente por parte de los gobiernos locales, puesto que tendrían una visión mucho más amplia acerca de las medidas que deben de tomar, no sólo en la coordinación para la prestación de servicios, sino en la planeación a corto y largo plazo para un desarrollo urbano conjunto y compartido con sus demás vecinos. Logrando congruencia en la configuración del tejido urbano, que facilite la prestación de los bienes y servicios que se brinda a la ciudadanía.

Es necesario hacer énfasis, en las relaciones intergubernamentales, ya que una megalópolis construida en distintos territorios político – administrativos y con problemas que rebasan a la administración pública de una sola demarcación, se hace evidente la visualización de los problemas desde el punto de vista megalopolitano, ya que las dificultades que se presentan en sus correspondientes

## PROBLEMÁTICA DE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

localidades, rebasan el marco normativo que presenta el sistema de planeación local, obstaculizando las respuestas a nuevas realidades urbanas.

Hay que subrayar, que la contribución entre los distintos gobiernos debe ser en dos aspectos esenciales. El primero, una real apertura a los canales de participación ciudadana que influyan en la planeación de su localidad; y el segundo, una colaboración entre delegaciones, municipios, entidades y el gobierno federal, para formular no sólo un plan que contenga objetivos y metas que visualicen la ciudad deseable, sino que también concreten en las acciones conjuntas a ejecutar, con un presupuesto para que sea operativo.

El impacto y utilidad de que las respectivas administraciones públicas, tanto de Iztapalapa y Nezahualcóyotl, utilicen ágilmente las relaciones intergubernamentales para establecer lazos duraderos de colaboración con sus vecinos, impulsará e incrementará las posibilidades de concretar una planeación urbana, donde su localidad dentro su entidad, el área metropolitana y en la megalópolis, sea coherente con el desarrollo de cada una de las necesidades. Asimismo, el desarrollo urbano, sería integral al poder contar con espacios en los cuales se formule un plan maestro, que guíe el futuro de la ciudad, a corto, mediano y largo plazo.

**CAPÍTULO CUATRO**  
**PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y**  
**NEZAHUALCÓYOTL**

Finalmente, en este apartado se describen desde el punto de vista administrativo, los procesos de planeación urbana en el Distrito Federal, que contiene lo correspondiente a la jefatura delegacional de Iztapalapa, y el proceso en el Estado de México y el municipio de Nezahualcóyotl; con el fin de identificar sus características y así descifrar los puntos claves para impulsar la planeación de la zona metropolitana y procurar una estabilidad permanente en su reconfiguración, permitiéndole a la *ciudad* establecer mecanismos duraderos que garanticen su desarrollo en todos los aspectos.

Asimismo, se detallan brevemente las características que ha tenido la planeación urbana en cada uno de los niveles de gobierno en el período 1997 - 2003, con el propósito de poder comparar las similitudes, proyectando los intentos por hacer realidad la coordinación en esta área de la metrópoli.

Aclarando, que la coordinación entre distintos gobiernos es indispensable para superar los problemas de carácter metropolitano, en los cuales las relaciones intergubernamentales juegan un papel primordial para la definición de acuerdos. Agregando dos aspectos importantes en este punto: que las relaciones entre los actores pueden ser informales y que la participación de la ciudadanía debe tener un lugar primordial en el proceso de planeación.

#### **4.1 La Planeación Urbana del Gobierno del Distrito Federal.**

La organización política y administrativa del Distrito Federal, está determinada por una serie de características históricas que determinan su administración, entre las que se encuentran: ser sede de los poderes de la unión, estar integrada por demarcaciones territoriales en vez de municipios y ser la capital del país. Uno de los principios estratégicos al que hace referencia el estatuto de gobierno, es que en materia de planeación para el desarrollo económico y social se consideren las peculiaridades de las diferentes divisiones territoriales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 12, Fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Para el desarrollo y bienestar social de la ciudad deben considerarse principalmente los siguientes elementos: seguridad pública; planeación del desarrollo; reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; infraestructura y servicios de salud; servicio social educativo; transporte público; y, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. Lo anterior con el objetivo de dimensionar el grado de complejidad existente para administrar una entidad, que funge como centro de una megalópolis.

En materia de planeación, el jefe de gobierno (JGDF) es responsable de formular el programa general de desarrollo del Distrito Federal, así como su planeación y ordenamiento<sup>2</sup>. Para ello, emplea el sistema de planeación vigente para la entidad, que considera a la planeación como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral atendiendo la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, contenidos en la constitución y el estatuto.

Es importante mencionar que dentro de las obligaciones del jefe de gobierno, se incluye el cumplimiento de las leyes que expida tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), así como las leyes que expida el congreso de la unión específicamente para el DF, independientemente de las leyes federales ya existentes. De tal manera que el marco jurídico para gobernar la capital, no depende solamente de sus órganos de gobierno, sino también de los poderes legislativo y ejecutivo federal<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Artículo 67, fracción XVI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>3</sup> Las facultades del presidente respecto al Distrito Federal son las siguientes: i) iniciar leyes ante el congreso de la unión en lo relativo al distrito federal; ii) proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del distrito federal; iii) enviar anualmente al congreso de la unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del distrito federal. para tal efecto, el jefe de gobierno del distrito federal someterá a la consideración del presidente de la república la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; iv) proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el congreso de la unión respecto del distrito federal; y, v) las demás atribuciones que le señale esta constitución, el estatuto de gobierno y las leyes.

Respecto al sistema, éste se establece en función de algunos principios, como el fomento al desarrollo social y económico, el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos, y el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, entre otros<sup>4</sup>. En cuanto al marco jurídico que regula el factor urbano, la ALDF legisla en materia de desarrollo urbano y planeación del desarrollo; particularmente el uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsitos y estacionamientos, adquisiciones y obra pública<sup>5</sup>.

El GDF clasifica al uso del suelo según el programa general, es decir: en suelo urbano y suelo de conservación. El primero, cuenta con infraestructura, equipamiento y servicios, además está comprendida fuera de las poligonales para uso de suelo de conservación por los propios programas<sup>6</sup>; el segundo, por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad, debe contar también con impacto en el medio ambiente y en el propio ordenamiento territorial<sup>7</sup>. Añadiendo que la ley de desarrollo urbano comprende la conservación, protección, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, lo cual es fundamental para alcanzar las imágenes – objetivos trazadas actualmente por los programas<sup>8</sup>. La

---

<sup>4</sup> Artículo 2º, fracción V de la Ley de Planeación del Distrito Federal.

<sup>5</sup> Artículo 122 Base primera de la CPEUM.

<sup>6</sup> Polígono de actuación es la superficie delimitada del suelo que se determina en los programas, a solicitud de la Administración Pública o de los particulares para llevar a cabo las acciones determinadas en la Ley de Desarrollo Urbano del DF.

<sup>7</sup> Artículo 30 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF. Agregando que el suelo de conservación comprende los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.

<sup>8</sup> Artículo 54 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Además considera afectados al patrimonio cultural urbano del Distrito Federal los edificios, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos y las zonas donde estos se encuentren, plazas públicas, parques, bosques, nomenclatura, traza urbana, estilos arquitectónicos, esculturas y en general, todo aquello que corresponda a su acervo histórico y a lo que resulte propio de sus constantes culturales y de sus tradiciones públicas.

participación social y privada en los proyectos en esta materia, está respaldada por la Administración Pública del Distrito Federal (APDF)<sup>9</sup>.

Por otro lado, a lo que respecta a la APDF, ésta se organiza en centralizada, desconcentrada y paraestatal; cuenta con órganos político - administrativos en cada demarcación territorial, aunque para efecto del estatuto y las leyes, cada una de las demarcaciones territoriales y/u órganos político - administrativos se denominan genéricamente delegaciones.

Corresponde a cada uno de los órganos centrales de acuerdo a su razón de ser, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a aspectos específicos, siendo el objetivo principal la planeación del desarrollo del DF; de acuerdo con las prevenciones contenidas en el plan nacional de desarrollo y demás disposiciones aplicables. En cuanto al conjunto de instrumentos aplicables presentes en el sistema de planeación, particularmente en materia de desarrollo urbano, el programa general tiene que ser congruente con el plan nacional de desarrollo, el programa nacional de desarrollo urbano y vivienda y con el programa general de desarrollo del DF.

Por su parte, la prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad, así como la planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación, serán efectuados por los órganos centrales, siempre y cuando, sean de alta especialidad técnica y de acuerdo con las clasificaciones hechas en las disposiciones aplicables. No obstante, el jefe de gobierno puede dictar acuerdos mediante los cuales encomiende a las delegaciones la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación; aunque en general, ejecute las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos y actos de gobierno que

---

<sup>9</sup> Artículo 76 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

incidan, se realicen o se relacionen, con el conjunto de la ciudad o tengan impacto en dos o más delegaciones<sup>10</sup>.

De tal manera que la responsabilidad de formular los programas de desarrollo urbano, recae en el jefe de gobierno a través de la secretaría de desarrollo urbano del Distrito Federal, claro está, sometidos a la aprobación de la ALDF<sup>11</sup>. Ésta secretaría también realizará lo respectivo en esta materia, que contiene el programa general y los programas parciales que comprendan más de una delegación, para lo cual elabora un proyecto que es expuesto a consulta pública, si es necesario se le realizan las modificaciones que se consideren para remitirlo al jefe de gobierno, el cual lo presenta a la ALDF para su aprobación, aunque éste órgano lo puede regresar con observaciones, finalmente cuando ambas partes lo aprueban, el jefe de gobierno realiza su promulgación. Es publicado en la gaceta oficial del DF y el diario oficial de la federación, surtiendo efecto el día posterior a su publicación.

En el caso de los programas delegacionales y parciales, cuyo ámbito se encuentre en una sólo delegación, se aplica el mismo procedimiento, pero el delegado participará junto con el secretario de desarrollo urbano en su elaboración, considerándose al órgano de representación vecinal para su conformación. Es importante mencionar, que la secretaría cuenta con el sistema de información que le permite realizar un informe trimestral, que es útil para conocer la situación de la ciudad en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial<sup>12</sup>.

Una vez aclarando que las autoridades que participan en el proceso de planeación son la ALDF, el jefe de gobierno, los jefes delegacionales y los titulares de las dependencias y los órganos desconcentrados, así como la sociedad que participa en los foros; se puede deducir que el sistema es integrado por las

---

<sup>10</sup> Artículo 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>11</sup> Artículos 118 y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>12</sup> Artículo 28 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF.

autoridades y órganos responsables del proceso de planeación, la participación social y ciudadana, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución del mismo. Organizándose a partir del programa general del cual se derivan programas sectoriales, institucionales y especiales. Por su parte, los programas delegacionales guardan congruencia con el programa general y determinan los lineamientos para los programas parciales. Las acciones que se determinen en el sistema son obligatorios para la administración pública local y podrán coordinarse con la federación, estados o municipios; pero tal punto será retomado más adelante.

En cuanto al sistema, las etapas de dicho proceso son: la formulación, en la que se desarrollarán las actividades para la elaboración del programa general, los programas delegacionales y los programas a mediano y corto plazo<sup>13</sup>; la instrumentación, que comprende el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias de los programas a objetivos y metas de corto plazo; el control, que prevendrá y corregirá las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de planeación; y, la evaluación, mediante la cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución de los programas.

Asimismo el sistema cuenta con tres subsistemas: de información, control y evaluación; que apoyan la toma de decisiones y las acciones que se lleven a cabo durante el proceso. El primero, genera el registro, la organización, la actualización y la difusión de la información estadística, geográfica, económica, social, contable, documental y hemerobibliográfica relativa al desarrollo del Distrito Federal; el segundo, lleva a cabo las acciones de la administración pública local para revisar de manera sistemática la ejecución de los programas, desarrollando acciones periódicas para verificar el avance en su ejecución, a partir de los indicadores que provea el subsistema de información, la verificación debe tener una referencia

---

<sup>13</sup> Los programas de mediano plazo a que se refiere esta Ley serán los sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Y los programas de corto plazo a que se refiere esta Ley, son el Programa Operativo de la Administración Pública y los programas operativos anuales.

territorial; y el tercero, realiza las acciones de valoración global de los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en los programas, que retroalimenta el proceso de planeación y, en su caso, propone las modificaciones o actualizaciones que correspondan.

Lo anterior es dirigido a través del comité de planeación, el cual está presidido por el jefe de gobierno e integrado por los titulares de las dependencias de la APDF, de las jefaturas delegacionales y órganos desconcentrados. Éste puede crear comisiones o subcomisiones que les sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. Una de sus principales facultades es la elaboración del programa general como documento rector, que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años, pero su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda al jefe de gobierno que lo emita.

Por su parte, los programas delegacionales son formulados por los titulares de los órganos político-administrativos, con el apoyo del comité mixto de planeación y considerando las proyecciones, previsiones, impactos, logros y metas del programa anterior para que se realicen las modificaciones necesarias. Contendrán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años, al igual que el programa general, su vigencia no excederá del período de gestión que establezca el estatuto para los titulares de las delegaciones.

Los programas de mediano plazo pueden ser sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Los primeros, son documentos que desagregan en objetivos y metas los lineamientos contenidos en el programa general para una materia específica de desarrollo, rigiendo las actividades del sector administrativo correspondiente; considera las previsiones de los programas delegacionales

teniendo una vigencia de seis años y son realizados por el propio comité de planeación. Los programas institucionales son documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo, las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, considerando a las delegaciones. Tienen una vigencia de seis años y son elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

Los programas especiales tienen como objetivo atender prioridades de desarrollo integral que requieran atención especial, como son las actividades relacionadas con dos o más dependencias o, a las prioridades de dos o más demarcaciones territoriales; son formulados por el comité de planeación y se establece la dependencia que coordinará su ejecución, tiene una vigencia determinada por los propios programas. Y por último, los programas parciales se derivan de estrategias establecidas en programas delegacionales y son aplicables en zonas específicas, ya sea por sus características económicas, sociales o territoriales; son formulados por el comité mixto de planeación correspondiente y tienen una vigencia determinada por los propios programas.

Los programas de corto plazo, son el programa operativo de la administración pública y los programas operativos anuales; que cuantifican los objetivos y metas previstos en los anteriores planes con la finalidad de asignar el presupuesto, su vigencia es de tres años, aunque sus previsiones y proyecciones pueden ser de un plazo mayor.

En último lugar, la aplicación e interpretación de los programas que elabore el GDF, está en función de la siguiente jerarquía: los programas delegacionales están subordinados al programa general y deben ser congruentes entre sí; los programas parciales que tengan su ámbito espacial en dos o más delegaciones, están subordinados también al programa general y los que tengan un ámbito espacial de validez dentro de una sola delegación, se subordinarán al programa delegacional; los programas sectoriales en materia de desarrollo urbano y

ordenamiento territorial que elabore la APDF se subordinan a los programas regionales o federales; y los programas anuales de desarrollo urbano se subordinan a los programas sectoriales<sup>14</sup>.

Regresando al punto de la coordinación, el GDF puede celebrar convenios de colaboración con distintas jurisdicciones locales y municipales, y de éstas con la federación, con el objetivo de hacer más eficaz la planeación y ejecución en las zonas conurbadas limítrofes, considerándose un instrumento de desarrollo<sup>15</sup>.

La coordinación metropolitana entre los gobiernos y organizaciones públicas involucradas en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y por último, seguridad pública; es dirigida por el JGDF, quién acuerda la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de coordinación en las cuales participan los titulares de dependencias y entidades que estén relacionados, así como los titulares de los órganos político – administrativos de las demarcaciones limítrofes. Suscribiendo convenios basados en las comisiones establecidas, para determinar ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios o realización de acciones<sup>16</sup>.

Para que el funcionamiento de las comisiones sea acorde con los recursos disponibles, la aportación por parte del GDF en cuanto a recursos materiales, humanos y financieros, será bajo la aprobación autorizada de los montos por parte de la ALDF, dichos lineamientos estarán en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente. Así, a través de convenios, la misma formulación y ejecución de los programas de desarrollo urbano por parte de los órganos de

---

<sup>14</sup> Artículo 17 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>15</sup> Artículo 122, Base quinta de la CPEUM.

<sup>16</sup> Sección Tercera del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y fundamentada en el apartado g, de la base quinta, del artículo 122 constitucional.

gobierno del Distrito Federal, deben establecer y definir acciones que promuevan, faciliten y ordenen la concurrencia funcional de la zona urbana con los municipios conurbados; participando conjuntamente con los ayuntamientos y los gobiernos estatales y federal. Subrayando, por la importancia que tiene para éste trabajo, que las delegaciones colindantes podrán elaborar programas y ejecutar acciones coordinadas de servicios públicos, así como asociarse en la ejecución de obras con los municipios vecinos; toda vez que sean acciones y programas presentados previamente por el jefe de gobierno a la asamblea, para su aprobación<sup>17</sup>.

#### **4.2 La Planeación Urbana del Gobierno del Estado de México.**

El artículo 115 de la constitución política, reconoce a las entidades federativas como libres y soberanas, capaces de coordinarse y asociarse para la mejor prestación de los servicios. Aclarando que en materia urbana, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, los estados y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia<sup>18</sup>.

Dentro de las facultades y obligaciones más importantes del poder legislativo estatal, se encuentra el expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior en todos los ramos de la administración del gobierno, incluyendo en materia urbano. Además examina y opina sobre el plan de desarrollo del estado que le remita el ejecutivo; aprueba en su caso, los convenios que celebre el ejecutivo en relación con los límites del estado y expide la ley de ingresos de los municipios, cuya iniciativa es turnada por el ejecutivo estatal, quien debe tomar en cuenta las propuestas de los municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos para que se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades

---

<sup>17</sup> Artículo 5° de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>18</sup> Apartado VI del artículo 115 de la CPEUM.

federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Agregando que sólo mediante la declaratoria correspondiente, se reconocen zonas metropolitanas, y de ésta forma es posible coordinar los planes, programas y acciones, de éstos entre sí o del estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes, con el objetivo de que se asigne el presupuesto respectivo<sup>19</sup>.

Es importante señalar los actos administrativos en cuestión metropolitana que requieren autorización de la legislatura, por ejemplo: cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad<sup>20</sup>; celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante; y, poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal<sup>21</sup>.

En cuanto al gobernador, éste además de cumplir con las leyes de su entidad, las federales y los tratados internacionales, debe planear y conducir el desarrollo integral de su estado, para ello debe formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el plan estatal de desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, así como los programas que de éstos se deriven; previa consulta a los ayuntamientos<sup>22</sup>. También puede convenir con el ejecutivo

---

<sup>19</sup> Artículo 61 de la Constitución del Estado de México.

<sup>20</sup> Las categorías políticas de las localidades establecidas, están clasificadas en función de las siguientes características:

CIUDAD, localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;

VILLA, localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;

PUEBLO, localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;

RANCHERIA, localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal, y;

CASERIO, localidad de hasta quinientos habitantes. Subrayando que el ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado, mediante la declaración de la legislatura.

<sup>21</sup> Artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

<sup>22</sup> Ya que una de las facultades del gobernador, es ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura.

federal, así como con los municipios, para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando sea necesario; aunque en el caso de convenios con municipios, el gobierno del estado se hará cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, de manera directa o a través del organismo correspondiente, o bien se presten coordinadamente por el estado y el propio municipio<sup>23</sup>.

El Estado de México reconoce en su constitución, que el desarrollo de la entidad se logrará a través de un Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD), teniendo como base su correspondiente plan de desarrollo estatal<sup>24</sup>. Y para ello, cuenta con la ley de planeación del estado y municipios, la cual tiene por objeto establecer las normas del SEPD para el desarrollo del estado y municipios; la participación democrática de sus habitantes en la elaboración, ejecución y evaluación del plan y sus instrumentos; coordinar las acciones de planeación democrática para el desarrollo con el gobierno federal y los gobiernos municipales; y por último, la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo contenida en el plan de desarrollo del estado y en los planes de desarrollo municipal<sup>25</sup>.

La conducción de la planeación en el Estado de México estará a cargo del ejecutivo estatal, al interior de los municipios será responsabilidad de los presidentes municipales, respetando ante todo el pacto federal y al municipio libre y autónomo; y, guardando congruencia con el SNPD.

El sistema, por su parte, comprende un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes y los poderes de la entidad, los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, con la ayuda de mecanismos de coordinación y participación conforme a la competencia y atribución de los titulares

---

<sup>23</sup> Artículo 77 de la Constitución del Estado de México.

<sup>24</sup> Artículo 139. de la Constitución del Estado de México.

<sup>25</sup> Artículo 1° de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas, se plantean demandas y formalizan acuerdos.

Tratando de garantizar el desarrollo integral de la entidad y municipios, atendiendo principalmente las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y la conformación adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones de la entidad. Su organización se lleva a cabo a través de las estructuras de la administración pública estatal y municipal, y en su vertiente de coordinación, por el comité de planeación para el desarrollo del Estado de México y por los comités municipales<sup>26</sup>.

El sistema es conformado por el plan de desarrollo estatal; los planes de desarrollo municipales; los programas sectoriales de corto, mediano y largo plazo; los programas regionales de corto, mediano y largo plazo; los programas especiales; los presupuestos por programas; los convenios de coordinación; los convenios de participación; los informes de evaluación; y, los dictámenes de reconducción y actualización.

Sin embargo los ayuntamientos juegan un papel importante, puesto que elaboran, aprueban y ejecutan el plan de desarrollo municipal y sus programas; establecen los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación; aseguran la congruencia y cumplen con el plan de desarrollo municipal, el plan de desarrollo del estado y el plan nacional de desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazo; garantizan la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal; participan en la estrategia del desarrollo estatal, formulando propuestas que procedan en relación

---

<sup>26</sup> Artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

al plan de desarrollo municipal; verifican periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda; propician la participación del ejecutivo federal, ejecutivo estatal, grupos, organizaciones sociales y/o privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo municipal; e, integran y elaboran el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y otras disposiciones<sup>27</sup>.

El plan de desarrollo estatal se debe formular, aprobar y publicar en un plazo de seis meses para el ejecutivo estatal y cuatro para los ayuntamientos. En cuanto al primero, antes de su aprobación debe de ser revisado por la legislatura, éste le hará observaciones, para que finalmente sea publicado en la gaceta del gobierno.

Por otro lado, el gobierno estatal y los municipios pueden realizar acuerdos o convenios para un mejor cumplimiento del plan; como por ejemplo, en el caso de los programas regionales que desarrollen conjuntamente los gobiernos federal y estatal, se cerciorará la participación de los municipios en su formulación; aprovechando de forma racional e integral los recursos naturales, el trabajo, el entorno territorial, la integración y crecimiento de las actividades productivas. Estos programas así, tendrán un enfoque territorial y podrán incluir algunos aspectos de los programas sectoriales y especiales<sup>28</sup>.

Ahondando un poco más en el punto anterior, tanto el gobierno estatal como el municipal tienen que respetar plenamente el carácter democrático del sistema y de ésta forma surgirán los medios para consolidar el desarrollo; reafirmando la posibilidad de formar convenios entre los tres ámbitos de gobierno, así como incluir a organizaciones de la sociedad. Además, con el propósito de

---

<sup>27</sup> Artículos 15 y 19 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

<sup>28</sup> Artículos 31, 32, 33 y 34. de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

asegurar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los convenios, la ley responsabiliza a las unidades de información, planeación, programación y evaluación de las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos involucrados, como los responsables de dar seguimiento y evaluar la ejecución de las acciones derivadas de los mismos; siempre y cuando se sujeten a los objetivos y metas establecidas en los programas derivados del plan de desarrollo<sup>29</sup>.

Por su parte, el comité de planeación para el desarrollo del Estado de México es un organismo público descentralizado del gobierno del estado, cuyo objeto es operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del mismo, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de otras entidades federativas y de los municipios. La asamblea de este comité está integrada por un presidente (el gobernador del estado), un coordinador general (el secretario de finanzas y planeación), un secretario (quién será el director general del comité de planeación para el desarrollo del Estado de México), un coordinador de planeación (el subsecretario de la secretaría de finanzas y planeación que designe su titular), los presidentes municipales del estado, los titulares de las dependencias del ejecutivo estatal, cuatro representantes por cada uno de los poderes legislativo y judicial, y los titulares o representantes de las comisiones donde participen los grupos y organizaciones ya sean sociales o privadas. Por cada integrante habrá un suplente, sin olvidar que podrán ser invitados a participar integrantes de los poderes federales y titulares de las representaciones federales en el estado, así como de especialistas en planeación.

Dicha asamblea cuenta con las siguientes atribuciones: i) promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados, a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso integrarlas a la estrategia del desarrollo; ii) fomentar la suscripción de

---

<sup>29</sup> Artículos 40, 41, 42 y 43. de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales, así como la de convenios de participación con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, a fin de dar congruencia a los planes de desarrollo y los programas que de ellos deriven; iii) coordinarse con los comités de planeación para el desarrollo municipal y comités de planeación o equivalentes de otras entidades federativas, para apoyar la definición y ejecución de planes para el desarrollo de regiones interestatales; iv) fungir como órgano de consulta tanto del gobierno estatal, como de los ayuntamientos y de los habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados en materia de planeación democrática para el desarrollo; y, v) acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del comité de planeación para el desarrollo estatal<sup>30</sup>.

#### **4.3 Planeación Urbana de Nezahualcóyotl.**

La constitución política en su artículo 115, reconoce al municipio libre y soberano, investido de personalidad jurídica y por lo tanto capaz de manejar su propio patrimonio, teniendo la capacidad de establecer leyes, reglamentos, bandos, así como otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de su territorio<sup>31</sup>.

De manera específica, establece que los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y otras, según determinen las características particulares de cada municipio. Además pueden coordinarse y asociarse para la mejor prestación de los servicios antes mencionados.

---

<sup>30</sup> Artículos 44, 46 y 50, de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

<sup>31</sup> El artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que los bandos deberán regular lo siguiente: i) nombre y escudo del municipio; ii) territorio y organización territorial y administrativa del municipio; iii) población del municipio; iv) gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; v) servicios públicos municipales; vi) desarrollo económico y bienestar social; vii) protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; viii) actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; ix) infracciones, sanciones y recursos; y, x) las demás que se estimen necesarias.

En términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en su territorio; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas<sup>32</sup>.

Sin embargo, existen situaciones donde la federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo urbano y, es cuando éste último se ubique en dos o más territorios municipales, de dos o más entidades federativas que formen continuidad demográfica<sup>33</sup>.

La constitución define que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado es el municipio libre, el cual tiene las facultades antes mencionadas; no hay autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado<sup>34</sup>. De tal forma que los ayuntamientos son asambleas deliberantes, que tienen autoridad y competencia propia en sus asuntos, aunque sólo los presidentes municipales ejecutan sus decisiones<sup>35</sup>. Entre las demás atribuciones se encuentran principalmente, el cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los propios ayuntamientos, así como ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los poderes del estado<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Apartado V del artículo 115 de la CPEUM. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

<sup>33</sup> Apartado VI del artículo 115 de la CPEUM.

<sup>34</sup> Artículo 112 de la Constitución del Estado de México.

<sup>35</sup> Artículo 116 de la Constitución del Estado de México.

<sup>36</sup> Artículo 128 de la Constitución del Estado de México.

Por su parte, la ley orgánica municipal que tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales, parte del principio de que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de la entidad, cuenta con personalidad jurídica, esta integrado por una comunidad establecida en un territorio y tiene un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública<sup>37</sup>.

Entre las principales atribuciones del ayuntamiento establecidas en esta ley, se encuentran: expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones; convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la legislatura del estado; municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley; formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas; formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; y, por último, coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Artículo 1° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

<sup>38</sup> Artículo 31. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Además, garantiza la inclusión de la sociedad para la toma de decisiones, de tal manera que especifica que los ayuntamientos pueden auxiliarse de comisiones del ayuntamiento, consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales representativas de las comunidades y las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento<sup>39</sup>. De los mecanismos de participación anteriores, las más elementales son las comisiones que forma el propio ayuntamiento, que pueden ser permanentes o transitorias.

Entre las permanentes se encuentran: de gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil (cuyo responsable es el presidente municipal); de planeación para el desarrollo (que estará a cargo del presidente municipal); de obras públicas y desarrollo urbano; de preservación y restauración del medio ambiente; y de población. Entre las transitorias, se encuentran aquellas que son designadas para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales. Es necesario resaltar que las comisiones del ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del plan de desarrollo municipal y en su evaluación<sup>40</sup>.

Siguiendo el ejemplo del comité estatal, en cada municipio se constituyen comités de planeación para el desarrollo municipal y cuentan con las siguientes atribuciones: i) participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo; ii) participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo; y, iii) las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia. Los acuerdos deberán hacerse del conocimiento de las unidades administrativas o servidores públicos para que procedan<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

<sup>40</sup> Artículos 69 y 70 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

<sup>41</sup> Artículo 51, de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

La comisión de planeación para el desarrollo municipal, se integra con ciudadanos distinguidos del municipio representativos de los sectores público, social y privado, organizaciones sociales del municipio y miembros de los consejos de participación ciudadana. Todos ellos convocados por el presidente municipal al inicio de su período. Cuenta con un mínimo de cinco miembros, encabezados por quien designe el ayuntamiento, o bien contará con los que sean necesarios para cumplir sus funciones.

Dicha comisión asume las siguientes atribuciones: i) propone al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del plan; ii) consolida un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales; iii) formula recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos; iv) realiza estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores; v) gestiona la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el plan; vi) comparece ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente; vii) propone, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma; viii) desahoga las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio les turne el ayuntamiento; ix) formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados; y x) proponer al cabildo su reglamento interior.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán sus acciones, con base en los programas anuales que establezca el ayuntamiento para el logro de los objetivos del plan de desarrollo municipal<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Artículos 82, 83, 84, 85 y 88 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Sin olvidar que el proyecto del presupuesto de egresos se integrará básicamente con: 1) los programas en que se señalen

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Una vez mencionado lo del consejo y su función en la elaboración del plan de desarrollo municipal, es indispensable recalcar que cada ayuntamiento es responsable en la elaboración de su plan, así como de los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa. De tal manera que la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de los mismos, estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine. El plan deberá ser elaborado, aprobado y publicado, dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal, mientras que su evaluación será anual.

Por su parte, el plan tenderá a alcanzar principalmente los siguientes objetivos: atender las demandas prioritarias de la población, propiciar el desarrollo armónico del municipio, asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal, vincular el plan municipal con los planes de desarrollo federal y estatal, y aplicar de manera racional los recursos financieros para su cumplimiento. Y deberá contener al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento. Complementándose con los programas anuales sectoriales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados, también de carácter municipal. Se publicará a través de la gaceta municipal durante el primer año de gestión y se difundirá.

El plan y programas podrán ser modificados o suspendidos sólo cuando lo demande el interés social o las circunstancias de tipo técnico o económico y,

---

objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa; 29 estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados; y, 3) situación de la deuda pública.

siguiendo el mismo procedimiento que para su elaboración, aprobación y publicación<sup>43</sup>.

#### **4.4 Planeación y Coordinación Metropolitana 1997 – 2003.**

Para poder describir la coordinación que ha habido entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl de 1997 a 2003, se consultaron los instrumentos de planeación a nivel federal, del Distrito Federal, Estado de México, de la delegación y municipio, correspondientemente. Asimismo se realizaron entrevistas informales con la finalidad obtener un mejor marco de referencia.

Es preciso señalar que los documentos consultados, fueron analizados específicamente para obtener información acerca de la colaboración que previeron las distintas administraciones, para lograr la coordinación en materia urbana y resolver problemas metropolitanos. De tal manera que se detallarán de manera jerárquica en este apartado.

En el plan nacional de desarrollo 1995 – 2000, menciona que dentro de los objetivos de la política social, se buscaría el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos. Para lo cual, el reordenamiento urbano es indispensable para consolidar la distribución de funciones entre los niveles de gobierno, para lograr la coordinación interinstitucional y mantener el respeto a los planes y normas de desarrollo urbano.

Al mismo tiempo, fijó directrices para consolidar a las metrópolis más importantes del país, que según el plan, tratarían de propiciar la mejoría de sus estructuras productivas y sociales, así como un crecimiento mas ordenado de sus

---

<sup>43</sup> Artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

regiones aledañas. Agregando que la regulación del crecimiento de estas regiones requiere políticas complementarias a las normas establecidas para su control, a fin de propiciar la consolidación de círculos productivos en sus zonas de influencia territorial.

Por su parte, el programa nacional de desarrollo urbano 1995 – 2000 (PNDU) destacó el papel predominante de la ZMCM frente a las otras zonas metropolitanas del país, señalando que se requería fortalecer la coordinación entre dependencias y entidades federales y entre los niveles de gobierno, para definir políticas y acciones pertinentes.

El PNDU identificó como un aspecto estratégico, el mejoramiento urbano de áreas marginadas, la coordinación intermunicipal e interestatal para la administración de las 21 zonas metropolitanas, el reordenamiento metropolitano sustentable y la promoción de sistemas de transporte multimodal, como líneas de acción prioritarias; entre otros aspectos.

El plan nacional de desarrollo 2001 – 2006, menciona en su apartado tercero que las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas, sino que constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización.

Parte de un enfoque, en el cual debido a las desigualdades regionales que se manifiestan en los municipios, la reordenación del espacio nacional es una cuestión considerada, obligatoriamente, en el rediseño de dos estrategias clave: a) la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica; y, b) la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación.

Además, en los municipios de más de 100,000 habitantes, se procurará la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, claro está, sin descuidar el resto de los municipios. Las acciones de planeación en el ámbito urbano tienen como objetivo central una estrategia que fomentará la competitividad internacional del sistema urbano nacional, a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país<sup>44</sup>.

No obstante, hace hincapié en que para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, parte de la estrategia debe quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Indicando dentro de las estrategias que están en su cuarto objetivo rector, que hay que apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad, buscando que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos. Subrayando la importancia de la planeación regional, fortalecida por la coordinación entre el ejecutivo federal y los gobiernos estatales y municipales.

Conjuntamente el programa nacional de desarrollo urbano y ordenación territorial 2001 – 2006, expresa que la ordenación del territorio es el método que

---

<sup>44</sup> Señalando que las ciudades requerirán adecuar los servicios y equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadena de construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implantar esquemas administrativos y de normatividad urbanística eficaces; capacitar sus recursos humanos; promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad.

permite orientar el proceso de evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural; haciendo posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional<sup>45</sup>. Igualmente, el reto del desarrollo urbano y regional, es el de garantizar por un lado, el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo en sinergia con su región y, por el otro, enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos.

De este programa, se desprenden tres nuevas dinámicas espaciales que implican cambios o mutaciones en la estructura territorial:

1. La metropolización, generada por cambios en el modo de producción que implica la asociación de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas que constituyen un conglomerado de asentamientos humanos con características comunes ya sean económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.
2. La suburbanización, generada por urbanizaciones de grandes extensiones de tierra en la periferia de las ciudades las cuales constituyen, en la mayoría de los casos, áreas dormitorios que no cuentan con la variedad de usos del suelo que permiten la realización plena de la vida urbana.
3. La rururbanización, generada por la inercia que conlleva la urbanización sobre el medio rural a partir de las transformaciones tecnológicas y del modo de producción, diluyendo paulatinamente la dicotomía rural-urbano.

---

<sup>45</sup> El concepto de Ordenación del Territorio, se presenta la siguiente definición: “La Ordenación del Territorio es una política que pretende maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales.”

Añadiendo que las ciudades están ligadas en redes funcionales y los cambios que se producen en una ciudad afectan al conjunto de ellas. También reconoce que la falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento y no se cuenta con los mecanismos para evaluar las posibilidades de desarrollo que plantean la *suburbanización* y *metropolitanización*.

Entre los propósitos que se propone, se encuentra el hacer confluir las grandes orientaciones nacionales con las aspiraciones locales y regionales, así como buscar la revalorización del territorio como soporte de la actividad económica y social. Considerando al hábitat como el entorno vital del individuo y de la colectividad en la localidad, la ciudad, la región y la nación.

Sus objetivos estratégicos de gran visión, enfocados al horizonte 2006 y al escenario 2025 son los siguientes:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural.
- Integrar un sistema urbano nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana.
- Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

Y entre sus estrategias, en el contexto del pacto federal, se hallan:

- Diseñar, proyectar, promover, normar y articular una política de estado de ordenación del territorio y de acción urbano - regional.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar una política nacional de desarrollo urbano y regional, e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.
- Diseñar, promover, normar y articular una política nacional de suelo y reservas territoriales.

El programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México (POZMVM), es un instrumento de carácter intermedio, entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas en el programa nacional de desarrollo urbano y los programas y planes de desarrollo urbano correspondientes al Distrito Federal y al Estado de México<sup>46</sup>.

Fue creado pensando en dar respuesta a la complejidad creciente del proceso de urbanización en el centro del país, que afecta la vida de millones de personas y las implicaciones funcionales que genera. Así surge la comisión metropolitana de asentamientos humanos (COMETAH) mediante un convenio firmado entre el Distrito Federal, el Estado de México y la secretaría de desarrollo social en representación del gobierno federal, en el que se señalan entre sus principales atribuciones proponer instrumentos de planeación urbana para la conducción ordenada del desarrollo urbano en el valle de México, comprometiendo su voluntad para actuar de manera coordinada y concurrente a través de este programa.

Así pues, dicho documento ofrece una visión global del modelo de ordenamiento territorial que se desea, aunque el alcance del mismo se ubica en un nivel de generalidad. La dimensión espacial se centra especialmente en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como unidad funcional. En lo que se refiere al tiempo, considera una visión de largo plazo para orientar las acciones

---

<sup>46</sup> Su propósito fundamental consiste en establecer los cursos generales de acción para definir la estrategia de ordenación territorial en el Valle de México, a partir del compromiso de las entidades involucradas en su formulación, con respeto absoluto a su soberanía.

que lleven a la consecución del proyecto de ciudad, resaltando que no señala acciones concretas para cada sector o unidad geográfica desagregada, ya que corresponde a otros niveles de planeación.

La intención general del programa, consiste en contar con un instrumento claro de alcance general que permita comprometer a las entidades involucradas en el desarrollo de la ZMVM, en torno a una estrategia de ordenación territorial única de la distribución espacial de la población, sirviendo al mismo tiempo de marco al cual habrán de ajustarse los programas y acciones, tanto del sector público como del social y privado en cuanto a sus manifestaciones territoriales.

Los objetivos particulares del programa son:

- ⇒ Establecer las condiciones en el ámbito territorial para mejorar los niveles de calidad de vida de la población metropolitana.
- ⇒ Evitar la ocupación urbana de las áreas naturales, en donde se preservarán las condiciones de la flora y fauna en el valle de México, la recarga de los acuíferos subterráneos, los cuerpos de agua, las áreas destinadas a usos forestales, a la producción agrícola y pecuaria y, a la conservación del paisaje.
- ⇒ Establecer las bases para la creación de las condiciones materiales que permitan el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.
- ⇒ Aprovechar al máximo la inversión histórica acumulada.
- ⇒ Establecer el marco territorial para que la acción e inversión públicas sean concurrentes, coordinadas y equitativas.
- ⇒ Estrechar los vínculos de colaboración entre las entidades que comparten el fenómeno metropolitano.
- ⇒ Orientar el asentamiento de la población hacia zonas que puedan contar con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento.
- ⇒ Propiciar la generación de una oferta de suelo y vivienda al alcance de la capacidad económica de los pobladores.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

- ⇒ Evitar el poblamiento en zonas de riesgo sujetas a desastres y disminuir el grado de vulnerabilidad de la metrópolis.
- ⇒ Procurar la homologación de los instrumentos existentes y el desarrollo de otros nuevos para lograr una gestión urbana más participativa, ágil y eficiente.
- ⇒ Mejorar la accesibilidad y movilidad espacial de la población, así como el abasto de mercancías, construyendo y ampliando infraestructura de comunicaciones y transportes que preserven los ecosistemas del territorio y estructuren el proceso de urbanización.

Reconoce que el crecimiento concentrado que ha prevalecido durante las últimas cinco décadas en el sistema urbano nacional, empieza a demostrar que los instrumentos tradicionales de planeación circunscritos al ámbito urbano y metropolitano, son inoperantes para incidir en la dimensión regional de la ciudad.

En cuanto a la consideración del sistema urbano a este plan, menciona dos nociones. Primero, un esquema territorial de la región centro que se puede considerar en transición, de un sistema con base en ciudades a uno de tipo regional, al consolidar su influencia sobre las regiones vecinas del Golfo y del Bajío principalmente. Y segundo, una Región de Conurbación del Centro del País (RCCP), haciendo referencia al fenómeno megalopolitano que tiene lugar en la región central conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Esta última, constituye el ámbito regional inmediato de la ZMVM, la cual se define por su intensa relación con las zonas metropolitanas de la corona regional: Toluca, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala y Pachuca.

En cuanto a las características de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el programa la define como el ámbito inmediato de influencia socio-económica y físico-espacial de la zona urbana del valle de México, constituida en un espacio de carácter estratégico para el ordenamiento urbano de la región y del país. Y a diferencia de otros planes y programas de los últimos años,

éste comprende un espacio más amplio, que incluye un número importante de municipios que presentan características rurales, pero que dada su localización están sujetos a fuertes presiones de poblamiento, así mismo se toman como base los límites político-administrativos estatales, que se consideran claves para fines de planificación. De tal manera que, la ZMVM se integra por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Sin embargo, el programa, sólo considera el ámbito territorial correspondiente al Distrito Federal y al Estado de México.

El programa advierte de lo trascendente de ubicar a las ciudades bajo el contexto mundial, el cual implica y exige competir, y para ello distingue entre aspectos objetivos y subjetivos. Los *aspectos objetivos* se refieren a las condiciones reales de la fuerza de trabajo (educación, capacitación, investigación); de la infraestructura de apoyo directo (transporte, telecomunicaciones), de la calidad de vida urbana (en relación con residentes calificados); de la relación con otras actividades productivas (actividades de apoyo y por extensión actividades asociadas) y de otros agrupamientos competitivos; además, detrás de las actividades del gobierno está otro aspecto objetivo, relativo a las normas legales y administrativas que regulan la instalación y la operación de las empresas.

Mientras tanto los *aspectos subjetivos* se refieren a la actitud gubernamental y de las comunidades con respecto a la agresividad con la que las empresas se promueven en sus ciudades; al grado en que unos y otros apoyan y no obstaculizan esa instalación y operación de las empresas.

Así, dicho documento expone que todos los gobiernos y comunidades locales actúan en estos campos, buscando mejorar las condiciones objetivas de atracción y mostrar actitudes favorables hacia las empresas. Lo que no todos los gobiernos y comunidades locales hacen es ubicar estas acciones en una visión o estrategia de desarrollo económico local que responda, a su vez, a las preferencias (juicios de valor) de la comunidad y a una apreciación realista de las

perspectivas de éxito de la ciudad-región en la competencia global; de sus fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y riesgos que les plantea su entorno.

Entre las orientaciones estratégicas que propone el programa, se encuentran: 1) consolidar la posición de la ZMVM como ciudad global<sup>47</sup>, 2) impulsar la reestructuración industrial de la ZMVM, en el contexto de la reconstitución de cadenas productivas nacionales<sup>48</sup>, y 3) apoyar la consolidación de agrupamientos de actividades locales competitivas, reiterándose que el gobierno no debe inventarlos, pero sí reconocerlos y apoyarlos<sup>49</sup>.

Finalmente, el POZMVM distingue áreas que son susceptibles de urbanización, urbanizadas, no urbanizables, con potencial de reciclamiento, con potencial de desarrollo, de integración metropolitana y con potencial de mejoramiento; según distintos criterios. También define doce sectores, y de ésta manera integrar políticas. En dichos sectores son considerados tanto Iztapalapa y Nezahualcóyotl, aunque más adelante se profundizará en esta parte.

---

<sup>47</sup> a) como principal centro corporativo del país con funciones de control de las operaciones de las empresas transnacionales en los mercados de América Latina y el Caribe, lo cual requiere brindar un ambiente y espacios adecuados para estas actividades,  
b) como principal polo de innovación científica y tecnológica del país, lo cual implica consolidar áreas de excelencia en materia de educación superior e investigación científica y técnica, así como propiciar la vinculación universidad/empresa,  
c) como principal centro de servicios superiores, financieros<sup>10</sup> asociados a los corporativos; y de educación superior, cultura y entretenimiento y,  
d) como principal nodo internacional del país en materia de transporte y de telecomunicaciones.

<sup>48</sup> Donde según el programa, se requiere defender y afianzar la participación de la ZMVM en las ramas dinámicas a nivel nacional, aquellas con mayores perspectivas de consolidación en el contexto global, como automotriz, electrónica, electrodomésticos, textil y vestido, alimentos procesados y productos de plástico. Asimismo, es necesario apoyar en forma prioritaria la reestructuración de ramas industriales: que aporten una proporción significativa del empleo metropolitano (imprentas editoriales); o bien, aquellas en las que la ciudad tiene una especialización manifiesta (farmacéutica).

<sup>49</sup> El programa identifica en esta perspectiva algunos agrupamientos estructurados en torno a actividades de servicios: a) servicios médicos privados; industria farmacéutica; educación superior e investigación científica y técnica asociadas; b) cultura; entretenimiento; difusión; cine; televisión; teatro; turismo de negocios; imprenta, industria editorial; y, c) servicios financieros; seguros y fianzas; administración de pensiones.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Por otro lado, el programa general de desarrollo del DF 1995 – 2000, estableció entre sus principales objetivos fundamentales: a) fortalecer la vida democrática de la ciudad; b) Avanzar hacia una ciudad segura para todos; c) potenciar el desarrollo económico manteniendo el equilibrio demográfico; d) mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente, como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida; e) impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades; y, f) preservar la viabilidad financiera de la capital.

Sin embargo, se considera más importante profundizar el programa correspondiente al período 2001 – 2006, debido a que fue formulado bajo los nuevos términos políticos en el Distrito Federal, y no con la limitada idea y significado de un departamento administrativo.

Dicho documento, plantea la creación de un proyecto global de ciudad, el cual será orientado por el gabinete de desarrollo sustentable. Y uno de los principales criterios que considerará, será reorientar el crecimiento de la ciudad hacia las zonas centrales que han sufrido un continuo despoblamiento y que están ubicadas en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Tratando de reducir los asentamientos irregulares en las zonas de conservación y alto riesgo o en zonas en las cuales la introducción de los servicios básicos es muy difícil y/o muy costoso. Asimismo el criterio se orientará a la coordinación de las políticas de urbanismo, obras, servicios de agua y drenaje, transporte y desarrollo económico; con el propósito de recurrir a la planeación integral a mediano y largo plazo.

El programa reconoce la necesidad de mejorar la eficacia de la administración y garantizar la coordinación en cada campo de acción y entre los diferentes ámbitos que tiene que abarcar el gobierno de la ciudad. También señala que es indispensable diseñar una política de comunicación social democrática,

que fomente a la sociedad a contribuir y construir los planes y programas para ponerlos en práctica de manera participativa.

Igualmente, acepta una autoridad limitada en el contexto de una autonomía insuficiente a las demarcaciones territoriales, y aunque el marco legislativo vigente, permite que las delegaciones emitan una opinión, formulen propuestas o puedan coordinarse, aún se nota una evidente subordinación en áreas sustantivas. Agregando que uno de los retos actuales, consiste en armonizar gradualmente el carácter representativo que ya tienen los jefes delegacionales con las limitaciones que formalmente la ley marca. Reflejándose en los resultados limitados y en un balance global que incluye más rezagos y desacuerdos, que avances en el proceso de responsabilidades públicas compartidas.

De tal manera que un objetivo de este programa, es establecer un nuevo marco legal que favorezca la ampliación, el cumplimiento y la consolidación de los acuerdos y convenios de coordinación entre el Distrito Federal y los estados colindantes en las diversas materias que los interrelacionan y corresponsabilizan. Tratando de precisar e imprimir un carácter de obligatoriedad institucional a la celebración de estos pactos y su puntual cumplimiento. Impulsando al mismo tiempo, una acción a partir de legisladores del Distrito Federal y el Estado de México para la creación de un parlamento metropolitano.

Es prioridad, redefinir y adicionar la cooperación y el intercambio en otros planos y niveles como son, en primer término, las entidades federativas colindantes y las entidades federativas que conforman el centro geográfico del país. Y para ello, impulsará mecanismos efectivos de coordinación metropolitana con capacidad para asumir y dar seguimiento a las políticas en materia de desarrollo urbano, como la comisión metropolitana de asentamientos humanos.

En el caso del programa general del Estado de México 1999 - 2005, se identifican aspectos estructurales del desarrollo, sobre los que se diseña una

visión de largo plazo y se establecen cinco retos para asentar las bases de una transformación política, económica y social, estos son: población, desarrollo político, economía y finanzas, identidad cultural y recursos naturales y desarrollo sustentable.

En materia urbana, menciona que la mayor parte del crecimiento demográfico en esa entidad crecerá en el área conurbada al Distrito Federal y se integrará a la megalópolis del centro de México, dicha área metropolitana será considerada como unidad territorial en la que operarán eficientes niveles de coordinación y concertación continua entre las entidades federativas participantes.

Se aprovecharán los recursos y oportunidades que ofrece el área, para alcanzar los propósitos de desarrollo establecidos en el sistema de planeación, permitiendo la descentralización y desconcentración de funciones de la administración pública atendiendo coordinadamente las demandas de servicios de la población. Pero aclara también, que la unidad territorial básica es el municipio, y por consecuencia, la regionalización se delimita por uno o más municipios para configurar formalmente este espacio unitario.

Dos son las grandes concentraciones urbanas, el conjunto de municipios conurbanos con el Distrito Federal y la zona metropolitana generada en torno a la capital estatal (Toluca), ambas vinculadas funcionalmente con la ZMVM. Uno de los objetivos para fortalecer la planeación en cuanto al desarrollo regional, es planificar el desarrollo ordenado e integral del estado con un enfoque de mediano y largo plazo, actualizando la integración y aplicación del sistema de planeación democrática.

Sus estrategias son las siguientes: a) fortalecer el sistema de planeación democrática, promoviendo la adecuación de sus bases legales y administrativas para integrar la planeación del desarrollo con la planeación urbana y ambiental; b) establecer y operar mecanismos de coordinación gubernamental que respondan a

las exigencias del desarrollo estatal; c) revisar y revitalizar los esquemas de coordinación intergubernamental entre los municipios, el estado y la federación; y, d) fortalecer los mecanismos e instancias de participación y concertación social.

En cuanto al desarrollo urbano, en su análisis, el programa señala que las políticas gubernamentales se han enfocado primordialmente a las zonas metropolitanas (del Distrito Federal y Toluca), y los planes de desarrollo han tenido un carácter correctivo y no preventivo. También hace evidente la necesidad, de revalorar la participación de los municipios en la conducción de los procesos y la asignación de recursos, ya que no son suficientes para llevar a cabo una efectiva administración del desarrollo urbano.

Sus objetivos son los siguientes: a) ordenar y regular el crecimiento urbano de la entidad, vinculándolo a un desarrollo regional sustentable; b) racionalizar y orientar los procesos de urbanización que experimentan los centros de población, a partir del replanteamiento del sistema de planeación urbana; c) fortalecer el papel del municipio en materia de desarrollo urbano, como responsable de su planeación y operación; y, d) fomentar la participación de los sectores público, privado y social para atender las demandas ciudadanas en materia de desarrollo urbano.

Mientras que para alcanzar los objetivos, enmarca las siguientes políticas: a) se propiciará la transferencia de funciones a los municipios, que les permita una óptima administración del proceso urbano; b) para lograr una planeación eficiente y eficaz se procurará la plena correspondencia con los procesos de desarrollo regional; y, c) en las zonas metropolitanas de los valles de México y de Toluca se desarrollarán proyectos para que el fenómeno de conformación de la megalópolis sea equilibrado respecto a factores ambientales, de infraestructura y servicios.

Las estrategias que propone son las que siguen: a) adecuar la normatividad de los planes de desarrollo urbano para ajustarlos a la dinámica de la entidad; b)

optimizar y eficientar la capacidad de los instrumentos de planeación del sector público estatal y municipal, a fin de que sus propósitos, lenguaje técnico y formas de apreciación de los fenómenos urbanos guarden unidad y congruencia; c) consolidar una imagen - objetivo de planeación urbana regional, e inclusive metropolitana, con la participación de las entidades involucradas, para el corto, mediano y largo plazos; y, d) canalizar recursos al suministro de servicios básicos e infraestructura urbana en coordinación con los ayuntamientos.

Este programa también es integrado por una parte dedicada a la coordinación metropolitana, para la cual menciona que el carácter integral de la política metropolitana que el gobierno estatal impulsa se lleva a cabo con un enfoque estratégico, donde la coordinación con los gobiernos del Distrito Federal y los municipios son la base de las políticas públicas regionales. Dicha estrategia, se concibe con pleno respeto, tanto a la autonomía de estos ámbitos de gobierno como a las atribuciones de las dependencias federales involucradas en la región.

De tal manera que se plantean dos objetivos. Lograr un desarrollo armónico sustentable en los municipios metropolitanos y el Distrito Federal, en beneficio de la población y de sus actividades productivas; y segundo, consolidar la operación de la comisión ejecutiva de coordinación metropolitana como instancia bilateral y de la comisión de desarrollo metropolitano, para fortalecer la relación y coordinación intermunicipal y entre los municipios y el estado.

Para conseguir los anteriores objetivos, expone que en su política integrará la agenda metropolitana como prioridad para el análisis y seguimiento de las políticas públicas del gobierno estatal y su relación con el Distrito Federal. Sus estrategias son: establecer mecanismos de consulta y comunicación con asociaciones civiles y no gubernamentales con respecto a asuntos de interés metropolitano; e integrar los criterios del programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México, a la revisión del plan estatal de desarrollo urbano y a los planes de los centros de población estratégicos de los municipios.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Por otro lado, el programa urbano del Distrito Federal 1995 – 2000, establece entre sus objetivos: asumir la condición metropolitana de la ciudad y su función central en la megalópolis, apoyando una gestión coordinada y concurrente; y, propiciar el desarrollo de los instrumentos de planeación, regulación, fomento, control, coordinación, gestión social y participación ciudadana, para dar vigencia a la operación del programa. Aunque por razones anteriormente mencionadas, se le prestará mayor atención al programa urbano del Distrito Federal 2001 - 2006.

Dicho programa reconoce los objetivos del plan nacional de desarrollo, el plan nacional de desarrollo urbano y ordenación territorial y, quizá un punto favorable, el programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México (POZMVM). Al interior del GDF, este documento designa al gabinete de desarrollo sustentable como responsable de reorientar el desarrollo a partir de la preservación del medio ambiente; la gestión sustentable del agua; la estructuración urbana, los usos del suelo y la vivienda de interés social y popular; la reforma del sistema de transporte y vialidad; la prevención de desastres y la coordinación del desarrollo de la ciudad de México, de la ZMVM y de la región central del país.

En su diagnóstico, ubica físicamente al Distrito Federal, como una parte que integra la zona metropolitana en proceso de convertirse en una megalópolis más grande del mundo, así como una ciudad rodeada de una corona regional, y que es parte de la región central del país. Ésta última noción, reúne a los municipios integrados a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al valle de México (Toluca, Pachuca, Puebla-Tlaxcala y Cuernavaca), más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la ZMVM y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades.

Reconoce que el crecimiento del área metropolitana, esta concentrándose en las orillas del DF, por lo tanto el incremento de la población itinerante, cuya

vivienda se localiza principalmente en los municipios conurbanos va en aumento. Se estima que el DF capta diariamente un total de 4.2 millones de viajes/persona/día, usuarios sobre todo de las áreas centrales, que utilizan bienes, usan servicios y utilizan la infraestructura durante el día.

Por otro lado, el programa indica que uno de los problemas fundamentales de la planeación urbana, ha sido la ausencia de un proyecto urbano, con líneas estratégicas claras que integren lo económico, lo social, lo ambiental y lo territorial, con una visión de mediano y largo plazos, que sirva de sustento a las acciones de corto plazo. Y agrega que los instrumentos y mecanismos de aplicación, control y gestión de los planes han sido insuficientes para alcanzar los objetivos que se plantean. Asimismo, la legislación urbana muestra aún complejidad de los trámites legales, falta de instrumentos y condiciones estructurales para su aplicación, poca difusión y ausencia de una cultura de cumplimiento; sin olvidar que, el poder de los gobiernos locales es limitado para siquiera preocuparse por la planeación urbana.

Considera que en el plano metropolitano, el POZMVM carece de la sanción legal por los órganos legislativos de las dos entidades, quedando su aplicación en manos de la voluntad de los gobiernos respectivos, cuyos mecanismos de coordinación son aún limitados y sus decisiones carecen de obligatoriedad legal para las partes, sobre todo en el nivel local. Y a nivel megalopolitano, sólo se cuenta con el consejo técnico de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la región centro del país, conformado en mayo de 2001, en el cual participan el Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla.

Otra dificultad que señala y enfrenta la planeación metropolitana, es la relativa descentralización de las delegaciones políticas, ya que si bien se ha logrado su democratización para elegir al jefe delegacional, éste hecho no se refleja en una mayor autonomía de las demarcaciones. Es decir, la definición de las funciones de los jefes delegacionales electos y su relación con la jefatura de gobierno y las demás autoridades de la demarcación, son insuficientes para

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

establecer las formas y los límites de actuación y las responsabilidades entre éstos, el jefe de gobierno y la administración central, que garanticen la armonía del desarrollo del todo urbano y sus partes constitutivas. Subrayando que hay una insuficiencia legal e institucional en el ámbito político-administrativo de las delegaciones, que plantea la necesidad de establecer reglas claras de cooperación y coordinación.

Los objetivos que se enumeran a continuación, son los que persigue este programa y se rigen bajo el principio de un desarrollo integral y sustentable:

- Concertar acciones y proyectos de orden regional y metropolitano en materia de política hidráulica, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, con las autoridades de las entidades federativas y los municipios involucrados.
- Impulsar la participación ciudadana en los asuntos de la ciudad, con el fin de lograr una mejor organización vecinal que formule propuestas, tome decisiones y vigile la gestión pública.

Identificando como prioridades:

- Revertir el crecimiento expansivo de la ciudad, proponiendo en su lugar un desarrollo intensivo.
- Promover el arraigo de la población, la incorporación de nuevos pobladores y el reciclamiento de la ciudad central, aprovechando la inversión histórica acumulada en infraestructura, optimizando el uso del suelo y redensificando los espacios.

En cuanto a la estrategia, ésta se concibe como una guía del proceso de planeación - gestión que orienta el rumbo y modifica las tendencias actuales, para conducir el desarrollo y ordenamiento de la ciudad de manera que la toma de decisiones cuente con un marco de referencia. Además, propone inducir el crecimiento de la ciudad en forma ordenada de acuerdo con la normatividad

vigente del desarrollo urbano y bajo los principios de equilibrio y mejoramiento ambiental. Asimismo, debe contar con los instrumentos que permitan la participación ciudadana en este proceso.

Es importante mencionar, que el programa reconoce que las estrategias para lograr un desarrollo urbano integral y sustentable, necesitan de un trabajo de corresponsabilidad más allá del ámbito local, que incluye a instituciones y actores a nivel federal y regional. Por lo tanto, es indispensable para la puesta en marcha de las estrategias una labor conjunta tanto del congreso de la unión, la ALDF, el congreso del Estado de México y de los sectores social y privado.

De igual manera, se alude que para el ordenamiento del territorio megalopolitano y metropolitano específicamente en la distribución demográfica correspondiente a la metrópolis, es inevitable la participación de la federación, estados y municipios para promover programas y acciones para el desarrollo, con instrumentos de coordinación y cooperación interinstitucional, incluyendo la participación de los demás sectores.

Así mismo, hace referencia que en las franjas de integración metropolitana, o zonas limítrofes entre el DF y el Estado de México, contrastan diferencias que dificultan la planeación, operación, mantenimiento, administración y eficiencia del equipamiento urbano y los servicios básicos, así como la atención a la población. Los distintos marcos normativos y las diferencias de gestión entre las autoridades, han llevado a que la dotación y utilización de infraestructura carezca de continuidad en diversos aspectos, salvo en los puntos que determinan ciertas actividades rectoras.

A continuación se enlistan las franjas de integración metropolitana que requieren atención inmediata, según el plan. Cabe aclarar que algunas de éstas ya cuentan con programas de acciones prioritarias y otras están sujetas a análisis:

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

1. Cuajimalpa - Huixquilucan
2. Ticomán - San Juanico
3. Palmas - Tecamachalco
4. Nueva Atzacualco -Xalostoc
5. Tacuba - El Molinito
6. San Juan de Aragón -Ciudad Lago
7. Azcapotzalco - Tlalnepantla
8. Pantitlán - Nezahualcóyotl
9. Tláhuac - Chalco
10. Cabeza de Juárez-Nezahualcóyotl
11. Cocoyotes - Montañitas
12. Santa Martha - La Paz
13. Acueducto de Guadalupe -Las Palomas

Dado lo anterior, el programa añade que uno de los aspectos fundamentales que se incorporan al proceso de planeación del desarrollo urbano en la ciudad, es la posibilidad de traducir los elementos detectados en el diagnóstico en acciones estratégicas a realizar en el corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de orientar las políticas hacia el cumplimiento de la imagen objetivo que se desea de la ciudad.

Conjuntamente, las acciones estratégicas propuestas estarán sujetas a las orientaciones, criterios, lineamientos, políticas, prioridades y disponibilidad de recursos de las autoridades correspondientes, sin menoscabo de las atribuciones y facultades de las mismas.

En cuanto a los instrumentos que serán utilizados para que se aplique y sea operativo, este documento hace evidente la necesidad de dotar a la administración pública de un conjunto de instrumentos que permitan transitar de una planeación eminentemente normativa a una planeación estratégica, así como incluir mecanismos eficaces de coordinación intergubernamental y concertación con los diferentes agentes urbanos. De tal forma que clasifica a instrumentos esenciales para su funcionamiento de la siguiente manera:

- Instrumentos de planeación: son las normas y procedimientos para la elaboración, consulta, aprobación, expedición y registro de los programas de desarrollo urbano.

- Instrumentos de coordinación: son las normas y procedimientos que garantizan la articulación de acciones entre las dependencias gubernamentales del DF en congruencia con las políticas, estrategias y proyectos que impulsa este programa. Incluyen, además, los instrumentos de apoyo a la coordinación metropolitana y regional conforme a las actuales acuerdos de gestión.

Para profundizar un poco más en la coordinación, no esta de más mencionar que el programa incluye los acuerdos que se han convenido en la comisión ejecutiva de coordinación metropolitana<sup>50</sup>. La cual tiene entre sus funciones, establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo entre los municipios del Estado de México y las demarcaciones del Distrito Federal; definir los temas de la agenda metropolitana, así como dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de las prioridades metropolitanas y las que derivan de las comisiones. También reconoce a la comisión metropolitana de asentamientos humanos<sup>51</sup>, aunque menciona que hace falta trascender los procedimientos tradicionales e impulsar una estrategia que converja territorialmente, para una efectiva gestión urbana que lleve a la adopción de patrones de urbanización ambientalmente sustentables en el espacio compartido.

En materia de coordinación en la región central del país, el gobierno del DF participa en el consejo técnico de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la región centro del país, a través de la SEDUVI. Esta instancia fue conformada en

---

<sup>50</sup> La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, se creó el 13 de marzo de 1998. Se conforma por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, para establecer la colaboración en áreas de interés común y fortalecer los trabajos de las Comisiones Metropolitanas constituidas al amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Agua y Drenaje, Transporte y Vialidad, Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Asentamientos Humanos, Medio Ambiente, y de Protección Civil, así como de las Comisiones que en el futuro se llegarán a crear y con la participación de la Federación cuando se trate de facultades concurrentes.

<sup>51</sup> La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), por su parte, es un órgano creado el 3 de julio de 1995, a través de un convenio de coordinación entre el Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México y el Gobierno Federal para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos en el área metropolitana del Valle de México. Las entidades administrativas participantes son: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la Secretaría de Desarrollo Social, representantes de los tres órdenes de gobierno, respectivamente.

mayo de 2001 y propuesta por el gobierno federal, con la participación del Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla, como un mecanismo para establecer las orientaciones del desarrollo urbano a nivel nacional que traduzcan las necesidades locales. Aunque insiste que a pesar de los mecanismos y los esfuerzos metropolitanos y regionales existentes, hacen falta instrumentos que trasciendan los límites territoriales y jurisdiccionales de las administraciones; un marco jurídico compatible; mayor concurrencia de la federación; un presupuesto de aplicación metropolitana y regional; y, políticas públicas claras para resolver los problemas del desarrollo.

Por otro lado, el programa urbano del Estado de México 1999 - 2005, adquiere como referencias los objetivos, metas, estrategias y líneas generales de acción para el ordenamiento territorial estatal definidos en el presente plan, se inscriben en el marco de referencia del sistema nacional de planeación, por lo que son congruentes con los lineamientos y disposiciones de los diferentes sectores y niveles de planeación que conforman el sistema. Entre ellos, está el programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México.

Los objetivos que se trazan son los siguientes:

- Apoyar la administración urbana con lineamientos y normas de aplicación general, que orienten y den congruencia a los diferentes niveles de planeación.
- Facilitar los vínculos a nivel regional en la zona centro del país y estructurar un sistema urbano megalopolitano, apoyado en comunicaciones carreteras que articulen, a través del territorio estatal, el sistema carretero nacional.
- Estrechar la colaboración en materia de desarrollo urbano con las entidades federativas vecinas.

Para los cuales se identifican las siguientes políticas generales:

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

- Atención a las necesidades del desarrollo económico y social.
- Fortalecimiento productivo del estado ante la globalización.
- Articulación regional de la entidad con el resto del país.

En cuanto a la coordinación metropolitana. El plan se integra y se inscribe en un contexto regional, así como sus políticas y estrategias; tratando de fomentar la vinculación con las entidades vecinas del Estado de México, lo que requiere de la conjunción y coordinación de esfuerzos en materia de ordenamiento territorial principalmente con el Distrito Federal, con quien se comparte la zona metropolitana del valle de México.

Propone, consolidar la operación de la comisión metropolitana de asentamientos humanos, en el cual se integre un fondo metropolitano para la ejecución de las obras que demanda la problemática urbana entre el Estado de México y el Distrito Federal. Asimismo, se revisará el programa de ordenación de la ZMVM para integrar los planteamientos contenidos en este plan.

Es necesario recordar que el plan identifica dos grandes valles metropolitanos en el Estado de México: el Valle de Toluca y el Valle Cuautitlán- Texcoco. Éste último, no existe físicamente, pero por medio del concepto se identifican los municipios que están integrados al Distrito Federal y conforman parte de su área metropolitana; además es el que se considera en este trabajo.

En el caso del Valle Cuautitlán-Texcoco, el programa plantea la siguiente estrategia: en los centros de población que ya están conurbanos y en buena medida saturados, al oriente y poniente de la ciudad de México, que forman un continuo urbano, se promoverá un esquema de *ciudades dentro de la ciudad*, que fortalezca la mezcla de actividades compatibles, aumente las oportunidades de empleo y equipamientos, y contribuya a reducir las necesidades de transporte, así como incentivar la inversión en sectores intensivos en el uso de mano de obra y proceder a rehabilitar las zonas industriales existentes, principalmente en Chalco,

Ixtapaluca, Nezahualcóyotl y Texcoco en la parte oriente; mientras en Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Naucalpan y Tlalnepantla, se deberá promover una reconversión integral de sus instalaciones fabriles, dado el grado de obsolescencia de las mismas, e incentivar la inversión en el área de protección al medio ambiente y a la ecología, además de fortalecer su presencia en el sector de servicios financieros y no financieros.

Paralelamente, la estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo regional busca la integración del estado a través de la conformación de un sistema de enlaces constituido por circuitos, compuesto por vías troncales y corredores de desarrollo que permitan el encadenamiento productivo del estado, de la región centro y del país en su conjunto. Respondiendo a un esquema macroregional y de comunicación interestatal, al plantear la estructuración vial en buena parte de la megalópolis, lo que permitirá distribuir los grandes flujos carreteros hacia los 4 puntos cardinales, dando acceso a los principales ejes viales del centro del país, evitando la continuidad físico - espacial de las áreas urbanas y optimizando la vinculación económica entre los estados involucrados.

Al mismo tiempo, se identifican proyectos estratégicos de gran impacto económico y social para el desarrollo de la entidad, que por su nivel de complejidad implican integrar aspectos técnicos, financieros, jurídicos, administrativos y operacionales. Estos proyectos requieren la coordinación con diversos sectores de la administración pública y la concertación con otros niveles de gobierno, así como la participación social y privada. Aunque cabe mencionar que no se menciona algún proyecto específico, que implique coordinación o colaboración con el Distrito Federal.

Conjuntamente, la entidad se divide en doce regiones, en las cuales el municipio de Nezahualcóyotl se encuentra en la región IX, que incluye también a Ixtapaluca.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Finalmente, el programa hace referencia a los acuerdos indispensables para el desarrollo estatal en materia urbana. De tal forma que, indica que se debe avanzar en la coordinación entre los órdenes de gobierno con las siguientes gestiones.

Con las autoridades federales:

- Promover un programa nacional de descentralización, que comprenda el impulso a la infraestructura, equipamiento y servicios en regiones alternativas del país.
- Crear fondos de captación y apalancamiento de recursos para la región centro del país.
- Apoyar el desarrollo institucional de los gobiernos locales y fortalecer su capacidad de recaudación.
- Impulsar una reforma fiscal que grave los costos ambientales, con el fin de generar recursos para acciones de mejoramiento del ambiente.
- Crear un fondo federal para la descentralización, mediante el cual el gobierno federal asigne un porcentaje adicional de sus participaciones, de entre el 5% y 10% más, a proyectos de desarrollo urbano debidamente planeados, a condición de que los gobiernos estatales y municipales, así como los inversionistas, aporten por lo menos dos veces más que él.

Con las autoridades del Distrito Federal y entidades vecinas:

- Impulsar un programa regional de estructuración territorial de la región centro.
- Consolidar la infraestructura primaria de la región centro.
- Consolidar instancias de coordinación para el ordenamiento territorial de la región centro y la ZMVM.
- Revisar los convenios de suministro de agua con el Distrito Federal, para conseguir mejores condiciones para el Estado de México.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

- Ajustar gradualmente los precios de los servicios hasta sus costos reales, tomando en cuenta la situación de los grupos sociales de menores recursos.

Con las autoridades municipales:

- Coordinar y aplicar los planes municipales de desarrollo urbano.
- Celebrar convenios para el desarrollo de programas congruentes con el plan estatal y regional de desarrollo urbano.

Y por último, reconoce que en paralelo al fenómeno metropolitano, la ley general de asentamientos humanos y el código administrativo estatal, contemplan la posibilidad y la conveniencia de que los municipios se coordinen para aprovechar sus oportunidades y atender sus problemas urbanos, particularmente en el caso de los que se encuentran conurbados.

En el caso del programa urbano de Iztapalapa 1997, relaciona a la delegación con la ciudad, de acuerdo a su ubicación, ya que está situada al oriente del Distrito Federal y presenta una posición geográfica importante, debido a que es el punto de entrada y salida hacia el oriente y sureste del país, además de ser limítrofe con el Estado de México, lo que genera una interrelación de servicios, equipamiento, transporte y actividad económica cotidiana con los municipios de Nezahualcóyotl, Los Reyes-La Paz y Chalco Solidaridad.

Este documento, retoma algunos lineamientos derivados del programa general del DF para atender lo correspondiente a la delegación. De tal manera que se tienen algunos puntos importantes para la articulación de las acciones de gobierno en el contexto mega y metropolitano:

- Promover la elaboración de los programas parciales de las franjas de integración metropolitana de: Pantitlán-Nezahualcóyotl, Cabeza de Juárez-

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Nezahualcóyotl y Santa Martha-La Paz, con pleno respeto a las atribuciones del Distrito Federal y el Estado de México.

- Promover la creación de instancias ejecutivas de mecanismos de asociación, concesión o inversión mixta entre los municipios de Nezahualcóyotl, La Paz y Chalco Solidaridad del Estado de México y la delegación Iztapalapa, para atender problemas comunes a escala metropolitana: reservas territoriales, vivienda, equipamiento, prevención de desastres, desechos sólidos, etcétera.
- Promover la formulación del ordenamiento ecológico territorial y su incorporación en los programas delegacionales y parciales, especialmente en el suelo de conservación de la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella.

Profundizando un poco en el primer punto de las acciones, establece con claridad su importancia en el plano metropolitano; es decir, la delegación se estructura con sus áreas vecinas del Estado de México a través de las áreas de integración metropolitana, que concentran equipamientos de nivel regional y fortalecen el funcionamiento de conjunto de la ciudad, en este sentido se plantean algunos proyectos: a) Cabeza de Juárez -Nezahualcóyotl, que permitirá ligar la zona del proyecto del subcentro urbano, con la consolidación del corredor urbano, de la Av. Guelatao y su continuación con la Av. López Mateos; b) Santa Martha - La Paz, consolidando un corredor urbano desde El Salao hasta la Magdalena de los Reyes, a lo largo del trazo de la línea "A" del metro; y, c) Pantitlán - Nezahualcóyotl, permitiendo una mejor intercomunicación con Iztacalco y con la zona Norponiente del Estado de México.

El programa menciona además, su imagen objetivo como sigue: la delegación tendrá como función dentro del Distrito Federal, la de alojar zonas prioritariamente habitacionales de estratos medios y bajos, para lo cual debe mejorar los niveles de infraestructura y equipamiento urbano, en términos de la mejora y amplitud de la cobertura de los servicios educativos, particularmente en bachillerato y educación superior, de salud, culturales, recreativos, deportivos, de

asistencia social y de seguridad pública. Simultáneamente, alojará una importante parte de la planta industrial no contaminante de la ciudad, así como las zonas de abasto y servicios a nivel regional, (Central de Abastos y Pescadería, Central de Carga, Reclusorio Oriente y Penitenciaría de Santa Martha), para lo cual deberá mejorar el nivel de servicio de su red vial.

Considera que en la delegación, existen pocas posibilidades de expansión física, así que se propone la consolidación de su función concentradora de vivienda y de industria vecina, tratando de mejorar la intensidad de uso del suelo urbano y mejorando la vinculación del equipamiento regional que aloja. Agrega, que se debe atenuar el impacto que provoca el equipamiento de atención regional que se encuentra en la delegación y controlar el crecimiento de asentamientos en la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella.

Los objetivos generales que busca el programa son:

- Mejorar el nivel y calidad de vida de la población en el marco de una integración metropolitana equilibrada y mediante la concreción de las acciones temporales y territoriales que conforman el programa.
- Establecer un marco claro de actuación, con apego a la ley de desarrollo urbano del DF y a sus disposiciones reglamentarias, lo que de seguridad jurídica en la ocupación y utilización del territorio, fomentando el interés de la población por compartir la responsabilidad de construir un espacio viable.
- Cumplir los lineamientos del programa general de desarrollo urbano del DF.
- Aprovechar de mejor manera los recursos disponibles, contar con un amplio respaldo de la ciudadanía y mejorar la administración urbana en beneficio de las acciones públicas, sociales y privadas.
- Apoyar la generación de empleo, mediante la consolidación y creación de sectores y corredores urbanos, con mezcla de usos del suelo comerciales, de servicios y microindustrias, evitando actividades contaminantes y riesgosas.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

- Promover la concertación a través de la comisión metropolitana de asentamientos humanos, entre las autoridades de la delegación y las de los municipios de Nezahualcóyotl y La Paz, Estado de México, a fin de lograr una integración que mejore las condiciones de vida de la población en ambos territorios vecinos.

Asimismo, delimita algunas áreas de actuación, entre las que se encuentran las de integración metropolitana “E – 10” y “E – 11”. De los cuales se profundizará más adelante. Por otro lado, dicho programa identifica ocho instrumentos de ejecución con la finalidad de avanzar en la planeación, gestión y administración del desarrollo urbano, además se busca impulsar las políticas y estrategias que define el mismo documento. Los instrumentos son los siguientes: de planeación, de regulación, de fomento, de control, de coordinación, participación ciudadana y de asesoramiento profesional.

Profundizaremos solamente en dos: planeación y coordinación. En el caso de la primera, menciona que éstos instrumentos son las normas y procedimientos relativos a los planes y programas de desarrollo urbano, donde el programa general y los programas delegacionales son parte fundamental, de los mismos se derivan los programas parciales señalados dentro de la delegación. Y en caso del segundo, se plantea la creación de la comisión intersecretarial de coordinación interna y de la comisión intergubernamental para la coordinación metropolitana, con la finalidad de coordinar las acciones relativas a la planeación y gestión del desarrollo urbano en el Distrito Federal y en el valle de México.

En cuanto a Nezahualcóyotl, el plan de desarrollo municipal 1997 – 2000, define como su principal objetivo el fortalecer el sistema de planeación democrática con la participación de todos los sectores sociales. Señalando entre sus estrategias: coordinar los planes y programas del ayuntamiento, con sus similares del poder ejecutivo federal y estatal, así como promover la integración del municipio con la zona metropolitana correspondiente al Distrito Federal, para

convenir estrategias de solución a problemas comunes, además de alentar la inversión privada, tanto nacional como internacional en la modernización de los servicios e infraestructura urbana y comunicaciones.

Entre sus instrumentos se encuentra en bando municipal, la normatividad vigente y los convenios intermunicipales. En éste último, menciona que la gestión intermunicipal surge por razones prácticos y políticos, para aminorar las cargas administrativas y facilitar la vinculación de pequeños municipios.

Hace evidente la necesidad de una gestión intermunicipal, que haga frente el reto de unir esfuerzos y recursos de más de un gobierno municipal, con el propósito de alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la región. Siempre y cuando se respete la autonomía en la gestión de los ayuntamientos.

#### **4.5 Planeación y Coordinación entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl 1997 - 2003.**

Para poder explicar la coordinación en la fase de planeación entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl, no es posible omitir el contexto que enmarca el sistema de planeación y sus correspondientes documentos. Sin embargo, la existencia de éstos, no es determinante para la existencia de algunas formas de colaboración, porque ésta puede ser informal. No obstante, se mencionan algunos aspectos en cuanto a la coordinación en diferentes niveles de gobierno, que toman importancia ya que funcionan como guías para la toma de decisiones a nivel local.

A nivel federal, en los planes generales de desarrollo se establece la búsqueda del desarrollo integral de las ciudades, creando las condiciones que permitan su crecimiento tanto a nivel local, como regional y nacional. Para lo cual, se plantea una estrategia que permite la participación de los tres niveles de gobierno a través de acuerdos y convenios de colaboración entre entidades, gobiernos locales y dependencias a nivel federal; con la finalidad de incrementar el crecimiento económico del país, y al mismo tiempo, solventar las necesidades de

la población urbana, puesto que hay un constante incremento en la población y demandas, que requieren servicios básicos. Haciendo particular referencia, a la zona metropolitana del valle de México.

En cuanto a los planes de desarrollo urbano, destacan el papel predominante de la ZMCM en el sistema urbano nacional, lo cual exige fortalecer los mecanismos de coordinación para la definición de objetivos, políticas y acciones. Asimismo, se reconoce que la falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento.

De tal manera que, uno de sus principales propósitos es hacer converger las grandes orientaciones a nivel nacional, con las pretensiones locales y regionales. Con la intención de consolidar un sistema urbano, en *sinergia* con el desarrollo regional bajo condiciones de un desarrollo sustentable, así como de gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y de planificación y gestión urbana. Contando entre sus estrategias el diseñar, proyectar, promover, normar y articular, en el contexto del pacto federal, una serie de comisiones que permitan la colaboración de diversos actores en la construcción de zonas metropolitanas, competitivas y al mismo tiempo aptas para sus ciudadanos, sin que las diferencias y límites territoriales sean motivo para obstaculizar su desarrollo integral.

A nivel regional, el programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México (POZMVM), regula y da respuesta al creciente proceso de urbanización en el centro del país. Dando vida a la comisión metropolitana de asentamientos humanos (COMETAH), mediante un convenio acordado entre el Distrito Federal, el Estado de México y el gobierno federal. Dentro de sus primordiales objetivos, está el proponer instrumentos de planeación urbana para el desarrollo urbano en el valle de México.

Ofrece igualmente, una visión global del modelo de ordenamiento territorial; exponiendo y describiendo a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) como unidad funcional. Considera una visión de largo plazo para la orientación de las acciones que permitan la realización de un proyecto de ciudad. Además respeta las funciones de cada una de las esferas de gobierno, dejando las particularidades a cada uno de los actores que integran los distintos niveles de planeación, ya sean públicos o privados.

Algunos de los señalamientos principales, están contenidos en sus objetivos, entre los que se encuentran: elevar los niveles de calidad de vida de la población metropolitana (no los de una localidad o entidad específica), establecer lineamientos territoriales con el fin de que la inversión pública, sea coordinada y equitativa, y tratar de homologar los instrumentos existentes, así como desarrollar otros, para alcanzar una gestión urbana más participativa.

Una de las ventajas de tratar al fenómeno urbano de la capital, desde una perspectiva regional, es que comprende un espacio más amplio, pero se incluyen los límites político-administrativos y estatales, puesto que son claves para los fines de la planificación metropolitana. Y los gobiernos locales como Iztapalapa y Nezahualcóyotl, pueden contar con un documento que sirve de referencia para la toma de decisiones en materia urbana.

Es indispensable recordar, que el POZMVM distingue áreas que son susceptibles de urbanización, urbanizadas, no urbanizables, con potencial de reciclamiento, con potencial de desarrollo, de integración metropolitana y con potencial de mejoramiento. Y también define doce sectores, y de esta manera integrar políticas<sup>52</sup>. En dichos sectores son considerados tanto Iztapalapa y Nezahualcóyotl de la siguiente manera.

---

<sup>52</sup> Los doce sectores son: 1. Ciudad Central: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; 2. Corredor Centro Norte: Gustavo A .Madero, Ecatepec, Nezahualcóyotl norte, Tlalnepantla oriente, Tecámac y Tizayuca; 3. Metropolitano Norte: Villa del Carbón, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Tultitlán, Coacalco, Tultepec y Melchor Ocampo; 4. Metropolitano Poniente: Azcapotzalco, Naucalpan,

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

El sector seis, denominado “metropolitano oriente”, esta conformado por Iztacalco, Iztapalapa, Tláhuac, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, La Paz, y Valle de Chalco Solidaridad. Y dentro de sus principales políticas se encuentran las siguientes:

- Áreas no urbanizables. En Tláhuac se encuentra una zona importante de agricultura de riego.
- Áreas urbanizadas. Cuenta con políticas de reciclamiento, desarrollo, mejoramiento y de integración metropolitana.
- Con potencial de reciclamiento: a) Ejército Constitucionalista, b) Renovación, c) Luis González Obregón (las tres en Iztapalapa), d) Los Olivos, e) La Conchita Zapotitlán, y, f) Selene (éstas últimas tres en Tláhuac).
- Con potencial de desarrollo: a) El Salado, b) Cabeza de Juárez (en Iztapalapa - Nezahualcóyotl), c) Pantitlán – Nezahualcóyotl, d) Cabeza de Juárez – Nezahualcóyotl (ambas en Nezahualcóyotl), y, e) Nueva Atzacocalco - Xalostoc (en Ecatepec).
- Con potencial de mejoramiento: a) Santa Catarina en Iztapalapa.
- Áreas de integración metropolitana: a) Pantitlán-Nezahualcóyotl, b) Cabeza de Juárez-Nezahualcóyotl, c) Santa Martha-La Paz y, d) Tláhuac-Valle de Chalco.
- Áreas susceptibles de urbanización. Una parte del nuevo desarrollo de Ixtapaluca se prolonga al municipio de Chicoloapan.

El Norte del municipio de Nezahualcóyotl, se menciona en el sector dos, denominado “corredor centro Norte”, formado por: Gustavo A. Madero, Ecatepec,

---

Tlalnepantla poniente y Atizapán de Zaragoza; 5. Metropolitano Sur: Huixquilucan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Coyoacán; 6. Metropolitano Oriente: Iztapalapa, Iztacalco, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, La Paz, Tláhuac y Chalco Solidaridad; 7. Agropolitano Oriente: Ixtapaluca, Chalco, Tepetlaotoc, Chiautla, Papalotla, Acolman, Tezoyuca, Chiconcuac, Atenco, Texcoco; 8. Nuevo desarrollo Noreste: Otumba, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Temascalapa, Axapusco, Nopaltepec; 9. Agropolitano Norte: Tepetzotlán, Teoloyucan, Coyotepec, Zumpango, Nextlalpan, Jaltenco; 10. Nuevo Desarrollo Norte: Huehuetoca, Tequisquiác, Hueypoxtla, Apaxco; 11. Forestal Poniente: Jilotzingo, Isidro Fabela, Nicolás Romero; y, 12. Agropolitano Sur: Milpa Alta, Cocotitlán, Temamatla, Tenango del Aire, Ayapango, Tlalmanalco, Amecameca, Juchitepec, Ozumba, Atlautla, Ecatingo, Tepetlixpa.

Nezahualcóyotl norte, Tlalnepantla oriente, Tecámac y Tizayuca. Dentro de sus principales políticas se encuentran las siguientes:

- Áreas no urbanizables. En Tecámac se encuentra una parte del distrito de riego de Zumpango, así como el área de preservación de la Sierra de Guadalupe en Gustavo A. Madero, Ecatepec y al oriente de Tlalnepantla.
- Áreas urbanizadas. Tiene políticas de reciclamiento, desarrollo, mejoramiento e integración metropolitana.
- Las áreas con potencial de reciclamiento son: a) Guadalupe - Progreso Nacional, b) Panamericana - Vallejo Poniente (en la delegación Gustavo A. Madero), y, c) Ciudad interior, que abarca varias delegaciones, entre ellas Gustavo A. Madero.
- Las áreas con potencial de desarrollo son: a) Magdalena de las Salinas, y, b) San Juan Aragón - Ciudad Lago, en la delegación Gustavo A. Madero.
- Como área con potencial de mejoramiento esta: Cuauhtepac en Gustavo A. Madero.
- Las áreas de integración metropolitana son: a) Cocoyotes - Montañista (en la Gustavo A. Madero), y, b) Tlalnepantla oriente.
- Áreas susceptibles de urbanización. Tecámac y Chiconautlan, que forman parte del conglomerado regional del nuevo Teotihuacán.

En cuanto a la coordinación que se plantea en los planes a nivel estatal, es decir tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, en ambos programas generales de desarrollo se propone una orientación para el diseño de las políticas de servicios públicos básicos e indispensables en la ciudad; recurriendo a la planeación integral a mediano y largo plazo.

Sin embargo, en el caso del Distrito Federal, admite la autoridad limitada de las delegaciones, y aunque el marco legislativo vigente permite que emitan una opinión, formulen propuestas o puedan coordinarse, aún se nota una evidente subordinación en áreas sustantivas. De tal manera que un objetivo de éste

programa, es establecer un nuevo marco legal que favorezca la ampliación, el cumplimiento y la consolidación de los acuerdos y convenios de coordinación entre el Distrito Federal y los estados, tratando de impulsar mecanismos de coordinación metropolitana, con capacidad para asumir y dar seguimiento a las políticas en materia de desarrollo urbano, como la comisión metropolitana de asentamientos humanos.

En el caso del Estado de México, el plan reconoce como unidad territorial básica al municipio; y por consecuencia, la regionalización se delimita por uno o más municipios para configurar formalmente este espacio unitario, que al mismo tiempo algunas regiones están altamente integrados al Distrito Federal.

Dos son las grandes concentraciones urbanas, el conjunto de municipios conurbanos con el Distrito Federal y la zona metropolitana generada en torno a la capital estatal, Toluca. Por ello, una de sus estrategias es revisar los esquemas de coordinación intergubernamental entre los municipios, el estado y la federación; tratando de ordenar el crecimiento urbano vinculado al desarrollo regional. Como una de sus principales políticas se encuentra el fomento para el desarrollo de proyectos, con el propósito de conformar una megalópolis equilibrada ambientalmente, así como en infraestructura y servicios.

Entre sus estrategias, se encuentra el consolidar una imagen - objetivo de planeación urbana regional e inclusive metropolitana, con la participación de las entidades involucradas para el corto, mediano y largo plazos, así como tratar de canalizar recursos al suministro de servicios básicos e infraestructura urbana en coordinación con los ayuntamientos.

Además, agrega que la coordinación metropolitana debe asumirse con un enfoque estratégico, donde la relación con los gobiernos del Distrito Federal y los municipios, son la base de las políticas públicas regionales. Proponiéndose lograr un desarrollo armónico sustentable en los municipios metropolitanos y el Distrito

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Federal, en beneficio de la población y de sus actividades productivas; y consolidar la operación de la comisión ejecutiva de coordinación metropolitana como instancia bilateral y de la comisión de desarrollo metropolitano, para fortalecer la relación y coordinación intermunicipal y entre los municipios y el estado.

De tal forma, que el contenido de los programas urbanos correspondientes al Distrito Federal y el Estado de México, parecen manifestar la importancia de mantener canales de comunicación para conservar e incrementar el nivel de colaboración y coordinación, para planear el futuro del área metropolitana asentada en su territorio.

Los programas urbanos correspondientes al DF, establecen como uno de sus principales objetivos asumir la condición metropolitana de la ciudad y su función central en la megalópolis, apoyando una gestión coordinada y concurrente; propiciando el desarrollo de los instrumentos de planeación, regulación, fomento, control, coordinación, gestión social y participación ciudadana. Designando al gabinete de desarrollo sustentable como responsable de reorientar la coordinación del desarrollo del Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Los objetivos que persigue, envuelven al desarrollo integral y sustentable de tal manera que busca concertar acciones y proyectos de orden regional y metropolitano en materia de política hidráulica, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, con las autoridades de las entidades federativas y los municipios involucrados. Así, alude que para el ordenamiento del territorio a nivel metropolitano, es inevitable la participación de la federación, estados, delegaciones y municipios para promover programas y acciones para el desarrollo, que contengan instrumentos de coordinación y cooperación interinstitucional.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

También, enlista 12 franjas de integración metropolitana que requieren atención inmediata<sup>53</sup>. Cabe aclarar que algunas de éstas ya cuentan con programas de acciones prioritarias y otras están sujetas a análisis: Pantitlán - Nezahualcóyotl y Cabeza de Juárez - Nezahualcóyotl. Conjuntamente a las franjas de integración metropolitana, el programa reconoce los acuerdos convenidos en la comisión ejecutiva de coordinación metropolitana y los de la comisión metropolitana de asentamientos humanos.

De igual forma, los programas urbanos del Estado de México, son congruentes con los lineamientos y disposiciones de los diferentes niveles de planeación que conforman el sistema. Así, establece como sus objetivos apoyar la administración urbana con lineamientos y normas de aplicación general, orientar y den congruencia a los diferentes niveles de planeación y, fomentar la colaboración con las entidades federativas vecinas, en dicha materia. Para lo cual tratará de articular la región del estado con el resto del país, como una de sus estrategias.

En cuanto a los municipios conurbados al Distrito Federal, se promoverá un esquema de ciudades dentro de la ciudad, fortaleciendo la mezcla de actividades compatibles, aumentando las oportunidades de empleo y equipamientos; que contribuya a reducir las necesidades de transporte, así como incentivar la inversión en sectores intensivos en el uso de mano de obra y proceder a rehabilitar zonas industriales.

Una de sus importantes estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo regional, es buscar la integración de la entidad a través de la conformación de un sistema de enlaces, circuitos, vías y corredores de desarrollo que permitan el

---

<sup>53</sup> Cuajimalpa – Huixquilucan, Palmas – Tecamachalco, Tacuba - El Molinito, Azcapotzalco – Tlalnepantla, Tláhuac – Chalco, Cocoyotes – Montañitas, Ticomán - San Juanico, Nueva Atzacolco –Xalostoc, San Juan de Aragón -Ciudad Lago, Pantitlán – Nezahualcóyotl, Cabeza de Juárez-Nezahualcóyotl, Santa Martha - La Paz y Acueducto de Guadalupe -Las Palomas.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

encadenamiento productivo del estado, de la región y del país en su conjunto, y para los anteriores propósitos, divide al estado en regiones operativas<sup>54</sup>.

Para el municipio de Nezahualcóyotl (región IX, que incluye a Ixtapaluca) se proponen los siguientes proyectos, aclarando que su realización se llevará a cabo siempre y cuando se cuente con los recursos necesarios:

- Salud: un hospital en Nezahualcóyotl con 144 camas.
- Educación: Consolidación de instituciones de educación media superior. En Nezahualcoyotl e Ixtapaluca, y consolidación de una institución de educación superior en Nezahualcóyotl.
- Desarrollo económico: centros regionales de atención empresarial en Nezahualcóyotl.
- Procuraduría General de Justicia: una subprocuraduría y una agencia metropolitana del ministerio público, ambas en Nezahualcóyotl.

Además, el programa hace referencia a acuerdos precisos para el desarrollo urbano de la entidad. Se indicando como debería avanzarse en la coordinación entre los otros niveles de gobierno, con las autoridades del Distrito Federal y entidades vecinas, impulsándose un programa regional de

---

<sup>54</sup> Región I: Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Soyaniquilpan, Temascalcingo, Timilpan y San José del Rincón; Región II: Apaxco, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequisquiac y Zumpango; Región III: Acolman, Axapusco, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacan; Región IV: Coacalco, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Melchor Ocampo, Huehuetoca, Tepetzotlán, Tultepec, Tultitlan y Villa del Carbón; Región V: Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan, Nicolás Romero y Tlalnepantla; Región VI: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Jalatlaco, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec; Región VII: Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca; Región VIII: Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan; Región IX: Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl y Los reyes la Paz; Región X: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad; Región XI: Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonatico, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán; y, Región XII: Amatepec, Tejupilco, Tlatlaya y Lubianos.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

estructuración territorial de la región centro, al mismo tiempo que se tratará de fortalecer su infraestructura primaria. También se buscará la consolidación de instancias de coordinación para el ordenamiento territorial de la ZMVM, así como revisar los convenios de suministro de agua con el Distrito Federal. E internamente, se coordinará y aplicarán los planes municipales de desarrollo urbano, entre otros.

Finalmente a nivel local, la delegación de Iztapalapa se ubica en una posición importante como punto de entrada y salida hacia el oriente y sureste del país. Bajo tal circunstancia, su plan de desarrollo urbano propone entre sus acciones en el contexto metropolitano, promover la elaboración de los programas parciales de las franjas de integración metropolitana de: Pantitlán - Nezahualcóyotl, Cabeza de Juárez - Nezahualcóyotl y Santa Martha - La Paz, así como la creación de instancias ejecutivas como mecanismos de asociación, concesión o inversión mixta entre los municipios de Nezahualcóyotl, La Paz y Chalco Solidaridad y la delegación, con la finalidad de atender problemas comunes a escala metropolitana (reservas territoriales, vivienda, equipamiento, prevención de desastres, desechos sólidos, etcétera).

En cuanto a los proyectos, el de Cabeza de Juárez - Nezahualcóyotl, permitiría ligar la zona del subcentro urbano, con la consolidación del corredor urbano, de la Av. Guelatao y su continuación con la Av. López Mateos; y en cuanto al de Santa Martha - La Paz, éste consolidaría un corredor urbano desde El Salao hasta la Magdalena de los Reyes, a lo largo del trazo de la línea "A" del metro; finalmente el de Pantitlán - Nezahualcóyotl, permitiría una mejor intercomunicación con Iztacalco y con la zona Norponiente del Estado de México.

Este programa también tiene como objetivos generales, mejorar el nivel y calidad de vida de la población de la delegación mediante la concreción de las acciones temporales y territoriales que conforman el programa, y promover la concertación a través de la comisión metropolitana de asentamientos humanos,

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

entre las autoridades de la delegación y las de Nezahualcóyotl y La Paz, a fin de lograr una integración que mejore las condiciones de vida de la población en ambos territorios vecinos.

Asimismo, delimita algunas áreas de actuación, entre las que se encuentran las de integración metropolitana "E – 10" y "E – 11". La primera, denominada Pantitlán - Nezahualcóyotl incluye colonias de Iztacalco e Iztapalapa, y se ajusta en Iztapalapa al polígono comprendido por Anillo Periférico, Revolución, Av. Central, Julián de los Reyes y Av. Texcoco (23 has), dentro de ésta zona se podrán aplicar las normas específicas y acuerdos que se definan, para lograr una mejor integración entre el Estado de México y el Distrito Federal. Y la segunda, llamada Cabeza de Juárez - Nezahualcóyotl se ajustó en Iztapalapa y está delimitado por Ignacio Zaragoza, Av. México, Lanceros de Oaxaca, Batallón de Zacapoaxtla, Guelatao, Enrique Contel, E. Azcárraga, Gral. Fco. Leyva, Avenida Texcoco, Manuel Lira El Fuerte y Enna (70 has), (entorno de los corredores Carlos Bonilla y Calzada Ignacio Zaragoza).

En el caso de Nezahualcóyotl, el plan de desarrollo municipal 1997 – 2000, define como su principal objetivo el fortalecer el sistema de planeación democrática con la participación de todos los sectores sociales. Señalando entre sus estrategias: coordinar los planes y programas del ayuntamiento con sus similares del poder ejecutivo federal y estatal, así como promover la integración del municipio con la zona metropolitana del Distrito Federal para convenir estrategias de solución a problemas comunes, además de alentar la inversión privada, tanto nacional como internacional en la modernización de los servicios e infraestructura urbana y comunicaciones.

Hace evidente la necesidad de una gestión intermunicipal, que haga frente el reto de unir esfuerzos y recursos de más de un gobierno municipal para la satisfacción de las necesidades básicas de la región. Siempre y cuando se respete la autonomía en la gestión de los ayuntamientos.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Una vez expuesto lo anterior, y en base en la información descrita, la delegación de Iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl se encuentran al oriente de la Ciudad de México; la primera, con 1.8 millones de habitantes aproximadamente y tiene una superficie de 124.46 km<sup>2</sup>. Por su parte, el municipio cuenta con una superficie de 62.44 km<sup>2</sup> y una población cercana a los 1.3 millones de habitantes; ambas comparten una línea colindante de aproximadamente ocho kilómetros, siendo el principal punto de referencia la avenida Texcoco.

Ambas demarcaciones como integrantes de la ZMVM, han sufrido de migraciones a través de los años, basta recordar las cifras del INEGI que señalan que alrededor de 25% de su población nació en otra entidad del país. Lo anterior provocó que ambas cuenten con la mayoría de su territorio urbanizado. Además, la mayor parte de sus habitantes trabajen fuera de la delegación o el municipio, por lo que cuenta con una población flotante bastante abundante, que tiene que transportarse diariamente para trabajar o estudiar a áreas más céntricas. Denotando la falta de oportunidades dentro de su territorio para poder desarrollarse sin tener que desplazarse.

Las acciones de los servidores públicos, han estado enfocadas a trabajar para solucionar los problemas que comparten, principalmente los sociales como la delincuencia, falta de seguridad y pobreza; sin embargo, también existen los problemas en cuanto infraestructura y servicios urbanos, a los cuales se centrará la siguiente parte.

La delegación Iztapalapa cuenta con la dirección general de servicios urbanos y de obras, y la dirección general de desarrollo urbano, las cuales trabajan a través de las siete direcciones territoriales en las que se divide la delegación. Las principales actividades de éstas direcciones son: la primera, dirige la planeación y operación de los servicios de limpia, alcantarillado y desazolve, agua potable y operación hidráulica, opera los programas y trabajos de protección civil, además da una prestación de servicios al público y de mantenimiento que

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

fueran solicitados por la comunidad; mientras que la segunda, planea, organiza y coordina los programas operativos en materia urbana de obras viales y desarrollo urbano, expide licencias para obras, mantiene los inmuebles a cargo de la delegación, recupera los parques y jardines, dá mantenimiento a los servicios de alumbrado público, así como programa y ejecuta actividades de bacheo y carpetas asfálticas.

Las direcciones territoriales que tienen colindancia con el municipio de Nezahualcóyotl son, la de Cabeza de Juárez y Ermita Zaragoza. Ambas tienen la responsabilidad de dar mantenimiento a la infraestructura urbana, como la jardinería, poda de árboles, reparaciones menores, recolección de basura y cascajo y, obra civil en su entorno.

Por su parte el municipio de Nezahualcóyotl, cuenta con la dirección de desarrollo urbano y obras públicas y la dirección de servicios públicos. La primera, formula y conduce las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, dentro de la jurisdicción territorial municipal; así como del cumplimiento de los programas de obra pública, otorga permisos para la ejecución de obras e instalaciones que tengan acceso a la infraestructura vial local o en propiedad privada, supervisa las obras públicas, es responsable de construir y mejorar la obra de infraestructura y equipamiento urbano municipal, controla el desarrollo urbano municipal, supervisa los asentamientos humanos y otorga las licencias de construcción a los particulares, entre las principales.

La segunda planea, realiza, supervisa, controla y mantiene los servicios públicos municipales de: limpia, tratamiento y disposición de residuos sólidos, alumbrado público, calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, panteones, embellecimiento y conservación del municipio. Ambas podrán coordinarse con el gobierno del estado o con otros municipios o entidades para mayor eficacia.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

La colaboración que ha existido entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl ha sido de carácter informal, puesto que a pesar de haber reuniones frecuentes en las cuales participan el delegado y el presidente municipal, nunca ha habido algún tipo de convenio o acuerdo donde se establezcan bases de responsabilidades y temporalidad, para que ambos mejoren la imagen urbana, tratando de brindar servicios con mayor eficiencia. Lo anterior, a pesar de que ambas tienen proyectos en los cuales se involucran mutuamente, pero al parecer, sin planearlos conjuntamente, lo cual hace evidente el desconocimiento de algunos de los aspectos más importantes que incluyen sus respectivos sistemas de información y planeación.

La coordinación sólo se limita a una cooperación *voluntaria o informal*, por parte de ambas partes, para la prestación de algunos servicios específicos, como es la recolección de basura. Por ejemplo, en el caso de mejorar la imagen urbana en el camellón de la Avenida Texcoco, ambas partes acordaron de forma verbal mejorar la imagen de ésta arteria colaborando mutuamente. Este acuerdo consistía en que la delegación pusiera el material y el municipio la mano de obra y, ambos se turnarían su mantenimiento.

De ésta manera, de 1997 a 2003, sólo han existido acuerdos informales de colaboración, muchos de los cuales quedaron totalmente en el abandono debido a que no representaban ninguna obligación para las administraciones. Las dificultades que existen para poder formalizar una coordinación con un mayor impacto y obligaciones, se encuentran en la falta de recursos, principalmente en el municipio y por la existencia de un proceso largo, por parte de la delegación.

Además, los acuerdos informales fueron utilizados políticamente, ya que fueron manipuladas dichas necesidades de coordinación como botín político. Entonces no hay ningún avance en este sentido, ya que depende la solución de este problema de la voluntad del gobierno, omitiendo totalmente su responsabilidad de mejorar las condiciones de la ciudad en esta zona.

Un aspecto rescatable, es que los acuerdos informales para solucionar problemas muy concretos acrecentaron la posibilidad de que en futuras administraciones se vuelva una colaboración formal, debido a la presión que significaría, el dejar de colaborar para satisfacer las necesidades de una zona. Dicha influencia viene de las organizaciones de la sociedad afectada, por la carencia de servicios de calidad en esta franja de la ciudad.

#### **4.6 Propuesta de Mejoramiento de las RIG's en Iztapalapa y Nezahualcóyotl.**

Es necesaria la aclaración, de que una propuesta enfocada a mejorar la planeación y las relaciones intergubernamentales entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl, que no incluya una visión general de la megalópolis de la ciudad de México, será limitada, por lo tanto se plantea una propuesta integral en cuanto al desarrollo de la urbe, y posteriormente, se agregan algunos puntos de vista con el propósito de perfeccionar la relación existente entre ambos gobiernos locales. No obstante, es fundamental aclarar que la consolidación de una planeación urbana para la región central, no es determinante para el perfeccionamiento de su colaboración, al contrario, debe de ser un proceso simultaneo, que inclusive ayude a consolidar la administración metropolitana.

Para el óptimo desarrollo de ésta urbe, debe existir una metropolización de la planeación, en la cual todos los gobiernos involucrados participen equitativamente en la creación o formulación de un plan maestro que guíe el desarrollo urbano de cada una de las localidades. Siendo una forma de garantizar la viabilidad de crecimiento y desarrollo económico, político, social y cultural, de la segunda región urbana más grande del mundo.

La utilización de herramientas, como la planeación prospectiva y estratégica, debe ser impulsada desde los gobiernos locales, asumiendo una participación propositiva y abierta, ya que las condiciones deficientes de la

infraestructura y de algunos servicios urbanos, requieren de administraciones públicas coordinadas, eficaces y flexibles.

La identificación del sistema urbano nacional en los próximos años (a cinco, diez, quince, treinta y cincuenta, por ejemplo), así como el conocimiento de sus características socioeconómicas y culturales, ayudarán a vislumbrar el impacto que tiene el desarrollo urbano en el crecimiento nacional, siendo un factor más, en la formulación del plan nacional de desarrollo, puesto que será una fuente de información y mapa socioeconómico, que utilizado eficazmente, puede auxiliar en el combate de problemas concretos como la pobreza urbana y al mismo tiempo, plantear proyectos de desarrollo en zonas no urbanas, que se apoyen para su desarrollo, en las áreas urbanas continuas. Ya que inclusive, reflejará posibles oportunidades de inversión, expansión y desarrollo de mercados.

Reconocer a la parte central del país, como una región megalopolitana, policéntrica e interdependiente, dentro del sistema urbano nacional, extendida en diferentes unidades político - administrativas e integrada como subsistema urbano o nodo de desarrollo latinoamericano, en la economía global; fortalecería la toma de conciencia de esta realidad urbana en la clase gobernante, que a su vez fomentaría en la ciudadanía, un sentimiento de pertenencia no sólo a su colonia o barrio, sino a la gran metrópoli, lo que animaría al cuidado de la ciudad por todos.

Dentro del escenario anterior, sobresalen dos instrumentos de la administración pública, con la intención de solucionar los problemas públicos de la megalópolis: la planeación y las relaciones intergubernamentales.

El primero, se ha venido practicando de forma tradicional en los últimos años, debe de ser complementada con características que respondan a la realidad urbana. La planeación prospectiva debe utilizarse para diseñar la visión de ciudad que se requiere en 20, 30 y/o 50 años, y de esta manera comenzar a crear las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos. Por su parte, la planeación

estratégica, auxiliaría a las instituciones públicas ha rediseñar los modelos organizacionales de la administración pública, con el fin de cumplir las metas trazadas, adaptando instrumentos que fomenten y consoliden la participación ciudadana, principalmente de la clase desfavorecida económicamente.

El segundo, las relaciones intergubernamentales, deben adquirir dentro y entre los gobiernos municipales, delegacionales, estatales y federal, una condición estratégica dentro de su estilo de gobierno, asumiendo que ningún nivel de gobierno está por encima de otro, sino que tiene que ponderarse la colaboración en la formulación del plan y definición de objetivos, estrategias y criterios; comprometiendo no sólo buenas intenciones, sino participando activamente con presupuesto para su cumplimiento. Estas relaciones además, deben estar caracterizadas por el alto nivel de intercambio de información, tecnología y capacidad de ejecutar acciones conjuntamente.

La creación de un plan maestro para la región urbana, debe incluir la participación de la ciudadanía, pero no con una consulta posterior al diseño de las medidas a tomar, sino que le corresponderá a cada uno de los gobiernos locales, fomentar y abrir los espacios que marca la legislación correspondiente, para escuchar e incluir las propuestas de la sociedad organizada, organizaciones sociales y ciudadanos interesados en la configuración de su ciudad. Lo anterior es esencial, si se quiere alcanzar éxito en la gestión y políticas públicas, diseñadas para la configuración de una ciudad indemne.

Un aspecto ligado a lo anterior, involucra la participación activa de los representantes populares de la sociedad, de tal manera que las cámaras integradas por los legisladores, trabajen no solamente enfocándose a mejorar los mecanismos de la administración pública, sino también escuchando a la sociedad y materializando cambios prácticos, creando las condiciones para una evolución política y social de la ciudad, en la cual trabajen los gobernantes, los ciudadanos, agentes económicos y organizaciones sociales y culturales, coordinadamente.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Bajo el argumento anterior, la participación de delegaciones y municipios conurbados, como Iztapalapa y Nezahualcóyotl, será de primordial importancia. Ya que su colaboración, hasta ahora informal, podría sentar los antecedentes de una cooperación duradera, ya que responden a necesidades muy concretas de la sociedad y se están materializando en resultados dentro de la franja conurbada. El aumento de reuniones conjuntas con el propósito de detectar oportunidades de participación mutua para solucionar problemas comunes, puede propiciar una práctica permanente de contribución, que seguramente con el tiempo se formalizara, e inclusive pudiera servir como modelo a seguir por otros gobiernos.

Las áreas de planeación, desarrollo urbano, obras públicas, servicios urbanos y otras relacionadas, pertenecientes a Iztapalapa Y Nezahualcóyotl, han estado reuniéndose en los últimos años para tratar problemas que parecen muy sencillos, aunque el análisis y estudio de los problemas que afectan a comunidades vecinas pertenecientes a ésta franja conurbada, deben de programarse con una continuidad que permita un acercamiento que ofrezca un mayor grado de aprovechamiento, y de esta manera, los asuntos puedan ser considerados en la agenda de gobierno de ambas administraciones y se integren en los presupuestos anuales.

De tal forma que el escalonamiento de dichas acciones, se conviertan en acuerdos duraderos y permanentes que les permitan generar un antecedente de colaboración que contiene información, y ésta, sea retroalimentada en el momento de que ambas estén realizando su programa o plan de desarrollo urbano. Lo anterior, se considera un paso vital para que exista un encadenamiento entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl, y de éstos con sus demás vecinos. Propiciando un efecto de cooperación en la cual se adhieran tanto el gobierno del Distrito Federal, como el del Estado de México; creando las condiciones para la formalización no solamente de acuerdos, sino de la región urbana del centro del país, en la cual, la participación de los gobiernos locales será la más importante.

## PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

La visión que posean tanto Iztapalapa como Nezahualcóyotl, acerca de su ubicación, no solamente dentro de su entidad o del área metropolitana, sino inclusive de la región urbana, ayudará a conocer que numerosas dificultades que se presentan en sus territorios, se pueden atender desde una perspectiva metropolitana y coordinadamente con otros gobiernos; aunque también tendrán que asumir su propia responsabilidad.

De tal forma, que la realización del programa urbano, en el caso de Iztapalapa, y la formulación del plan de desarrollo urbano en Nezahualcóyotl, considerarían un marco metropolitano de acción, en el cual se incluirían las acciones conjuntas no únicamente entre ellos, sino de cada uno con sus respectivos vecinos, logrando una evolución en materia de planeación, que beneficiaría a su población en un corto plazo, y al bienestar de la megalópolis a largo plazo.

Resumidamente, la colaboración de Iztapalapa y Nezahualcóyotl para auxiliarse y cooperar, sería de gran trascendencia dadas las condiciones de su realidad urbana. Sus correspondientes administraciones públicas explorarían nuevos modelos de gestión y planeación, bajo los cuales, además de incluir a la población, se apoyaría en acciones concretas aunque factibles, contando con una amplia visión de sus objetivos en materia urbana que orientarán la toma de decisiones a nivel local, estatal, metropolitana, megalopolitana y regional.

CONCLUSIONES

**CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

El fenómeno de la urbanización en México y su configuración espacial, no ha contado con un patrón o modelo de crecimiento claramente definido, debido a la falta de *intervención* por parte del gobierno, siendo una más de las causas de la existencia de desigualdad social y económica existentes en las ciudades. Tal situación, desencadenó inicialmente fenómenos como la migración del campo a la ciudad y posteriormente: explosión demográfica, comercio informal, desempleo, delincuencia, pobreza urbana, corrupción y una evidente dualidad intrametropolitana; y claro esta, un rezago en la prestación de servicios públicos. Variables que han obstaculizado el desarrollo deseado de la urbe.

La ubicación geográfica e histórica del Distrito Federal en la región central del país, le ha otorgado ventajas que ha aprovechado por años. Esta situación coloca al gobierno de la ciudad como el principal actor para el desarrollo de la zona metropolitana, de ahí la importancia de las medidas que tome, ya que éstas tienen y tendrán un impacto directo en la configuración de la megalópolis que ha estado consolidándose.

Por otro lado, el Estado de México y su ubicación cercana al Distrito Federal, le ha servido para desarrollar zonas industriales importantes en su territorio, o bien en la zona norte de la metrópoli. Sin embargo, lo anterior ha sido motivo para ser objeto de múltiples y continuas migraciones de personas que vienen de todo el país y su consecuente establecimiento en el estado, que por cierto, no ha tenido otro patrón de expansión que el que marca el crecimiento económico de la entidad. Lo cual la ubica como la entidad más poblada, pero al mismo tiempo con serias deficiencias en el suministro de servicios urbanos.

Así, la administración urbana del área metropolitana que impulsa el crecimiento de la región en su conjunto, depende de una serie de acuerdos entre municipios, delegaciones, entidades y legislaturas; las decisiones que se toman en materia de planeación, definen y definirán *hacia dónde va la ciudad en su*

## CONCLUSIONES

*conjunto*, e indirectamente influye en el sistema urbano nacional. Éste último con un impacto directo en el desarrollo económico del país.

La creciente interdependencia entre el Distrito Federal y el Estado de México, obligó a ambas administraciones a diseñar los instrumentos operativos capaces de resolver problemas comunes, mientras no perjudiquen sus propios intereses. Así, la existencia de comisiones metropolitanas como espacios de estudio y análisis de las características que envuelven el fenómeno megalopolitano, que suscitan a la realización de programas para la zona urbana que comparten, se volvieron indispensables para la generación de criterios focalizados a alcanzar un crecimiento congruente con las demandas actuales de la sociedad metropolitana. Ello fomentó un continuo intercambio de información y relaciones entre los funcionarios públicos de ambas entidades y el gobierno federal, aunque sin ninguna representación directa de las delegaciones o municipios.

Además, la respuesta de los poderes públicos hacia este tipo de fenómenos, debe de ser integral y con acciones complementarias. Es decir, la planeación como instrumento de la administración pública debe de hacerse no sólo entre las entidades federativas y el gobierno federal, sino con la contribución de los municipios y delegaciones, e inclusive con la participación de los legisladores de ambas entidades. Es más, se debe incluir a los sectores involucrados en el desarrollo nacional, desde empresas transnacionales y pequeños gremios, hasta organizaciones sociales, culturales, laborales, educativas, entre otras tantas que interactúan con un relativo peso en el desarrollo de la ciudad.

La importancia de la participación de los gobiernos locales, como Iztapalapa y Nezahualcóyotl, radica en la función que cumplen para incrementar el nivel de vida de la población. Las acciones que implementen dentro de sus respectivos territorios deben estar sustentadas preferentemente en la participación ciudadana,

## CONCLUSIONES

organizada o no organizada; ya que es la única fórmula que incrementa las probabilidades de resolver los problemas con relativo éxito: por la legitimidad que le imprime al proceso de planeación.

Los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el marco jurídico, deben encontrar su aplicación práctica en la capacidad que tengan los gobiernos locales para su funcionamiento óptimo. De esta manera, las demandas de la sociedad encuentran eco, gracias a la recolección de las mismas por parte de los gobiernos locales, que por medio de vías institucionales, pueden ser consideradas en la planeación que se realiza a nivel estatal o regional. Por lo tanto, la inclusión de los municipios o delegaciones en la planeación a nivel estatal y federal, aumenta la capacidad de que dicho instrumento dé resultados apegados a las insuficiencias que existen a nivel nacional, regional, estatal y local.

El que la delegación Iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl, asuman una posición de responsabilidad dentro del área metropolitana, implica una participación más activa y con mayor autonomía, en la definición de los objetivos, metas y estrategias, que necesariamente deben incluir los criterios o líneas generales que orientan a la planeación integral metropolitana; y de ésta manera, ya no estarán sujetos a la ejecución de decisiones coordinadas por los gobiernos estatales y federal, sino que serán actores activos dentro del proceso. Aunque para conseguir ello, es indispensable que ambas identifiquen mutuamente espacios y oportunidades de colaboración para incrementar su peso en la definición de estrategias y proyectos a nivel metropolitano y local.

De esta forma, la perspectiva que surge, indica que una de las mejores formas de coordinar el desarrollo urbano de una metrópoli y su planeación, necesariamente implica la utilización por parte de todos los niveles de gobierno de las relaciones intergubernamentales, como instrumento de la administración pública para conseguir acoplamiento en las decisiones que se tomen. Dicha herramienta, es la única que responde a las circunstancias actuales para

## CONCLUSIONES

conseguir coordinación y coherencia entre lo que se propone, se planea y se ejecuta en materia urbana, en un contexto de federalismo y pluripartidismo. Bajo el argumento anterior, *la política*, juega un papel primordial para alcanzar acuerdos permanentes y duraderos de manera formal.

En cuanto a la coordinación entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl, se puede afirmar que sí hubo una colaboración para resolver problemas concretos. Sin embargo, ésta fue con acuerdos informales y una cooperación no institucionalizada, que dependió de la voluntad tanto del presidente municipal como del delegado. Aunque con la mejor intención de resolver aspectos visibles para una mejoría en la infraestructura urbana, en donde el único beneficiado es el ciudadano que habita esta zona. No obstante, hay un distanciamiento entre los objetivos que se plantearon en el programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México con los funcionarios de la delegación y el municipio, para la materialización de algunos proyectos importantes para ambos, tanto a nivel local como metropolitano.

Se puede asumir que la hipótesis de esta investigación fue cierta. Primero, el crecimiento de la población en la Ciudad de México no fue planeado, provocando una mancha urbana que ha crecido sin ningún modelo definido: tal fenómeno debido a varios factores, tales como la planeación normativa poco efectiva y la inexistencia de un sistema urbano nacional equilibrado; creando las condiciones para el sobrepoblamiento de la capital del país, que junto a la falta de descentralización política – administrativa, económica, social y cultural que por años ha existido, han dando pauta a la formación de zonas conurbadas fuera de sus propios límites políticos, facilitando la formación del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

Segundo, el sistema actual de planeación tradicional, ha restringido el uso de técnicas distintas como la planeación prospectiva y estratégica, limitando la utilización de éstas para lograr objetivos a largo plazo. Además, el

## CONCLUSIONES

aprovechamiento de las relaciones intergubernamentales para resolver problemas comunes, se ha basado en la normatividad existente, omitiendo totalmente *al arte de la política* para alcanzar acuerdos permanentes, que bien podrían institucionalizarse con el tiempo.

Una de las principales consecuencias de lo anterior, ha sido una pobre e ineficiente prestación de servicios básicos en la zona conurbada, provocado en parte por la falta de utilización de la planeación y relaciones intergubernamentales más allá de lo que establece el marco normativo. Acentuando en áreas, como la formada por Iztapalapa y Nezahualcóyotl, una escasa planeación sistemática para brindar servicios públicos urbanos en cantidad y calidad.

La hipótesis anterior, evidencia una coordinación con un grado de incertidumbre que no garantizan su continuidad; ya que es parcial y depende de voluntades que vulneran la institucionalización; causando a su vez, dificultades para metropolitanizar sus problemas. Una de las consecuencias de ello, es la desconfianza de los actores económicos para invertir en ésta franja, entorpeciendo la pretensión de mejorar las condiciones de vida en ella.

Es fundamental señalar que las relaciones intergubernamentales de carácter informal, que se generan entre la delegación y el municipio, pueden ser un buen inicio para que los encargados del desarrollo urbano de ambas administraciones, puedan aprovechar esta técnica administrativa muy importante para resolver problemas comunes, ya que facilita la definición de problemas compartidos. Siendo un ejemplo, que facilitará la colaboración al momento de planear y destinar recursos por parte de otras instancias como la estatal o federal, aprovechando al mismo tiempo los canales de participación ciudadana que fortalezcan éste proceso.

Es necesario aclarar que la calidad urbana de la región, debe de estar por encima de la imagen de modernidad que pueda ofrecer, ya que el mejor producto

## CONCLUSIONES

que puede ofrecer la metrópoli, es ella misma. Hay que evitar que las políticas urbanas tiendan a vender a la ciudad a costa de agudizar la desigualdad social, provocando que se conviertan en un complejo mal articulado de fragmentos, en vez de crear, una megalópolis constituida por espacios de vinculación entre todos los que la integran.

El papel y objetivo del planificador no es crear solamente el modelo formal de la imagen física y ambiental de la metrópoli para un determinado plazo, sino definir cual es la forma en que las autoridades locales y los ciudadanos, participarán en la generación de iniciativas y en la gestión de su propio espacio. Dando paso a los administradores públicos y politólogos, de participar activamente en la reconfiguración de la ciudad.

Las principales responsabilidades recaen en todos: el papel regulador del Estado, en las oportunidades que genere el mercado, la postura que adopten los gobiernos, las herramientas que utilice la administración pública, la habilidad y creatividad de los funcionarios públicos y el grado de participación de la ciudadanía, de tal forma, que la planeación urbana sea una guía consensada para alcanzar un pleno desarrollo urbano sostenible y asentado en el sistema urbano nacional; impulsando al mismo tiempo, el desarrollo y crecimiento de sociedad mexicana.

Por último, es importante mencionar el significado de *la ciudad*, ya que no es solamente una aglomeración de personas o centro de producción, ni mucho menos una consecuencia más de la evolución del hombre, es una plataforma artificial que sirve para el desarrollo humano del individuo en sociedad y espacio de integración plural de nuestra civilización. Y depende completamente de cada uno de nosotros decidir su futuro, puesto que es el nuestro. La planeación y las relaciones intergubernamentales son solamente instrumentos que perfeccionan nuestro estilo de vida; no obstante, la capacidad de desarrollo obedece más bien a la convicción consciente de superación de cada uno de sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balbo, Marcello, Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Compiladores). “La Ciudad Inclusiva”. Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. 2003.
- Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad”. Ed. Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1994.
- Bobbio Norberto, “La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político” Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1987.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. “Origen y Fundamentos del Poder Político” Ed. Grijalbo, México D. F. 1996.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. “Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información”. Editorial Taurus. Madrid España. 2002.
- Castells, Manuel. “La Cuestión Urbana”. Ed. Siglo Veintiuno. México D. F. 1999.
- Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las ciudades, Estambul, Turquía. “Comité preparatorio de México para la conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las ciudades, Hábitat II, informe nacional”. 1996.
- Consejo Nacional de Población. “Escenarios demográficos y urbanos de la ZMCM 1990 – 2010, síntesis” Ed. CONAPO, México D. F., 1998.
- Consejo Nacional de Población. “Distribución Territorial de la Población” Ed. CONAPO, México D. F., 1998.
- Cornelius, Wayne A. “Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México y la Política”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1986.
- Deil S. Wright. “Para Entender las Relaciones Intergubernamentales”. Fondo de Cultura Económica. México D. F.
- Eibenschutz Hartman, Roberto (Coordinador), “Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México”. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. Ed. UAM – Xochimilco, México D. F. 1999.
- Ferrari Marchioni, Rita Ma. “Planeación del Desarrollo en México” Ed. Universidad Abierta.
- García Canclini, Néstor (Coordinador). “Reabrir Espacios Públicos” Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Plaza y Valdés. México D. F. 2004.

- Garza Villarreal, Gustavo. "La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio". Ed. Colmex y el Gobierno de la Ciudad de México. México D. F.
- Garza Villarreal, Gustavo. "La Urbanización de México en el Siglo XX". Ed. El Colegio de México, México D. F. 2003.
- Garza Villarreal, Gustavo. "Una década de planeación urbano – regional en México 1978 – 1988". Colmex 1989.
- Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública". Ed. Harla Harper and Row Latinoamericana, México D. F. 1985.
- Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Ed. Fontomara, México D. F. 1986.
- Graizbord, Boris y Garrocho, Carlos. "Sistemas de Ciudades: Fundamentos Teóricos y Operativos". Ed. El Colegio Mexiquense A.C. Estado de México, México 1987.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Cuaderno Delegacional: Iztapalapa", Ed. INEGI, Aguascalientes Ags. México, 2001.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Cuaderno Municipal: Nezahualcóyotl", Ed. INEGI, Aguascalientes Ags. México, 2000.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Síntesis de Resultados", XII Censo General de Población y Vivienda. Ed. INEGI, Aguascalientes Ags. México, 2001.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Síntesis de Resultados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", XII Censo General de Población y Vivienda. Ed. INEGI, Aguascalientes Ags. México, 2002.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. "Planeación y Desarrollo. Una visión a futuro". Ed. Plaza y Valdez. México D. F. 1997.
- Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Compiladores). "Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe". Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. 2003.
- Perló Cohen, Manuel (Compilador). "La Modernización de las Ciudades en México" Ed. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México D. F. 1990.
- Rosique Cañas, José Antonio "Problemas de Gestión y Gobierno Metropolitano en la Ciudad de México" Tesis de maestría. UNAM – ENEP Acatlán. México D. F. 2003.

- Sánchez González, Juan José. "La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio". Ed. Plaza y Valdez y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, México D. F. 2001.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México 1917 – 1985". Fondo de Cultura Económica. México D. F. 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Sistema Nacional de Planeación. Antecedentes de la Planeación en México, Desarrollo y Política Regional". México 1980.
- Unikel, Luis. et al. "El Desarrollo Urbano de México". Ed. Colmex. México D. F. 1976.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea". Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, Edo. Méx. 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal". Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, Edo Méx. 1994.
- Ziccardi, Alicia y Navarro, Bernardo (Coordinadores) "Ciudad de México: retos y propuestas para la Coordinación Metropolitana" Ed. UAM – Xochimilco, México D. F., 1995.
- Ziccardi, Alicia (Coordinadora) "Planeación Participativa, en el Espacio Local: Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal" Ed. Posgrado en Urbanismo, Instituto de Investigaciones Sociales y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. México D. F. 2003.

## **HEMEROGRAFÍA**

- Aguilar, Adrián Guillermo. "La política urbano – regional en México 1978 – 1990, la ausencia de bases conceptuales más rigurosos". En revista Estudios Demográficos y Urbanos. V.6 no. 2, mayo – agosto, 1991. pp. 283 - 311.
- Cedeño del Olmo, Manuel. "Planteamientos sobre metodología regional. Posibilidades interdisciplinarias en torno a la acción pública y el Estado". En El Desarrollo Regional en México, antecedentes y perspectivas. Ed. Amecider, Universidad Autónoma de Querétaro e IIE de la UNAM. México 1996. pp. 117 - 130.

- Celecia, John. "Desarrollo sostenible y ciudad: más allá del virtuoso discurso". En revista Ciudades. Núm. 37 enero - marzo 1998. pp. 12 - 25.
- Garza Villarreal, Gustavo. "El Desarrollo Urbano en México: diagnóstico y perspectivas". En Revista Interamericana de Planificación. V. 10 no. 37, mayo 1976. pp. 9 - 16.
- Gutiérrez, Juan José. "Planeación Estratégica en Ciudades". En Revista Ciudades. Núm. 42, abril - junio 1999. pp. 7 - 11.
- Lomnitz, Claudio. "La Construcción de la ciudadanía en México". En Revista Metapolítica. V 4, núm. 15, julio – septiembre 2000. pp. 128 - 149.
- Morales, Miguel A. "Consideraciones generales sobre la Planificación urbano – regional en América Latina". En Revista Interamericana de Planificación. V. 10 no. 37, mayo 1976. pp. 78 - 91.
- Unikel, Luis "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México". En Revista Interamericana de Planificación. V. 10 no. 37, mayo 1976. pp. 54 - 72.
- Unikel, Luis. "La Dinámica de Crecimiento de la Ciudad de México". En revista El Mercado de Valores. Abril de 2000, año LX, Nacional Financiera S.N.C., México D. F. pp. 65 - 75.
- Ziccardi, Alicia. "Ciudades y ciudadanía". En revista El Mercado de Valores. Marzo de 2000, año LX, Nacional Financiera S.N.C., México D. F. pp. 69 - 76.
- Ziccardi, Alicia. "Federalismo" en el Léxico de la Política. Fondo de Cultura Económica. México D. F., 2000. pp. 238 - 241.

## **LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Población.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
- Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México.
- Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México.
- Programa de Desarrollo Urbano de Iztapalapa.
- Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl.