

46  
209



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**"ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO  
MUNICIPAL: EL CASO DE CHALCO 1989-1993."**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :  
OSCAR HERNANDEZ VILLEGAS**



**ASESOR: VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE**

**CIUDAD UNIVERSITARIA.**

**MEXICO, D. F. 1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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:

ARTURO HERNANDEZ PASTRANA.

FRANCISCA VILLEGAS MAYORGA.

POR TODO SU APOYO, COMPRESION Y EJEMPLO.

A MIS HERMANOS:

OMAR.

FLOR SOLEDAD.

COMO UN ESTIMULO A SU SUPERACION PERSONAL.

A ANELI:

POR SU COLABORACION PARA LA REALIZACION DE ESTA TESIS.

A MIS AMIGOS, PARIENTES Y COMPAÑEROS.

AL DIRECTOR DE TESIS:

PROFESOR VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE.

A LOS MIEMBROS DEL JURADO, POR SUS COMENTARIOS Y SUGERENCIAS EN  
LAS REVISIONES PREVIAS A LA PRESENTACION DE LA TESIS EN SU  
REPLICA ORAL (EXAMEN PROFESIONAL); PROFESORES:

EDUARDO ENTRALA HERNANDEZ.

JORGE GALINDO RAMOS.

MAURICIO HERRERA TREJO.

ROBERTO RIVES SANCHEZ.

VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

FORJADORA DE

PROFESIONISTAS AL SERVICIO DE MEXICO.

## INDICE

INTRODUCCION	1
I. EL ESTADO EN MEXICO	1
1.1 Estado de Derecho.	1
1.2 Estado Federal.	6
1.3 Desarrollo en la Rectoria del Estado Mexicano.	11
1.4 La Planeación del Estado Mexicano.	16
II. EL GOBIERNO (SUS AMBITOS DENTRO DEL ESTADO MEXICANO).	25
2.1 Gobierno Federal	25
2.1.1 La Tendencia Centralizadora	29
2.1.2 Crecimiento de la Administración Pública Federal	31
2.2 Gobierno Estatal	34
2.2.1 La Dependencia Administrativa Frente al Gobierno Federal.	39
2.3 Gobierno Municipal.	43
2.3.1 Relación con Respecto a los Gobiernos Federal y Estatal.	48
III. FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.	53
3.1 Reformas al Artículo 115 Constitucional	53
3.2 Facultades en Materia de Desarrollo Urbano Municipal.	57

3.3 Desarrollo Urbano.	63
3.3.1 Institucionalización del Desarrollo Urbano Municipal en México.	70
3.4 Clasificación Municipal.	82
3.4.1 Municipio Metropolitano.	86
3.4.2 Municipios Conurbados	89
IV. MUNICIPIO DE CHALCO	96
4.1 Aspectos Generales.	96
4.2 División Política Interna	101
4.2.1 Cabecera Municipal	103
4.2.2 Los Pueblos del Municipio.	107
4.3 Migración a Chalco	109
4.3.1 Formación de Colonias Irregulares	112
4.3.2 Valle de Chalco	115
V. ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL EN CHALCO 1989-1993.	121
5.1 Intervención de las Instancias Federal y Estatad, en el Desarrollo Urbano de Chalco.	121
5.2 Evolución Urbana de Chalco Dentro del Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993.	129
5.3 Delimitación de las Zonas Urbanas en el Municipio.	134
CONCLUSIONES	140
BIBLIOGRAFIA	150

## INTRODUCCION

Es importante para una disciplina como lo es la Administración Pública, cuya meta principal es procurar el bienestar general de la sociedad, realizar acciones para resolver los problemas que en la propia sociedad se plantean. En México la Administración Pública, se desenvuelve en tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal. El Municipio es el espacio en que la sociedad mexicana tiene un contacto más directo con la Administración Pública.

Entre los problemas más graves que padece la sociedad mexicana, es el desmedido incremento poblacional, que ha provocado el crecimiento desorganizado de muchas poblaciones; sobre todo de las que se encuentran cerca de las grandes ciudades. Dentro de las reformas realizadas hace algunos años, para buscar fortalecer a los municipios, se les encomendó la administración del desarrollo urbano; la cual es una actividad que forma parte de la Administración Pública. Por lo que se puede considerar a la Administración del Desarrollo Urbano Municipal como un tema de estudio importante para la Administración Pública.

Al organizarse jurídicamente la sociedad se constituye el Estado, que se integra por tres elementos principales: población, territorio y gobierno.

En México, por el sistema de gobierno que rige, el Estado tiene la característica de ser federal, lo cual está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado mexicano se conforma de estados libres y soberanos en su régimen interior, que se unen en una federación; donde se cuenta con tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

El Gobierno Federal, en la historia del México independiente por circunstancias diversas, ha tendido a ser centralizador, lo cual está de manifiesto en el fortalecimiento de la Administración Pública Federal contrastando con las administraciones locales (estatal y municipal); que ha demeritado la capacidad de respuesta de la Administración Pública frente a las diferentes demandas planteadas por la sociedad.

Ante tal situación, en que el desarrollo y crecimiento reflejan grandes desigualdades en México, el desarrollo urbano es un sintoma de desequilibrio que hay dentro del Estado Mexicano. La Administración Pública en el ámbito municipal, es donde más ha resentido la problemática. Es en el municipio, donde el Gobierno Federal ha procurado en los últimos años darle más instrumentos políticos, administrativos y económicos, para fortalecerlo y revertir la tendencia centralizadora del Gobierno mismo.

México se ha transformado en un país urbano, siendo un proceso que ha repercutido claramente en el ámbito territorial del municipio. En años recientes el desarrollo urbano a nivel federal se consideró como un tema importante dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

El Estado de México, es la entidad federativa en que el proceso de urbanización se ha dado de manera rápida y descontrolada, trayendo consigo efectos negativos en el bienestar de sus habitantes. El desarrollo urbano es un elemento importante dentro del Sistema Estatal de Planeación, por lo que se cuenta con el Plan Estatal. Todo esto para poder controlar y ordenar el crecimiento urbano que repercute en el desarrollo del país. En los municipios que se encuentran en la zona conurbada, es donde más se



ha afectado su desarrollo debido al proceso de urbanización, que han experimentado.

Chalco es uno de los municipios de la entidad, donde más se ha reflejado este proceso, que en años recientes ha pasado a formar parte de la denominada Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En dado caso de no tomar medidas eficientes para evitar el crecimiento poblacional al ritmo en que se ha venido dando, el problema no sólo continuará sino que se agravará. En dicho lugar se ha tenido un crecimiento impresionante, que ha rebasado cualquier expectativa, en cuanto a que se haya realizado en forma planeada y con orden.

Los gobiernos municipales en Chalco, ante tal situación no se encontraban preparados para dar respuestas a las demandas de los nuevos habitantes, que fueron surgiendo en gran número. Es hasta finales de la década de los ochenta, cuando es reconocido oficialmente por las autoridades en sus respectivos ámbitos (municipal, estatal y federal), el enorme conglomerado urbano que se había formado desde el principio de la década. La tierra de ésta zona se consideró barata y tomando en cuenta la proximidad al Distrito Federal fue lo que atrajo a muchas familias de escasos recursos, que en esta forma buscaron resolver su problema de vivienda.

Esta situación se agudizó a partir del desastre acontecido en el Distrito Federal en 1985 con motivo de los temblores, en que muchas familias se fueron asentando en tierras hasta entonces dedicadas a actividades agrícolas.

En el sexenio del Presidente Salinas los gobiernos federal y estatal, dedicaron especial atención a este municipio dotándolo

con servicios urbanos como son: agua potable, drenaje, alumbrado, seguridad, pavimentación, entre otros. En la realización de las obras se destacó la participación social de la gente del lugar, donde con su mano de obra se llevaron a cabo los trabajos para introducir dichos servicios.

Los programas sociales implementados en el municipio han atraído a un gran número de habitantes de otros lugares, los cuales se instalan en predios irregulares, para estar cerca de los servicios; ya que de donde provienen no los hay.

En Chalco se han dado soluciones a varios problemas urbanos [se considera al municipio como la cuna del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)] y si bien es cierto que se han realizado grandes inversiones en cuanto a infraestructura, el crecimiento constante de la población impide que se pueda satisfacer plenamente la demanda de servicios públicos.

El presente trabajo consta de cinco capítulos: I) El Estado en México; II) El Gobierno (sus ámbitos dentro del Estado mexicano; III) Fortalecimiento de la Administración Municipal; IV) Municipio de Chalco; V) Administración del Desarrollo Urbano Municipal en Chalco y así como Conclusiones.

En el primer capítulo se menciona que dentro del contexto del Estado en México, se tiene como sustento legal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema federal por el cual se rige el Estado Mexicano, ha tenido desde sus inicios obstáculos dentro de la historia de México. El desarrollo que ha experimentado el país, es otro aspecto importante en la acción del Estado. Debido al desarrollo y crecimiento de la vida nacional el Estado se ha visto en la necesidad de planear, para armonizar

estos aspectos de gran repercusión en el país.

En el capítulo II se trata sobre el gobierno como parte del Estado, teniendo la característica de ser federal, sin embargo por circunstancias ocurridas en el transcurso de la historia de México independiente, ha tendido a ser centralizador para consolidar al Estado Mexicano. La forma de como también trajo negativos efectos para la vida nacional, como se observa en el tamaño que adquirió la Administración Pública Federal, contrastando con el debilitamiento y dependencia de las administraciones estatal y municipal (sobre todo en esta última).

En el capítulo III abarca el tema del municipio, en donde para revertir la tendencia centralizadora del Gobierno Federal y propiciar un desarrollo más equilibrado y justo; se busca el fortalecimiento de la institución municipal, mediante las reformas impulsadas en 1983. Dentro de estas reformas se facultó a los municipios para participar en el desarrollo urbano, que es un efecto y reflejo, de lo que sucede en el país. En que en el caso de los municipios conurbados del Estado de México, enfrentan graves desafíos, como un crecimiento poblacional incontrolable; con todas las consecuencias que esto conlleva. Es importante la manera en que se transforman muchos de dichos municipios, en poco tiempo, pasando de ser clasificados como municipios urbanos a ser municipios conurbados; al ser integrados a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En el capítulo IV, se aborda el caso del municipio de Chalco, que es uno de los municipios conurbados del Estado de México, en donde se observan aspectos generales de dicho municipio. En donde existe un desarrollo urbano incontrolado, sufriendo un rápido y

gran incremento poblacional; siendo claro ejemplo de los efectos del proceso centralizador del país. En el municipio se formaron colonias irregulares ante la indiferencia de las autoridades locales.

En el capítulo V, se hace alusión a una de las primeras acciones del gobierno del Estado de México, al acercarse al municipio, a partir de cuando se le da reconocimiento oficial a los problemas urbanos ahí planteados. Se introducen servicios por medio de PRONASOL, para urbanizar los asentamientos irregulares. Sin embargo esto atrajo más gente al municipio, trayendo con ello rezagos para Chalco. Se ve el manejo del desarrollo urbano de Chalco dentro del Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993, en que para poder resolver los problemas poblacionales, es fundamental delimitar las zonas urbanas del municipio.

Así como las conclusiones donde se hacen las consideraciones finales del trabajo.

En Chalco siguen surgiendo más asentamientos irregulares, por lo que se puede establecer que las medidas que se han aplicado en el municipio por parte de las autoridades, son solamente paliativos; es decir, se dan soluciones momentáneas y a corto plazo de los problemas urbanos que se plantean en el mismo. Por lo cual, se requiere de un Desarrollo Urbano Municipal bien manejado por parte de la administración local, para evitar el crecimiento poblacional de la manera en que se está dando.

gran incremento poblacional; siendo claro ejemplo de los efectos del proceso centralizador del país. En el municipio se formaron colonias irregulares ante la indiferencia de las autoridades locales.

En el capítulo V, se hace alusión a una de las primeras acciones del gobierno del Estado de México, al acercarse al municipio, a partir de cuando se le da reconocimiento oficial a los problemas urbanos ahí planteados. Se introducen servicios por medio de PRONASOL, para urbanizar los asentamientos irregulares. Sin embargo esto atrajo más gente al municipio, trayendo con ello rezagos para Chalco. Se ve el manejo del desarrollo urbano de Chalco dentro del Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993, en que para poder resolver los problemas poblacionales, es fundamental delimitar las zonas urbanas del municipio.

Así como las conclusiones donde se hacen las consideraciones finales del trabajo.

En Chalco siguen surgiendo más asentamientos irregulares, por lo que se puede establecer que las medidas que se han aplicado en el municipio por parte de las autoridades, son solamente paliativos; es decir, se dan soluciones momentáneas y a corto plazo de los problemas urbanos que se plantean en el mismo. Por lo cual, se requiere de un Desarrollo Urbano Municipal bien manejado por parte de la administración local, para evitar el crecimiento poblacional de la manera en que se está dando.

## CAPITULO I. EL ESTADO EN MEXICO

## 1.1 Estado de Derecho.

El hombre desde que empezó a vivir colectivamente con otros hombres, se ha regido por normas, siendo éstas en un principio desiguales por ser naturales. Es decir en un inicio predominaba la ley del más fuerte sobre el débil.

En ese panorama fue surgiendo lo que hoy en día conocemos como Estado. A través del tiempo las sociedades fueron evolucionando, estableciendo reglas para una mejor organización hacia su interior. "Se considera al Estado, como una creación humana deliberada a través de un contrato social, al cual cada individuo ha dado su consentimiento."<sup>1</sup>

Dando lugar a lo que hoy se denomina como Estado de Derecho, en que el poder se sustenta en base a preceptos legales, los cuales se encuentran plenamente establecidos por medio de una Constitución. Por lo tanto cualquier actividad que se realiza dentro del Estado, tiene su fundamento en un sistema de normas jurídicas.

En un Estado de Derecho los diversos órganos del gobierno (la Administración Pública), así como su población, se encuentran regidos por leyes contempladas dentro de la Constitución. En este sentido, se trata de un Estado cuyo poder y actividad se encuentran controlados por el texto constitucional.

Para el caso mexicano, han tenido un alto significado político, buscando coincidir con los ideales de la democracia, yendo contra la existencia del tiempo de Estado totalitario y

---

<sup>1</sup> Martínez Silva, Mario (Coord.). Diccionario de Política y Administración Pública (A-F) Vol. 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., primera edición, p. 596

arbitrario. En un principio se denominó al Estado de derecho como liberal e individualista, concepto muy utilizado sobre todo durante el siglo pasado, quedando esto de manifiesto en la Constitución de 1857.

Es importante hacer mención, que es hasta esos momentos, cuando el Estado mexicano empieza a asumir funciones que le son de su competencia, para ser considerado como tal. Es decir, se establecen reglas para que ejerciera el poder plenamente, sin que mediase otro poder intermedio (en este caso la Iglesia) en su relación con la sociedad.

"Para ser Estado, en plenitud, se requiere que no existan poderes intermedios entre el propio Estado y la sociedad, y que todas las insulas de poder autónomose hayan abolido. Esto ocurre en México hasta la época de la Reforma, cuando el Estado expropia a la Iglesia sus poderes, adquiriendo con ello la administración completa de la sociedad civil".<sup>2</sup>

Con las leyes de Reforma se hacen cambios importantes como son: la separación Estado-Iglesia, se establece el registro civil, con lo cual participa el Estado de una forma directa en la administración de su población; desamortiza los bienes de la Iglesia; propicia el establecimiento de la educación laica; administra los hospitales, centros de asistencia pública y los cementerios. Con lo cual se dieron las bases para el establecimiento del Estado liberal de derecho en México, al ampliar su esfera de acción con la adjudicación de dichas actividades.

---

<sup>2</sup> Guerrero, Ovar. "75 Años de Revolución; la Administración Pública", en Pérez Correa, Fernando (Coordinador General). México, 75 años de Revolución, Política (Tomo III, Volumen 2). Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988. p.635.

Dichos cambios fueron aprovechados al máximo durante el régimen del Presidente Porfirio Díaz, en éste periodo el país vivió una gran libertad económica junto con una escasa libertad política. Sin embargo con este modelo de Estado, no se atendían las graves carencias y rezagos de la mayoría de la población. La libertad económica provocó la concentración de riqueza en pocas manos, mientras que la falta de libertad política eliminó las válvulas de escape a la presión social que iba generando dicha concentración.

"El Estado liberal de Derecho se propuso defender la libertad de los hombres frente a los poderes públicos, más nunca se preocupó por asegurar al hombre contra el hombre. Es por ello que su postrer resultado fue un régimen social de misterio para las grandes masas, y de opulencia para las minoritarias titulares de la riqueza y que auspiciaba la explotación del hombre."<sup>3</sup>

Dicha situación provocó una cruenta guerra civil (etapa revolucionaria), que costó la vida a aproximadamente un millón de mexicanos. Como resultado de dicho movimiento, los diferentes grupos en pugna redactan la Constitución de 1917.

Con la Constitución de 1917 se trató de compensar los excesos liberales de la Constitución de 1857, y estableció ciertas garantías a la propiedad comunal de la tierra (Artículo 27) y al bienestar obrero (Artículo 123), así como obligaciones del Estado referentes a la educación (Artículo 3).

En México el Estado tiene las características anteriormente expresadas quedando de manifiesto en la Constitución Política, que

---

<sup>3</sup> Alvarez del Castillo, Enrique y Farias Urbano. "El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano", en Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución Política (Tomo III. Volumen I). Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988, pp. 75-76.



rige los destinos del país, se trata pues, de una Constitución con un alto contenido social dando lugar a que el Estado de derecho en México tienda a ser social. Pero "en cuanto a los procedimientos, es inequívoco e innegable el esfuerzo realizado a partir de 1917 para construir lo que con propiedad se denomina Estado de Derecho. Ahora bien, la sola existencia de un conjunto de normas no garantizada, por su naturaleza general y abstracta, su directa e inmediata, aplicación. Uno es el problema de la elaboración de la norma y otro el de su aplicabilidad."<sup>4</sup>

Cabe señalar que al paso de los años del presente siglo el Estado mexicano se ha ido transformando, conforme a los cambios y evolución que México ha tenido en aspectos tales como, el de un mayor crecimiento en los sectores industriales y de servicios. Que han propiciado un gran aumento de la población, con un crecimiento urbano espontáneo y en muchos casos desordenado. Hay que tomar en cuenta que la situación del país en el tiempo que se redactó la Constitución (1917), era la de un México predominantemente rural con una incipiente industria y que al paso del tiempo se ha transformado en un país urbano y más industrializado.

La política establecida por el Estado social de derecho, ha propiciado una mayor concentración del poder en el centro, teniendo una gran intervención en las actividades sociales, económicas, políticas y hasta culturales del país. Esto a través del funcionamiento de diversas entidades públicas establecidas en el periodo post-revolucionario.

Como ejemplo de ello están las siguientes Instituciones:

---

<sup>4</sup> Valadés, Diego. La revolución social mexicana y las transformaciones constitucionales, en Pérez Correa, Fernando (Coord.), Op. Cit. p. 34.

Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Fomento Nacional a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) o la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (en las actividades sociales); Petroleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES), Banco de México, Nacional Financiera (NAFIN), Banco de Comercio Exterior (BANCOMEX) o el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas -hoy BANOBRAS- (en lo económico); el Partido Nacional Revolucionario -hoy PRI- (en lo político) y en lo referente a las actividades culturales el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), la Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.); el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana -posteriormente se llamó Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)- y hoy en día es la Comisión Nacional del Deporte.

Coincidentemente las instituciones anteriormente mencionadas tienen su centro de operaciones en la capital de la República, siendo una de las principales razones de la gran concentración de habitantes en torno a la Ciudad de México.

Al ser la sociedad mexicana un escenario de constantes cambios, el Estado no es ajeno a ellos por lo que requiere de transformaciones. Para hacer posibles dichas transformaciones se han hecho muchas reformas a la Constitución de 1917. Como ejemplo de lo anterior están las reformas hechas al Artículo 27 en relación a elegir el tipo de propiedad territorial (social o individual) o en el caso del Artículo 130 que trata sobre las relaciones del estado con las Iglesias.

No obstante del sentido social que ha tomado el Estado de Derecho en México durante el presente siglo, hay todavía graves rezagos de tipo social y económico, que se manifiesta en la mayoría de los sectores de la población del país.

La política establecida por el Estado Social de Derecho, propició una mayor concentración del poder en el centro (la gran concentración de habitantes, en torno a la capital de la República, es un claro ejemplo de lo acontecido, sobre todo en las últimas décadas); por lo que en los últimos años se han tomado medidas para reformar al Estado mexicano de ser paternalista a fomentar la participación social de la comunidad en las acciones que éste realiza.

#### **1.2 Estado Federal.**

El sistema federal es la forma de Gobierno en que el Estado mexicano se basa para regirse hacia su interior. Se busca en esta forma de gobernar, un mayor equilibrio en lo que respecta a las distribuciones de competencias, en todo el país.

Tratase del país que sea, en donde se aplica este tipo de organizaciones estatal, la Constitución federal es la ley suprema por sobre cualquier ley local. "Todos los Estados federales contienen el esencial principio de la supremacía de la Constitución. Es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal. Las propias Constituciones de los Estados miembros, como expresión de la soberanía estatal, forman parte del orden jurídico del país, por lo que necesariamente tendrán que supeditarse a la Constitución, no pudiendo oponerseles en ningún sentido.

Precisamente, esta supremacía de la Constitución, garantiza la eficacia del sistema federal."<sup>5</sup>

Dentro del Estado Federal Mexicano hay dos ordenes jurídicos plenamente establecidos, siendo estos: el Federal (correspondiendo a todo el territorio del país) y el Local (el cual corresponde a los Estados y Municipios). El orden jurídico federal se aplica en todas y cada una de las entidades federativas de México mientras el orden jurídico local, es sólo aplicable dentro del ámbito de cada respectivo estado miembro de la federación, así como de los municipios que integran a dichos estados.

"La organización constitucional mexicana compuesta por dos grandes jurisdicciones: federal y local, se equilibra gracias a la igualdad que ante la Constitución tiene el orden federal con el local. La existencia de dos ordenes diferentes (el federal y el local) posibilita la creación de un sistema llamado federal, y que en su esencia significa un modelo de organización política a través de una técnica constitucional de reparto de competencias establecido por la Constitución General de la República."<sup>6</sup>

Como se señala en el artículo 40 de la Constitución Política del país, los estados son completamente libres de gobernarse y organizarse hacia su interior, con la única salvedad de no contravenir las disposiciones de la propia Constitución.

El concepto de Estado Federal se asocia inmediatamente con la idea de unión de varias entidades federativas que delegan su soberanía hacia el exterior a dicho Estado. Al hablar sobre este tipo de Estado, también se implica a la descentralización de la vida nacional.

---

<sup>5</sup> Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP. México, 1988. p. 35.

<sup>6</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. p. 125.

Sin embargo en México el Estado Federal por razones históricas, la unión no se consolidó inmediatamente al establecerse la Constitución federal de 1824 (a pesar de que varias entidades integrantes de un régimen centralista como lo fue el Virreinato, se constituyeron en estados con soberanía y atribuciones propias), por el poco tiempo que tuvo vigencia dicha Constitución, al ser sustituida por leyes de tipo centralista.

México al iniciar su vida como Estado independiente y ejercer su soberanía, mantuvo durante prácticamente gran parte del siglo XIX, una lucha constante para optar entre las formas de gobierno federal y central.

Después de una lucha desgastante para el país (no hay que olvidar la enorme inestabilidad política y social que predominaba, aunado a la pérdida de territorio, invasiones extranjeras), prevaleció finalmente el sistema federal, consolidándose la unión de los estados miembros de México.

Es importante mencionar que no obstante desde 1824, cuando se estableció el sistema federal en el país, no se tenía precisado la distribución de competencias entre el orden federal y el local, siendo hasta 1857 cuando se contempla este aspecto fundamental en el federalismo mexicano.

"La Constitución de 1824 careció de disposición expresa para la distribución de las competencias a la federación y a los estados; sin embargo, por la asignación de funciones y facultades, a lo largo de su texto, debemos dar por sentado que surgió el principio de la competencia residual para las entidades federativas.

El artículo 117 de la Constitución de 1857 expresaba que las

facultades que no se concedieran expresamente por la constitución a los funcionarios federales se entendían, por ese solo hecho, reservadas a los estados".<sup>7</sup>

Dicho Artículo 117 es el antecedente inmediato al 124 de la Constitución de 1917, que contiene el principio general sobre la distribución de competencias en México, de suma importancia en el sistema federal del país.

A partir de la Constitución de 1917 el poder Ejecutivo Federal, tiene una variedad inmensa de ámbitos de actividad, por las cuales el aparato gubernamental del estado Federal ha tendido a crecer de forma desbordante. Centrandose dicho poder en la figura del Presidente de la República, al ser titular del Ejecutivo cumpliendo con las funciones de jefe de Estado y del Gobierno Federal.

La Constitución General que rige hasta estos días, le confiere muchas facultades posibilitándole intervenir en varias funciones de la política nacional. El Presidente es el jefe también de la Administración Pública en el ámbito federal, por lo que sus decisiones repercuten en las administraciones estatales y municipales del país.

"Una de las tareas más importantes, posiblemente la de mayor trascendencia, que tiene encomendada el titular del Poder Ejecutivo Federal es la Administración de los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno, puesto que en gran medida le proporciona el poder político y social".<sup>8</sup>

En la práctica este sistema de organización política, como es

---

7 Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, U.N.A.M. México, 1990. p. 73.

8 *Ibidem*. p. 143.

la Federación, tiende a un predominio muy notorio del orden jurídico federal sobre el local. Como ejemplo claro de ello, se tiene a la sede de los poderes de la República, como lo es el Distrito Federal, lugar donde se concentran la mayoría de las Instituciones del sector público.

"Las necesidades políticas del país condicionarán un federalismo centralizante para lograr el desarrollo económico acelerado con estabilidad política. Sin embargo la centralización se excedido y se ha convertido en una grave limitante para la continuidad del desenvolvimiento nacional."<sup>9</sup>

Es la capital del país el sitio en donde preferentemente se ha formado y consolidado el Estado Federal Mexicano, viendose por lo tanto beneficiado por esta situación. Contando con los mejores servicios públicos del territorio nacional además de subsidiarlos el propio Estado, pero por otra parte se ha descuidado a la mayoría de las regiones del país (especialmente a las rurales). "La ciudad se desarrolló a expensas del campo: extrae de él la mayor parte de su fuerza de trabajo y de sus alimentos. Al desatenderse de los problemas que afectan al campo, el Estado mexicano ha reafirmado el centralismo de la ciudad y en lugar de frenar la concentración demográfica, la ha propiciado."<sup>10</sup>

En este panorama ante el cual se desempeña el Estado federal mexicano, que en los últimos años se han hecho algunos intentos para descentralizar su funcionamiento (como por ejemplo están las reformas al artículo 115 Constitucional), sin embargo esto resulta muy difícil en un país donde el centralismo es una costumbre muy

---

9 Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo i. (Bases y estructura). INAP. México, 1984. p. 78.

10 García, Sergio. "La ciudad de México en el año 2000" en Los temas del año del cometa (1986). Compañía editorial tiempo y lenguaje, S.A. México, 1987. p. 172.

arralgada desde tiempos anteriores a la conquista.

El Estado federal cuenta esencialmente con la característica de tener un gobierno con doble fisonomía, donde tanto las autoridades federales y locales deben colaborar entre sí para atender con eficacia las necesidades de la población en todo el país, para lograr este fin se requiere de buscar mayor equilibrio entre los poderes federal y local.

Se debe poner un mayor énfasis en los esfuerzos por descentralizar las actividades gubernamentales, sin embargo hace falta más que buena voluntad, para poner en práctica estos intentos, de cambiar la forma de funcionar del Estado Mexicano.

### **1.3 Desarrollo en la Rectoría del Estado Mexicano.**

El desarrollo es un tema difícil de tratar, es sin duda de una alta complejidad en que todo Estado se encuentra inmerso, para llevar a cabo actividades fundamentales como son las sociales, económicas y políticas. Se trata pues, de un proceso de crecimiento armonizado de la sociedad, en que se debe disponer de una mayor producción de bienes y servicios, procurando que estos satisfactores (educación, urbanización, producción, entre otros) crezcan a un mayor ritmo que la población.

En este proceso se requiere de procurar una cada vez mayor equidad y equilibrio, entre las personas así como entre las regiones. Con ello se dará la pauta sobre el nivel de bienestar de la sociedad en su conjunto, lo cual incide en el fortalecimiento del Estado.

El Estado mexicano no está ajeno a este proceso por lo que constantemente busca transformarse, para fomentar el crecimiento



económico que posibilite un cambio social más justo. El Estado a través del Gobierno actúa para promover el desarrollo, tomando como base a la Constitución política en los artículos: 25, donde se establece la rectoría económica del Estado; 26, planeación económica; 27, respecto a la propiedad pública y social; 28, monopolios y sus prácticas; 31-IV y 73-XXIX, en relación a los impuestos; 131, política arancelaria; principalmente.

Como ejemplo está el señalamiento que se hace en el artículo 27 Constitucional, en que se "señala los principios relativos a las formas que puede adoptar la propiedad de las tierras, aguas, bosques, riquezas del suelo y el subsuelo, así como los usos a que pueden destinarse, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país."<sup>11</sup>

Por lo que con el propósito de lograr dicho desarrollo, se le han hecho numerosas reformas a dicho artículo, donde se puede destacar el hecho de permitir la elección individual entre qué tipo de propiedad se quiere tener (individual o social). Con este marco jurídico el Estado se encuentra posibilitado de actuar en áreas denominadas como estratégicas (en lo que respecta a la soberanía nacional) y prioritarias para la actividad económica (comunicaciones, energéticos, finanzas, por ejemplo), todo ello en áreas del desarrollo nacional.

Se pone de manifiesto en estos preceptos legales (que proporcionan un Estado mexicano con gran capacidad de intervención en las actividades económicas y sociales del país), como limitante principal el interés público, que en muchos de los casos, ha provocado muchas contradicciones en el desarrollo mismo de México;

---

11 Labra, Armando. "El Estado y la economía", en Alonso, Jorge (Coord.). El Estado Mexicano. Editorial, Nueva Imagen/CIESAS. México, 1982, p. 51.

debido a la indefinición de los límites entre lo que el Estado considere pertinente intervenir o no.

Se busca mediante el desarrollo económico mejorar el nivel de vida y el bienestar de los habitantes del país, sin embargo cabe señalar que el crecimiento de los distintos sectores productivos del país, no se lleva de manera uniforme de acuerdo a los requerimientos de la población en su conjunto.

A partir de la Constitución de 1917 se sientan las bases para la intervención del Estado en la economía. Pero es hasta la década de los treinta, cuando el Estado realmente participa directamente en el renglón económico del país, al acontecer los siguientes hechos: se realiza la reforma agraria (con lo cual se buscaba un reparto más equitativo de tierras que promoviera el incremento de la producción agrícola), la nacionalización del petróleo (producto que en gran parte de las décadas siguientes se convirtió en elemento fundamental de la economía nacional); y otro hecho importante fue la creación de instituciones para consolidar la actuación del Estado en lo económico y en lo social. Como ejemplo están Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), Instituciones bancarias, esto en lo económico. Mientras en lo Social se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre los más importantes. Todas estas instituciones iniciaron sus operaciones a finales de la década de los años treinta y principios de los cuarenta.

Se marcó con lo anteriormente expresado, el inicio de un decidido apoyo a la industrialización del país, por parte del

Estado al invertir en el sector industrial. Cuando se implementa un modelo de desarrollo denominado como: sustitución de importaciones, que predominó en los años cuarentas. En que la industria nacional iría paulatinamente produciendo desde los bienes de consumo final, hasta llegar a producir los bienes de capital, lo cual no se llegó a concretar, no obstante se logró un crecimiento notable en la economía.

"Ese desarrollo ideal se vería bloqueado, de hecho, por una deficiente y desigual integración de las diferentes ramas industriales, entre sí y con el sector primario, y además por cambios notables en el contexto económico internacional."<sup>12</sup>

Hay que tener en cuenta que el Estado mexicano al apoyar decididamente a la industria descuidó el Sector agrícola y por otra parte al terminar la II Guerra Mundial, los países más desarrollados (en Europa y Japón) entraron en periodo de reconstrucción e industrialización para reactivar sus economías.

Aproximadamente a partir de los años cincuenta y hasta finales de la década de los sesenta, se caracteriza por tener México una etapa de crecimiento estable, se conoce a este periodo como del Desarrollo Estabilizador. El sector industrial siguió siendo apoyado por el Estado, los cambios sociales y demográficos se hicieron también presentes en el país. La población de México se incrementó notablemente, al mejorar las condiciones de salud, elevando las esperanzas de vida.

El crecimiento de las ciudades más importantes del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey principalmente), fue

---

<sup>12</sup> Sandoval, Arriaga Alfonso. "La población de México 1910-1985" En Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución: Desarrollo Social Tomo II, Volumen 1. Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988, pp. 40-41.

acelerado empezando a afectar las zonas circunvecinas de las propias ciudades, el país crece en su población urbana y decrece en la población rural.

El rezago agrícola y social se hacen presentes en la cuestión agrícola, llega el momento en que productos de la alimentación básica de los mexicanos (como el maíz), tienen que ser importados. En lo referente a lo social hubo un importante descenso en el poder adquisitivo de gran parte de la población, la distribución del ingreso propiciaba la tendencia de concentración de la riqueza. Todo esto dentro del crecimiento de la economía nacional en esos años.

Desde 1970 el Estado incrementó su participación en el desarrollo económico nacional, el sector público interviene en las más variadas actividades productivas del país, esto dentro del llamado desarrollo compartido, se incrementó considerablemente el gasto público del Gobierno Federal. "Mientras entre 1920 y 1970, las empresas del Estado pasaron de dos a cerca de ochenta, hacia 1976 -cubriendo una gran diversidad de actividades- existían más de 800 empresas, fideicomisos y organismos públicos."<sup>13</sup>

A mediados de los años setentas se le da al sector petrolero la máxima importancia para impulsar el desarrollo de México, por lo que el Estado invierte gran cantidad de recursos económicos en el sector, pero a la caída de los precios de petróleo en el mercado mundial; provoca a principio de la década de los ochenta, una grave crisis que afecta el desarrollo del país, repercutiendo en amplios sectores de la población. En estos años también se le

---

<sup>13</sup> Rodríguez y González, Alejandro. "De lo rural a lo urbano", en Pérez Correa, Fernando. México 75 años de Revolución: Desarrollo Social, Tono II, Volumen 1, Fondo de Cultura Económica-INEHRM, México, 1988, p.166.

da importancia a las políticas de población y desarrollo urbano en México.

De los años ochentas a la fecha, el Estado Mexicano ha disminuido presencia directa en las actividades económicas (ha vendido la mayor parte de sus empresas al sector privado), por lo que ha realizado importantes cambios en este sector, orientando más su participación hacia el desarrollo social del país.

Al buscar el crecimiento económico y social del país todavía prevalecen grandes problemas estructurales en el mismo, el desarrollo de las diversas regiones que conforman México no ha sido equitativo y gran parte de la población sigue sin acceso a mejores niveles de vida, los sectores productivos del país no crecen al mismo ritmo. Hay que considerar al desarrollo económico como una parte del desarrollo del país en su conjunto, de ahí que el crecimiento del mismo refleje grandes contradicciones dentro del contexto de Estado mexicano.

#### **1.4 La Planeación del Estado Mexicano.**

La planeación es la manera de realizar un proceso en el que se seleccionan las alternativas factibles dentro del gran número de acciones, tomando en cuenta la situación y la forma en que se presentan las necesidades que haya por atender, dentro de un panorama político, económico y social. Todo esto para cumplir con objetivos y metas ya previamente establecidos.

Es lo que se tiene previsto realizar para llevar a cabo el desarrollo de algún país o región. "La planeación es una función de la administración que identifica los objetivos generales de una institución, define las políticas para alcanzar esos objetivos,

ordenados con base a las prioridades, que establece el marco normativo de funcionamiento y da las bases para la realización de funciones de programación, financiamiento, administración de personal, control y autoevaluación de resultados."<sup>14</sup>

A lo largo del presente siglo ante el desarrollo y los cambios experimentados en el seno de la sociedades mexicana, el Estado se ha visto precisado a planear para desarrollar los aspectos económicos y sociales, como respuesta a las exigencias de la sociedad misma.

El Estado a través del Gobierno se encarga de realizar la función de planeación la Administración Pública es el instrumento con el cual se aplica la planeación en el país, por lo que el encargado de conducir esta función es el Ejecutivo Federal (Presidente de la República) en México.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento en que mediante una serie de lineamientos se establece el impulso del desarrollo nacional analizando previamente la situación país (los problemas que lo afectan), para poder definir el camino a seguir buscando resolver satisfactoriamente dichos problemas tomando en cuenta como base legal la Constitución Política Mexicana.

Con el propósito de establecer un orden en las acciones gubernamentales en función del interés público, el Estado mexicano ha implementado (con relación a la planeación) varias etapas de esta función, desde hace algunas décadas iniciando con: 1) Consejo Nacional Económico (1928); 2) Ley sobre planeación general de la república (1930), 3) Plan sexenal (1933); 4) Segundo plan sexenal

---

<sup>14</sup> Véase Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 2. Funciones y especialidades. INAP. México, 1988, p. 48.

(1941); 5) Comisión federal de planeación económica (1942); 6) Comisión Nacional de inversiones (1947); 7) Comisión de inversiones (1954); 8) Secretaría de la presidencia (1958); 9) Plan de acción inmediata (PAI) de 1962 a 1964; y 10) Comisión intersecretarial (que elaboró en el año de 1965 el plan de desarrollo económico y social 1966-1970).\*

Hasta llegar al denominado Sistema Nacional de Planeación democrática en éstos últimos años.

Es a partir de 1976, cuando se inicia la reforma administrativa derivandose en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), dando lugar a la creación de la dependencia que se encargaría de manejar la planeación; La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

El Estado mexicano en ese sexenio, se da a la tarea de racionalizar la vida económica nacional, dentro de los graves problemas socio-económicos, que se presentaron al finalizar el régimen del Presidente Echeverría Alvarez. Por ende ante tal situación el gobierno entrante encabezado por el Presidente López Portillo enfrenta la problemática elaborando reformas, planes y programas, redistribuyendo e involucrando a todas las dependencias gubernamentales ante tales acciones, y reorganizando de este modo el aparato administrativo en su totalidad.

Se implementarán planes como: a) Nacional Agropecuario, b) Nacional de Desarrollo Urbano; c) Nacional de Empleo, d) Nacional de Desarrollo Industrial y e) Plan global de Desarrollo (que integra a dichos planes). Para impulsar el

---

\* Véase Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. pp. 20-22.

desarrollo en sectores productivos, entre los que se destaca una mayor producción de alimentos y de energéticos. Para esto era muy importante generar un mayor número de empleos y fomentar una formación educativa, sobre todo de tipo técnico. Se pusieron, también en funcionamiento, dos ambiciosos programas: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), para que la población tuviera un mejor acceso a la alimentación y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), para atender a los sectores de la sociedad más marginados, como respuesta a las necesidades sociales en el país.

Es entonces cuando se hace más evidente la actuación del Estado como principal motor de las actividades económicas y sociales de México. Pero al abarcar tantos sectores en dichas actividades y pese a que se marcó el camino a seguir, a través de la planeación del Estado mexicano en esos años, para armonizar el desarrollo nacional. La situación se volvió incontrolable para el mismo Estado, ya que su funcionamiento ponía al descubierto su inoperancia.

"Es indudable que se planificó, que el Estado absorbió partes importantes del manejo social, económico y político del país. Pero lo hizo sin expresar su sentido ni los espacios que debiera ocupar cada sector en esta nueva correlación y, por ello, se presentaron innumerables zonas de disputa."<sup>15</sup>

Hay que tomar en cuenta el periodo comprendido entre 1977 a 1981, en el país se registraba un crecimiento del 6% aproximadamente, donde el Estado encabeza el desarrollo nacional.

---

15 Pérez, Ceraán y Mirón, Rosa María. "López Portillo: un sereno de auge y crisis". En Mirón, Rosa María (Coordinadora), Evolución del Estado Mexicano Vol. (II). "Consolidación 1910-1983" Ediciones El Caballito. 2ª Edición. México, 1989. p. 249.



Sin embargo dicho desarrollo se sustentó en una economía petrolizada y con un alto endeudamiento, en que a mediados de 1981 (con la caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales ) se puso en evidencia las limitantes del modelo de desarrollo en esos años.

En los últimos años del sexenio del Presidente José López Portillo, la situación económica se volvió difícil resintiéndose en todos los ámbitos del país. El aparato estatal no fue ajeno a la situación, debido también a su gran tamaño y a su creciente inoperancia para dar respuesta a las demandas sociales de la población.

Durante 1982 se agudizaron las fricciones entre el Estado y los empresarios, en que se toman medidas drásticas -como la nacionalización bancaria- para fortalecer la autoridad del Gobierno. Mientras los sectores obreros y campesinos resentían los embates de la crisis económica, con una gran pérdida de su poder adquisitivo.

Ante tal situación y con el inicio del sexenio de el Presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, la nueva administración se dió a la tarea de reformar la estructura estatal, provando una planeación nacional en que se vieran involucrada la sociedad mexicana en su conjunto. Lo que implicó a hacer reformas a artículos como el 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

Para el año de 1983 se hace una reestructuración administrativa dentro de la Administración Pública, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) fue la dependencia responsable de dirigir la planeación a nivel nacional, dentro de este mismo

esquema las demás dependencias se encargaron de seguir los programas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. Se publica en ese mismo año la Ley de Planeación, buscando fomentar la participación de la ciudadanía dentro de la planeación, de ahí el nombre de: Sistema Nacional de Planeación Democrática, en que aparte de contar con documentos como el Plan Nacional de Desarrollo, se contó con programas sectoriales, programas regionales, programas institucionales y con programas operativos anuales.

"La Ley de Planeación y la obligación Constitucional por parte del Estado de tomar en cuenta a la sociedad civil para la planeación, esto es, la planeación democrática a través de foros, es sin duda, otro elemento que, siendo positivo en sí, ha restaurado parte de la legitimidad perdida."<sup>16</sup>

En materia de planeación regional se pretendió propiciar una mejor y más eficaz coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Cabe hacer notar las reformas realizadas al Artículo 115 Constitucional, para el fortalecimiento municipal, buscando con ello propiciar la descentralización en el país, aunado con las políticas para coordinar el desarrollo de las distintas regiones de México.

"Con el PND se expresa el propósito general que es fortalecer el federalismo, el método que es la planeación democrática, la gran estrategia que es la descentralización de la vida nacional, y el instrumento de política para integrar y coordinar acciones que es el Convenio Unico de Desarrollo."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Véase Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. Op. Cit. pp. 255-256.

<sup>17</sup> Véase Ortega Lomelín, Roberto. "La descentralización y el nuevo federalismo", en Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución: Política Tomo III, Volumen I. Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988, p. 115.

En este sentido la Ley de Planeación contempla la articulación de los programas que se establecieron tanto a nivel federal como regional, sustentando el establecimiento de los instrumentos de coordinación.

En las postrimerías del gobierno de Miguel de la Madrid en el país se vivió una situación económica muy difícil, con una inflación desbordante. Por lo que para atacar dicho problema se recurre a un Pacto de Solidaridad Económica, que posteriormente se transforma en el Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (PECE), en que el gobierno convoca a realizar una acción concertada, con los sectores productivos de la sociedad mexicana, para reducir la inflación.

Dentro de este contexto se inició la administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988. Bajo el precepto de la modernización en los ordenes, tanto económico, como social, así como en lo político, se buscó dar respuesta a los requerimientos del país.

La modernización del Estado mexicano fué la meta principal que se buscaba con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Para atender las principales demandas de la sociedad, se elaboran tres acuerdos a nivel nacional, los cuales se denominan: Para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática (de contenido político); para la recuperación económica con Estabilidad de precios (contenido económico) y para el mejoramiento productivo a nivel de vida (contenido social). Además de considerar los aspectos de soberanía, de seguridad nacional y promoción de los intereses del Estado mexicano hacia el exterior.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se siguió considerando como el instrumento con el cual el Estado (por medio del gobierno y la sociedad civil), definiendo el camino concreto a seguir para el logro de los objetivos políticos, económicos y sociales contemplados dentro del proyecto nacional teniendo como marco legal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley de Planeación es fundamental para precisar el funcionamiento del SNPD, coordinando las actividades de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), teniendo en un principio, como elemento principal, para esta acción al Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Se buscó también, consolidar la concertación como instrumento negociador con los sectores de la sociedad.

Dentro de los objetivos sociales que se determinaron en el PND, se formularon programas nacionales de salud, desarrollo urbano, vivienda, protección al medio ambiente, entre otros sin embargo hay un programa especial que se pone en marcha desde el inicio del sexenio de el Presidente Salinas; el Programa Nacional de Solidaridad, como respuesta a la erradicación de la pobreza extrema. Este programa destaca en todo el país, se le destinan una gran cantidad de recursos económicos, que se encarga de distribuirlos por toda la República.

Al consolidarse el PRONASOL como el principal instrumento de atención a las demandas sociales más urgentes, dentro de la planeación del Estado Mexicano, se realizó un cambio importante a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la sustitución en el año de 1992, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que se transforma en la Secretaría de

Desarrollo Social (SEDESOL). Es decir el sector que comprende el desarrollo urbano y lo relacionado con los programas regionales, se integran conjuntamente a la SEDESOL. "En 1993, el gasto en desarrollo social (educación, salud y laboral, solidaridad, desarrollo urbano, ecología y abasto), representa el 53.6% del gasto sectorial."<sup>18</sup>

En su funcionamiento el Estado a través del gobierno, propicia la participación de todos los actores sociales del país, para resolver las demandas planteadas ya sea en las zonas rurales ó en las urbanas de México.

Para realizar las tareas del PRONASOL se implementaron los convenios de Desarrollo Social. "A partir de 1988, los convenios de desarrollo social (antes Unicos de Desarrollo) se consolidaron como elemento central de la planeación regional y descentralización territorial, además sirvieron para apoyar la supervisión del PRONASOL, tarea encomendada ahora a la SEDESOL."<sup>19</sup>

Así pues la planeación en el Estado Mexicano en estos últimos años tuvo un sentido preferentemente social, sin descuidar la estabilidad económica y una mayor apertura democrática en lo político. Sin embargo cabe hacer mención que no fue superada la práctica centralista dentro del Estado Mexicano.

---

<sup>18</sup> Véase Sobrino, Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y regional. México, INAP. 1993. p. 185.  
<sup>19</sup> Véase Sobrino, Jaime. Op. Cit. p. 301.

## CAPITULO II. EL GOBIERNO (SUS AMBITOS DENTRO DEL ESTADO MEXICANO).

### 2.1 Gobierno Federal.

El gobierno es un conjunto de actividades de dirección que realiza el Estado, siendo el medio por el cual, el mismo establece y aplica, una serie de reglas para el pueblo. "El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil."<sup>20</sup>

Es a través del elemento Gobierno, como el Estado es representado físicamente ante su pueblo en un determinado territorio. La soberanía, (el otro elemento que conforma el Estado) radica de manera original en el pueblo, pero éste hace depositario de la misma (soberanía) al Gobierno. Por lo que el Gobierno es el que detenta y hace valer la soberanía ante otros Estados.

En el transcurso de la historia el Estado ha utilizado al Gobierno para llevar a cabo acciones en los ordenes político, económico y social; es representación física del Estado. Para ello se ha valido de un grupo de hombres que manda (gobernantes), "el Gobierno es un grupo de individuos a quienes se ha confluado la responsabilidad de llevar a cabo fines del Estado, otorgándoseles la autoridad necesaria."<sup>21</sup>

Las dos formas de gobierno más conocidas son: a) La monarquía, en donde el poder lo detenta una sola persona, y b) La República, esencialmente popular, ya que el pueblo es el titular

---

20 Guerrero, Omar. "Gobierno, en Martínez Silva, Mario (Coord.) Diccionario de Política y Administración Pública (G-H), Vol. II. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. p.60.

21 López Rosado, Felipe. Introducción a la Sociología. Ed. Porrúa, 34ª Edición, México, 1984, p. 219.

del poder, el cual es delegado a un grupo de representantes.

La monarquía la ejerce un solo individuo de manera vitalicia, y la puede heredar a su muerte o abdicar en favor de otro miembro de la casa gobernante. La monarquía puede ser absoluta o constitucional. "La primera existe cuando el monarca se encuentra colocado por encima de la Constitución, siendo el único titular de la soberanía; en la segunda el monarca está sometido al derecho, existen otros órganos que comparten el ejercicio de la soberanía, la Constitución es la norma suprema y sobre ella no existe ninguna voluntad."<sup>22</sup>

En el caso de la República, ésta es una forma de gobierno colectiva ya que es el pueblo titular del poder, y por medio de su voto se elige a sus gobernantes. La República puede ser Presidencial ó Parlamentaria. "En la primera el jefe del Estado, Presidente de la República, tiene plena independencia del órgano legislativo, el Presidente tiene la facultad de nombrar a sus ministros, que sólo tienen responsabilidad ante él. En la República Parlamentaria los ministros son los responsables ante las Cámaras, las que extienden su poder sobre la conducta del Presidente."<sup>23</sup>

La forma de Gobierno en México, de acuerdo con la Constitución Política es la República, la cual es representativa, democrática y federal. Es República federal por estar conformada por 31 estados y un Distrito Federal (sede de los poderes de la Unión). Dichos estados son libres y soberanos, en todo lo relacionado a su régimen interior, pero unidos en una Federación;

---

<sup>22</sup> Carvajal Moreno, Gustavo y Floresgómez González, Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Porrúa, Vigésimosegunda edición. México, 1983. p.98.

<sup>23</sup> *Ibidem*. p. 99.

tal y como lo establece la Constitución General de la República, en su artículo 40.

Dentro del Gobierno Federal mexicano, se reconoce la división de poderes siendo estos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; en los cuales recae la soberanía del pueblo de México. El poder Ejecutivo tiene en la figura del presidente de la República a su máximo representante no solo de ahora sino desde prácticamente la instauración del primer Gobierno Federal en el país (1824).

Cabe hacer notar que la propia Constitución mexicana, le concede importantes atribuciones al Gobierno Federal, a través del Ejecutivo; provocando una gran concentración del poder. Esto para darle mayor fortalecimiento al sistema federal que rige al país, con el fin de consolidar al Estado Mexicano.

"El poder central, a través del Ejecutivo Federal, tiene atribuidas importantísimas facultades que ejerce como funciones exclusivas, incluyendo a los particulares, y que además son funciones no monopólicas, de acuerdo al Artículo 28 de la Constitución. Estas funciones que además se consideran estratégicas, son las siguientes: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radio-telegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;... y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión."<sup>24</sup>

Siendo evidente que la Constitución General de la República reafirma, dentro del contexto de Gobierno Federal, la gran

---

<sup>24</sup> Véase Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. p.98.



hegemonía del Ejecutivo Federal, sobre los otros poderes de la Unión. Al ser el Presidente de la República el titular del Ejecutivo Federal y dándole la Legislación Federal amplias facultades, es como ha podido abarcar aspectos importantes y trascendentes en el plano nacional, es también el jefe de la Administración Pública en el ámbito federal (artículo 89 Constitucional).

Cabe señalar que al Gobierno Federal, la Constitución General de la República le confiere además, la facultad para actuar como representante de la nación. Con lo que, el Presidente de la República, actúa en representación de la nación. Todo esto con la finalidad de fortalecer el sistema federal y preservar la unidad de las distintas entidades federativas que integran al país.

Este es el panorama, en el que se ha desarrollado el Gobierno Federal, como elemento del Estado mexicano, donde el Presidente de la República es la figura central. "Nuestra evolución política inclinó el peso de las más importantes competencias a favor de los poderes federales. Esto explica en gran medida el creciente y complejo proceso de la centralización política y administrativa, que si bien es cierto fue muy necesario para la consolidación de las instituciones republicanas y revolucionarias, se ha convertido hoy en día en un grave obstáculo al desarrollo pleno, equilibrado y justo de las entidades federativas".<sup>25</sup>

En base a la actuación el Gobierno Federal fue como desarrollaron las principales actividades del país, dadas las condiciones que prevalecían en el mismo, tras la conclusión de la lucha revolucionaria ( en los primeros años de la etapa pos-

---

25 *Ibiden.* p. 113.

revolucionaria había inestabilidad política, económica y social).

#### 2.1.1. La Tendencia Centralizadora.

Como se sabe el Gobierno Federal a través del poder Ejecutivo, ha seguido una línea política centralista (por necesidades históricas), para salir adelante con el desarrollo y crecimiento del país. Más sin embargo al paso del tiempo se ha convertido en un factor que ha reducido, la capacidad de gestión de los gobiernos en los estados y municipios, principalmente.

Trayendo efectos negativos para México siendo esto cada día más notorio, en el acontecer nacional. Como ejemplo de ello tenemos: las políticas empleadas para desarrollar el país que fueron propiciando una gran concentración urbana e industrial en unas cuantas ciudades en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey principalmente, profundizándose los desequilibrios en las regiones que integran el país.

En México se padece una notoria desarticulación entre el campo y la ciudad, ya que priva una gran desigualdad entre las condiciones de vida, que caracterizan al campo con respecto a la ciudad.

Es importante señalar que la forma, en que el Gobierno Federal financió desde un principio sus programas, condujo a una centralización de los ingresos tributarios; propiciando el deterioro de las haciendas estatales y municipales.

Esta situación provocó la centralización económica y administrativa, en favor del Gobierno Federal. Dicha situación trajo consigo una creciente incapacidad y dificultad, de los gobiernos locales (en sus ámbitos estatal y municipal), para

atender las demandas de su población teniendo muchos problemas para solucionar sus diversas peticiones, que son de la competencia de dichos gobiernos.

En muchas ocasiones para dar respuesta a estos planteamientos, se requiere de más de una Secretaría de Estado y arreglar los mismos, implica hacerlo en la Ciudad de México, por ser la sede del Gobierno Federal y el lugar donde se encuentran asentadas las dependencias de la Administración pública federal. Todo esto provoca la concentración del poder político, económico, administrativo y esto a su vez atrae a un mayor número de población hacia la Ciudad de México y sus alrededores.

"Concentración del poder, concentración de la población. El centralismo el punto axial del sistema político mexicano y de las dificultades por las que atraviesa la Ciudad de México en su camino hacia el año 2000. La explosión demográfica y la expansión del A.M.C.M." han rebasado, si no borrado los límites territoriales de ambas entidades (Distrito Federal y Estado de México), lo cual ha provocado que un sector importante de los habitantes y de los problemas que la aquejan queden fuera de los horizontes que visualizan los gobiernos de cada una".<sup>26</sup>

No obstante ante su tendencia centralizadora y al verse afectado por la misma la Ciudad de México y su Zona Metropolitana con los problemas que la aquejan, en un claro ejemplo de la situación que se vive, el Gobierno Federal ha buscado revertir la tendencia en los últimos años. Desde la década de los setenta, se han tomado medidas en torno a la descentralización de la vida nacional, sin embargo se ha topado con serias limitaciones para

---

<sup>26</sup> García, Sergio. Op. Cit. p. 173.

<sup>27</sup> A.M.C.M. son las siglas de el Area Metropolitana de la Ciudad de México.

superar sus prácticas centralizadoras.

El tamaño de la administración pública en el ámbito federal también es reflejo, de la circunstancia en que se encuentra inmerso el Gobierno Federal. "A la ingente explosión demográfica en el A.M.C.M. correspondió la expansión de la burocracia, cuya influencia la condujo recientemente a reconocer su incapacidad para solucionar la crisis urbana. El exceso de empleados públicos -dos de cada cinco capitalinos trabajan para el Gobierno- ha sido uno de los obstáculos por los que el programa de descentralización de las oficinas públicas ha tenido que ser lenta por los fuertes gastos que implica"<sup>27</sup>

#### 2.1.2. Crecimiento de la Administración Pública Federal.

Es importante hacer mención que la "administración pública es el conjunto de organismos gubernamentales que coordinan los recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos propios y los que los demás sistemas proporcionan, tratando de obtener mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus obligaciones".<sup>28</sup>

En México este conjunto lo integran los órganos federales, -- estatales y municipales; siendo en estos respectivos ámbitos donde se buscan atender las necesidades básicas de la población, en relación a la dotación de servicios públicos. En el ámbito federal - la Administración Pública se encuentra encabezada por el titular - del Poder Ejecutivo (Presidente de la República).

En el país se experimenta el problema de la centralización

---

<sup>27</sup> *Ibidem.* p. 173.

<sup>28</sup> Gámez Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 149.

administrativa, al concentrar la Administración Pública Federal (tanto en los sectores central y paraestatal), un gran número de funciones provocando el crecimiento en gran magnitud de la misma.

Es importante mencionar que en los últimos años se ha buscado descentralizar al país en términos político-administrativos. Más sin embargo la práctica centralista por parte del Gobierno Federal, sigue latente y por lo tanto la administración federal sigue siendo de gran tamaño.

Como prueba de ello, la Administración Pública Federal, durante 1987, tenía un total de tres millones setenta y un (3'000,071) trabajadores a su servicio considerando a sus sectores: a) Central integrado por la Presidencia de la República, secretarías de Estado con sus órganos descentralizados ó autónomos y la Procuraduría General de la República; b) Departamento del Distrito Federal compuesto por el titular y dependencias del Departamento del Distrito Federal y sus Delegaciones y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y c) Paraestatal en que eran 365 entidades en operación efectiva, incluyendo las dependientes del Departamento del Distrito Federal, 73 organismos descentralizados, 254 empresas de participación estatal mayoritaria, 33 fideicomisos públicos y 5 asociaciones civiles.<sup>29</sup>

Lo expresado en el párrafo anterior es sin lugar a dudas, reflejo de la situación que vive la Administración Pública en el país. Ya que en el ámbito federal la Administración Pública empleó hasta el año en que fue obtenido el dato (1987), alrededor de un

---

29 Según Merino Mañón, José en su libro: Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana, SECOCFF/INAP. México, 1988. p.12, ese fue el número de trabajadores efectivos dentro de la Administración Pública hacia finales de 1987. Ya estaba en marcha la desincorporación de empresas públicas, por lo que el número de trabajadores efectivos iba disminuyendo.

80% del total de trabajadores efectivos ocupados, por la Administración Pública Mexicana en su conjunto. Es decir considerando a la instancia estatal y municipal, estas últimas emplearon tan solo al 20% del total, de los trabajadores.

El llamado sector paraestatal dentro de la Administración Pública Federal, fue el que tuvo un enorme crecimiento. Teniendo su momento de máximo crecimiento durante el año de 1982, en que se contaba con más de mil entidades que formaban parte de la propia Administración Pública. Como se sabe durante 1982 fue cuando se decretó la nacionalización de la Banca en México, de ahí el gran tamaño que registraba la Administración Pública durante dicho año; alcanzando la mayor dimensión registrada en la historia del país.

Debido a las políticas de desincorporación de empresas públicas, iniciadas durante el sexenio de gobierno de Miguel de la Madrid y consolidadas en el sexenio salinista según lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Logrando disminuir hacia 1993 a 209 entidades vigentes al sector paraestatal.<sup>30</sup> Llevando a cabo el saneamiento de las finanzas públicas y la no participación en áreas, que no se consideran estratégicas o prioritarias.

Más sin embargo a pesar de la disminución del tamaño de la Administración Pública Federal en estos últimos años, la realidad es que sigue manteniendo una vocación centralista.

"La Administración Pública Federal es la piedra angular para la economía nacional, tanto por los recursos humanos y materiales que maneja, como por la intervención que los artículos 25 y 26 constitucionales le facultan tener en la economía general del

---

30 Poder Ejecutivo Federal. "Carlos Salinas de Gortari, quinto informe de gobierno, 1993". (Anexo). México, 1993, p. 308.

país. El Presidente de la República, como titular y responsable de la administración pública federal, aumenta su papel preponderante en el ámbito político, social y económico de la nación, repercutiendo necesariamente en las entidades federativas del país".<sup>31</sup>

Al ser el Ejecutivo Federal quién toma las decisiones fundamentales en el manejo de la Administración Pública, este incide de manera determinante en la coordinación entre los poderes (tanto a nivel federal como local), también interviene en la asignación de presupuestos a los mismos. Provocando grandes desigualdades en el país, al ser inequitativo en la distribución de recursos de las distintas regiones de México.

## 2.2. Gobierno Estatal.

No se explicaría el Federalismo mexicano si no es por los estados libres y soberanos que "limitan su soberanía depositándola en el poder federal para todos aquellos asuntos relacionados con la política exterior del país, pero conservándola en lo que se refiere a su régimen interior en cuanto no se lesione el tratado federal."<sup>32</sup>

México tiene en la Federación su manera de organizarse políticamente hacia su interior, se le da pleno reconocimiento tanto al Gobierno Federal como a los Gobiernos Estatales, con la misma jerarquía para ambos. "La Federación, es, pues una forma de organización política, que incluye a estos dos órganos de Gobierno. Se manifiesta a través de los dos. Aunque en la práctica y aún en nuestra propia Constitución confunden el término

---

31 Gliz Parral, Máximo N. Op. Cit., p. 166.

32 Carvajal Moreno, Gustavo y Floresgómez González, Fernando. Op. Cit. p. 107.

Federación como un sinónimo de Gobierno Federal. La Federación no es el Gobierno Federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los Poderes públicos".<sup>33</sup>

Fue a partir de la Constitución Federal en que varias entidades del territorio nacional, se denominaron Estados libres con soberanía propia teniendo la capacidad de gobernarse hacia su interior, dichas entidades ya existían antes de la instauración del régimen Federal en México.

"La entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencia para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto, le corresponde tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional".<sup>34</sup>

Es evidente la gran importancia de los gobiernos de los estados dentro del sistema federal mexicano. Con el gran número de facultades concedidas al Gobierno Federal por parte de la Constitución Federal, implicando la dependencia de los gobiernos locales (estatal y municipal). Ya que los gobiernos estatales sólo cuentan con aquellas competencias, que no le son conferidas a los poderes federales por parte de la propia constitución.

"En México, la distribución de competencias se realiza básicamente con la aplicación de los artículos 117, 118 y 124. Los dos primeros como una excepción a la regla y el último que

---

33 Faya Viesca, Jacinto. Op. cit. p. 141.

34 Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP/BAHOBRAS. México, 1992. p. 39.



contiene el principio general.

El artículo 117 se refiere a las prohibiciones absolutas, con una redacción tajante, para los estados. El artículo 118 establece también taxativas\* para los estados, pero con la salvedad de que las podrán realizar si previamente otorga su consentimiento el Congreso de la Unión. La norma general está contenida en el artículo 124 y que adopta la tesis de que la competencia de las autoridades federales quede enumerada en la Constitución y las entidades federativas asuman la competencia restante".<sup>35</sup>

Desde el punto de vista legal, la Constitución Federal les confiere un mismo trato a los gobierno federal y estatal. Sin embargo desde una perspectiva económico-administrativa, la comparación resulta en un mayor poder a favor del Gobierno Federal y en detrimento del estatal.

El Gobierno Estatal en México adopta para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular; considerando como base de su división territorial de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Todas estas características se encuentran previstas en la Constitución General de la República (artículo 115), por lo tanto ninguno de los gobiernos de los estados puede tener otra forma de gobierno, que no sea la establecida por la propia Constitución.

La división de poderes al igual que en el Gobierno Federal, es señalada por la Constitución para llevarse a cabo en los gobiernos estatales, por lo que el Gobierno Estatal cuenta con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El poder Ejecutivo recae en la figura del Gobernador

---

35 Cáriz Parral, Máximo H. Op. Cit. pp. 72-73.

\* Licitantes

constitucional de la entidad federativa a que corresponda, ejerce su periodo de Gobierno durante un sexenio, después de ser elegido popularmente o en los casos especiales que marquen, las respectivas constituciones locales.

"El titular del Poder Ejecutivo es precisamente el Gobernador, cuya elección y facultades están reguladas por la Constitución Federal y por la Constitución del Estado de que se trate. El gobernador es electo por el voto mayoritario de los ciudadanos de su entidad, desempeñará su cargo durante seis años, no pudiendo ocupar nuevamente ese puesto ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho".<sup>36</sup>

En cuanto al poder Legislativo Estatal se encuentra conferido al Congreso Local, conformado por la Cámara de Diputados, teniendo la facultad de legislar todo aquello que no le sea reservado al Congreso de la Unión y le concierna a las entidades federativas. El poder legislativo estatal cuenta con el derecho para elaborar leyes, siempre y cuando no contravengan lo estipulado en la Constitución General de la República.

"El poder legislativo de las entidades federativas se depositan en un cuerpo colegiado denominado (Congreso del Estado) o (Congreso Local), integrado por diputados electos popularmente. Es unicameral a diferencia del poder Legislativo Federal, es decir, se compone de una sola Cámara de Diputados".<sup>37</sup>

Por lo que respecta al poder Judicial Estatal, se encuentra a cargo del Tribunal Superior de Justicia, en cada uno de los respectivos estados del país, de acuerdo con su Ley Orgánica y en concordancia con la Constitución Estatal de la entidad federativa

36 Carvajal Moreno, Gustavo y Floresgómez G. Fernando, Op. Cit. p.111.

37 Martínez Cabañas Gustavo. Op. Cit., p. 41.

a que corresponda.

Los gobernadores ocupan un papel relevante dentro de sus respectivos espacios de gobierno. Tienen amplia ingerencia en competencias tales como: las de nombrar o proponer a Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; de presentar ante el Congreso Local las iniciativas de ley o los decretos, así como el derecho de voto; promueven el desarrollo económico de en su estado, formulando y aplicando el Plan Estatal de Desarrollo; coordinan la inversión pública, tanto en la entidad como en los municipios; canalizan la inversión pública federal, que se le asigna a cada entidad, al ser presidentes de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES); son Titulares de la Administración Pública Estatal, nombran y remueven a funcionarios de la misma; entre otras competencias.

En el caso del Estado de México, el Ejecutivo Estatal tiene las siguientes funciones con respecto a los municipios.

"Relaciones con el ámbito municipal:

- El Gobernador deberá asumir la representación jurídica y política del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del estado. (Art. 89, Fracción XXIII y artículo 17).
- El Gobernador deberá proponer a la legislatura del Estado la designación de ayuntamientos sustitutos o provisionales y miembros de lo cuerpos edilicios (Artículo 89, Fracción XXX). En los casos previstos por la Constitución y en las Leyes Orgánicas respectivas.
- El Gobernador deberá presentar a la Legislatura los proyectos de

leyes de ingresos municipales y presupuestos de egresos que le remitan los ayuntamientos (Artículo 89, Fracción VI y Artículo 143)<sup>38</sup>

Evidentemente dichas atribuciones del Ejecutivo Estatal, están enmarcadas por los ordenamientos constitucionales y las leyes orgánicas. En torno a los gobernadores se centralizan un gran número de facultades, haciendo de éstos los principales ejes político-administrativos en sus respectivas entidades.

"El gobernador es el titular del poder Ejecutivo Estatal, responsable de la administración pública y tiene señaladas sus competencias en los siguientes ordenamientos legales principalmente:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o, en su caso, de la Administración Pública del Estado".<sup>39</sup>

#### 2.2.1. La Dependencia Administrativa Frente al Gobierno Federal.

Teniendo en cuenta que en la dirección de la Administración Pública Estatal, se encuentra el titular del poder Ejecutivo Estatal (Gobernador), esta tiene una importante posición estratégica en el contexto de la Administración Pública Mexicana.

Ya que el gobernador es un importante elemento de enlace entre los distintos ámbitos gubernamentales del país, siendo con ello una pieza importante dentro del sistema político en México. Por lo que se puede establecer que tiene una estrecha relación

38 Naine Libien, Alexander. La Administración Pública en el Estado de México (1824-1993). Imagen Editores-IAPEM, Segunda edición. Toluca, Méx., pp.168-169.

39 Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. p. 55.

dentro de la administración pública, en lo que toca a los ámbitos federal, estatal y municipal de la misma.

Dentro del manejo político-administrativo del país sobresale como una de sus principales características: La relación del titular del Gobierno Federal (Presidente de la República), con el titular del Gobierno Estatal (Gobernador); la cual no solamente se limita a lo establecido en las constituciones federal y local. Es decir la relación entre ambos personajes la condiciona también, las reglas no escritas pero que se llevan a la práctica; dentro del sistema.

"Es evidente que la realidad político-administrativa mexicana no puede ser comprendida tan sólo a partir de su marco jurídico. Es necesario ir más allá si se quieren captar las reglas informales que configuran los rasgos distintivos del sistema".<sup>40</sup>

Dicha característica incide determinantemente, en establecer una relación de dependencia, del Gobierno Estatal con respecto al Federal, en los órdenes: Político, administrativo y económico.

La relación de dependencia se basa:

- 1) El control político que se ejerce sobre el Ejecutivo Estatal al ser postulado al cargo desde el centro, (por medio del Partido Revolucionario Institucional P.R.I.), en la mayoría de los casos.
- 2) En lo económico una mayor concentración de ingresos para la federación siendo por consiguiente menor para los estados, siendo evidente el control económico establecido por el Gobierno Federal sobre el Estatal; además de las intervenciones federales en los estados.

---

40 Almada, Carlos F. La Administración Estatal en México. I.N.A.P. México, 1982. p. 59.

3) En cuanto a lo administrativo, el control se establece a partir de los órganos desconcentrados federales, que le dan una presencia importante a la administración pública federal, en el ámbito interno de las entidades federativas. Con lo cual el Gobierno Federal, mantiene un control administrativo más directo, en el seno de los mismos estados.

Como ejemplo de lo anterior en el Estado de México "-El Gobernador podrá ejercitar todos los derechos que le asigna a la Nación el Artículo 27 de la Constitución federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las disposiciones federales de que él se deriven, no deban considerarse reservados al gobierno federal o concebidos a los cuerpos municipales (Artículo 88, Fracción VI)."<sup>41</sup>

Es en este panorama en que la situación de los estados depende, de lo que se decida en la Ciudad de México (sede del Gobierno Federal). Por lo que el Ejecutivo Federal mantiene el control sobre las instancias locales (estatal y municipal).

"La causa principal de una presencia federal tan variada y poderosa en relación a los medios de que disponen las autoridades estatales, nos parece ser el fruto de una voluntad política para fortalecer al poder central, más que de una estrategia administrativa".<sup>42</sup>

Sin embargo, es pertinente señalar que la dependencia en que viven las entidades federativas, se ha buscado corregirla, ya que dicha dependencia afianza más el centralismo que resulta nocivo para el país, mediante un sistema de coordinación a nivel nacional.

---

<sup>41</sup> Waine Libien, Alexander. Op. cit., p. 168.

<sup>42</sup> Alzada, Carlos F. Op. cit. p. 158.

Dicho sistema se inició en la década de los setenta con: Los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES), siendo organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal. Al establecerse en la década de los ochenta el sistema nacional de planeación, los COPRODES son transformados en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES); transformandose el carácter de dichos organismos de coordinación de lo federal al ámbito estatal.<sup>43</sup>

La presidencia de los COPLADES como se ha dicho recae en el Ejecutivo Estatal, por ello tanto él como la administración a su cargo, son de gran importancia para el sistema federal.

Pero este mecanismo de coordinación con el que se pretende descentralizar las actividades del país dándole por un lado, mayores atribuciones al orden local en México. Pero por otro se mantiene el control, al tener que ser congruente con lo que dictamine el orden federal.

Haciendo que las relaciones de dependencia de la administración estatal con respecto al Gobierno Federal continúen, al tener que responder el jefe de la Administración pública estatal (Gobernador), sobre la situación del estado a su cargo ante el Gobierno Federal. Dando como resultado que la hegemonía del orden federal sobre el local, en este sentido siga siendo una práctica latente en México.

En el ámbito estatal hay una gran presencia de trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal. Este tipo de situaciones se ha tratado de revertir en los últimos años, como en el Estado de México en que: "Así en 1990 existían 121,407

---

<sup>43</sup> Ortega Lovelín, Roberto. "La descentralización y el nuevo federalismo" en Pérez Correa, Fernando (Coord.) México 75 años de Revolución: política I. Fondo de Cultura Económica-IMEHRM, México, 1988, p. 95.

servidores públicos federales en el estado, de los cuales 53,603 pertenecían al sistema educativo federal y representaban el 44.1%. Con su transferencia al sistema estatal la presencia federal, en cuanto al número de efectivos disminuyó sensiblemente.

Para 1992 y debido a la transferencia del denominado magisterio federal y al crecimiento natural de la Administración Pública Estatal, la relación cambió sustancialmente. Así mientras la presencia federal se reducía a un poco más de 67 mil efectivos, la estatal crecía a un poco más de 150 mil."<sup>44</sup>

### 2.3. Gobierno Municipal.

El municipio es la base de la división del territorio y de la forma de organización, tanto política como administrativamente hablando, de todos los estados de la República. Lo cual es avalado por la Constitución General de la República (artículo 115).

"El municipio cuenta con las características básicas como lo son:

-La libertad política. Que se entiende como la facultad de la comunidad para elegir a sus autoridades locales o representantes en el marco de las leyes electorales.

-Libertad de administración. Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para ejercicio y acción administrativa local.

-Personalidad jurídica. Es la capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley".<sup>45</sup>

Dichas características sientan las bases para que los

<sup>44</sup> Naine Libien, Alexander. Op. Cit., p. 118.

<sup>45</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit., p. 95



municipios tengan su propio gobierno, el cual lo constituye el ayuntamiento, que es el órgano del gobierno a nivel municipal.

Las funciones del Ayuntamiento, así como la manera de ser integrado y el número de personas que lo componen, se encuentran contempladas en las constituciones locales de los estados de la República y por sus leyes reglamentarias.

El Ayuntamiento se conforma por un presidente municipal; uno o más síndicos; el número de regidores según lo señale la respectiva Ley Orgánica municipal de la entidad federativa, que se trate. Dichos funcionarios, son electos por votación popular y no pueden ser reelectos para un periodo inmediato. Lo cual se sujeta a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal es decir, que la gente que conforma un Ayuntamiento durará en su cargo por espacio de tres años y serán electos por votación popular directa. En cuanto al secretario y el tesorero son funcionarios nombrados por el propio Ayuntamiento.

Es importante señalar que al contar con los elementos: territorio y población, en los municipios; los ayuntamientos actúan dentro de la totalidad del territorio municipal, por medio de autoridades auxiliares (pueden ser comisarios municipales, delegados municipales, etc.). Haciendo llegar la autoridad del Gobierno Municipal a todos los centros de población existentes en el municipio, dichas autoridades auxiliares son electas según como lo determinen las Leyes Orgánicas Municipales.

Entre las principales actividades del Ayuntamiento están: "Organizar la administración pública municipal; aprobar planes de desarrollo urbano municipal; intervenir en la regularización de la tierra urbana; formular, aprobar y publicar reglamentos, así como

el Bando de Policía y Buen Gobierno en el Municipio; aprobar después de haber analizado y discutido, el presupuesto de egresos y también la iniciativa de ley de ingresos."<sup>46</sup> Por lo que se trata de un órgano colegiado, que constituye una asamblea deliberante.

El Presidente Municipal por su parte se encarga de ejecutar las resoluciones hechas por el Ayuntamiento, es el principal responsable de la Administración Pública en el ámbito municipal todo ello de acuerdo a lo establecido en las instancias legales correspondientes.

Los síndicos se encargan de defender los intereses del municipio, representado jurídicamente al Ayuntamiento y vigilando las finanzas públicas municipales.

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento que tienen como función principal la de vigilar a las dependencias de la administración pública municipal.

Para su organización el Ayuntamiento reúne a sus integrantes en el cabildo, que funciona por medio de sesiones y comisiones. "El gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a que se enfrenta. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que le denomina sala o salón de cabildos".<sup>47</sup>

Dichas sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias,

---

46 Martínez Cabañas, Gustavo (Coordinador). Administración Pública Municipal, Guía Técnica #1. INAP-Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, Segunda edición. México, 1993, p.6.

47 Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP/DANOBRA, segunda edición. México, 1992, p.111.

según lo requiera el caso. En relación a las comisiones en estas se distribuyen a los regidores, la vigilancia de el funcionamiento en la administración municipal. Otros funcionarios importantes son el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal.

Los gobiernos municipales en México, para organizarse internamente además de Constitución Federal y las Constituciones Estatales, cuentan también con un ordenamiento como lo es la Ley Orgánica Municipal. "Leyes orgánicas de los Municipios, ordenamientos que en base a la Constitución Política de la República y de las Constituciones locales expiden las legislaturas de los Estados, y en los que se especifican y detallan la organización, vida hacendaria y funcionamiento administrativo de los municipios, señalándose además sus concretos y específicos fines".<sup>48</sup>

Al tener un contacto directo con su comunidad el Gobierno Municipal, se ve precisado a dar respuesta inmediata a sus demandas, como lo es la dotación de servicios públicos. Por lo que los ayuntamientos requieren de reglamentos, que garanticen el buen funcionamiento administrativo interno, así como también una eficiente dotación de servicios. Dichos reglamentos municipales son expedidos por los ayuntamientos, tomando en cuenta sus características (el tipo de municipio) y a los problemas que enfrente. No obstante que los gobiernos municipales regulan su funcionamiento en base a los Reglamentos, a las disposiciones emitidas por las Legislaturas locales.

Los reglamentos municipales son de varios tipos. "Básicamente, los reglamentos municipales pueden agruparse en

---

<sup>48</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. cit. p. 249.

cuatro tipos: a) los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento; b) los que estatuyen y norman la organización administrativa del Municipio; c) los que ordenan y reglamentan la organización y funcionamiento de los servicios públicos, y d) los que establecen y norman las actividades de los particulares que afectan un desarrollo normal de la comunidad municipal".<sup>49</sup>

Los gobiernos municipales en México no solamente son un conjunto de órganos con funciones administrativas, ya que también actúan como asambleas legislativas.

En cuanto a la administración de justicia esta es conferida a uno o más funcionarios nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, que son denominados como jueces municipales y ocupan su cargo durante dos años (art. 118 de la Constitución Política del Estado de México). En relación a la competencia de dichos funcionarios, esto se dictamina en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

El Gobierno Municipal por sus propias características tiene un contacto directo con su propio entorno, es decir su relación con la población y el territorio en que se desenvuelve, son de forma inmediata sin que medie alguna otra instancia. Por lo mismo su vinculación con las otras instancias gubernamentales (federal y estatal), es importante para el buen funcionamiento del gobierno y de su Administración Pública en todo el país.

---

49 *Ibidem*, p. 250.

### 2.3.1 Relación con Respecto a los Gobiernos Federal y Estatal.

Desde la perspectiva constitucional de 1917 se propugnó por un Municipio Libre y fortalecido en los renglones de lo económico y político. "La conquista del Municipio quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y con bases en estos principios cada uno de los 31 Estados de la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman el régimen del Municipio Libre".<sup>50</sup>

El Municipio no obstante debe ser considerado como base de la organización política y administrativa de México, se ha visto afectado en el desarrollo de las funciones propias de su ayuntamiento. Esto como consecuencia de la centralización política, económica, administrativa del país; que practican tanto el Gobierno Federal como las entidades federativas. Causando también una creciente centralización demográfica

En un principio dichas prácticas seguidas por la Federación permitió al país durante mucho tiempo (de la etapa posterior a la Revolución), acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social en ciertas zonas del país. Pero llegó el momento en la excesiva centralización del país, empezó a ser nociva para el país (las principales ciudades de México se saturaron de gente, con los efectos que ello implica).

Mientras que la situación de la mayoría de los municipios en México, fue de creciente rezago en áreas fundamentales del país como lo son la política, la economía y la administración. Es decir al crecer el centralismo en la Federación también crecían a la par, las debilidades en el mismo orden de los gobiernos locales.

---

<sup>50</sup> Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su evolución institucional. BANORAS. México, 1981. p. 236.

Situación que se ha tratado de corregir con el fortalecimiento municipal (la reforma al Art. 115 Constitucional, que más adelante se verá).

La desigualdad en la distribución de los ingresos entre los municipios del país ha sido una práctica constante, provocando que muchos municipios no cuenten con los recursos necesarios, para cubrir funciones vitales en sus respectivos ámbitos como son: los gastos de administración, el suministrar los servicios públicos y la creación de la infraestructura básica para satisfacer las necesidades primarias de los propios municipios.

Para poder cumplir con esas funciones los gobiernos municipales, se han visto en la necesidad de recurrir al Gobierno Federal delegando dichas funciones, provocando efectos negativos sobre la autonomía política y la economía municipal. Llevando a la Federación a tener que proveer de servicios públicos a los diversos municipios del país, convirtiendo a los mismos en entidades dependientes de los gobiernos federal y estatal.

"Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de su tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de ingresos vigente, así como los derivados por convenios, decretos y reglamentos especiales".<sup>51</sup> Dichos ingresos son por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

El Gobierno Federal al controlar la distribución de ingresos municipales ha incidido de manera determinante en las condiciones de desigualdad entre los municipios. Como muestra de lo anterior, se tiene que: Muchas administraciones municipales han tenido que

---

<sup>51</sup> Sobrino, Luis Jaime. Op. cit. p. 306.

recurrir a la contratación de créditos, para responder a las necesidades que se les plantea; provocando una situación de insolvencia, en los municipios más pobres al no poder cumplir con sus compromisos, por el grado de marginación en que se encuentran. Ampliándose la posibilidad de obtener préstamos, para los municipios solventes que son (obviamente), los de mayor desarrollo económico.

"La concentración de los ingresos se ha dado de la siguiente manera a nivel nacional, en las últimas décadas<sup>52</sup>:

	Federación %	Entidades %	Municipios %
1960	78.6	18.6	2.8
1965*	88.0	10.5	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1
1982	90.7	8.3	1.0

\* A partir de 1965 se incluyen los datos de los organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal.

Resultado contradictorio, que por un lado se otorguen préstamos a los municipios más desarrollados, y por otro negándoseles a los municipios más pobres, empujándolos a una pobreza mayor. Siendo poco el monto de dinero del que disponen los municipios para sus gastos, como puede observarse en relación de sus egresos:

<sup>52</sup> Los porcentajes de los ingresos y egresos de los gobiernos Federal, estatales y municipales, fueron obtenidos por Olmedo, Raúl. "Historia del municipio en México" en Perez Correa Fernando (Coord. Gral.) México 75 años de Revolución: Política I, pp. 276-279. Teniendo como fuente varias dependencias gubernamentales, que han funcionado en el país (la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre ellas)."

	Federación %	Entidades %	Municipios %
1960	79.6	17.6	2.8
1965	88.6	9.6	1.6
1970	86.3	12.1	1.6
1975	90.0	8.7	1.3
1980	89.6	9.3	1.1
1982	90.2	8.8	1.0

Lo cual explica en mucho la situación económica tan apremiante en que se han desenvuelto los municipios, en que el nivel de ingresos ha sido muy bajo en proporción a los obtenidos por las instancias federal y estatal, siendo también muy desequilibrado en función a los egresos. El Gobierno Municipal se encarga de recaudar impuestos a los miembros de su comunidad, pero con un destino económico fuera de su jurisdicción.

Constitucionalmente se considera al Municipio como una entidad de descentralización y por tanto, de las funciones administrativas en donde su situación no es de menor jerarquía con respecto a las otras instancias, sin embargo se encuentra sujeto a la tutela de los congresos locales. El papel que desempeña el poder Ejecutivo Estatal hace que éste tenga un importante control sobre los ayuntamientos, a pesar de que los preceptos constitucionales federal y estatal indiquen que: Solamente le corresponda colaborar con los otros poderes, pero no ejerciendo una tutela directa sobre los ayuntamientos.

"Los estados se descentralizan en los municipios y son ellos quiénes, más allá de lo que percibe la Constitución de la República -sobre todo en el Artículo 115-, le dotan de sus



competencias mediante actos descentralizadores constitucionales y legales sin perjuicio de los acuerdos a los que se refiere la Fracción X de ese precepto. Vistos los municipios como entes de descentralización política y administrativa, habrá que aceptarse que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, que no un control jerárquico, sobre ellos."<sup>53</sup>

La tarea principal de los Gobiernos Municipales es atender los intereses de su comunidad, por tener un contacto inmediato con la misma, siendo primordial responder con eficacia a dichos intereses. Sin embargo los gobiernos municipales se encuentran sujetos a los intereses de otras instancias gubernamentales, con lo cual su capacidad de resolución a las necesidades de su población, se ve mermada seriamente.

En todas estas situaciones se desenvuelvan los gobiernos municipales del país, a pesar de los propósitos de integrar un Municipio Libre y autónomo política, económica y administrativamente hablando; dichos propósitos han sido desplazados por la inercia centralizadora, que priva en el país.

---

53 Ruiz Nassieu, José Francisco. "Elementos para una teoría constitucional del municipio mexicano" en Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución: Política I. Fondo de Cultura Económica-IMEHRM. México, 1988. p. 175.

**CAPITULO III. FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.****3.1. Reformas al Artículo 115 Constitucional.**

Al ser la centralización una gran limitante, para consolidar el proyecto nacional surgido con el movimiento revolucionario e impulsado con el fortalecimiento de la Federación, confiriendole a la misma grandes atribuciones en detrimento de los municipios; surge la necesidad de revertir dicha centralización que amenaza con colapsar la marcha del país.

Es el municipio por sus características el vehículo idóneo para descentralizar las actividades principales en México. A principios de la década de los ochentas surge la reforma municipal como un movimiento para redistribuir los espacios políticos, económicos y administrativos de la Federación hacia los municipios. Como respuesta a que dichos espacios se habían centralizado de manera excesiva, en las principales zonas urbanas de las entidades federativas y especialmente en las grandes urbes industriales, específicamente en la Ciudad de México y su zona metropolitana.

Esto implicaba descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos tomando como base a la institución política, administrativa, territorial y poblacional por excelencia: el municipio libre. Ante ello durante su campaña electoral y luego en el transcurso de su mandato presidencial, Miguel de la Madrid señaló que "la descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre para diseñar su política de descentralización y democratización del poder centralizado, Miguel de la Madrid realizó, durante su campaña una consulta

popular a lo largo de todo el país sobre el fortalecimiento municipal. Se efectuaron 63 reuniones en las que se presentaron 600 ponencias. Entre los expositores se encontraban autoridades y funcionarios municipales, abogados, economistas, administradores y otros especialistas (.....). Esta primera consulta sirvió de base para que el presidente Miguel de la Madrid pusiera en marcha desde el comienzo de su mandato el proceso de la reforma municipal".<sup>54</sup>

Efectivamente uno de los primeros actos de gobierno del presidente Miguel de la Madrid fue presentar al Congreso de la Unión durante los primeros días de diciembre, la iniciativa de ley sobre las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, que fue aprobada después de haber sido sometida, a la consideración previa de las legislaturas de los estados.

El reformado artículo 115 de la Constitución Política de el país entro en vigencia en enero de 1984, teniendo como principal consigna la redistribución del poder del gobierno federal hacia el gobierno de los estados y de estos hacia los municipios, a los cuales se les restituye atribuciones básicas a su función de gobierno.

En dicho artículo se establece el principio de la representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos del país, con anterioridad solo se aplicaba a los que tenían una población superior a los 300 mil habitantes.

Entre las facultades que se le conceden al municipio en función del artículo 115 Constitucional están: administrar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles y jardines,

---

<sup>54</sup> Olmedo, Raúl. Op. Cit. p. 283.

seguridad y tránsito; así como presentar servicios federales o estatales, previo al convenio respectivo, formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano; recaudar las contribuciones de la propiedad inmobiliaria y recibir las participaciones federales y los ingresos obtenidos de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El contenido de las reformas que se hicieron al artículo 115 de la Constitución General de la República, le dan un gran impulso a la autonomía municipal, ya que se especifican áreas de ampliación de contribuciones que se reservan a las administraciones municipales, como las relacionadas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de los servicios públicos prestados por las mismas, les son reconocidas las facultades reglamentarias de policía y buen gobierno. También se determinan otras facultades como: las referentes a la aprobación de sus presupuestos de egresos, en base a los ingresos con que cuente; formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano respectivos; otorgar licencias para construcción, regularización de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reserva ecológica. Por último dentro de este sentido, se encuentra la prestación de los servicios públicos, los mismos que están a cargo de las propias administraciones municipales, quienes la realizan de manera directa, por concesión, colaboración o convenios de carácter estatal-municipal; también por asociación intermunicipal.<sup>55</sup>

"A fin de que las nuevas facultades municipales consagradas en el artículo 115 de la Constitución nacional fuesen incorporadas

---

<sup>55</sup> Martínez Cabañas, Gustavo (Coord.). La Administración de los Servicios Públicos Municipales. Guía técnica #9. INAP-Centro de Estudios de Administración Municipal. México. 1993. p. 19.

también en las constituciones de cada una de las 31 entidades federativas y en sus respectivas leyes orgánicas, se efectuó una segunda consulta popular que aportara elementos a los congresos locales para promover las reformas correspondientes".<sup>56</sup>

En el año de 1983, fue cuando se realizó la segunda consulta popular nacional, sobre la democratización integral y la reforma municipal, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación. El entonces presidente de la República encomendó a dicha Secretaría, la tarea de impulsar y fomentar la reforma municipal, a fin de institucionalizar un sistema permanente de seguridad y fomento de estas novedades legislativas. Ya que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 27), tiene la atribución de conducir las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales (la Sría de Gobernación).

En dicha segunda consulta popular, se tomaron en cuenta aspectos fundamentales de los municipios. Adoptando las reformas al artículo 115 constitucional tomando en cuenta los aspectos geográficos, políticos, económicos y sociales, esencialmente. Darle impulso a la formación de personal para una más eficiente organización y administración municipal. Se tomó mucho en consideración, organizar y fomentar la participación de la población en las labores comunitarias de los municipios.

De esta consulta popular se derivó la necesidad de crear, por decreto presidencia publicado en el diario oficial el 3 de mayo de 1984, el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), para fomentar el desarrollo de la reforma municipal; siendo órgano desconcentrado dependiente de la Sría. de Gobernación.

---

<sup>56</sup> Olmedo Raúl. Op. cit. p. 284.

En los 31 Estados de la República, se establecieron a su vez los Centros Estatales de Estudios Municipales, dependientes del Ejecutivo Estatal, con la misión de impulsar este ámbito, el proceso de reforma.

Con el Sistema Nacional de fomento a la Reforma Municipal, se establece la relación entre el Centro Nacional, y los Centros Estatales. El proceso de reformas al artículo 115, se involucra a las tres instancias gubernamentales del país, para redistribuir la toma de decisiones, de dichas instancias. "El proceso no es fácil. El peso de la inercia es grande, tanto en el nivel federal: resistencia para descentralizar; como en el estatal: tendencia a sujetar y controlar a los ayuntamientos, como en el nivel municipal laxitud para ejercer sus nuevas facultades."<sup>57</sup>

Para darle coherencia al proceso de reforma municipal, se utilizaron como instrumentos a los Convenios Unicos Coordinados (CUC's), que al ser incorporados como mecanismos de desarrollo regional, se transforman en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's), en 1983. Con lo que se buscó darles a los estados una mayor participación en las acciones a seguir, dentro del proceso de reforma municipal. Buscando con ello reordenar el desarrollo nacional, a través de este procedimiento, dejando de lado la centralización.

### 3.2. Facultades en Materia de Desarrollo Urbano Municipal.

Entre las más importantes atribuciones municipales se encuentran las relacionadas al desarrollo urbano, ya que los

---

57 Aguilar Narváez, José Antonio. "Administración Urbana Municipal". En Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución: Política I. Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988, p. 234.

problemas urbanos como consecuencia del proceso de concentración de las actividades del país, hace necesaria una participación más importante por parte de las administraciones municipales.

En efecto la concentración de las actividades de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) principalmente, ha traído consigo también una gran concentración de la población. Por otra parte la mayoría de los municipios en el interior del país hay una gran dispersión de la población. Provocando desigualdades en las diversas regiones que conforman al país, así como en sus respectivos centros de población.

"Contrasta el intenso proceso de concentración demográfica en las principales ciudades del país, con los pausados avances en la adopción de métodos de planeación urbana. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México casi triplicó su tamaño entre 1954 y 1970.

No es extraño que la concentración urbana esté acompañada de una concentración paralela en los gastos gubernamentales que limita los recursos de fomento destinados a ciudades de tamaño medio o pequeño o a las zonas rurales. Aún así, ha sido imposible frenar la expansión de los cordones de miseria y crear empleos suficientes para la mano de obra de las ciudades."<sup>58</sup>

Al ser el municipio una instancia eminentemente territorial, es por ende el sitio donde se asientan y desarrollan la mayoría de los centros de población en el país, por lo que dicha instancia es estratégica en materia de desarrollo urbano. La fracción V del artículo 115 de la Constitución General de la República, hace referencia al desarrollo urbano municipal y por lo tanto se faculta a los ayuntamientos, para prever la planeación y el

---

<sup>58</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. "Reforma Administrativa y Planeación (1976-1978)" Tomo VI, en Antología de la planeación en México (1917-1985). SPP-Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p. 41.

crecimiento racional de sus centros de población.

En este sentido, sus principales atribuciones son: "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (Art. 115)", donde se hace alusión a la división territorial del municipio, en que se busca definir el uso de suelo. En cuanto a los planes de desarrollo urbano municipal, se busca insertar el proceso de planeación con los objetivos en las instancias federal y estatal; con la finalidad de darle coherencia a las medidas en torno al ordenamiento territorial.

Los municipios también tienen la atribución de participar en la creación y administración de sus reservas territoriales para determinar las áreas que podrán ser utilizadas, en el crecimiento ordenado de sus localidades de acuerdo con los planes de desarrollo urbano municipal.

"La ocupación legal y planeada del área urbana y el adecuado uso del suelo, constituyen la base del crecimiento urbano ordenado; por lo que la constitución de reservas territoriales con carácter preventivo y la regularización de la tenencia de la tierra en su carácter correctivo son propósitos fundamentales de la estrategia urbana. Esto permitirá dar legalidad al uso y la tenencia del suelo y evitar así la conformación de nuevos asentamientos irregulares".<sup>99</sup>

El Art. 115 Constitucional, determina la participación de los municipios, en las acciones destinadas a la creación y administración de las zonas de reserva ecológica, tendientes a controlar los usos de suelo urbano y regularizar la tenencia de la tierra en sus respectivos centros de población.

---

<sup>99</sup> Barbosa Prieto, Arturo. "Implicaciones del proceso de metropolización de la Ciudad de México", en Revista de Administración Pública #83, Julio-diciembre, México, 1992, p. 83.



Sin lugar a dudas el suelo constituye un elemento fundamental en el desarrollo urbano de las distintas comunidades del país, por ello es indispensable darle ordenamientos jurídicos, acordes a las necesidades de los diversos centros de población, a los municipios ya que es en sus suelos donde se asientan dichos centros de población.

Para coadyuvar en el cumplimiento de dichas atribuciones constitucionales (en materia de desarrollo urbano), se le hicieron modificaciones al Art. 27 de la Constitución General de la República por lo que el párrafo indica: "Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población" (dicho párrafo es el tercero del artículo en cuestión), a fin de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que se requieran en los municipios.

El crecimiento y concentración demográfica en México ha provocado una acelerada expansión física de los principales centros de población, rebasando las delimitaciones físicas en algunas entidades federativas (como ejemplo de este fenómeno están: el área metropolitana de la Ciudad de México o la conurbación de Torreón con Gómez Palacio y Laredo). En que hay una continuidad poblacional, tanto física como funcionalmente, teniendo necesidades similares los habitantes de las poblaciones que se hayan en tal circunstancia).

En dichos casos donde además de rebasar los límites municipales, las áreas urbanas rebasan las delimitaciones

estatales, la fracción VI del artículo 115 Constitucional trata esta situación.

"La fracción VI precisa la forma como concurrirán los Municipios, las entidades federativas y la Federación, en el ámbito de sus competencias, a planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros de población, dos o más situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. Es decir, que se haya conturbado en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos. Se conserva de esta manera la normatividad de las contribuciones de municipios de un mismo estado, a la Constitución estatal y la ley orgánica municipal respectiva, por constituir una cuestión inherente al régimen interno de los estados".<sup>60</sup>

Tales disposiciones requieren de una acción coordinada por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, en sus respectivos ámbitos aunado a las acciones que deberán seguir entre los propios municipios, que se encuentran inmersos en la problemática planteada por el fenómeno de conurbación. Siendo por ello de suma importancia la participación de las administraciones (en sus respectivos ámbitos) en el proceso de formación de las distintas áreas conurbadas del país.

"En esta misma materia, la fracción XXIX inciso C del artículo 73 Constitucional; hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de

---

60 Aguilar Marvázquez, José Antonio, Op. Cit. p. 231.

asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3 del artículo 27 de la Constitución".<sup>61</sup>

Ha sido importante para la intervención municipal en materia de desarrollo urbano, hacerle las adecuaciones correspondientes a los artículos 115, 73 y 27 de la Constitución General de la República. Para que las administraciones municipales actúen en concordancia a las disposiciones, que sean tomadas tanto a nivel federal como estatal.

Las facultades concedidas a los municipios en el Art. 115 Constitucional, les permite a éstos tener una participación directa con respecto a la introducción de infraestructura básica, de servicios público, así como su mantenimiento en sus respectivas localidades.

A pesar de las reformas constitucionales con el propósito de descentralizar la vida nacional del país (vía el fortalecimiento municipal), se requiere de una mayor voluntad política para que en efecto se consiga disminuir la alta concentración del poder, el cual repercute en las actividades políticas, administrativas, económicas y sociales del país.

"La reforma municipal sancionada en 1983, a través de una reforma constitucional, ha significado una redistribución de competencias entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos y, en consecuencia, no ha tenido incidencia directa significativa en el alto grado de centralización de atribuciones en el gobierno federal que caracteriza al Estado mexicano".<sup>62</sup>

---

61 Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-BANOBRRAS. México, 1992. p. 97.

62 Duhaú, Emilio. "Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias" en Schteingart, Martha y Luciano d' Andrea (compiladores). Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente. El colegio de México. México 1991. p. 471.

Como síntoma de ello se tiene el proceso de crecimiento urbano registrado en México, en estas últimas décadas, ya que la forma en que se ha dado (rápida y espontáneamente) ha provocado muchos problemas a un gran número de poblaciones en el país. Muchas de éstas poblaciones se han transformado en asentamientos humanos desordenados y carentes de los servicios más elementales, teniendo incidencia directa en el contexto municipal.

Las atribuciones conferidas a los municipios en el país, es un paso importante, pero se requiere de más pasos firmes en el largo camino que implica la descentralización de las actividades en México.

### **3.3. Desarrollo Urbano.**

Uno de los fenómenos sociales más trascendentes en el contexto nacional es sin lugar a dudas el desarrollo urbano, México en el transcurso del presente siglo ha pasado de ser un país rural, a ser un país esencialmente urbano.

El impulso dado tanto a la industrialización y el desarrollo social en el país, por parte de los gobiernos post-revolucionarios han influido decisivamente en el desarrollo urbano en México. El rápido crecimiento demográfico y la incontenible migración de habitantes hacia las principales áreas urbanas del país; son factores que indican la dinámica seguida por el desarrollo urbano a nivel nacional.

En las primeras décadas de funcionamiento de la industrialización y el desarrollo social impulsados por el Gobierno, dieron resultados favorables en el país dado que se crecía a un ritmo superior al demográfico, por lo que el nivel de bienestar de la población era positivo.

Pero llegó el momento en que el ritmo de crecimiento demográfico superó al modelo de desarrollo implementado por el Gobierno. Es a finales de la década de los sesenta cuando esta situación se hace evidente en México, haciendo que cualquier acción realizada por el Gobierno resulte insuficiente ante las necesidades de la población.

Siendo alto el ritmo de crecimiento de la población, lo es aún mayor el crecimiento urbano. Es decir, "la población urbana multiplicó por 23 su volumen, en tanto que la población nacional quintuplicó su tamaño".<sup>63</sup>

Para el crecimiento demográfico de México hay que considerar la disminución de la mortalidad, debido al mejoramiento de los servicios de salud. Mientras que en las principales ciudades de la República se iba concentrando las actividades industriales y la prestación de servicio, grandes flujos migratorios se trasladaron del medio rural hacia dichas ciudades. Con lo cual las principales ciudades mexicanas, empezaron a tener un crecimiento demográfico mayor que el registrado a nivel nacional. La urbanización es un proceso social de gran relevancia para la vida nacional, la gran rapidez que experimenta la urbanización hace de este proceso un fenómeno complejo.

Como se ha dicho la población de México a finales del presente siglo es eminentemente urbana. "La tasa o grado de urbanización es el porcentaje de la población total, nacional o regional que vive en ciudades. Cuando la tasa supera el 50%, se dice que el universo de estudio es preferentemente urbano, por ejemplo, en 1990 México tenía 81'249,645 habitantes. De ellos,

---

63 Sandoval Arriaga, Alfonso. Op. cit. p.7.

57'959,721 vivían en localidades de 2,500 y más personas, por lo que la tasa de urbanización se ubicó en 71.3%. El país es predominantemente urbano."<sup>64</sup> Es decir se considera que tres de cada cuatro mexicanos viven en localidades urbanas.

La urbanización obedece al fenómeno de concentración de habitantes y de sus actividades en torno a los principales centros de población. Dicho fenómeno se presenta en localidades ya existentes o también con el surgimiento de nuevas localidades.

En el territorio nacional se han presentado frecuentemente casos de localidades rurales, que son absorbidas por las grandes ciudades que se encuentran en el proceso de una franca expansión, de sus respectivas áreas urbanas y encontrándose dichas localidades en las inmediaciones de las ciudades son por lo tanto incorporadas a la vida urbana.

Dentro del proceso de urbanización en México, uno de los factores que influyen de manera reiterada, es el crecimiento social con la consiguiente integración de poblados a las áreas urbanas de las grandes ciudades.

La urbanización responde a una serie de situaciones políticas, económicas y sociales que se viven en el país. La gran rapidez con que se ha dado el proceso de urbanización, se caracterizó por muchos años en producirse de manera espontánea y desordenada. Es decir los flujos migratorios hacia las ciudades fueron y son enorme, por ende siendo en muchas ocasiones, incontrolable para las autoridades el crecimiento social, la urbanización se ha tornado un proceso anárquico y nocivo para el país.

---

<sup>64</sup> Sobrino, Jaime. *Op. cit.*, p. 23.

Los efectos por la urbanización se han reflejado de manera significativa en el desarrollo experimentado en México, son de gran significado dentro de la dinámica social a nivel nacional.

Dichos efectos, "pueden clasificarse, a grandes rasgos, en dos categorías: las que se producen dentro de las ciudades (intraurbanas), y los que tienen lugar en el ámbito regional (interurbanas). Los primeros tienen su origen en la concentración de las actividades industriales, financieras, comerciales, culturales, políticas y administrativas (que generan economías y deseconomías externas y de escala) y en los aumentos extraordinarios de las necesidades de servicios, ..."<sup>65</sup>

Siendo un proceso complejo (la urbanización) por encontrarse ligado a las transformaciones económicas y demográficas del país, dichas transformaciones inciden de forma determinante en la distribución de la población, dentro del territorio nacional así como en el desarrollo de las actividades de la propia población, la cual al quedar concentrada en las ciudades busca la satisfacción de sus demandas de vivienda, equipamiento y servicios públicos. Dentro de la urbanización resaltan aspectos tales como: el creciente tamaño de la población asentada; la incontenible extensión de la mancha urbana; la gran velocidad con que se concentra la población y el poco tiempo en que cambian las condiciones y formas de vida, en las principales áreas urbanas de la República.

Fue a partir de 1940 cuando en México el proceso de urbanización se fue desarrollando a un ritmo acelerado, dentro del

---

<sup>65</sup> Covarrubias Caítán, Francisco. "El Desarrollo Urbano en México 1910-1985". En Pérez Correa, Fernando (Coord.). Desarrollo Social II. México 75 años de Revolución T.II. Vol. 2. Fondo de Cultura Económica/INEHRM. México 1988, p. 613.

contexto de las políticas económicas y sociales aplicadas por las autoridades gubernamentales. El principal centro de atracción de este proceso fue y es la Ciudad de México y su Área Metropolitana.

El crecimiento y la distribución de la población en el territorio nacional, ha sido negativo para el bienestar de la población a nivel nacional, es decir el crecimiento poblacional se ha producido con una gran rapidez, de forma desordenada sin planeación durante muchos años y en lo que respecta a la distribución de la población es una constante contradicción por un lado hay una alta concentración en las principales ciudades y por otro; en muchas regiones del país sus habitantes emigran buscando mejorar sus condiciones de vida.

Los aspectos urbano y rural hacen evidentes las disparidades sociales de la población mexicana. "La generalización de problemas tales como la falta de vivienda, carencia de servicios básicos, contaminación y el deterioro ecológico, así como los aumentos previstos en la demografía de muchos centros urbanos del país a corto y mediano plazo, trajeron consigo urgentes llamados a racionalizar la distribución de población en nuestro territorio".<sup>66</sup>

Ante tal panorama a mediados de la década de los setentas las autoridades gubernamentales intervienen de manera decidida en materia urbana en México, es cuando el tema de desarrollo urbano es visto como un asunto al que se requiere de darle una mayor prioridad, en el país.

Ya que la dinámica poblacional resultaba negativa para el bienestar del país, en que el crecimiento de la población rebasaba

---

<sup>66</sup> Rodríguez y González, Alejandro. Op. Cit. p. 186.



el modelo utilizado hasta entonces por el Gobierno, para proveer de empleo y dotar de servicios básicos a la población.

Con el desarrollo urbano el Gobierno trata de darle orden y coherencia al fenómeno urbano en México, en que los cambios operacionales deben hacerse de manera planeada en armonía con el desarrollo nacional.

"El desarrollo urbano debe entenderse como el proceso de transformación del Sistema Urbano Nacional y de los centros de población que lo conforman, que se traducen en el mejoramiento del nivel de bienestar de los habitantes y en la consolidación de una base material más eficiente para promover el crecimiento económico".<sup>67</sup>

Dicho proceso se encuentra sujeto a varios factores como son: los frecuentes movimientos migratorios; la situación económica del país o las variaciones demográficas en las tasas de natalidad y mortalidad.

Las condiciones de desigualdad social y económica que se han vivido y se viven en el país, son una constante manifiesta dentro del proceso de desarrollo urbano. Dicho proceso es reflejo de la dinámica social, ya que interviene de manera directa el bienestar y el desarrollo económico de la población.

Los desequilibrios políticos, económicos y sociales, por tanto: inciden en las condiciones de vida de la población. También se debe tener en cuenta que la alta concentración de población en determinados puntos de la República, corresponde a la dispersión poblacional de amplias zonas de la misma.

Asimismo deben considerarse los factores geográficos en que

---

<sup>67</sup> Covarrubias Galtán, Francisco. Op. cit. p. 615.

se interrelacionan los aspectos sociales y naturales, donde las ciudades cuentan con varios elementos (buen clima, terreno propicio para ser urbanizado, tener acceso al agua potable, etc.) favoreciendo las actividades humanas.

Cabe recordar que las condiciones geográficas imperantes en el territorio nacional han sido a través de la historia, factores determinantes en el desarrollo de las actividades humanas. "El nuestro es un país eminentemente montañoso (en un 86% del territorio nacional predominan los cerros, altiplanicies o cordilleras, aunque no de excepcional elevación) con altura media cercana a 1,000 m. y 64% con una pendiente superior a los diez grados. En el sur y en el cuerpo de las Sierras Madres, el relieve tiene gran influencia, aislando el altiplano de las costas y los valles internos, unos de otros. Pero hay vastas planicies en el Noreste, la costa oriental, los altos valles, Yucatán, Chiapas y el Norte"<sup>68</sup>

Dichas condiciones geográficas y las actividades humanas (políticas, económicas y sociales), confluyen en el proceso de transformación de los diversos centros de población en México.

Implica el desarrollo urbano, adecuar y ordenar el crecimiento de los centros de población, por medio de la planeación urbana, comprendiendo los aspectos físicos, económicos y sociales del país. Controlando además, la expansión física y demográfica de dichos centros, fomentar las actividades productivas, mejorando las condiciones económicas y sociales de la población. Procurando un funcionamiento óptimo de las ciudades y la preservación del entorno ecológico.<sup>69</sup>

68 Bassols Batalla, Angel. Geografía, subdesarrollo y marxismo. Editorial Nuestro Tiempo. México 1985, p. 143.

69 Solís Sánchez, Renán Emilio. Selección de términos jurídicos municipales. Ayuntamiento de Mérida-Maldonado Editores. Mérida, Yuc., 1987, p. 084.

En virtud de lo cual se requirió de una acción gubernamental en materia de desarrollo urbano es decir, el gobierno implementó la Administración del Desarrollo Urbano a partir de la institucionalización del desarrollo urbano en la década de los setenta.

### 3.3.1. Institucionalización del Desarrollo Urbano Municipal en México.

Es durante el período de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), cuando se reconoce el grave problema que representaba la irracional distribución de la población y su acelerado crecimiento.

Es a principios de dicho régimen cuando la intervención estatal en materia de población y de ordenamiento territorial, se lleva a cabo de manera más concreta. Se propicia mediante modificaciones en el orden legal el fortalecimiento en algunos casos y la creación en otros, de organismos especializados en vivienda (una de las mayores y más constantes demandas operacionales).

Se forman instituciones como el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) que se constituye a través de aportaciones obrero-patronales; el Fondo de la vivienda ISSSTE (FOVISSSTE) con fondos de los trabajadores del Estado, como una respuesta del mismo para darle atención al problema de la vivienda. Complementando con ello las acciones realizadas por parte de las instituciones bancarias en cuanto a vivienda.

Se crean asimismo otros organismos con el fin de controlar, regularizar y evitar en lo sucesivo los asentamientos irregulares, como en el caso de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que se encarga sobre todo de las tierras ejidales manejada por el gobierno federal. Hay otros organismos como la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México (CRESEM) o la Acción Urbana de Integración Social, que funcionan a nivel estatal en el Estado de México.

En el año de 1973 se da a conocer (durante el tercer informe presidencial de Luis Echeverría) un proyecto de reformas a la Ley General de Población. "En diciembre de 1973, se presentó al Congreso de la Unión la iniciativa para promulgar una nueva Ley General de Población, la cual fue finalmente aprobada en enero de 1974. Con el objeto explícito de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, dinámica y ubicación en el territorio nacional, y con el propósito de hacer posible su participación más justa y equitativa en los beneficios del desarrollo nacional, la nueva ley contenía señalamientos que resultan de indudable relevancia en torno con la distribución especial de los habitantes del país".<sup>70</sup>

Con dicha ley, se busca como principal prioridad atenuar el aumento de la población, se habla de la necesidad, de llevar a cabo programas de planeación familiar; a fin de que el proceso de crecimiento de la población, fuese racional.

La Ley General de Población de 1973 otorga al Consejo Nacional de Población (CONAPO), las funciones que se relacionan con el crecimiento y la distribución de la población en el

---

<sup>70</sup> Rodríguez y González, Alejandro. Op. cit. p. 168.

territorio nacional. El Consejo Nacional de Población entró en operaciones en 1974 posteriormente elaboró documentos de gran trascendencia, en el desarrollo urbano de México como son: a) El Plan demográfico a nivel nacional y b) La política demográfica a nivel regional.

En lo que concierne al documento sobre demografía regional se hacen proyecciones sobre la distribución de la población para los estados, y para las tres zonas metropolitanas más grandes del país (como lo son: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) hacia el año 2000. En que se hace alusión a la actitud, que deben asumir las autoridades con respecto a los movimientos migratorios campo-ciudad, en los próximos años.

El Consejo Nacional de Población, "está presidido por el secretario de Gobernación y lo integran además, los Titulares de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Relaciones exteriores (SRE), del Trabajo y Previsión Social (STPS), de Programación y Presupuesto (SPP) y de la Reforma Agraria (SRA), además de un Secretario general, responsable de llevar a cabo las funciones técnicas y administrativas del Consejo con el auxilio de las unidades creadas para tal efecto".<sup>71</sup>

No obstante estas disposiciones legales todavía a mediados de la década de los setentas la rapidez con que se producía el crecimiento poblacional, hacía evidente que el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales no estaban en condiciones de resolver eficazmente, es problemática.

Por lo que se requería de una disposición legal capaz de dar

---

71 Sandoval Arriaga, Alfonso. Op. cit. p. 69.

coherencia y ser complementaria entre los ámbitos federal, estatal y municipal en la planeación del proceso de desarrollo urbano. Era pues necesario la creación de un sistema nacional de planeación urbana y la regularización del desarrollo urbano, por parte del Estado Mexicano.

Esto significaba hacer modificaciones a la Constitución General de la República, en lo concerniente al proceso de desarrollo urbano, dándole la pauta al Estado par intervenir en el ordenamiento del desarrollo urbano y fomentando el crecimiento armónico de los centros de población.

En 1976 se toman medidas importantes a este respecto. Durante el mes de enero, el Congreso de la Unión, fungiendo como órgano legislativo del Distrito Federal, promulga la Ley del Desarrollo Urbano del D.F.; en que se considera a la planeación como principal elemento para llevar a cabo el ordenamiento del desarrollo urbano en el D.F.<sup>72</sup>

Para el mes de febrero de ese mismo año se hacen modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, siendo esto de gran trascendencia para la planeación del desarrollo urbano en México. En el artículo 27, se trata el aspecto territorial de los centros de población del país buscando un mejor desarrollo de los mismos; por lo que respecta al artículo 72, se dispone que el Congreso de la Unión expida las leyes necesarias para que tanto el gobierno federal, como los estatales y municipales, intervengan en sus respectivas áreas de acción en relación a los asentamientos humanos y finalmente al artículo 115, se le hacen adicciones a las fracciones IV y V. En la fracción

---

72 Covarrubias Gaitán, Francisco. Op. cit. p. 647.

IV, de dicho artículo se establece que los estados y municipios expondrán la reglamentación que se requiera para la planeación (en sus respectivos ámbitos) de los asentamientos humanos.

Los tres artículos constitucionales antes mencionados son fundamentales para que el desarrollo urbano, se lleve a cabo con orden y dan la pauta legal para la intervención gubernamental en este proceso.

Estas modificaciones jurídicas, fincarón un importante precedente en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que aconteció durante el mes de mayo de 1976. "Su texto plantea, con un discurso ordenador: Fijar normas básicas para planear la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población..., por medio de la distribución en el territorio, los beneficios del desarrollo; así como de fomentar las ciudades medias, la descongestión de las grandes urbes, regular el mercado de tierra y vivienda y promover los planes de vivienda popular".<sup>73</sup>

En dichos ordenamientos de la LGAH, se hace evidente que el crecimiento de las diversas ciudades del país debe realizarse de manera racional, por lo que se requiere de planes de desarrollo acordes a las condiciones de los centros de población.

Ante la necesidad de propiciar una actuación más directa de la Administración Pública en materia de desarrollo urbano, se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), esto conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Es en el inicio del sexenio de José López Portillo (1976-1982) cuando inicia sus actividades la SAHOP, bajo

<sup>73</sup> López Rangel, Rafael. "Ciudad de México, ¿50 años de planificación?". En Revista de Información Científica y Tecnológica. CONACYT. México, 1986. p. 34.

la coordinación de dicha secretaría se realiza el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) el cual se aprueba en 1978, dicho plan concreto la institucionalización de las acciones gubernamentales, en la ordenación territorial del país.

Con la LGAH queda establecida la actuación de los tres ámbitos de gobierno al integrarse los planes de ordenamiento de zonas conurbadas, los planes estatales de desarrollo urbano y los planes municipales de desarrollo urbano dentro del PNDU abarcando con ello las tres instancias gubernamentales.

Dicho Plan tomaba en cuenta, "dos niveles: uno normativo, que subraya tanto los niveles derivados de una distribución demográfica inconsistente con los recursos disponibles en diversos contextos regionales, como las graves consecuencias derivadas de patrones de asentamientos desequilibrados; y un nivel estratégico, que incluía cuatro grandes líneas de acción programática y que hacía referencia a la necesaria coparticipación de los sectores público y privado, y a la responsabilidad inherente a los múltiples niveles de gobierno involucrados".<sup>74</sup>

Se crean también seis comisiones de Conurbación: la Zona centro; la Zona de Manzanillo; de la Laguna y las desembocaduras de los ríos Balsas, Pánuco y Ameca.

En 1979 es aprobado el Programa Nacional de Vivienda el cual es integrante del sistema nacional de Planeación, a fin de lograr que la población con menores recursos pudiera tener acceso a viviendas, que contasen con los servicios básicos. Para contar con dichos servicios fue necesario coordinar los esfuerzos de las dependencias administrativas, tanto del sector público como de los

---

<sup>74</sup> Rodríguez y González, Alejandro. Op. cit. p.173.



sectores sociales y privados involucrados en materia de vivienda.

Sin embargo el déficit de viviendas en México representa un problema urbano que muy difícilmente tendrá solución, ya que el número de demandantes de viviendas supera la capacidad de dotación de las mismas.

Dentro del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) se reitera la importancia de redistribuir la población del país, regulando el crecimiento de la misma donde se menciona el impulso para desarrollar a las ciudades que se consideraron de tamaño intermedio en México. Esto último como medida para atenuar la tendencia de la población a concentrarse en solo algunas áreas urbanas, por un lado mientras que por otro se siguiera dispersando de amplias zonas rurales.

Para 1982 ya durante la administración de Miguel de la Madrid se hacen importantes modificaciones a la LOAPF en relación al desarrollo urbano del país, al crearse la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) ocupando con ello el lugar que dejaba la desaparecida SAHOP.

"La SEDUE se encargó de las acciones de planeación urbana, sin embargo sus facultades de control en el patrón de ordenación de las ciudades fueron mermadas en relación a la antigua SAHOP, pues perdió la responsabilidad de las obras públicas, uno de los elementos vitales para la política urbana. Su papel se redujo a la elaboración del discurso oficial en materia de desarrollo urbano y proponer el marco normativo para la formulación de nuevos planes de desarrollo y la actualización de los ya existentes".<sup>75</sup>

Dentro de tales circunstancias se aprueba el PNDU en su

---

75 Sobrino, Jaime. Op. cit. p. 182.

versión 1982 que a nivel nacional se consolida dentro de la planeación sectorial. En dicho plan se incluye un nivel más en relación al antecesor de 1978, dicho nivel que incluyó fue el instrumental. Se tomaron en consideración lineamientos que elaboró la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en relación a la política regional y del propio desarrollo urbano.

El artículo 49 de la Constitución General de la República durante 1983 fue adicionado, para sustentar el derecho de los mexicanos a una vivienda digna y decorosa. La SEDUE se encargó de llevar a cabo la política en materia de vivienda, de éste reconocimiento jurídico por parte de las autoridades gubernamentales al derecho de los mexicanos a la vivienda, se deriva la Ley Federal de Vivienda de 1983.

Dentro del marco de dicha ley se reconoce a la vivienda que además de ser un satisfactor social, es un factor importante en el desarrollo económico al ser una gran fuente de empleos.

Posteriormente para 1984 entra en operación el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, considerado dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En este programa se reconoce que tanto el desarrollo urbano, como la vivienda y la ecología son necesidades fundamentales para el bienestar de la población. Por ser estos elementos los que ponen de manifiesto la calidad de vida de los habitantes en México.

"En lo que respecta al sector desarrollo urbano se sigue como estrategia, dos líneas de acción fundamentales e interdependientes: la de ordenamiento territorial, orientada a reconocer la concentración de población y actividades, y la dispersión rural; y la de ordenamiento al interior de los centros

de población encaminada a atender los aspectos relativos al crecimiento, mejoramiento y conservación de los mismos".<sup>76</sup>

Teniéndose como una de sus principales prioridades, el atender la problemática que representa la Zona Metropolitana de la Cd. de México (ZMCM), tomándose como principales medidas el controlar y desalentar su crecimiento ante la inminente situación poblacional y la cada vez menor capacidad de dotación de servicios públicos por parte de las autoridades.

En el programa se señala que hay 268 centros urbanos las cuales conforman el sistema nacional de ciudades, en dichos centros urbanos se detectaron 59 con una población de 100,000 a un millón de habitantes, considerándose viables polos de desarrollo en sus respectivas regiones, siempre y cuando se apoyaran las actividades que en ellas se generan.

La descentralización de la vida nacional tan mencionada en el discurso oficial del Gobierno de Miguel de la Madrid, implicó la descentralización urbana la cual para llevarse a efecto, requirió de hacerle modificaciones importantes al art. 115 Constitucional.

Ya que el municipio en los términos políticos y administrativos, es considerado como el principal instrumento de descentralización nacional, por lo tanto es un instrumento fundamental en la descentralización del desarrollo urbano en México.

En el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), dentro del Plan nacional de desarrollo 1989-1994, se reitera la importancia del municipio dentro del esquema de el desarrollo regional y urbano. "la consolidación del municipio ocupa un lugar preeminente en la

---

<sup>76</sup> Covarrubias Galtán, Francisco. Op. cit. p. 662.

estrategia de desarrollo urbano".<sup>77</sup>

Se produce un cambio en la directriz de la política de desarrollo urbano en 1992, de conformidad con la LOAPF le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, el conducir y formular la política general de desarrollo urbano a nivel nacional, y en los casos de conurbación representando al gobierno federal en lo que corresponde a su competencia. Lo cual significó la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Cabe señalar que durante la administración del Presidente Salinas al reformar el artículo 27 Constitucional, dió pie para expedir la Ley Agraria y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, posibilitando regular la incorporación y aprovechamiento de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano. La expedición de la nueva LGAH fue en julio de 1993.

"La nueva Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en la materia".<sup>78</sup>

No obstante las numerosas medidas que se han tomado en las

<sup>77</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 109.

<sup>78</sup> López Velarde Vega, Oscar. "El Nuevo Marco Jurídico e Institucional de los Asentamientos Humanos", en Actualización Jurídica 1994. U.N.A.M. México, 1994, pp. 125-126.

últimas dos décadas en materia de desarrollo urbano, por parte de las autoridades gubernamentales. Es evidente que se actuó tarde ya que el proceso de urbanización vivido en el país (desde la década de los cuarenta), se desarrolló a un ritmo mayor que los socioeconómicos implementados desde entonces.

Situación que orilló al país a una crisis urbana oficialmente reconocida hasta la década de los setenta, provocando que cualquier medida tomada en torno al desarrollo urbano, resulte insuficiente para lograr mejorar los niveles de bienestar de la población.

Hay algunos casos concretos en que se manifiesta dicha situación: "Regularizamos la propiedad de la tierra cuando ya se produjo una invasión de la población de estratos económicos débiles, que requerían de esa tierra. Y promulgamos, en nuestra Constitución el derecho de asentamiento y vivienda digna cuando sabemos que el 70% de la población no la puede adquirir".<sup>79</sup>

El proceso de desarrollo urbano y toda la problemática que plantea tiene incidencia directa en los municipios, al ser sus respectivos centros de población donde dicha problemática se hace patente, al tener que dotar a su creciente población de servicios urbanos.

Por lo que se considera una de las principales actividades de los gobiernos municipales es la Administración del Desarrollo Urbano Municipal, teniendo como meta principal planear el desarrollo urbano de sus centros de población para controlar el crecimiento de los mismos.

Si bien la Administración del Desarrollo Urbano se considera

---

79 Castillo C., Miguel. "Tomada de la respuesta en el debate", en Pradilla Cobos, Emilio (Coord). Desacracia y desarrollo urbano en la IMCH, Tomo I. Explosión de la marcha urbana, p. 73.

como una acción del gobierno federal, su funcionamiento se realiza considerando a las instancias de gobierno estatal y municipal, ya que sus acciones se derivan de los planes de ordenación urbana tanto estatales como municipales.

Es a través de la Administración del Desarrollo Urbano como la Administración Pública (en cualquiera de sus ámbitos), interviene en materia desarrollo urbano. "La Administración del Desarrollo Urbano se define como la parte de la administración pública que, de acuerdo con objetivos y políticas y lineamientos de operación de la estructura gubernamental y las demandas de la población, se propone orientar el proceso urbano a objetivos sociales y económicos previamente establecidos".<sup>80</sup>

El municipio es el espacio propicio donde el desarrollo urbano tiene una aplicación más concreta, ya que es el lugar donde hay un contacto más directo entre autoridad y la población que ahí se aloja. Por ello recae en las autoridades municipales la responsabilidad inmediata, de ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos en sus respectivas jurisdicciones, los municipios son por tanto, estratégicos en el funcionamiento del proceso de desarrollo urbano en el país.

Sin embargo pese a contar con reglamentos específicos con respecto al desarrollo urbano, los municipios se ven superados por la dinámica poblacional (sobretudo en aquellos que registran un alto crecimiento demográfico). Generalmente no cuentan con los recursos económicos y técnicos suficientes, para atender problemas generados en sus propios centros de población.

"Las autoridades municipales de ciudades en rápida expansión

---

<sup>80</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Agenda del Presidente Municipal, México, 1981. p. 67.

han señalado que el municipio sólo es testigo de lo que pasa en sus terrenos, a pesar de que ya se ha puesto en marcha la reforma municipal de 1983. Se refieren a la reducida (o casi imponente) capacidad de ejercer un poder público local para controlar la multiplicación de asentamientos irregulares sobre tierras periferia de propiedad agraria (ejidal o comunal), con la consecuencia restricción para dotar de servicios públicos a los pobladores",<sup>81</sup>

#### 3.4. Clasificación Municipal.

Los municipios en México conforme a sus características son clasificados en diversos tipos tomando en consideración: el número de habitantes, el desarrollo urbano, los servicios públicos que presentan los ayuntamientos y las actividades económicas que ahí se generen.

Hay en el país una gran diversidad de municipios, desde aquellos en que las actividades son fundamentalmente agrícola y la población se encuentra dispersa en localidades muy pequeñas, mientras hay otros donde las actividades industriales y de servicios predominan con una alta concentración de habitantes en los centros de población. Por lo que los municipios son distintos entre sí no obstante pertenezcan a la misma región y entidad federativa.

La clasificación municipal más conocida es la de Gustavo Martínez Cabañas en donde se considerará a 4 categorías de municipios los cuales son: a) Municipio rural; b) Municipio

---

<sup>81</sup> Massolo, Alejandra. "Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana", en Scheingart Martha y Luciano d' Andrea (compiladores). Op. Cit. p. 247.

semiurbano; c) Municipio urbano y d) Municipio metropolitano.

"Generalmente, los municipios en México se han clasificado en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principalmente actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y las características de su desarrollo urbano".<sup>82</sup>

En la clasificación utilizada por la SAHOP, en su agenda para el Presidente Municipal 1981, se tomó en consideración los criterios de número de habitantes y los servicios públicos y equipamiento urbano. Donde: a) los municipios rurales, son aquellos en que su población no es mayor de 15,000 habitantes, careciendo generalmente de los servicios públicos (agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, pavimentación de calles y banquetas) y de equipamiento urbano (escuelas, centros de salud, mercados, parques y jardines, canchas deportivas, entre otros).

b) Municipios semiurbanos, en los cuales su población va de 15,000 a 50,000 habitantes, en que los servicios públicos y equipamiento urbano son insuficientes.

c) Municipios urbanos, su rango de población va de 50,001 a 300,000 habitantes, donde al rededor del 70% de los habitantes que residen en los centros de población, cuentan con servicios públicos y con el equipamiento urbano correspondiente, aunque en este rubro hay un cierto grado de insuficiencia.

d) Municipio metropolitano, son los que alojan a una población superior a los 300,001 habitantes, de los cuales a más del 90% se les dota de servicios públicos y cuentan con el

---

<sup>82</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. p. 144.



equipamiento urbano suficiente.

Dicha clasificación varía con la establecida por Gustavo Martínez Cabañas en su libro "La administración Estatal y Municipal de México", en cuanto al número de habitantes ya que considera que: 1) los metropolitanos tienen más de 500 mil habitantes; 2) los urbanos de 100 mil a 500 mil habitantes; 3) los semiurbanos de 25 a 100 mil habitantes y 4) los rurales, con una población inferior a los 25 mil habitantes. Además de considerar aspectos políticos, administrativos, económicos, sociales o culturales; por lo que no es tan fácil determinar, los cuatro tipos de municipio. Cabe comentar que se debiera considerar la categoría de municipios conurbados (más adelante se verán).

Los cerca de 2,400 municipios que hay en el país son tan variados lo cual dificulta la clasificación de los mismos, hay municipios que han pasado de ser semiurbanos a urbanos y más aún en algunos casos llegan a ser conurbados. Esto debido al intenso proceso de urbanización del país sobre todo aquellos municipios donde se alojan grandes ciudades o están próximos a ellas, siendo lugares donde se concentran en gran medida el desarrollo político, económico y social.

La mayoría de los municipios de México son rurales teniendo una situación económica muy precaria, con una población dispersa en localidades remotas dedicadas a actividades primarias (agricultura, ganadería fundamentalmente). En que la existencia de muchos de ellos responde más a un reconocimiento de tipo político a los diversos grupos étnicos del país, que los tradicionales indicadores para considerarlos como municipios.

Muchos de ellos no exceden el número de 2,000 habitantes y

no cuentan con los servicios públicos básicos, como claro ejemplo de la situación de dichos municipios, están las entidades federativas de Oaxaca, Puebla y Veracruz, las cuales cuentan con: 570, 217 y 203 municipios respectivamente; que representan en su conjunto más de la tercera parte del total que existe en el país siendo en su mayoría municipios rurales. Generalmente se trata de municipios pobres, que en muchas ocasiones están incomunicados con el resto de su zona, en ellos se registra una gran emigración de sus pobladores hacia las grandes ciudades.

En el caso de los municipios semiurbanos sus actividades productivas van encaminadas a ser de tipo urbano, es decir se cuenta con una incipiente industria (agroindustria) y una relativa actividad comercial y de servicios, las cabeceras municipales cuentan con cierto grado de desarrollo económico y social con una incipiente dotación de servicios públicos, hay emigración de sus habitantes aunque no con la intensidad que se produce en los municipios rurales.

En cuanto a los municipios urbanos es donde se encuentran asentadas las ciudades más grandes e importantes de México, concentración gran número de habitantes, además de ahí se generan las actividades industriales y de servicios más importantes de las principales regiones, que conforman las entidades federativas de la República. Tienen gran importancia política y administrativa (porque en este tipo de municipios se alojan los poderes estatales) para las entidades federativas, los centros de población en dichos municipios cuentan con un número de habitantes más estable, sin embargo por tener una intensa actividad económica y social son importantes centros de atracción poblacional. Son

generalmente municipios que cuentan con la mayor parte de los servicios públicos y con una infraestructura urbana.

En los municipios metropolitanos se ubican las principales actividades productivas a nivel nacional, dichos municipios se localizan en los estados de México, Jalisco y Nuevo León al estar enclavadas en dichas entidades, las áreas urbanas más grandes del país. En el caso del Estado de México la existencia de dichos municipios responde a la cercanía con el Distrito Federal, en estos municipios se concentra un gran volumen de habitantes y se constituyen en grandes polos de atracción para un creciente número de nuevos pobladores.

Son municipios con un alto grado de complejidad tanto al interior como al exterior de los mismos, que ante el crecimiento poblacional se plantean más demandas de servicios públicos básicos. Las actividades que en ellos se generan inciden más allá de sus límites político-administrativo, involucrando al los municipios circunvecinos.

La diversidad municipal del país refleja los problemas organizacionales que enfrentan las administraciones municipales, en muchas ocasiones van más allá de la clasificación que se hace tradicionalmente de los mismos.

#### **3.4.1. Municipio Metropolitano.**

Como se ha dicho con anterioridad a partir de 1940 se inicia el acelerado proceso de industrialización del país, llevándose a cabo dicho proceso principalmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey; las cuales reunían condiciones propicias para la concentración del capital industrial (como son: un amplio

mercado de trabajo y una gran infraestructura económica y social). Hay que tomar en cuenta que sobre todo en la Ciudad de México se encuentran instaladas las principales instituciones bancarias y las principales oficinas de gobierno federal.

Al concentrarse las actividades industriales dentro o en las inmediaciones de dichas ciudades, provocó la posterior concentración de las actividades comerciales y de servicios.

"Indicado este proceso, se tornó creciente y acumulativo, influyendo en él factores tales como: la existencia de economías de aglomeración, el acceso al crédito, el ambiente urbano, la inversión pública y la política de subsidios y precios, entre otros"<sup>83</sup>

Siendo el principal detonador para el surgimiento de los llamados municipios metropolitanos en donde más que pensar en un sólo municipio se debe pensar en el conjunto de municipios que integran una zona llamada metropolitana.

En que además de hacer referencia a la fusión física de los municipios involucrados en el proceso, se tiene que considerar que su área de influencia económica, política y social abarca también a las regiones así como a las entidades federativas cercanas, y más aún en el caso de la ciudad capital de la República a todo el territorio nacional.

"El concepto de zona metropolitana es distinto al área urbana o área metropolitana. La primera envuelve o rodea a la segunda y su forma es regular, puesto que considera la superficie municipal de la ciudad central y los asentamientos conurbados. En el segundo caso, el área alude exclusivamente al tejido urbano construido y

---

83 Messmacher, Miguel. México: Megalópolis. Secretaría de Educación Pública (SEP), Foro 2000, México, 1987. p. 35.

contiguo, con límites más irregulares y finaliza donde la superficie tiene un uso de suelo no urbano".<sup>84</sup>

Para que los municipios metropolitanos se consideren como tales además de ser conurbados, deben tener una actividad primordialmente industrial, comercial y de servicios con una marcada hegemonía por parte del municipio que aloje a la ciudad central.

Si se toma en consideración las características tradicionales (número de habitantes, dotación de servicios, infraestructura básica, etc.), para clasificar a los municipios como metropolitanos sólo hay unos cuantos en México bajo esos parámetros.

Pero si se habla de zonas metropolitanas en el país existen alrededor de 37, de las cuales 20 son capitales de sus respectivas entidades federativas; en que cuatro tienen más allá de un millón de habitantes, seis de 500 mil a un millón, 25 entre 100 y 500 mil y dos menores de 100 mil.<sup>85</sup> Dicha estimación se hizo en 1990.

Por lo que tomando en cuenta lo anterior las diez zonas metropolitanas más grandes e importantes del país, son las que alojan a los municipios metropolitanos entre las cuales se encuentran; la zona metropolitana de la Cd. de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón, San Luis Potosí, Mérida entre otras. Dichas zonas alojan municipios metropolitanos ya que tanto al interior como hacia el exterior de los mismos, contienen los elementos para considerarlos como tales.

Los municipios metropolitanos se consideran como tales a

---

<sup>84</sup> Sobrino, Jaime. Op. cit. p. 44.

<sup>85</sup> *Ibidem*. p. 132.

partir de las tres principales zonas metropolitanas del país, esto a mediados de la década de los sesentas. No hay que olvidar que en esos años es cuando el área urbana de la Cd. de México rebasa los límites del D.F. hacia municipios como: Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl en Estado de México.

#### 3.4.2 Municipios Conurbados.

Si se habla de municipios conurbados hay que considerar a aquellos que conforman una unidad geográfica, económica y social; donde hay una continuidad física de los centros de población en dichos municipios.

Oficialmente a partir del año de 1976 se da a conocer la zona conurbada de el centro del país como resultado de considerar al "área circular generada por un radio de 30 Km. En que el centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes".<sup>86</sup>

Para dicha zona conurbada se consideraron a cabeceras municipales que comprenden a las entidades federativas de México, Hidalgo, Puebla, Morelos y Tlaxala con el Distrito Federal considerando lo estipulado en el art. 115 Constitucional (frac. VI) o tomando en cuenta a las carreteras federales que unen al D.F. con las capitales de dichas entidades federativas.

Sin embargo este ordenamiento no correspondió, a la realidad urbana de la ZMCM (debido a la dimensión de dicha zona). Por no existir una unión físico-funcional de los centros de población, de muchos de los municipios con respecto a la Cd. de México y su área

---

86 Secretaría de Gobernación. Artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM). México, 1984, p. 47.

metropolitana.

Para fines más prácticos el gobierno del Estado de México por ser la entidad federativa, que contiene un gran número de municipios ligados física y funcionalmente al D.F., elaboró en la década de los ochentas el Plan Estatal de Desarrollo Urbano en que se veía de manera conjunta, a 17 municipios conurbados que con el Distrito Federal conformaban la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

"En su decreto número 198, la honorable legislatura aprobó el Plan Estatal de Desarrollo Urbano -publicado íntegro en el periódico oficial Gaceta del Gobierno del 20 de diciembre de 1983-, del cual se pueden resumir los siguientes puntos importantes: la zonificación del suelo quedó expresada gráficamente en el plano de políticas de ordenamiento territorial; se declaran centros de población estratégicos del Sistema Urbano del Valle Cuautitlan-Texcoco (SUVCT), los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huizquilucan, Cuautitlán Izcalli, Iztapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla, Tuititlán"<sup>67</sup>

En el Plan Estatal de Desarrollo Urbano se estimaba que el SUVCT tenía una población superior a los 6 millones de habitantes, con un crecimiento anual del 7.1%. Entre las principales estrategias de dicho plan se pretendía asignarles a los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Chalco; el papel central de

---

<sup>67</sup> Gobierno del Estado de México. "De la Palabra a la acción: La congruencia de un Gobierno Tomo III/Alfredo del Mazo" en Tercer Año de Gobierno. Gobernador (1982-1986: del Mazo G. Alfredo). Toluca de Lerdo, México, 1986, p. 303.

cabeceras de sus respectivos centros regionales metropolitanos.

Es decir el gobierno del Estado de México buscaba la introducción y mantenimiento, de los servicios públicos e infraestructura de tipo metropolitano en dichos municipios conurbados. Lo cual no se concretó al menos en los municipios de Chimalhuacán y Chalco por ser municipios que registran un gran déficit de servicios y una precaria infraestructura, además de seguir siendo puntos de atracción poblacional a gran escala.

"Aunque los planes municipales del área conurbada, destinarán áreas para el crecimiento futuro en zonas parcialmente ocupadas por asentamientos irregulares, estos asentamientos se desarrollarán también en otras áreas no permitidas como en el municipio de Chalco."<sup>88</sup>

En cuanto al ordenamiento territorial se determinó que Atizapán, Ecatepec, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Tecámac, Chimalhuacán y Chalco; eran los municipios que contaban con mayores áreas de reserva territorial para el desarrollo urbano. Por lo que dichos municipios representarán dentro del Plan de Desarrollo Urbano la opción más importante del territorio urbano (en su proceso de crecimiento).

No obstante lo anterior el crecimiento poblacional en los municipios conurbados, supera las medidas implementadas por el gobierno del Estado de México en materia de desarrollo urbano. Las políticas seguidas por las autoridades del D.F. en lo que concierne al desarrollo urbano han tenido un efecto inmediato en el proceso de urbanización de los municipios conurbados del Estado

---

88 Cervantes Sánchez, Enrique. "La zona metropolitana de la Ciudad de México" en Flores González, Sergio (Compilador). Desarrollo Metropolitano. Análisis y perspectivas. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, Pueb., 1992, p. 196.



de México.

Como ejemplo de ello ésta: "La prohibición impuesta en 1954 a la autorización para crear fraccionamientos con viviendas de bajos ingresos en el Distrito Federal también produjo algunos flujos prematuros hacia el Estado de México y los municipios de Nezahualcóyotl y Naucalpan donde esta ley no se aplicaba... Desde 1980, la "oleada" de crecimiento ha llegado hasta los municipios más distantes de Cuautitlán, Tecamac y Chalco, las áreas de más rápido crecimiento en la actualidad".<sup>89</sup>

Los municipios conurbados pertenecientes al SUVCT han tenido una rápida transformación al pasar la gran mayoría de ellos, de ser municipios semiurbanos a municipios urbanos. Es decir eran municipios dedicados a las actividades agro-industriales principalmente, con una dotación de servicios públicos en las cabeceras municipales pero al ser absorbidos por el área urbana de la Cd. de México, cambian las actividades en los municipios. En algunos de ellos se instalaron grandes industrias como es el caso de Naucalpan y Tlanepantla, o ser grandes ciudades dormitorio como Nezahualcóyotl y Chalco donde la gran mayoría de su población económicamente activa, tiene que trasladarse al D.F. o a las zonas industriales de los municipios ya mencionados.

Cabe señalar que los últimos municipios erigidos en el Estado de México, se ubican dentro de la ZMCM debido al desproporcionado crecimiento del área urbana. "En México podemos averiguar que los pocos municipios nacidos recientemente corresponden principalmente a un planteamiento territorial de tipo urbano:...en el Estado de México para el crecimiento capitalino (Nezahualcóyotl en los

<sup>89</sup> Ward, Peter M., México: Una megaciudad, Editorial Alianza / Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes. México, 1991, pp. 65, 66.

sesentas, Cuautitlán Izcalli en los setentas)".<sup>90</sup>

Las administraciones de este tipo de municipios enfrentan en condiciones adversas graves rezagos en materia de desarrollo urbano al tener un incremento permanente de población lo cual planea más demandas para la satisfacción de sus necesidades. Es decir cuando las autoridades municipales en función a su capacidad de resolución, atienden las necesidades de su población con la introducción de servicios públicos y la dotación de infraestructura urbana, surgen más y nuevas demandas en ese sentido al establecerse los nuevos vecinos generalmente asentados en zonas irregulares.

Ante esta situación los gobiernos municipales se ven rebasados en su capacidad de respuesta ante los problemas que le plantea su comunidad. Lo más grave es que más zonas de dichos municipios se incorporan al área urbana, o bien en este proceso se siguen incorporando un mayor número de municipios conforme pasa el tiempo, lo cual demuestra lo poco contundente de las medidas tomadas en torno al desarrollo urbano, por parte del gobierno en sus tres ámbitos.

"En términos de la expansión física y el crecimiento de la ciudad, la crisis se centra, en realidad, en lo que se logre fuera del Distrito Federal. Si no existe una gran integración de las entidades políticas del D.F. y el Estado de México, entonces el éxito o fracaso dependerá de lo que el gobierno del Estado de México sea capaz de lograr".<sup>91</sup>

Es pues en dichos municipios conurbados y en los que vayan sumandose a este proceso, donde el crecimiento y concentración de

---

90 Batallón, Claude. Las regiones geográficas en México. Siglo Veintiuno. México, 1988. p. 138.

91 Ward, Peter M. Op. cit. p. 303.

población se sentará principalmente dentro de la ZMCM. Debido en gran medida a la cercanía con la ciudad capital y lo que esto representa (mayores oportunidades de empleo o subempleo, según sea el caso, contar con vivienda y poder tener acceso a los servicios urbanos, educativos y salud principalmente).

Pero la magnitud y la rapidez con que se realiza el crecimiento poblacional provoca insuficiencia en la prestación de servicios públicos, que proveen las administraciones municipales y la situación de las fuentes de empleo así como el acceso a la vivienda.

Ante tal situación se requiere en dichos municipios se adquieran medidas más concretas y efectivas en materia de desarrollo urbano por parte de las autoridades correspondientes. Es necesario que los planes de desarrollo urbano pasen de ser indicativos a ser más funcionales, para poder controlar el crecimiento poblacional y atender más eficientemente las necesidades de los habitantes, que ya se encuentran asentados en los centros de población de los municipios conurbados.

Es por tanto urgente una mayor y mejor coordinación de los ámbitos gubernamentales (federal, estatal y municipal), ya que el proceso de evolución y el crecimiento poblacional en los municipios conurbados del Estado de México, involucra a los tres ámbitos de gobierno. El marco legal así lo establece (art. 115 Constitucional, la LGAM, la LOAPF, las leyes estatales y la ley orgánica municipal), siendo indispensable para la colaboración de la administración pública en sus tres instancias. Para hacer frente a la gran y compleja problemática que representa hasta ahora, incontrolable crecimiento poblacional en esta zona del

país.

Actualmente y tomando en cuenta la información del XI Censo de población y vivienda de 1990, son ya 27 municipios conurbados del Estado de México. Dos fueron los criterios utilizados por el INEGI, para ubicar dentro de la zona conurbada a dichos municipios.

El primer criterio es el relacionado a la continuidad urbana de la totalidad o parte del municipio. En dicho criterio, se tomaron en cuenta a los siguientes municipios: Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcoyótl, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Tepetzotlán, Texcoco, Tlanepantla y Tultitlán.

Para el segundo criterio se tomó en consideración, la proximidad y comunicación con respecto a la AMCM, contando con dichas características los municipios de: Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tultepec y Zumpango.

Algunos de estos municipios están en etapa de transición metropolitana. "Esto significa que su integración a la zona metropolitana correspondiente es inminente y deben considerarse parte de ella, sin embargo, algunos de los rasgos de metropolitanismo no aparecen aún en estas unidades"<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Negrete Salas, Ma. Eugenia y Salazar Sánchez, Héctor. "Zonas metropolitanas en México, 1980", en Flores González, Sergio (Compilador), Op. Cit. p. 161.

## CAPITULO IV. MUNICIPIO DE CHALCO

## 4.1 Aspectos Generales.

El municipio de Chalco es un claro y reciente ejemplo de la situación que se vive en el Estado de México, se ha convertido en una entidad receptora de los grandes movimientos migratorios, registrados en las últimas décadas en México. Los asentamientos humanos se han multiplicado principalmente, en los municipios colindantes con el norte y el oriente del Distrito Federal.

Hacia el año de 1980 Chalco pasa a formar parte de los municipios denominados como conurbados, es decir se integra a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). El proceso de urbanización en éste municipio, se ha producido con gran magnitud y rapidez.

Chalco paso de ser un municipio semiurbano a ser un municipio conurbado en unos cuantos años, todavía en la década de los setentas las principales actividades eran la agricultura y la ganadería. Pero a finales de la década se inicia la llegada masiva de nuevos pobladores, los cuales se asientan en el denominado Valle de Chalco principalmente (ubicado al noreste de la cabecera municipal), en terrenos que hasta entonces eran destinados a actividades agrícolas principalmente.

El crecimiento poblacional es un claro síntoma de la gran problemática que se le ha planteado a la administración municipal de Chalco, ya que las demandas para satisfacer las necesidades de vivienda, salud, educación y demás servicios públicos urbanos; se fueron multiplicando en la misma proporción que el número de habitantes.

El territorio municipal de Chalco se localiza: En la zona suroriente del Estado de México, entre los 19 grados 19 minutos 16 segundos y 19 grados 9 minutos 15 segundos de latitud norte y entre los 98 grados 42 minutos 11 segundos y 98 grados 57 minutos 49 segundos de longitud oeste del Meridiano de Greenwich. Tiene una altitud media de 2,500 metros sobre el nivel del mar (MSNM), en la región lADEROSA que baja desde el Iztaccihuatl, hasta los 2,260 MSNM en la zona del oeste, en la parte del desaparecido lago de Chalco.<sup>93</sup>

Cuenta con una extensión territorial de 274.43 Km<sup>2</sup>, limitando al norte con el municipio de Ixtapaluca; al sur con los municipios de Cocotitlán, Temamatla, Tenango del Aire, Juchitepec y Tlalmanalco; el este con Ixtapaluca y Tlalmanalco y al oeste con las delegaciones Tláhuac y Milpa Alta en el Distrito Federal.<sup>94</sup>

En el censo de 1990 con respecto a su uso territorial, se estimó que: 9,539.0 hectáreas estaban dedicadas a las actividades agrícolas; 1,957.2 ha. a actividades pecuarias; 7,780.7 ha. a las forestales; 4,545.4 ha. a usos urbanos; 87.39 ha. a la industria y 3,532.91 ha. a otros usos. Lo que significa que alrededor de una sexta parte del territorio se encontraba urbanizada en este año.

El sistema hidrológico está formado por las corrientes fluviales que bajan de la Sierra Nevada (del Iztaccihuatl más específicamente), manifestandose por las corrientes de agua, manantiales y pozos; los ríos de la Compañía y el Amecameca, cruzan por el territorio municipal y que al llegar a la cuenca del antiguo lago de Chalco, son encauzados mediante los canales de

93 Fuente: González, Carlos Héctor. Monografía del municipio de Chalco. Dirección de prensa y relaciones públicas. Gobierno del estado de México. Toluca, Méx., 1973, p. 19.

94 Fuente: Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. Los Municipios de: Estado de México. Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de México. México, 1988, p. 138.

Ayotla y Chalco hacia la Ciudad de México.<sup>95</sup> Todavía se suministra de agua potable por medio de éste sistema hidrológico, a la población del municipio. Aún se cuenta con los arroyos de Xaltocan, la Zopilotería y Cajones los recursos hidráulicos están constituidos por cuatro pozos profundos, dos bordos y siete acueductos.

De lo que fue el lago de Chalco no queda nada, ya que en 1895 un cacique del lugar Iñigo Noriega, lo mandó desecar con la finalidad de acrecentar la extensión territorial de su hacienda de Xico.<sup>96</sup> Cabe señalar que el cruce de la vía del ferrocarril México-Cuautla en la carretera Chalco-Tláhuac, se acumulan las aguas negras de las poblaciones vecinas y en los límites del municipio de Chalco con la delegación Tláhuac, en las inmediaciones de dicha carretera, se ésta regenerando un lago con agua tratada.

Predomina un clima templado subhúmedo, con régimen de lluvias en verano. La temperatura oscila entre una máxima de 31 grados centígrados y una mínima de 8.2 grados centígrados. Generalmente las heladas comienzan a finales de septiembre y terminan a principios de marzo.<sup>97</sup>

La mayor parte de las tierras municipales forman parte de las faldas del volcán Iztaccihuatl, el cual pertenece a la Sierra Nevada. El sistema orográfico de Chalco está compuesto por los cerros de Xico (2,600 MSNM), Tlalpilli, Ixtaltetlac, Papayo, El pedregal, Teja, El Guajolote, El Desmayo y la Loma-El Fresno.<sup>98</sup>

Chalco es un Municipio, con amplios antecedentes históricos:

---

95 Fuente: González, Carlos Héctor. Op. Cit., pp. 19-20.

96 Fuente: Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. Op. Cit., p. 139.

97 Ibidem. p. 139.

98 Fuente: Ibidem. p. 139.

"desde antes de la llegada de los españoles, los chalcas ya habitaban el lugar. Hacia el año de 1241 según las relaciones originales de Chalco Amecamecan de Chimalpahin llegaron los totolimpaneas amaquemes a la ribera del lago de Chalco. Los chalcas eran una de las siete tribus nahuatlacas que dominaban la región, antes de la Conquista, fueron dominados por los mexicas. A la llegada de los españoles en 1519, la localidad es ocupada militarmente por ellos. A partir de ese año y durante el tiempo que duró la conquista, los chalcas fueron aliados de los españoles. Incluso después de ésta etapa, Cortés les pidió ayuda cuando estuvo en Coyoacán; posteriormente se instaló a dos jefes Chalcas, Hernando Guzmán Omecatizán y a Don Francisco Sandoval Acacatzin, en Tlalmanalco e Itzcahuacan respectivamente. En los inicios de la Colonia, a Cortés se le asignó la provincia de Chalco, cuya posesión le fue disputada por Nuño de Guzmán y otros más."<sup>99</sup>

Posteriormente Chalco se convirtió en una importante región lechera, que al contar con un suelo fértil, también era un importante granero en el centro del país (las tierras dedicadas a la siembra de maíz, principalmente, hasta hace algunos años era de las actividades más importantes). Contaba con una importante vía de comunicación a través de trajineras que cruzaban los lagos de Chalco y Xochimilco, continuando el trayecto por el canal de la Viga llegando prácticamente hasta el centro de la ciudad de México, dicha ruta existió hasta finales del Siglo XIX y principios del actual.

Durante la guerra de Independencia, es posible que hayan

---

<sup>99</sup> Fuente: *Ibiden*. p. 137.



incursionado destacamentos o partidas aisladas de combatientes, pertenecientes a los grupos de Morelos y Galeana. En 1812 Chalco erigido en municipio.<sup>100</sup> Después de la consumación de la Independencia, mediante la Constitución de 1824, se crea el Estado Libre y Soberano de México.

Dicha entidad comprendía a los mismos ocho distritos coloniales, en que el IV Distrito llamado México se componía de los partidos de Chalco, Coatepec, Coyoacán, Cuautitlán, Ecatepec, Mexicaltzingo, México, Tacuba, Teotihuacán, Xochimilco y Zumpango.<sup>101</sup>

Durante la invasión norteamericana las tropas comandadas por Scott pasan por Chalco rumbo a la capital de la República, en el año de 1847. Posteriormente durante la invasión francesa en el año de 1865, Chalco fue escenario del encuentro de Carlota y Maximiliano, en que la primera regresó de Yucatán y él salía a recibirla a dicho lugar. En ese mismo año llegó al país Plotino C. Rhodakanaty atraído por los proyectos de colonización del gobierno nacional, en 1866 se radicó en Chalco, fundando la escuela libre denominada del Rayo y el Socialismo, divulgando nociones de los sistemas filosóficos de Spinoza, al año siguiente funda un club socialista y posteriormente una organización llamada La social, en que hacía un llamado a las mujeres para que participaran en las luchas sociales.<sup>102</sup>

A principios de 1868 Julio López Chávez quién era adoctrinado por Rhodakanaty busca iniciar un movimiento agrario. En abril del mismo año Julio López publica en Chalco su "Manifiesto a todos los

---

100 Fuente: *Ibidem.* p. 137.

101 Fuente: González, Carlos Héctor. *Op. Cit.*, p. 14.

102 Fuente: *Ibidem.* p. 14.

oprimidos y pobres de México y del universo", en el cual lanza las siguientes proclamas: "queremos tierras, queremos trabajo, queremos libertad", declarando la guerra a los ricos y el reparto de tierras de las haciendas entre los indígenas, su lema era "¡Viva el socialismo! ¡Viva la libertad!". A fin de sofocar el movimiento, el gobierno envió a Porfirio Díaz y sus tropas, quien al ratificar los rumores de las actividades de López Chávez (a quién la prensa ya lo llamaba "comunista"), lo manda fusilar el 9 de julio de 1868 en Chalco.<sup>103</sup>

En el año de 1907, en la fábrica de Miraflores, localidad ubicada dentro del municipio, los obreros hacen un movimiento de huelga, quejándose de malos tratos. Ya durante la Revolución, mucha gente de Chalco se unió al movimiento zapatista, en este tiempo las haciendas de la región fueron saqueadas y quemadas. A partir de la Constitución de 1917, se dispuso que Chalco pasara a formar parte de los distritos judiciales y rentísticos del Estado de México.<sup>104</sup>

Chalco como lo demuestra la historia, ha sido un sitio importante en la región, desde antes de la Conquista y durante la colonia, al tener una posición geográfica privilegiada, siendo uno de los principales embarcaderos del sistema de lagos del Valle de México.

#### 4.2 División Política Interna.

Antes de hacer referencia a la división política del municipio de Chalco, es importante hacer mención del desarrollo administrativo que ha tenido el municipio.

---

103 Fuente: Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. Op. Cit. , p. 137.

104 Fuente: González, Carlos Héctor. Op. Cit. pp. 14-15.

Desde 1812 Chalco es un municipio. De 1824 a 1833 es considerado partido del Estado de México, de 1833 a 1837 Chalco pasa a formar parte de la Prefectura del Estado de México, todavía con la categoría de partido. En el año de 1837 es integrado al Distrito de Texcoco, junto con los partidos de Texcoco y Teotihuacán. En 1861 pasa a formar parte del Distrito de Chalco, en este mismo año la cabecera es elevada al rango de villa; el distrito contaba con las municipalidades de: Ayapango, Nihuacan, Pahuacan, Tlamapan, Zentlaipa, San Dieguito Chalma y Cocotitlán.<sup>105</sup>

Hasta 1917 Chalco es denominado como Distrito Jurídico y Rentístico del Estado de México. Con lo cual paso a pertenecer al Segundo Distrito Judicial y Rentístico, del que es cabecera Chalco de Díaz Covarrubias, y que lo conforman los municipios de: Chalco, Amecameca, Atlautla, Cocotitlán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa y Tlalmanalco.

Lo que denota, la importancia política y administrativa que ha tenido el municipio en esa zona del Estado de México. En la actualidad forma parte de la Región III Texcoco; que dicho sea de paso es una de las regiones del Estado de México, que registra un alto crecimiento poblacional, al contar con municipios conurbados (Chalco es el octavo municipio más poblado de la entidad). El gobierno estatal tiene subdivididos a los municipios del estado, en 8 regiones.

En su división política interna, el municipio de Chalco consta de: la ciudad de Chalco de Díaz Covarrubias, la cual es la

---

105 Fuente: *Ibidem*, p. 15.

cabecera municipal; de 15 pueblos; 28 colonias (que forman el gigantesco asentamiento humano de Valle de Chalco) y 13 localidades (entre ranchos y caseríos). Siendo un total de 57 localidades en el territorio municipal.

"Para 1990, Chalco contaba con 283,076 habitantes, de los cuales más del 60% se encuentran asentados en lo que se denomina como Centro de Población Estratégico de Chalco, conformado por las localidades de Valle de Chalco, San Lorenzo Chimalpa, San Mateo Huizlilingo y San Martín Xico Nuevo".<sup>106</sup>

#### 4.2.1 Cabecera Municipal.

El nombre de la cabecera municipal es Chalco de Díaz Covarrubias. La palabra Chalco proviene del náhuatl, siendo la versión más aceptada, en la que se determina que significa: "En el borde del lago" de "Challi" borde del lago y "Co" en. Aunque no ha podido establecerse si la tribu dio nombre al pueblo o viceversa.<sup>107</sup>

Al ser elevada a la categoría de villa (la cabecera municipal), en el año de 1861, de acuerdo a la legislatura del Estado de México, mediante el decreto número 45 del día 14 de noviembre de dicho año; imponiéndole el nombre de Chalco de Díaz Covarrubias. Esto se hizo en honor a Juan Díaz Covarrubias (1837-1859), nacido en Jalapa, Veracruz y muerto en Tacubaya (fue fusilado por las tropas bajo las ordenes de Leonardo Márquez), Practicante de medicina y poeta, este personaje de filiación liberal, se unió a unos amigos para prestar servicios médicos, en el campamento liberal de Tacubaya; con lo cual participó en este

106 Fuente: H. Ayuntamiento de Chalco, Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 1991-1993, p. 49.

107 Fuente: González, Carlos Héctor. *Op. Cit.* p. 16.

capítulo de la guerra entre liberales y conservadores.<sup>108</sup>

Pese a decrecer la importancia de la cabecera después de ser desecado el lago en 1895 (no hay que olvidar que era un importante embarcadero, en esa zona del Valle de México). Chalco se ha caracterizado por ser una ciudad con una intensa actividad comercial, cada viernes se instala un gran tianguis, en el que se venden una gran variedad de productos, algunos son traídos de otras entidades del país. Hay también varios establecimientos comerciales (como restaurante, cremerías, tiendas de abarrotes, mueblerías, etc.) y servicios (gasolinerías, talleres de reparación de vehículos, refaccionarias, bancos, hoteles, entre otros); se cuenta también con algunas industrias.

Los principales barrios de la cabecera municipal son: Santa Cruz, San Sebastián, San Antonio y la Concepción. Entre los monumentos arquitectónicos con que cuenta la ciudad están: la parroquia de Santiago Apóstol, que es un templo barroco construido por los franciscanos hacia 1650, así como las ruinas de los cascos de viejas ex-haciendas (como la Compañía o la de San Juan).

En la cabecera municipal prácticamente se cuenta con todos los servicios públicos como agua potable, drenaje, alumbrado, pavimentación, entre otros; así como de infraestructura y equipamiento urbano. Las oficinas administrativas del gobierno municipal se alojan en la ciudad de Chalco, cabe señalar, que también dentro de la misma se localizan el Centro de Justicia y algunas representaciones institucionales del gobierno estatal (como la Comisión Estatal de Aguas Saneamiento -CEAS- o el Organismo descentralizado de Agua Potable, Aicantarillado y

---

108 Fuente: *Ibiden*, p. 49.

Saneamiento -ODAPAS-).

En el renglón de las comunicaciones y transportes en la ciudad opera una administración telegráfica, en cuanto al servicio postal funciona una administración municipal y 13 agencias en distintos poblados, y en lo referente al servicio telefónico se encuentra concentrado en la ciudad y recientemente en algunas colonias periféricas.

La carretera #155 México-Cuautla comunica a la cabecera municipal con el D.F. y con otros municipios de la entidad, cerca de la ciudad de Chalco pasa la carretera de cuota México-Puebla, así como 13 kilómetros de la vía férrea de México a Cuautla que cruza por el territorio municipal. En total cruzan aproximadamente 36 kilómetros de carreteras estatales por el territorio municipal, las condiciones de las carpetas asfálticas se deterioran constantemente (sobre todo en la temporada de lluvias), por lo que se requiere de un continuo mantenimiento de las mismas para favorecer el tránsito del municipio.

A esta red de carreteras se suma de una red de caminos, mediante los cuales se comunica a diversos poblados en el interior del municipio con la ciudad de Chalco.

En cuanto al transporte la principal línea de autobuses foráneos que pasan por la cabecera municipal es la de Omnibus Cristóbal Colón; "cuenta además con los servicios de la Ruta 100 (desde distintos puntos del D.F.), del Sistema Troncal de Transporte Metropolitano, así como de los llamados "chimecos" esto en relación al servicio de autobuses. Se cuenta también con el servicio de taxis de sitio y de colectivos el transporte público

opera regularmente con horario de 5 a.m. a 23 p.m."<sup>109</sup>

Por lo que puede establecerse que la ciudad de Chalco esta bien comunicada tanto al interior del municipio como con los municipios vecinos, así como con el D.F.; teniendo en este último como principales vías de acceso a la autopista México-Puebla (posteriormente por dicha vía se llega a la Calzada Ignacio Zaragoza) y a la delegación Tláhuac a través de las carreteras Chalco-Tláhuac, Chalco-Mixquic y Chalco-Tetelco.

En relación a los servicios de salud y educación en lo primero se cuenta con un hospital de la Cruz Roja, otro de la secretaria de Salud, con la clínica del Seguro Social #71 además de clínicas particulares y varios consultorios médicos. En cuanto a la educación se cuenta con varias escuelas tanto públicas como privadas, que van desde jardines de niños, hasta centros de educación superior. Se tiene una casa de la cultura, dotada de biblioteca pública y en lo referente a las actividades deportivas hay instalaciones para practicar fútbol, basquetbol, frontón, tenis, entre otros.

Su población, así como la de todo el municipio tuvo un crecimiento natural hasta mediados de la década de los setentas, posteriormente se dio un crecimiento poblacional de tipo social (los nuevos habitantes se empezaron a asentar en las inmediaciones de la cabecera).

En 1970 de acuerdo a los resultados del censo poblacional la ciudad de Chalco de Díaz Covarrubias tenía una población de 12,172 habitantes. Para 1980 la población total del municipio se calculó en: 79,393 habitantes, de los cuales alrededor de unos 20,000

---

<sup>109</sup> Fuente: H. Ayuntamiento de Chalco, pp. 67-68.

residían en la cabecera municipal. Ya para 1990 en el XI Censo General de Población y Vivienda, el municipio contaba con una población de: 282,940 habitantes, de los cuales 70,096 habitantes correspondieron a la ciudad de Chalco.

No obstante que la cabecera municipal cuenta con los servicios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbano suficientes, la capacidad de respuesta de las autoridades municipales ha sido rebasada, para satisfacer las necesidades básicas del resto de la población municipal. Esto debido al vertiginoso proceso de urbanización que experimenta el municipio en su totalidad.

#### 4.2.2 Los Pueblos del Municipio:

Los 15 pueblos que se encuentran dentro del territorio municipal son:

PUEBLO	POBLACION	
	1970 <sup>a</sup>	1990 <sup>b</sup>
1) La Candelaria Tiapa	1,175	2,227
2) San Gregorio Cuautzingo	2,562	4,956
3) San Juan y San Pedro Tezompa	1,0906	4,473
4) San Lorenzo Chimalpa	827	1,320
5) San Lucas Amalinalco	860	2,106
6) San Marcos Huixtoco	1,290	3,463
7) San Martín Cuautlalpan	3,737	7,543
8) San Martín Xico Nuevo	737	1,635
9) San Mateo Huitzilzingo	2,115	6,998



10) San Mateo Tezoquiapan (Miraflores)	3,191	6,085
11) San Pablo Atlazalpan	3,254	5,834
12) Santa Catarina Ayotzingo	2,839	5,380
13) Santa María Huexoculco	3,858	6,601
14) San Miguel Xico **	737	100,116
15) San Martín Xico La Laguna *	----	----

a) Los datos se obtuvieron en: González, Carlos Héctor. Op. Cit., p. 35.

b) Los datos se obtuvieron en: INEGI. Estado de México, resultados definitivos. Datos por localidad (integración territorial). XI Censo General de Población y Vivienda. Aguascalientes, Ags., 1991, pp. 10-11.

\*\* Esta localidad se encuentra integrada al Valle de Chalco y según el Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993, en el año de 1990 su población fue de 100,116.

\* Al igual que San Miguel Xico, la localidad de San Miguel Xico La Laguna también está dentro del Valle de Chalco.

Los servicios públicos y la infraestructura urbana, en éstos pueblos es insuficiente, pese a estar bien comunicados con la cabecera municipal y contar con vías de acceso hacia el D.F. Todos los pueblos cuentan con plaza cívica, templo, panteón y los de mayor población cuentan con escuelas primarias y secundarias por lo menos, así como con servicios de salud.

Los poblados de Cuautlalpan, Huexoculco, Huixtoco, Ayotzingo, Tezoquiapan, Atlazalpan y Tezompa cuentan con monte, propicio para

desarrollar actividades forestales, sin embargo como generalmente sucede en todo el país, se realiza una explotación irracional de los recursos forestales.

Otros pueblos como Huitzilzingo, Xico Nuevo, Chimalpa, Tlapala y las partes bajas de Tezompa, Ayotzingo y Atlazalpan; cuentan con importantes parcelas para las actividades agrícolas principalmente.

A excepción de San Miguel Xico Viejo en un lapso de 20 años (1970-1990), la población de los demás pueblos del municipio de Chalco se duplicó en promedio, por lo que se puede establecer que su crecimiento poblacional ha sido natural. Sin embargo al no definirse claramente los límites y uso del suelo, empieza la proliferación de asentamientos humanos irregulares como es el caso de los pueblos de Tezompa y San Pablo Atlazalpan.

Hay otras características en estos pueblos que forman parte de Chalco en que la gente de mayor edad es la que se dedica a las actividades agrícolas, mientras la gente joven (la mayoría) sale de estas comunidades ya sea para trabajar o estudiar a la cabecera municipal o al Distrito Federal. Por lo que se trata de comunidades dormitorio que se encuentran rezagadas al destinar la administración municipal, la mayor parte de sus recursos a la cabecera municipal y al Valle de Chalco.

#### **4.3 Migración a Chalco.**

Hasta finales de la década de los setentas Chalco fue un municipio en que prevalecían las actividades agroindustriales, era una zona conocida por sus vastas parcelas de maíz y por ser una importante productora lechera y de sus derivados.

Se trataba de un municipio que su administración cubría la dotación de servicios públicos urbanos, relativamente de manera satisfactoria ya que su ritmo de crecimiento poblacional era lento. El desarrollo económico de Chalco era por lo tanto equilibrado, se trataba de un municipio próspero en el Estado de México.

Sin embargo esta situación cambió drásticamente a partir de 1979 en forma masiva se fueron formando nuevos asentamientos humanos, principalmente en las inmediaciones del cerro de Xico y a la orilla de la autopista México-Puebla. Se iniciaba la formación de asentamientos humanos más grandes de América Latina, como muchos investigadores llaman al lugar.

Como es el caso de otros municipios conurbados del Estado de México, miles de familias fueron ocupando espacios en las zonas ejidales de Chalco. Al tener acceso a terreno al estar cerca del D.F. (no hay que olvidar que éste municipio colinda con la capital) y al contar con una vía de acceso tan importante como es la autopista México-Puebla, fueron factores importantes para que esta zona se hiciera atractiva a una población demandante de vivienda, esto se reflejó rápidamente en el número de habitantes del municipio que se acrecentó considerablemente en los años siguientes. "A partir de la década de los setentas el crecimiento social en el municipio comienza a ser mayor que el crecimiento natural; durante el periodo 1960-1970 la tasa anual fue de 2.7%, para la década de 1970-1980 fue de 6.7%..., con una tasa de crecimiento del 17% anual en el periodo de 1980-1988."<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Luna Pichardo, Marco Antonio. "El desarrollo del Valle de Chalco, Edo. de México", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México #6. Abril-Junio de 1990. p. 52. Uno de los grandes problemas ha sido no poder determinar con precisión el número de habitantes del asentamiento, por ser una zona con gran actividad migratoria a nivel nacional.

Cabe señalar que el proceso de migración a Chalco fue en un primer momento, con gente proveniente de diversos estados de la República, posteriormente se ha incorporado al asentamiento gente proveniente de la propia Área Metropolitana de la Ciudad de México, se trata de un reacondo de población proveniente del D.F. y de otros municipios conurbados, como Nezahualcóyotl.

Es decir a principios de la década de los ochentas llegó gente del interior de la república y a mediados de dicha década, el proceso de migración al municipio fue esencialmente formado con población expulsada de otras partes del AMCM. Al tener que pagar rentas y servicios altos para sus posibilidades económicas muchas familias capitalinas, encontraron en el nuevo asentamiento una alternativa viable a su problema de vivienda.

Ante tal panorama es evidente que Chalco es un lugar sometido a enormes presiones de crecimiento poblacional, ya no a partir de inmigraciones del interior del país (como en un principio), sino de la salida de un enorme grupo de residentes de zonas más céntricas de la capital de la República, gran parte de los actuales residentes de Chalco vivieron con anterioridad en el D.F.

"Por otra parte, un estudio oficial revela, a través de una encuesta levantada expresamente, que en 1987 el 42% de la población había tenido su domicilio anterior en el Distrito Federal, y de éstos 61% en las delegaciones cercanas (Iztapalapa, Ixtacalco y Tiáhuac). Además, 26% de la población entrevistada se traslado de ciudad Nezahualcóyotl, prefigurando así la advertencia de que el valle de Chalco es "Neza II"."<sup>111</sup>

Otro factor que incidió en la migración hacia Chalco fueron

---

<sup>111</sup> Hiernaur Nicolás, Daniel. "Servicios urbanos, grupos populares y medio ambiente en Chalco, México" en Schteingar, Martha (Compiladora). Op. Cit. p. 292.

los sismos ocurridos en 1985, muchas familias damnificadas al quedar sin vivienda tuvieron en el gran asentamiento humano de Valle de Chalco la opción para resolver su situación. Es importante mencionar que no nada más Chalco, fue municipio receptor de familias damnificadas por el terremoto, pero fue el lugar donde la mayor parte de éstas personas llegaron a habitar.

Según datos proporcionados por el Programa Estatal de población (gobierno del Estado de México), el número de habitantes por kilómetro cuadrado en Chalco ha pasado de: 151 en el año de 1970; durante 1980 se estimó que fue de 289 y para el año de 1990 de 1031.

El proceso de migración hacia el municipio de Chalco y concretamente en el Valle de Chalco, se siguió desarrollando a fines de los ochentas y principios de los noventas (debido a la puesta en marcha del PRONASOL)\*, que al introducir servicios público y provee de infraestructura urbana a la zona de valle de Chalco, incentivo aún más el crecimiento poblacional en el municipio.

\* PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.

#### **4.3.1 Formación de Colonias Irregulares:**

El fenómeno de migración hacia Chalco provocó la ocupación de aproximadamente 2,100 hectáreas de tierras ejidales, no regularizadas y por lo tanto carentes de los servicios públicos.

Los primeros habitantes que se instalaron en la zona recurrieron principalmente a fraccionadores clandestinos, que previamente habían comprado las parcelas a los ejidatarios del lugar. Las primeras colonias que se formaron fueron San Miguel

Xico, Santa Cruz y San Isidro; las cuales se localizarón en las inmediaciones del cerro de Xico.

En la formación de las colonias irregulares (por ser creadas en forma ilegal), que conforman al Valle de Chalco intervinieron de manera principal en 3 grupos como lo señala el investigador Daniel Hiernaux Nicolás en su artículo sobre "Servicios urbanos, grupos populares y medio ambiente en Chalco". Dichos grupos a que se hace referencia son: a) los fraccionadores, b) los ejidatarios y c) el Estado.

- a) Los fraccionadores negocian de manera ilegal los suelos, que son destinados a usos urbanos, ante la complacencia de las autoridades tanto locales como federales. Eluden requisitos oficiales en la operación compra-venta de terrenos, prometen la introducción de servicios, que a final de cuentas no cumplen; obteniendo con ello un margen mayor de ganancias económicas.
- b) La participación de los ejidatarios, es importante en el proceso, al permitir (previa negociación con los fraccionadores) la desincorporación de sus tierras ejidales. Un motivo principal para la venta de dichos terrenos, fue la falta de utilidades económicas, obtenidas a partir de las actividades agrícolas; ya que se tratan de suelo salitroso, poco propicio para dichas actividades.
- c) La actuación por parte del Estado es compleja, al tener injerencia los tres niveles de gobierno. Al gobierno federal, por tratarse de tierras ejidales, le corresponde intervenir a través de la Sria. de la Reforma Agraria (Art. 41 de la LOAPF) y a los gobiernos estatal y municipal, por localizarse en su

jurisdicción (en este caso el Edo. de México, donde Chalco es uno de sus municipios). Por lo que al presentarse el problema de crecimiento poblacional, hubo una tardía intervención del gobierno en sus tres ámbitos; baste recordar que en los ámbitos estatal y federal, se le dio reconocimiento oficial al problema hasta 1989. Mientras las autoridades municipales mediante un arreglo verbal con los colonos, se hicieron cargo de la administración del valle de Chalco.

"La estructura urbana de los asentamientos del valle de Chalco, se inició con una traza radial en torno al cerro de Xico y continuó después con una forma ortogonal, entre 1978 y 1981, agrandándose hasta formar casi en su totalidad lo que hoy son las colonias de Xico viejo. En ese mismo periodo se forman los primeros asentamientos al norte de los ejidos de Tlalpizahuac y Ayotia, presentando al igual que en Xico, una estructura indefinida que obedeció al fraccionamiento, realizado por promotores ilegales y la complicidad y debilidad de las autoridades estatales y municipales, en franjas con base al parcelamiento de los ejidatarios."<sup>112</sup>

Cabe hacer notar que los ejidos de Tlapizahuac y Ayotia, mencionados por Luna Pichardo pertenecen al vecino municipio de Ixtapaluca. De hecho los límites municipales de Chalco e Ixtapaluca, se encuentran poblados al ubicarse ahí algunas colonias del asentamiento.

En la formación de las colonias irregulares la reventa de lotes ejidales se volvió una práctica cotidiana de los traficantes de tierras, consistiendo en el despojo de lotes vendiendo los

---

<sup>112</sup> Luna Pichardo, Marco Antonio. Op. cit. p. 53

mismos varias veces. El problema de la tenencia de la tierra y el cambio en el uso del suelo, es campo propicio en la creación, desarrollo y consolidación de las nuevas colonias en el municipio de Chalco.

La formación de las colonias que integran el valle de Chalco se llevó a cabo al margen de la ley, por lo que sus carencias (de servicios públicos e infraestructura urbana), constituyeron un gran reto para las autoridades tanto locales como federales.

"La fuerza de la ocupación irregular del suelo periférico estatal que sortea sin mayor problema los débiles intentos institucionales para detener el mercado ilegal de suelo; aún desde la cárcel, los principales fraccionadores siguen desarrollando sus operaciones irregulares. Las autoridades municipales tienen tanto más problema para controlar los fraccionadores irregulares que no pocas veces éstos han logrado ocupar cargos dentro de las mismas administraciones municipales."<sup>113</sup>

Esto es una constante en el proceso de urbanización en municipios conurbados, como es el caso de Chalco. En este lugar se ha acusado a funcionarios de la pasada administración municipal (sobre todo en los primeros años del gran asentamiento humano), de solapar el surgimiento de nuevas colonias y de desatender las demandas de servicios públicos; de los habitantes de las mismas.

#### 4.3.2 Valle de Chalco.

Se le denomina con este nombre al conjunto de colonias surgidas a principios de la década de los ochentas, se localiza al noreste de la cabecera municipal.

---

113 Coujoub, René. "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio", en Ciudades #20, Octubre-Diciembre 1993. Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), México p. 49.



Es importante mencionar que Valle de Chalco abarca además del municipio de Chalco, a los municipios de Ixtapaluca, La Paz y Chicoloapan. De ahí las imprecisiones en los datos referentes al número de habitantes, el número de colonias, la densidad de población, entre otros. "A la fecha las estimaciones de población, entre otros, "A la fecha las estimaciones de población son muy variables: de 250,000 a 400,000 habitantes para la zona de invasiones recientes con las cabeceras municipales."<sup>114</sup>

Por tratarse de un antiguo lecho de lago la zona en que se asientan los habitantes de valle de Chalco, son terrenos poco propicios para ser urbanizados. Las tierras sufren un proceso creciente de salinización y la zona de Xico es la parte más baja de la región, por lo que año con año se inundan las colonias ahí enclavadas durante la temporada de lluvias, las viviendas por esta situación se degradan progresivamente y la introducción de servicios públicos se dificulta, así como el posterior mantenimiento de los mismos.

Es decir las características físicas del suelo en el Valle de Chalco como producto de la desecación del ex-lago de Chalco hacen que dicho suelo posea un alto nivel freático que en cada temporada de lluvias inunda el valle y lo hace inadecuado para el desarrollo urbano del municipio.

"Veamos errores cometidos hasta ahora: Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Valle de Ayotla a donde el área metropolitana creció sobre terrenos lacustres excesivamente planos, con problemas de hundimientos de arcilla donde es muy difícil edificar, donde muchas veces es más costoso dotar de servicios; muchos de esos

---

<sup>114</sup> Hiernaux Nicolás, Daniel. Op. cit. p. 292. Al referirse a las cabeceras municipales, esta hablando de los municipios de Chalco e Ixtapaluca.

terrenos son salobres o ácidos y corroen las cimentaciones y las construcciones."<sup>115</sup>

Al surgir de manera clandestina Valle de Chalco fue un lugar que no contaba con servicios públicos básicos y mucho menos con equipamiento urbano. Hacia el año de 1989 se calculaba que un 93% de la población residente en el valle se abastecía de agua potable a través de pipas, mientras que los restantes la obtenían por medio de pozos. Era común también observar en el lugar de un inmenso tejido de alambres, ya que por medio de los diablitos hacían llegar a sus hogares el servicio eléctrico.

Ante la inexistencia de drenaje, las aguas negras se encontraban expuestas a cielo abierto, en zanjas y canales pestilentes propiciando con ello condiciones insalubres para los habitantes.

De acuerdo con informes del Instituto de Salud del Estado de México al poner en marcha el "Programa Especial para la Rehabilitación del Valle de Chalco"<sup>116</sup>, debido a la precaria situación socio-económica y a la falta de servicios urbanos básicos (agua potable, drenaje, pavimentación, recolección de basura y el creciente deterioro del medio ambiente), influyeron de manera determinante en las condiciones de insalubridad. Mientras que la atención médica en la región presentaba muchas carencias y serias dificultades.

La tasa de mortalidad general en el Valle de Chalco registrada en 1988 fue de 4.7 por cada mil habitantes, siendo las principales causas: las enfermedades infecciosas

---

<sup>115</sup> Falcón, Octavio. "Los límites de la expansión urbana", en Democracia y desarrollo urbano en la FNCM, Vol. I: Expansión de la mancha urbana, DDF/UAM, México, 1990. p.25.

<sup>116</sup> Fuente: Instituto de Salud del Estado de México.

gastrointestinales, enfermedades respiratorias, accidentes, violencia, cirrosis hepática y enfermedades cardiovasculares.

Contaba la región en 1989 con 50 unidades de salud de las que el 94% eran para atención primaria, con dos hospitales del IMSS y uno del Instituto de Salud del Estado de México. Dichos hospitales atendiendo a los servicios básicos de medicina interna, pediatría, cirugía y gineco-obstetricia. Se calculaba también, que en el valle de Chalco por cada 5 mil habitantes se contaba con un médico y con un odontólogo por cada 29 mil habitantes.

En cuanto a la educación la situación no era menos preocupante de acuerdo con el diagnóstico realizado por la Sria. de Educación, cultura y bienestar social, dentro del "Programa de Dotación, de Equipamiento del Subsector Educación para el valle de Chalco, Estado de México"<sup>117</sup>, fue de que la mayoría de las instituciones educativas se hallaban en mal estado, por tratarse en muchas ocasiones de aulas al aire libre o portátiles. En muchas de las cuales el equipo mobiliario era mínimo y se carecía de los equipos de talleres y laboratorios. Aunado a esto se tomó en cuenta el alto índice de deserción del alumnado, ya que en muchos jóvenes en edad escolar se veían obligados a desempeñar otras actividades, que les permitieran subsistir debido al bajo ingreso económico de la familia.

En relación a la seguridad pública la zona presentaba un alto índice de criminalidad debido a la casi nula vigilancia, ya que el municipio contaba con recursos solo para la cabecera y otros poblados. Según la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en su "Plan de Trabajo para la Rehabilitación del Valle de

---

117 Fuente: Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Estado de México.

Chalco", se contaba con 23 patrullas y 254 elementos en la región, lo que daba un promedio de un policía por cada 4,250 habitantes.

La infraestructura del Valle de Chalco en materia de mercados para el abasto y comercio, era insuficiente considerando el número de los mismos para atender al gran número de habitantes. Los habitantes de las colonias que integran al Valle de Chalco se enfrentaban, a graves problemas desde la inseguridad de la tenencia de la tierra hasta serios rezagos en la prestación de servicios públicos.

El surgimiento de Valle de Chalco representó para la administración municipal del lugar un serio desafío, por lo limitado de sus recursos presupuestales. Como dato comparativo se tiene que "la Delegación Milpa Alta, un espacio periférico y todavía agrario en gran medida, con una población de 63,654 habitantes en 1990, contó en 1989 con un presupuesto de 23,515 millones de viejos pesos; Chalco es espacio agrario pero al mismo tiempo ciudad popular dormitorio, con una población de 282,940 habitantes en 1990, contó con un presupuesto de sólo 6,283.9 millones de viejos pesos en 1989, es decir menos de la tercera parte del correspondiente a Milpa Alta en el mismo año."<sup>118</sup>

Evidentemente la situación del municipio de Chalco se hacía cada vez más apremiante, por lo que era urgente una intervención más decidida tanto de las autoridades locales, como de las federales. Valle de Chalco ya no sólo representaba una gran problemática para el gobierno municipal del lugar, al ser rebasado este por las necesidades de sus pobladores se hizo impostergable la intervención de las instancias federal y estatal.

---

<sup>118</sup> Duhay, Emilio. "Finanzas Públicas y Gobiernos locales", en Ciudades #20, Octubre-Diciembre 1993. Red Nacional de Investigación urbana (RNIU) México. p. 45.

Las colonias que forman parte del Valle de Chalco son: Alfredo Baranda, Alfredo de Mazo, Ampliación Emiliano Zapata, Avandaro, Casco de San Juan, Concepción, Culturas de México, del Carmen, Ejidal, El Triunfo, Emiliano Zapata, Guadalupana, Independencia, Jacalones, Jardín Valle, Jardines de Chalco, La Bomba, María Isabel, Niños Héroes, Providencia, San Isidro, San Miguel Xico Segunda Sección, San Miguel Xico Tercera Sección, S.M.X. Cuarta Sección, Santa Cruz Amalinalco, Santa Cruz Valle de Chalco, Santiago y Unión de Guadalupe; según el Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 1991-1993.

CAPITULO V. ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL EN  
CHALCO

5.1 Intervención de las Instancias Federal y Estatal, en el  
Desarrollo Urbano de Chalco.

A finales de 1989 y ante la alarmante crisis urbana padecida en el municipio de Chalco. Las instancias federal y estatal intervienen en el rescate de la zona de Valle de Chalco principalmente,

Durante el mes de septiembre de 1989 asume el cargo el Gobernador Interino Ignacio Pichardo Pagaza, quién en su primera gira de trabajo visita la colonia San Miguel Xico enclavada en el Valle de Chalco. En dicho lugar se compromete a resolver las demandas planteadas por los habitantes del lugar, a través de la ayuda federal.

El mandatario estatal se puso al tanto de la situación que se vivía en Chalco y se comprometió a solucionar los problemas más urgentes como la dotación de agua potable, drenaje y la electrificación, así como invitar al Presidente de la República Carlos Salinas a visitar el municipio y conocer los programas del plan Chalco 2000. Dicho plan se trataba de un proyecto para rescatar a la zona de los problemas urbanos que presentaba, esto mediante la total electrificación y la dotación de agua potable a través de la perforación de pozos o por la distribución del vital líquido en pipas. Además de la introducción de los servicios públicos básicos y de la infraestructura urbana, se buscaba impulsar la explotación agrícola de las tierras aledañas al asentamiento humano y que no había sido urbanizadas; esto con la

finalidad de detener el crecimiento poblacional. Para la realización de dichas acciones se necesitaba canalizar recursos, por lo que el gobierno estatal formó cuarteles de trabajo, que agrupaban a los municipios del Estado de México, Chalco junto con el Municipio de La Paz constituyeron uno de los cuarteles. "Durante la administración de Ignacio Pichardo Pagaza se configuraron un total de 23 cuarteles de trabajo que comprendían distintos municipios de la entidad y en los que mediante distintas acciones se canalizaban recursos tanto federales como estatales para atender las demandas de la población sin sobreponerse a la autoridad municipal."<sup>119</sup>

Dentro de la estrategia estatal al municipio de Chalco se le encomienda como objetivos principales: el control poblacional y darle impulso a las actividades económicas generadas en el interior del municipio. Chalco como una de las cabeceras de los centros regionales metropolitanos determinados por el gobierno del Estado de México, requería de un mejoramiento gradual de su infraestructura y equipamiento urbano.

El consejo del Area Metropolitana del Estado de México, determinó para Chalco, programas regionales como los siguientes: "Control de crecimiento y reordenamiento para Chalco; evitar la modificación del límite de desarrollo urbano sobre todo entre Valle de Chalco y la cabecera municipal del municipio; refuerzo de barreras naturales al crecimiento en el cerro de Xico y en la franja central entre el Valle de Chalco y la cabecera municipal; acelerar el proceso de regularización y titulación del suelo; crear y apoyar programas de vivienda para la población de escasos

---

<sup>119</sup> Elaine Liblen, Alexander. Op. Cit. pp. 56-57.

recursos; establecer el equipamiento regional de servicios y recreación en zonas que requieran de esfuerzo al control del desarrollo urbano (franja central entre la cabecera municipal y valle de Chalco); delimitar las zonas no urbanas que deben regenerarse y materializar los programas de reforestación y conservación"<sup>120</sup>; entre otros programas regionales para éste municipio.

Por lo que evidentemente, Chalco representaba para el gobierno del Estado de México, un municipio estratégico en el control del crecimiento poblacional a nivel estatal. De ahí que se le diera gran importancia a los programas de desarrollo urbano, los cuales implican desde la dotación de servicios públicos hasta el establecimiento de los suelos urbanizados y los que no lo son; esto para tener un mejor control de los centros de población. "A lo largo de distintas administraciones se han planeado estrategias para regular el crecimiento urbano a través de planea de desarrollo municipal, en los que se limitaba la dotación de servicios a determinadas zonas, tal es el caso del Programa Pinta Tu Raya, desarrollado durante la administración de Alfredo del Mazo.

Durante el periodo 1989-1993 se dieron las primeras acciones para definir estrategias metropolitanas en el Valle de México."<sup>121</sup>

Es pues en los últimos meses de 1989, cuando tanto autoridades estatales y federales deciden intervenir ante los rezagos de la población de Chalco (y específicamente de Valle de Chalco). La primera gira de trabajo de Pichardo Pagaza fue significativa para el municipio de Chalco porque se ponía fin a

---

120 Luna Pichardo, Marco Antonio. Op. Cit. pp. 60-61.

121 Waive Libien, Alexander. Op. Cit., p. 115.



años de olvido del gigantesco asentamiento humano, formado en terrenos de dicho municipio dándole reconocimiento oficial a la problemática ahí planteada.

Sin embargo en opinión de dirigentes políticos locales y de un gran número de habitantes, esta actitud del gobernador Pichardo Pagaza; respondió más bien al rescate político del Partido Revolucionario Institucional, el cual en las elecciones de 1988 había tenido resultados adversos.

"Con los pies en el lodo y una cubeta en la mano, el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza inició su gestión, en septiembre pasado, y emprendió, en las faldas del cerro de Xico, en Chalco, la encomienda de salvar al PRI de un nuevo naufragio electoral. Y es que las aguas negras en las que estaba el mandatario estatal y en las que se sumergen, un poco todos los días decenas de casas construidas sobre lotes de tenencia irregular, eran las mismas que se hundió el PRI, el 6 de julio de 1988, para perder las elecciones federales en este municipio y el resto del Estado de México."<sup>122</sup>

Independientemente de que la gira realizada por Ignacio Pichardo Pagaza, haya sido con la finalidad de recuperar espacio político para el PRI. Lo cierto es que fue el principio del rescate de esta zona marginada a las afueras de la Cd. de México, posteriormente se atrajo la ayuda federal y llamó la atención de los diferentes sectores sociales del país, sobre la problemática planteada por el gigantesco asentamiento humano enclavado en terrenos del municipio de Chalco.

En el mes de octubre de 1989, Carlos Salinas de Gortari

---

<sup>122</sup> Beltrán del Río, Pascual. "Chalco 200: 105,000 millones para revertir el descrédito oficial" en Proceso (Seminario de información y Análisis). 26-III-90, pp. 18-19.

Presidente de México, realiza una gira de trabajo por el Estado de México, iniciandola en Chalco. Ahí ante los habitantes del lugar se compromete a introducir los servicios públicos básicos. Esto a través de un programa para combatir la pobreza extrema de dicho lugar, cambiandole la fisonomía al mismo.

Dicho programa es el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), el cual era instrumento que el gobierno federal puso en funcionamiento para combatir la pobreza extrema; contando con la acción coordinada de los tres ámbitos de gobierno y con la participación de grupos sociales. Consistiendo en la realización de obras públicas para el bienestar social, donde el gobierno ponía los recursos económicos y materiales y la comunidad su mano de obra.

Hay un importante antecedente, a las acciones realizadas por Salinas de Gortari en el municipio de Chalco, ya que cuando era candidato a la Presidencia de la República, pronunció un importante discurso sobre justicia social en dicho lugar.

Fue en el mes de mayo de 1988, en la reunión, que se efectuó en el auditorio del Sindicato de Trabajadores Olimpia Mexicana en Chalco. Entre las palabras que mencionó en dicha ocasión, están: "En 1988, Chalco vive como contraparte de su enorme dinámica demográfica, la escasez de servicios de educación, salud, vivienda, agua, infraestructura y, como secuela, la falta de seguridad y el pandillerismo. En Chalco, enfrentamos hoy, como en toda la república, con carácter de urgencia social, el reto de la justicia".<sup>123</sup>

Hizo también referencia al mejoramiento de la vida urbana,

---

<sup>123</sup> Fragmentos de las palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari como candidato del P.R.I. a la presidencia de la República, en la reunión sobre el "reto social". La Jornada 13-V-88. pp. I, II y III.

mencionando que: "El fenómeno urbano de México es ya un hecho histórico, prueba exitosa y muestra viciada de los desequilibrios de nuestro desarrollo". "Reconociendo la difícil problemática económica, política y sociológica que entrañan las dinámicas de migración interna, aglomeración urbana, relocalización y descentralización, el programa de gobierno que me propongo encabezar -si el voto me favorece- buscará evitar la metropolización excesiva, integrando al mismo tiempo, a localidades dispersas".

Habló también en esa ocasión de reorientar las corrientes migratorias hacia las ciudades medias, se comprometió también a realizar una planificación integral de las zonas metropolitanas conurbadas y reconoció que era "más fácil, y menos costoso, atender y erradicar la miseria del campo, que atender la miseria y la falta de servicios que exhibe la marginalidad urbana".

En el municipio de Chalco, se manifiestan muchos de estos señalamientos hechos por Salinas. Cabe señalar que no es el único lugar donde suceden estos fenómenos que van muy ligados a los procesos de urbanización en México, pero si tiene mucha repercusión (lo que sucede en Chalco) en la ZMCM, por su cercanía al D.F. y por la magnitud con que se presenta dicho fenómeno de urbanización.

"El primero de diciembre de 1988, al asumir el poder dio a conocer su Programa Nacional de Solidaridad Social. Fue hasta el mes de septiembre de 1989 cuando en Chalco se inicia un programa de cuatro años (de 1989 a 1993) para dotar a la zona de los más elementales servicios, como son agua potable, electricidad, escuelas, clínicas, drenaje, transporte, recolección de basura y

seguridad pública."<sup>124</sup>

Fue en la gira realizada en el mes de octubre de 1989 cuando como presidente de la República, Carlos Salinas estableció un programa concreto para Valle de Chalco. La electrificación del lugar fue la primera obra que se realizó a través del PRONASOL, misma que fue inaugurada por el Presidente Salinas en enero de 1990.

Las principales obras realizadas por el PRONASOL a finales de 1989 y principios de 1990 fueron: "100% del alumbrado público; 95% de acometidas domiciliarias de energía eléctrica; 70% de tomas domiciliarias en la Colonia Jardín; 5% de tomas domiciliarias en San Martín Xico; la adquisición de 60 pipas adicionales para el abastecimiento de agua potable a las 16 colonias restantes; 2 calles rehabilitadas; 9 escuelas primarias; 1 telesecundaria y la construcción de un hospital del IMSS."<sup>125</sup>

En fechas posteriores a enero de 1990 cuando entregó las obras de energía eléctrica, Salinas realizó otras giras de trabajo en las cuales entregó tomas domiciliarias de agua potable, mercados para el abasto popular, hospitales, escuelas, vialidades y escrituras. Además de poner en marcha otros programas de bienestar social en la región.

Para realizar dichas obras se requirió de la participación del gobierno en sus tres ámbitos, de organizaciones sociales y de la comunidad. Las obras se centraron en rehabilitar a las colonias de Valle de Chalco pero el municipio es reconocido como la cuna de solidaridad, por ser uno de los primeros lugares en el país donde

---

<sup>124</sup> Jiménez, Hugo. "Chalco, la región con mayor crecimiento demográfico de México." *El Sol de México*, 8-VI-92. p. 13-A.

<sup>125</sup> Luna Pichardo, Marco Antonio, Op. Cit. pp.63-64.

se aplicó el Programa y al que más difusión se le ha dado.

La electrificación de Valle de Chalco según informes de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se requirió de una inversión de 110 mil millones de viejos pesos. "En la ejecución de las obras se emplearon 3 millones de horas-hombre y se movilizaron hasta 300 vehículos entre camiones, grúas y retroexcavadoras para instalar más de 10 mil postes de concreto que sustituyeron a los improvisados de madera; se tendieron 2 mil 590 kilómetros de cables y se instalaron 832 transformadores en la zona."<sup>126</sup>

En cuanto a las obras de introducción de tomas domiciliarias de agua potable fueron realizadas mediante lo que se denominó "concertación social", entre los gobiernos estatal y municipal. Además de la participación de las siguientes dependencias: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); la Comisión Nacional del Agua; el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS); la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS) y de la asociación civil denominada Fundación para el Apoyo de la Comunidad Arquidiócesis de México. También se contó con la participación de la comunidad de Chalco.

El trámite para la instalación por toma domiciliaria consistió en el pago de 300 mil viejos pesos de enganche, más 5 pagos mensuales de 50 mil viejos pesos, el importe de dichos pagos se hizo en la Tesorería del Palacio Municipal de Chalco y la instalación de la toma debería tardar de un mes a 8 meses.

Para las obras de drenaje se fue construyendo el drenaje sanitario, en el que las aguas negras por medio de bombeo serían canalizadas al río la Compañía y a una laguna de oxidación, para

---

<sup>126</sup> Cifras de la Comisión Federal de Electricidad. "Beneficio a más de 60 mil familias la electrificación". La Jornada. 12-1-90. p. 6.

lo cual se instalarían cerca de 500 kilómetros de tubería. La construcción de dicha obra quedó bajo la responsabilidad de CEAS.

"Dentro del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) se realizó la construcción de dos tanques elevados, la aplicación de la red colectora y el drenaje, la construcción de 4 módulos de vigilancia y una lechería LICONSA. En cuanto al Convenio Unico de Desarrollo (CUD) se perforó un pozo y se construyeron 5 escuelas primarias y 1 módulo de vigilancia."<sup>127</sup>

Así mismo, se proyectó que la iniciativa privada se encargara de la construcción de una biblioteca, un hospital, una casa de la cultura, un centro comercial y una plaza pública, entre otras obras; otras 22 fueron sometidas a la licitación pública. Todo esto dentro de un proyecto denominado "Plan Maestro del Centro Urbano Solidaridad", bajo la conducción de PRONASOL.

Debido al gran impulso dado por parte de los gobiernos federal y estatal, para la introducción de los servicios públicos, la presión demográfica se ha acentuado. La gran y progresiva demanda de tierras, servicios y medios de subsistencia (como el empleo), continúan siendo un problema latente para la administración municipal de Chalco.

## **5.2 Evolución Urbana de Chalco Dentro del Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993:**

Como se ha mencionado, el municipio de Chalco en los últimos años, se convirtió en escenario de una gran transformación urbana, donde la expansión demográfica de la población es constante. Las últimas administraciones municipales han buscado desarrollar

---

127 Luna Pichardo, Marco Antonio. Op. cit. pp. 63-64.

esquemas de planeación, que en sus respectivos tiempos se vieron rebasadas para lograr un desarrollo urbano equilibrado en Chalco.

Dentro de los programas y acciones del Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993 el gobierno municipal de Chalco junto con la colaboración de los otros ámbitos de gobierno, llevó a las siguientes políticas como son: la prevención, regulación y control del crecimiento urbano, el desarrollo y consolidación de infraestructura para el bienestar social y mejoramiento del medio ambiente.

En relación a la prevención y regulación del crecimiento urbano se reconoce la necesidad de darle un tratamiento prioritario con el fin de contener la expansión de la marcha urbana sobre las tierras de régimen ejidal que se encuentran en el municipio. En cuanto a la disponibilidad de la infraestructura ha sufrido variaciones importantes debido al acelerado proceso de poblamiento, teniendo su momento más crítico en 1989.

Dentro de la administración municipal de Chalco corresponde a la Dirección de Obras y Servicios Públicos el manejo de los siguientes departamentos:

- "- Departamento de Construcción, que se encarga de realizar las obras de urbanización y de dotar de infraestructura al municipio.
- Departamento de Agua Potable y Alcantarillado, al que le corresponde optimizar el sistema de la red de distribución de agua potable; así como otorgar los servicios de agua potable y alcantarillado a la población del municipio.
- Departamento de Servicios Públicos, se encarga de la dotación a la población de los servicios de limpia, alumbrado público,

mercados y panteones, entre otros; así como de la conservación y mantenimiento al equipamiento urbano municipal.

- Departamento de Desarrollo Urbano, tiene las siguientes funciones:

- a) Mejorar y controlar el almacén de recursos destinados a la agilización del alineamiento de viviendas, que se localizan en vialidades primarias edificadas en zonas de restricción.
- b) Aplicar reglamentos para la expedición y control de la licencia de construcción, reduciendo los requisitos y creando nuevos formatos.
- c) Proceder a la posesión fiscal de las áreas de equipamiento urbano consideradas en el padrón de bienes municipales y propiciar la concertación y participación ciudadana para la complementación de áreas de equipamiento necesarias.
- d) Incorporar al padrón las construcciones correspondientes que se encuentren en proceso de edificación de predios localizados en la cabecera municipal y sus colonias sujetas al proceso de regularización de la tierra.
- e) Realizar la identificación y situación urbana, su problemática y tendencia de crecimiento determinándose las estrategias y políticas a seguir."<sup>128</sup>

Se reconoce dentro del Plan de Desarrollo Municipal, que en materia de desarrollo urbano, Chalco presenta una fuerte tendencia al establecimiento de asentamientos humanos de manera irregular, debido al constante movimiento migratorio hacia el municipio.

---

128 N. Ayuntamiento de Chalco. Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 1991-1993, pp. 94-95.



Provocando un elevado crecimiento en el número de habitantes y en consecuencia de la demanda de servicios públicos.

Siendo para la administración municipal, muy difícil adecuar las soluciones a dichas demandas de servicios, por lo que hay un creciente déficit en la mayor parte de dichos servicios. En cuestión de los servicios de salud, vivienda y asistencia social, estos se encuentran por debajo de las necesidades de la población municipal.

Ante tal panorama las autoridades municipales de Chaico considerarán como uno de sus objetivos prioritarios dentro del Plan de Desarrollo Municipal, darle atención al problema del desmesurado crecimiento de la población. Esto a través de la aplicación de las siguientes medidas:

- Contener el crecimiento de la población por migración.
- Reorientar y regular la expansión urbana conforme a la aptitud, tenencia y uso del suelo convenientes.
- Prever los espacios en la localización y cantidades suficientes que favorezcan el desarrollo armónico de las actividades económico-sociales del municipio.
- Establecer áreas destinadas a la preservación ecológica, y al mejoramiento del medio ambiente.
- Impulsar la aplicación óptima de los recursos, incrementando la eficiencia de las medidas de control en la aplicación del marco normativo vigente en el municipio.
- Promover la participación responsable y organizada de la sociedad en las instancias operativas de vigilancia, regulación y control en las materias de prevención y ordenamiento del crecimiento urbano, captación de las demandas

sociales y en la vigilancia del cumplimiento de los compromisos del gobierno con la sociedad.

- Ampliar y fortalecer el marco jurídico del municipio mediante la instrumentación de reglamentos que permitan dotar de mayor capacidad y fuerza legal a las autoridades del Ayuntamiento en aquellas materias que lo exija la problemática actual.<sup>129</sup>

El Ayuntamiento de Chalco al tratar los aspectos de administración, reglamentación y gobierno; realizó una evaluación de la situación que presentaba el crecimiento poblacional en el municipio, esto al inicio de la gestión del gobierno municipal de 1991-1993.

Al evaluar el crecimiento poblacional, se mencionó que la superficie urbana continuaba absorbiendo terrenos lacustres y agrícolas del régimen ejidal.

Se previó la situación fuera de un lapso de tres años (cuando terminaba la gestión de la administración municipal), en que de continuar la ocupación de espacios para fines urbanos, de manera desordenada, habría severas carencias para la dotación de servicios públicos así como de problemas sociales, políticos y económicos.

Se determinó como uno de los principales objetivos de la administración detener el crecimiento de la mancha urbana mediante el programa de prevención y control del crecimiento urbano.

"Dentro de dicho programa se señalaron las siguientes actividades:

- Realizar un inventario de predios urbanos.

---

<sup>129</sup> *Ibídem.* p. 153.

- Crear comités para la prevención y crecimiento de la mancha urbana.
- Establecer convenios institucionales.
- Construir reservas territoriales.
- Realizar campañas de concientización ciudadana.

Se estimaron los recursos financieros por un monto de dos millones de pesos, para la realización del programa, teniendo como fuentes financieras a: El Convenio de Desarrollo municipal (CODEM), el Ayuntamiento y la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Cabe señalar que la aportación de CORETT fue solo para la realización del inventario de predios urbanos.<sup>130</sup>

Como meta final se estableció contar con: una unidad de inventario; 4 comités para la prevención y crecimiento de la mancha urbana en el municipio; establecer 4 convenios a nivel institucional; realizar 7 declaratorias para la constitución de reservas territoriales y llevar a cabo una campaña permanente de concientización ciudadana para evitar el surgimiento y la consolidación posterior de asentamientos humanos irregulares.

### **5.3 Delimitación de las Zonas Urbanas en el Municipio.**

"En 1991 existían 57 localidades en el territorio municipal de Chalco. Dichas localidades integraban un sistema urbano municipal compuesto por 15 poblados sede."<sup>131</sup> La cabecera municipal de Chalco, sigue registrando un importante crecimiento poblacional, al ser receptora de la corriente migratoria hacia el

---

<sup>130</sup> *Ibídem.* p. 154 (Cuadro 1).

<sup>131</sup> *Ibídem.* p. 58.

municipio.

Sin embargo, dentro del sistema urbano sigue resaltando por su gran crecimiento, la zona de Valle de Chalco donde se está enclavando San Miguel Xico Viejo. Ha sido tal la magnitud del crecimiento poblacional en dicha zona, que las demandas políticas y sociales fueron en aumento, por lo que durante el mes de noviembre de 1994 la LII Legislatura local del Estado de México decretó la creación del municipio 122, denominado Valle de Chalco Solidaridad.

Los demás poblados cuentan todavía con una gran extensión territorial, en que el crecimiento urbano de los mismos es un problema latente para el gobierno municipal, ya que en estos lugares no hay límites para evitar el avance de la expansión urbana.

Como ejemplo de lo anterior están los pueblos de San Lorenzo Chimalpa, San Martín Xico Nuevo y San Mateo Huitzilzingo que prácticamente se encuentran unidos, debido a la cada vez mayor construcción de casas en terrenos dedicados hasta hace poco al cultivo. También está el caso de los pueblos de Tezompa, Ayotzingo y San Pablo Atlazalpan donde se han formado nuevas colonias en la zona de los cerros principalmente.

La delimitación de las zonas urbanas en Chalco es necesaria para lograr un desarrollo urbano óptimo en el municipio. El cual sigue siendo un polo de atracción poblacional, debido en gran parte a la enorme difusión y cuantiosa inversión hecha por medio de Pronasol para urbanizar al municipio.

Al reactivarse el crecimiento poblacional en Chalco con la introducción del Pronasol convierte (sobre todo a los pueblos) al

municipio, en terreno propicio para seguir con la creciente demanda de suelo. Esto sin lugar a dudas crea una fuerte presión, para que se vayan acondicionando y ocupando terrenos contiguos a los ya urbanizados.

La presión demográfica en Chalco sigue siendo constante, lo cual implica la ya mencionada demanda de tierra, así como de servicios. Frente a esto la administración municipal tienen una escasa disponibilidad para regularizar tierras, que en muchas ocasiones inaccesibles para dotarlos con los servicios públicos correspondientes.

Chalco como los demás municipios conurbados del Estado de México siguen siendo receptores de un gran número de familias, que forman grandes asentamientos humanos de manera irregular. Esto a pesar de las enormes carencias que hay en estos municipios.

"Los pobladores de los asentamientos irregulares, tanto en áreas ejidales como privadas saben que después de un tiempo el gobierno realizará la regularización de la tenencia de la tierra e introducirá poco a poco las obras, los servicios y la infraestructura necesarios, por lo cual al final contarán con un patrimonio familiar: su vivienda".<sup>132</sup>

Es importante mencionar que a pesar de las grandes inversiones realizadas a través de Pronasol en Chalco se siguen teniendo muchos rezagos en cuanto a servicios, infraestructura y equipamiento. Hay pueblos como La Candelaria Tiapaia que no cuentan con agua potable, y otros como Amalinalco y Cuautzingo que no cuentan con el servicio de drenaje.

---

132 Palma Galván, Fernando. "El problema habitacional. El Distrito Federal, en caso particular" en Revista de Administración Pública # 83, Gobierno y Administración Metropolitana. INAP. Julio-Diciembre de 1992. p. 113.

En el municipio de Chalco se requiere de precisar límites urbanos de manera clara, para evitar la expansión urbana de la manera en que se ha producido y lograr con ello atender las demandas planteadas por los habitantes del lugar. El territorio municipal tiene un espacio rural de gran extensión, sin embargo en poco tiempo dicho espacio se empieza a llenar de casas.

"El establecimiento de límites de crecimiento urbano es necesario porque en la actualidad la inmigración es incontrolable y está provocando la generación de conflictos sociales, problemas para un reordenamiento geográfico y una pérdida continua de los límites físicos municipales".<sup>133</sup>

Para la administración municipal de Chalco debe ser prioritario delimitar sus espacios urbanos, ya que a pesar de que la parte más densamente poblada del mismo (Valle de Chalco) ha sido desincorporada para formar un nuevo municipio Chalco cuenta todavía con un extenso territorio donde hay muchos espacios dedicados a las actividades agrícolas. Dichos espacios están en las inmediaciones de poblaciones que debido a la presión demográfica experimentada en el municipio, tienden a expandirse por lo que en cualquier momento esos espacios pueden ser objeto de invasiones, por parte de nuevos colonos.

Como consecuencia de esta situación las autoridades tendrían que hacer frente posteriormente a reclamos tales como: el suelo, la infraestructura y el equipamiento. En el caso del suelo se tiene que regularizar, escriturar, expropiar (si son predios particulares), expedir la licencia estatal de uso del suelo, además de efectuar estudios sobre las características del tipo de

---

133 García Aguirre, Gabriel. "Problemas para acceso al suelo y servicios en la zona metropolitana" en Revista de Administración Metropolitana. IWAP. Julio-Diciembre de 1992. p. 120.

suelo. En cuanto a la infraestructura hacer estudios de factibilidad para el agua y drenaje, dotar con dichos servicios a la comunidad, electrificar, pavimentar, etc. En relación al equipamiento construir centros educativos, de abasto, deportivos, culturales, áreas verdes, entre otros.

Para resolver dichas demandas se requiere de la intervención de las instancias estatal y federal, donde actúan la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP), a través de la Dirección General de Desarrollo General y Vivienda, o con organismos como CRESEM, CEAS, u ODAPAS esto a nivel estatal. En cuanto a la instancia federal intervienen la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y CORETT, cuando se trata de predios ejidales; para la dotación de infraestructura y equipamiento urbano, es a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Todo lo anterior implica dificultades para la coordinación de las actividades, en los tres ámbitos de gobierno, ante una situación que bien podría resolverse, con una mejor ordenación del desarrollo urbano en Chalco.

"Otra de las acciones que es importante realizar, es ordenar el desarrollo urbano para elevar el bienestar de la comunidad, combatiendo la invasión de predios particulares, ejidales y comunales, para evitar la obligación y presión social de proceder a su expropiación y luego a la regularización. A pesar de ser claros sobre esta problemática los diagnósticos se han desperdiciado o no se han aplicado debidamente por la ausencia de voluntad política, el burocratismo o la descoordinación entre las instancias de todos los niveles y ámbitos".<sup>134</sup>

---

134 *Ibidem.* p. 120.

Es tiempo que se tomen medidas más concretas y energicas para contener el crecimiento irregular de Chalco. A fin de evitar que el municipio siga siendo escenario de graves disputas políticas y de grupos sociales, así como de corrupción de autoridades al tomar decisiones que en lugar de satisfacer las demandas sociales, favorecen los intereses económicos de solo unos cuantos. Siendo nocivo para el desarrollo del municipio de Chalco.



## CONCLUSIONES

El Estado mexicano es escenario de transformaciones y contradicciones, en los aspectos políticos, económicos y sociales. De hecho desde la proclamación de la Independencia de México, la evolución del Estado ha tenido un camino abrupto.

Durante gran parte del siglo XIX el desarrollo del Estado se dió en medio de grandes disputas políticas, acrecentandose las desigualdades económicas y sociales de la población. Es hasta la implantación de las Leyes de Reforma cuando el Estado empieza a -- asumir de manera clara el control de la Administración Pública en México.

No bastaron las fuertes disputas para definir el rumbo que debía tomar el Estado, en su consolidación, durante el siglo pasado. A principios del presente siglo estalla el conflicto revolucionario, en donde surge la Constitución Política de 1917, que tiene entre sus principales preceptos. el reafirmar al sistema federal como la forma de gobierno, además de tener un alto contenido social.

Con ello se sientan las bases para la creación de un Estado social de derecho, en que el Estado mexicano interviene en las actividades económicas y sociales del país, se crean instituciones para reafirmar la participación estatal en dichas actividades.

La consolidación del Estado mexicano se sustenta en el fortalecimiento del Gobierno federal, con la característica de concentrarse el poder en la toma de decisiones que afectan al país en su conjunto, en la figura del Presidente de la República.

La alta centralización de las actividades políticas,

económicas y sociales; en el Distrito Federal y sus alrededores, es un claro ejemplo, del enorme crecimiento que ha tenido la Administración Pública en el ámbito federal (las principales dependencias se encuentran en el D.F.).

En contraste con la Administración Pública en los ámbitos estatal y municipal, donde a pesar de los instrumentos puestos en función para llevar a cabo su desarrollo; en que sus acciones se ven muy limitadas (sobretudo en el caso de las administraciones municipales), ya que dichos instrumentos funcionan más como mecanismos de control, por parte del gobierno federal sobre los gobiernos locales, en lugar de promover un desarrollo más armónico en dichas instancias.

México sigue teniendo como uno de sus problemas más graves, el creciente centralismo de la vida nacional, esto ya sea en los ordenes económico, industrial, político o educativo. Lo cual implica la saturación de demandas y la incapacidad para dar respuestas satisfactorias a ellas, esto en las principales ciudades del país; mientras que las regiones rurales se encuentran en el abandono y su deterioro productivo va en constante aumento.

Para descentralizar la vida nacional en México, es urgente proporcionarle al municipio un mayor número de recursos económicos y que de esta manera se convierta en una alternativa viable, en el desarrollo del país. Ya que a pesar de las reformas realizadas al artículo 115 constitucional en 1983, las administraciones municipales siguen teniendo serias limitaciones tanto políticas como económicas; el gobierno federal sigue manteniendo un ferreo control en estos aspectos, el PRONASOL fue una clara muestra de ello.

Por ser el municipio, el ámbito de gobierno más inmediato al que se puede recurrir en la mayor parte del territorio nacional, los ciudadanos, debe ser en el municipio y no en el Distrito Federal; donde se les de respuesta a las necesidades de la población como: la dotación de los servicios públicos básicos, así como impulsar el desarrollo de las actividades productivas de cada municipio.

El fortalecer al municipio representa un gran compromiso con la sociedad mexicana, en momentos tan difíciles como los que esta viviendo el país. La desconcentración del ingreso y la descentralización de las decisiones político-administrativas, constituyen caminos que no deben abandonarse. Al contrario deben impulsarse en ese sentido a la voluntad política y con la colaboración de la sociedad, en el objetivo de reordenar el desarrollo nacional para fortalecer el bienestar social en México, a través de un cauce distinto al de la asfixiante centralización, que ha provocado graves desequilibrios en el desarrollo de las distintas regiones que integran al país.

Uno de los fenómenos sociales más trascendente en las últimas décadas, es el proceso de urbanización. Desde la década de los cuarenta, la ciudad capital del país, se convirtió en el principal foco de atracción para gran cantidad de habitantes; que se fue alojando en la ciudad y acrecentando de esta manera el área urbana.

La urbanización es un proceso que se ha dado de manera acelerada, sin orden: en que el área urbana creció de manera anárquica, rebasando los límites del Distrito Federal, absorbiendo a varios municipios del Estado de México.

No es privativo al caso de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, el fenómeno de la urbanización en el país, es importante considerar que a principios de siglo un ochenta por ciento de la población vivía en el medio rural; mientras que a finales de siglo el ochenta por ciento es urbano y un veinte por ciento rural, es decir el país ha pasado a ser urbano. Sin embargo es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde la urbanización tiene la máxima expresión, con todos los problemas que esta situación conlleva, como: el crecimiento anárquico del área urbana; la especulación de suelos en zonas poco propicias para la introducción de servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos insuficientes, deterioro ambiental, entre otros problemas.

A principios de la década de los setenta, el Estado mexicano reconoce la crisis urbana en el país y de la necesidad de llevar a cabo una política de desarrollo urbano; es decir buscar que el proceso de urbanización fuera planeado, donde el crecimiento de los centros de población ser realizará con orden, tomando en cuenta los recursos para lograr un desarrollo más equilibrado de las poblaciones en México.

Para la planeación del desarrollo urbano, el Estado se vió en la necesidad de instrumentar la legislación correspondiente en esta materia. Para 1976 entra en vigor la Ley General de Asentamientos Humanos, dando lugar a una serie de ordenamientos jurídicos, en los tres ámbitos de gobierno para regular el desarrollo urbano en el país.

Pese a la serie de medidas tendientes a planear el desarrollo urbano en México, muchos municipios siguen registrando un

crecimiento demográfico intenso. El caso más significativo es el de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Z.M.C.M.), los cuales han sido absorbidos progresivamente por la mancha urbana.

El gobierno del Estado de México, ante tal situación, hacia mediados de la década de los ochentas, elaboró el plan estatal de desarrollo urbano, en que se identificaron 17 municipios conurbados; los cuales debido a sus características (alto crecimiento demográfico e insuficiencia de servicios públicos) debían fijar los límites definitivos en las áreas urbanas, a fin de contener el crecimiento poblacional y conservar áreas ecológicas.

No obstante lo anterior, el número de municipios conurbados se siguió incrementando, en 1990 diez municipios más se integraron a la Z.M.C.M. y en los propios municipios conurbados sigue siendo el proceso de urbanización espontánea y desordenado una constante.

La Z.M.C.M. es una gigantesca red de relaciones socio-económicas en que se encuentra inmersa aproximadamente la cuarta parte de la población del país. Sin embargo pese a ser física y funcionalmente una unidad, al compartir las mismas realidades y problemas urbanos (alta concentración demográfica, gran demanda de servicios públicos, constante crecimiento del área urbana, entre otras), en el marco político-administrativo las entidades que integran a la Z.M.C.M. tienen diferencias evidentes (el Distrito Federal es administrado por el D.D.F. a través de sus delegaciones políticas y sus autoridades no son elegidas mediante el voto, mientras en el Estado de México la administración es efectuada por autoridades municipales electas popularmente).

Por lo que se debe considerar que:

- Se requiere unificar criterios en las acciones concernientes al desarrollo urbano en la Z.M.C.M. por parte de las autoridades, tanto del Distrito Federal como del Estado de México.
- Coordinar conjuntamente planes y programas en la generación, prestación y mantenimiento de los servicios públicos, buscando darle mayor coherencia al funcionamiento de dichos servicios.
- Crear una Comisión de Administración Metropolitana con la participación de las respectivas jurisdicciones político-administrativas que integran la Z.M.C.M. para tener una visión global de los problemas urbanos y dar soluciones viables a dichos problemas.
- La Comisión de Administración Metropolitana deberá realizar acciones para mejorar la prestación de los servicios públicos; mantener una estricta vigilancia en el uso del suelo; contener el crecimiento del área urbana, definiendo límites entre las zonas de habitación y las reservas territoriales, reestructurar el transporte público de la Z.M.C.M.; participar en los Convenios de Desarrollo Social, con el propósito de lograr una mayor eficiencia de dichos mecanismos, y promover la participación de la población en dichas acciones.

Dichas consideraciones implican un proceso con alto grado de complejidad por las circunstancias que se viven en la Z.M.C.M. Sin embargo ante tal situación es indispensable buscar soluciones conjuntas para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida

tanto en el D.F. como en los municipios conurbados del Estado de México. De lo contrario se agudizará la problemática del desarrollo urbano de la Z.M.C.M., con las consecuencias que padece la mayoría de los habitantes (contaminación ambiental, servicios públicos insuficientes, grandes congestionamientos viales, entre otras).

El municipio de Chalco es un claro ejemplo, de lo anteriormente expresado, el crecimiento demográfico ha sido de tal magnitud, que ya le costó la mutilación de parte de su territorio, al erigirse Valle de Chalco en un nuevo municipio.

Por lo tanto, para que se logre un desarrollo urbano óptimo en Chalco, es importante que el gobierno municipal aplique más rigurosamente los reglamentos que en esta materia se encuentran estipulados.

Ya que como se ha visto no bastó con la cuantiosa inversión de recursos económicos, materiales y técnicos, para la realización de obras públicas en el municipio en cuestión; porque dichas obras han propiciado la proliferación de más asentamientos humanos irregulares en otras partes del territorio municipal.

Es evidente que la administración municipal deberá mantener un control más estricto en el uso del suelo, tomando medidas más concretas, en que:

- Solo se permitan las construcciones en zonas donde sea factible la introducción de servicios públicos.
- Dar preferencia a la construcción a viviendas, en lotes no menores de 200 m<sup>2</sup>, utilizando solo una cuarta parte del lote, destinando lo demás para áreas verdes.
- Proteger las zonas agrícolas, principalmente las que se ubican

en los pueblos del municipio, evitando la invasión de grupos de "paracaidistas" y la lotificación clandestina de los predios.

- Promover la preservación de las tierras aptas para usos agrícolas y forestales que ayuden al mejoramiento del medio ambiente en el territorio municipal.
- Destinar mayores recursos financieros en el programa de "prevención y control del crecimiento urbano" en Chalco, para que la administración municipal cuente con mayores elementos en materia de desarrollo urbano.
- Establecer con claridad los límites urbanos de cada una de las localidades del municipio, para que fuera de estos límites no se permitan más construcciones.
- Fomentar una mayor comunicación con las autoridades de municipios vecinos, para hacer más acordes las acciones en materia de desarrollo urbano, con las necesidades del desarrollo integral de la región. Para ello, es necesario un mayor intercambio de información acerca de los programas que se realizan para prevenir y controlar el crecimiento urbano, en los municipios de la región.
- Desalentar el crecimiento demográfico social en el municipio, para que las autoridades de Chalco estén en posición de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes del lugar.

Es importante considerar, que para ordenar la distribución de la población en el territorio municipal, no se podrá lograr en un corto plazo, debido a la gran dinámica migratoria hacia el



municipio y a la pasividad con que actúan las autoridades en materia de desarrollo urbano.

Como muestra de lo anteriormente expresado, está la formación de nuevas colonias en las zonas cerriles del municipio.

Es tiempo de que se tenga una visión global por parte de las autoridades, tanto de los problemas que se presentan en las comunidades del municipio, así como de las acciones que se lleven a cabo para resolverlos. Para ello es necesario que la planeación en el marco del desarrollo urbano, pase de ser una figura indicativa a ser operativa.

De esa manera es como se verán resultados en un mediano a largo plazo, que permitan un desarrollo más armónico en el municipio de Chalco.

El caso de Chalco, es uno de los muchos casos que se presentan en el país, mostrando las contradicciones que se presentan en el seno de la sociedad mexicana. El desarrollo urbano nos muestra una visión general del desarrollo social en México, en que la distribución de la población se da con los siguientes extremos: alta concentración en solo algunos puntos y dispersión en gran parte del territorio nacional.

El desarrollo económico entre las regiones de México y aún dentro de una misma región, registra grandes desigualdades.

Es importante que la Administración Pública tenga una actuación más concreta en la planeación de usos de suelo para urbanización, a fin de atender posteriormente los requerimientos de obras, para atender satisfactoriamente las demandas de servicios públicos. Ya que de poco sirve realizar grandes obras para urbanizar grandes asentamientos humanos, si no se logra

atender de manera eficaz el problema del crecimiento poblacional, que de forma desmesurada, sigue ocurriendo en municipios conurbados como Chalco.

## BIBLIOGRAFIA

- Almada, Carlos F. La Administración Estatal en México. INAP. México, 1982. pp. 204.
- Alonso, Jorge (Coordinador). El Estado Mexicano, Editorial Nueva Imagen/CIRSAS. México, 1982, pp. 437.
- Bassols Batalla, Angel. Geografía, subdesarrollo y marxismo. Editorial Nuestro Tiempo. 3ª Edición. México, 1985. pp. 258.
- Batallón, Claude. Las regiones geográficas de México. Novena edición. Siglo Veintiuno. México, 1988, pp. 346.
- Carvajal Moreno, Gustavo y Floresgómez G. Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Porrúa. Vigésimosegunda edición. México, 1983, pp. 347.
- Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP. México, 1988, pp. 302.
- Flores González, Sergio (Compilador). Desarrollo Metropolitano. Análisis y perspectivas. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Pueb., 1992, pp. 286.
- Gámez Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas. U.N.A.M. México, 1990. pp. 628.
- González, Carlos Héctor. Monografía del municipio de Chalco. Toluca, México. Dirección de prensa y relaciones públicas, Gobierno del Estado de México, 1973. pp. 52.
- López Rosado, Felipe. Introducción a la Sociología. Porrúa, Trigesimacuarta edición. México, 1984, p. 314.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. INAP- BANOBRAS. Segunda edición. México, 1992, pp. 212.

- Martínez Cabañas, Gustavo (Coord.). La Administración de los servicios públicos municipales (Guía técnica # 9). INAP-Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. Segunda edición. México, 1993, pp. 30.
- Martínez Cabañas, Gustavo (Coord.). Administración pública municipal, Guía Técnica #1. INAP-Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, Segunda edición. México, 1993, pp. 23.
- Martínez Silva, Mario (Coord.). Diccionario de Política y Administración Pública (A-F), Vol. I. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1978, pp. 596.
- Martínez Silva, Mario (Coord.). Diccionario de Política y Administración Pública (G-M), Vol. II. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1978, pp. 698.
- Merino Mañón, José. Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana. INAP-SECOGEF. México, 1988, pp. 105.
- Messmacher, Miguel. México: Megalópolis. Secretaría de Educación Pública-Foro 2000. México, 1987. pp. 88.
- Mirón, Rosa María (Coordinadora). Evolución del Estado Mexicano, Vol. III "Consolidación 1940-1983". Ediciones El Caballito. Segunda Edición. México 1989, pp. 274.
- Naime Libien, Alexander. La Administración Pública en el Estado de México (1824-1993). Imagen Editores-IAPEM, Segunda edición. Toluca, Méx., 1993, pp. 257.
- Ochoa Campos, Moisés. El Municipio: Su evolución institucional. Instituto de asesoría y capacitación financiera municipal-

BANORRAS. México, 1981, pp. 341.

- Pérez Correa, Fernando (Coordinador General). México 75 años de Revolución: Desarrollo Social (tomo II, volumen 2). Fondo de Cultura Económica-INEHRM, México, 1988, pp. 532.
- Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución: Desarrollo Social (tomo II, volumen 2). Fondo de Cultura Económica-INEHRM, México, 1988, pp. 533-944.
- Pérez Correa, Fernando (Coord.). México 75 años de Revolución: Política (tomo III, volumen 1). Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988, pp. 286.
- Pérez Correa, Fernando (Coord.) México 75 años de Revolución: Política (tomo III, volumen 2). Fondo de Cultura Económica-INEHRM. México, 1988, pp. 287-803.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México (Tomo I, Bases y Estructura). INAP. Segunda reimpresión. México, 1988, pp. 355.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México (Tomo II, Funciones y Especialidades). INAP. Segunda reimpresión. México, 1988, pp. 378.
- Pradilla Cobos, Emilio (Coord.). Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Tomo I: Expansión de la mancha urbana. ARDF-DDF-UAM. México, 1990, pp. 88.
- Schteingart, Martha y d'Andrea, Luciano (Compiladores). Servicios Urbanos, gestión local y medio ambiente. El Colegio de México. México, 1991. pp. 471.
- Sobrino, Jaime Luis. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional. INAP. Coordinación de Investigación y Documentación.

México, 1993. pp. 361.

- Solís Sánchez, Renán Emilio. Selección de terminos juridicos municipales. Ayuntamiento de Mérida-Maldonado Editores. Mérida, Yuc., 1987, pp. 258.
  
- Ward, Peter M.. México: una megaciudad, Producción y reproducción de un medio ambiente urbano. Editorial Alianza-Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes. México, 1991. pp, 327.

## BIBLIOGRAFIA GUBERNAMENTAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Legislación Universitaria. UNAM. 2<sup>a</sup> edición. México, 1992, pp. 305.
- Gobierno del Estado de México. "De la palabra a la acción: La congruencia de un gobierno. Tomo III/Alfredo del Mazo" en tercer año de gobierno. Gobernador (1982-1986; del Mazo G. Alfredo). Toluca de Lerdo, México, 1986, pp. 400.
- Gobierno del Estado de México. Plan Estatal de desarrollo urbano del Estado de México 1983-1988. Sistema Estatal Integral de Planeación. Toluca, 1983.
- Gobierno del Estado de México. "Programa de dotación de Equipamiento del subsector educación para el Valle de Chalco". Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar social. Toluca, Mex., 1989.
- Gobierno del Estado de México. "Programa Especial para la Rehabilitación del Valle de Chalco". Instituto de Salud del Estado de México. Toluca, 1989.
- H. Ayuntamiento de Chalco. Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 1991-1993. pp. 166 (además de anexos, cuadros y mapas).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estado de México, resultados definitivos. Datos por localidad (integración territorial). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Aguascalientes, Ags. 1991.
- Poder Ejecutivo Federal. "Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno" (Anexo), México, 1993, pp. 877.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989, pp. 143.

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Agenda del Presidente municipal 1981. Sistema de Información Municipal. México, 1981, pp. 123.
- Secretaría de Gobernación. El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1984, p. 63.
- Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. Los Municipios de: Estado de México. Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de México. México, 1988, pp. 605.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Reforma administrativa y planeación (1976-1978). Tomo 6", en Antología de la planeación en México (1917-1985). SPP/Fondo de Cultura Económica. México, 1985, pp. 784.
- Universidad Nacional Autónoma de México. Actualización Jurídica 1994. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pp. 275.



## HEMEROGRAFIA

- Beltrán del Río, Pascal. "Chalco 2000: 105,000 millones para revertir el descrédito oficial". En: Revista Proceso: Semanario de información y análisis # 699. México, 26 de marzo de 1990, pp. 18-19.
- López Rangel, Rafael. "Ciudad de México, ¿50 años de planificación?". En: Revista Información científica y tecnológica # 114, vol. 8. México, marzo de 1986, pp. 32-35.
- Luna Pichardo, Marco Antonio. "El desarrollo del Valle de Chalco". En Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México # 6. Toluca, Mex., abril-junio, 1990. pp. 5-64.
- Revista de Administración Pública # 83. "Gobierno y Administración Metropolitana". México, INAP, julio-diciembre de 1992, pp. 178.
- Revista Ciudades (Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana) # 20. "Ciudad y Estado ¿Nuevas formas de intervención?" México, RNIU, octubre-diciembre de 1993, pp.64.

## HEMEROGRAFIA PERIODISTICA

- El Sol de México, 8 de junio de 1992.
- La Jornada, mayo 13 de 1988.
- La Jornada, enero 12 de 1990.