

48
207



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CONURBACION MUNICIPAL Y SU ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN ECATEPEC Y TLALNEPANTLA, ESTADO DE MEXICO.
"INFRAESTRUCTURA URBANA INSUFICIENTE ANTE UNA SOBREPOBLACION DESORDENADA"

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
ISMAEL RUBEN GARCIA DELGADO

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1997

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.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES

A MI ESPOSA ANA MARIA

E HIJOS ANA PAULA E ISMAEL

JOSUE.

AGRADECIMIENTOS:

Un agradecimiento especial a la -
MAESTRA RINA AGUILERA HINTELHOLHER
por el valioso apoyo recibido para
la conclusión de este trabajo, así
como a los maestros que contribuye
ron con sus comentarios y sugerencias.

ÍNDICE

PROEMIO

1. LA CONURBACIÓN EN MÉXICO.....	1
1.1. POBLACIÓN Y MOVIMIENTO EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	5
1.2 EL USO DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	13
1.3 EL CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	15
1.4 LAS INVASIONES DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	17
2 CONURBACIÓN Y GOBIERNO.....	21
2.1 EL EQUIPAMIENTO URBANO EN MÉXICO.....	30
2.2 ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	32
2.3 LOS CENTROS DE POBLACIÓN EN MÉXICO.....	38
CONCLUSIONES.....	42

Bibliografía

PROEMIO

Escribir sobre conurbación municipal, es escribir sobre un tema relativamente nuevo, dado que, la información de que se dispone no es abundante, pero, es un tema, que preocupa substancialmente a las autoridades federal, estatal y municipal, para controlar, regular y ordenar los asentamientos humanos dentro de el espacio físico que éstos ocupen, con el objetivo de que la calidad de vida sea digna de un ser humano. Esto representa un auténtico reto a resolver por parte de las autoridades involucradas en esta problemática.

Hasta hace tres décadas no existían problemas graves de conurbación, no es, sino hasta que, el crecimiento poblacional en forma desorganizada viene ocasionándolos e incrementándolos. Las concentraciones de población se repliegan en los lugares en donde consideran que sus condiciones de vida mejorarán, ya que contarían con un lugar donde vivir, empleo, salud, escuelas y áreas de recreo.

Se desconoce con precisión cuáles serán las magnitudes que este fenómeno alcanzará en las próximas décadas. Solo podemos señalar que el aumento y creciente concentración de la población urbana en el país y en particular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, provocarán un aumento substancial en las necesidades de infraestructura urbana, vivienda, terrenos, servicios, empleos, etc., y en general aquellos elementos, que tanto las ciudades nuevas como las existentes requerirán para poder subsistir, crecer o desarrollarse y, de este modo, intentar satisfacer las crecientes demandas económicas, sociales, políticas y culturales que indudablemente plantearán sus habitantes.

Nos proponemos demostrar lo anterior a través de dos grandes apartados en los que observaremos cuál es el problema que el fenómeno de la conurbación representa para los tres niveles de la administración pública, y la capacidad de respuesta que ésta deberá de tener para dar satisfacción a las demandas planteadas por la población.

En el primer apartado veremos cómo se va gestando la Conurbación en México, en donde analizamos los movimientos migratorios y las repercusiones que éstos ocasionan, así mismo referimos cuáles deberían de ser los usos que se le den al suelo y el Crecimiento de la Mancha Urbana a través del proceso de la urbanización, dentro del cual se dan las invasiones físicas alentadas por los "promotores sociales."

En el segundo apartado tratamos el tema de Conurbación y Gobierno, en donde se analizan los servicios públicos que corresponde proporcionar a los ayuntamientos, así como su forma de organización para la prestación de éstos. En este apartado consideramos importante dedicar un espacio a lo que se considera el Equipamiento Urbano y la Economía y Medio Ambiente, ya que estos puntos desempeñan un papel de gran peso dentro del desarrollo integral de los Centros de Población; la participación de la administración pública municipal es de gran importancia, dado que ésta por medio de sus políticas alienta o desalienta los flujos migratorios e inversiones públicas y privadas. Por último presentamos las conclusiones que a nuestro juicio consideramos pertinentes para nuestro estudio, así como las diversas fuentes de consulta para su realización.

1. LA CONURBACIÓN EN MÉXICO

Uno de los temas que más relevancia ha alcanzado hoy en día y que preocupa de modo creciente a las autoridades federales, estatales y municipales es el complejo proceso de la urbanización.

La urbanización de cualquier manera que se defina ha alcanzado un carácter universal. No existe país en el mundo que no presente, en menor o mayor grado este fenómeno. Éste es uno de los hechos de mayor trascendencia en la vida económica, social, ecológica, cultural y política del mundo, ya que está modificando la forma y calidad de vida de la sociedad actual, así como el medio ambiente natural del hombre.

El proceso de urbanización a pesar de ser un fenómeno muy reciente en la historia de la humanidad, se ha producido con una aceleración e intensidad que se desconocen las múltiples repercusiones que éste pueda traer consigo mismo.

Las tasas más elevadas de Natalidad-Urbanización tienen lugar principalmente en los países en vías de desarrollo, destacando entre ellos la mayoría de América Latina. México es en este contexto geográfico uno de los casos notables.

El impacto que este fenómeno ha tenido actualmente en el cambio social, ecológico, económico, cultural y político de México y en la medida que se propague por el territorio del país nos lleva a considerar al proceso de la urbanización de importancia capital en el desarrollo regional y nacional, tanto como elemento necesario para explicar el proceso de desarrollo, como su papel de agente promotor de éste último.

En función de lo anterior la Natalidad-Urbanización es un proceso de concentración de la población y del conjunto de sus actividades en los puntos centrales del espacio. Lo cual se encuentra vinculado con la calidad de vida que podrán adquirir dentro de estos centros de concentración demográfica. Ésta opera en las ciudades ya existentes o por la creación de nuevas localidades urbanas.

"Las empresas productivas, motivadas fundamentalmente por propósitos de rentabilidad económica, se suelen situar en los lugares donde se encuentran sus fuentes de insumos o donde reside el mercado principal para sus productos o servicios. De esta manera, con excepción de las actividades primarias, las empresas prefieren las ciudades grandes donde se concentran la población y el ingreso. Su ubicación en ellas genera mayor crecimiento de población, en tanto que las migraciones son orientadas básicamente por la existencia de empleos y medios de subsistencia."¹

La institución municipal constituye la base misma de nuestro sistema democrático. Es el medio propicio para la participación directa y auténtica de los ciudadanos en las decisiones de interés público y representa también el contacto directo entre autoridad y comunidad, en sus esfuerzos conjuntos para las condiciones de vida en la localidad.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija las bases de la figura municipal, consagrando su esencia en el marco del Pacto Federal. El municipio es conforme al espíritu constitucional el cimiento del Federalismo Mexicano y la célula de la estructura política, jurídica y administrativa de nuestro país. El municipio constituye el nivel básico de gobierno, en donde se expresa en forma directa la problemática de la población y la canalización de recursos para su gestión y resolución.

"El municipio es escuela de democracia, el municipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno, permite descentralizar los esfuerzos del desarrollo nacional, es en fin tal como el constituyente señalaba, el peldaño básico de la democracia mexicana que queremos construir."²

El incremento demográfico en las zonas urbanas se ha debido, en parte, al fenómeno migratorio. La gente busca mejores condiciones de vida en esos lugares, sin embargo, es

¹ Diario Oficial del 14 de agosto de 1990, p 64

² INAP. "Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid H." en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 5-6 p66

del todo evidente que la migración genera numerosas demandas sociales en las urbes y, por consiguiente, implica la inversión de cuantiosos recursos por parte de las autoridades locales. Al mismo tiempo, la emigración origina un empobrecimiento y disgregación de las familias, las comunidades y los municipios rurales. A pesar de los serios problemas generados por las dinámicas rural y urbana, en México todo parece indicar que éstas persistirán por largo tiempo.

Es un hecho que la persistencia de la dinámica centralizadora trae aparejados fenómenos de marginación, bajos niveles de vida, y dispersión poblacional para el resto de localidades, municipios y regiones que conforman el paisaje nacional.

La agudización del crecimiento demográfico y la falta de suficiente y adecuada infraestructura urbana, así como de equipamiento, han hecho que los gobiernos Federal, Estatal y Municipal tomen medidas correctivas para llevar a cabo una ordenación y regulación de los asentamientos humanos, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural que habita en las zonas conurbadas.

*"Se aplica este término a las ciudades que, creciendo al mismo tiempo, se unen por un fenómeno de coalescencia en la primera etapa, entre ciudades próximas y en crecimiento rápido, hay espacios vacíos, en los cuales surgen edificaciones que establecen nexos de continuidad, especialmente a lo largo de las vías de comunicación. Se constituye así un núcleo intermedio, que se desarrolla más tarde, y en la última fase solo hay una masa urbana única, con varios centros originarios. De ahí que la conurbación sea, a menudo, una gran ciudad policéntrica en gestión"*³

De la definición anterior podemos decir que el fenómeno de la conurbación se da en periodos de urbanización, industrialización, inmigración y que trasciende los límites establecidos de dos o más comunidades diferentes, siendo este un fenómeno sin solución de continuidad y con la conservación de su autonomía administrativa de las comunidades involucradas. En algunos casos cuando se llega a dar la fusión de dos o más comunidades, éstas no siempre conservan su autonomía administrativa por razones de distinta índole.

³ Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, 4 vols., Planeta de Agostini, 1987, V I, p 555

Dentro de las medidas de regulación de los asentamientos humanos cabe destacar la que considera como zona conurbada del Estado de México, la comprendida en el decreto presidencial del 6 de octubre de 1976.

En la medida en que continúe la tendencia de que una proporción creciente de migrantes provenga de localidades rurales, con niveles educativos relativamente bajos y con poca experiencia en trabajos no agrícolas, y en la medida que la estructura ocupacional de la ciudad siga volviéndose más rígida, puede preverse que los migrantes tendrán crecientes dificultades para ser absorbidos productivamente, viniendo a engrosar las filas de la población marginal con un nivel de calidad de vida muy bajo, ya que tenderá a formar asentamientos humanos irregulares con la ausencia de los servicios públicos necesarios.

La concentración de población y actividades económicas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ubicada en un lugar de alta vulnerabilidad sísmica, con suelos de baja resistencia y una configuración topográfica de cuenca cerrada, implica altos costos por habitante en la dotación de infraestructura y servicios como los de agua, drenaje, alcantarillado y transporte; así mismo condiciones desfavorables para combatir la contaminación ambiental.

La migración del campo a las ciudades han rebasado los trazos clásicos de la jurisdicción de un municipio para introducirse en otros municipios vecinos y confundir los límites tradicionales, lo que ha provocado el fenómeno conocido como conurbación.

1.1 POBLACIÓN Y MOVIMIENTO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Las variables demográficas: fecundidad, mortalidad y migración, influyen de manera directa en la distribución espacial de la población. El rasgo característico de ésta continúa siendo, al igual que en décadas pasadas, su tendencia a localizarse en ciudades, esto es, a urbanizarse.

El proceso de urbanización ocurre en estrecha relación con la evolución económica y social, por lo que al igual que esta última, aquél no se ha dado de manera uniforme en las entidades federativas del país.

En contraste con la evolución creciente de la población urbana, la población rural, aunque ha crecido en términos absolutos, lo ha hecho a un ritmo decreciente. lo que se explica por la constante migración del campo hacia las ciudades

"En 1940 México contaba con una población de 3.9 millones de habitantes, distribuidos en 55 localidades de 15000 y más habitantes, lo que representaba el 20% del total del país."⁴

"En 1950 la población urbana del país ascendió a 7.2 millones. El número de ciudades se incremento de 55 a 84"⁵. Por lo que una parte del incremento de la población se debió al surgimiento de nuevas localidades que rebasaron el límite establecido de 15 mil habitantes, reflejándose un crecimiento mayor por migración, crecimiento natural, y expansión física en ciudades como México, Guadalajara y Monterrey.

"Entre 1950 y 1960 la población urbana se incremento, en términos absolutos en 5.5 millones de personas, con lo cual el total de población residente en 123 localidades urbanas ascendió a 12.7 millones, lo que llegó a representar el 36% de la población nacional. De este total 4.9 millones se concentraban en la Ciudad de México".⁶

⁴ De acuerdo con Luis Unikel en "Ensayo Sobre una Nueva Clasificación de Población Rural y Urbana en México". Define a la población en cuatro categorías: rural, menor de 5 mil habitantes; mixto rural de 5 a 10 habitantes; mixto urbano de 10 a 15 mil habitantes, y urbana de 15 mil y más habitantes

⁵ Unikel, Luis. "El proceso de Urbanización en el período 1940-1960" en *El Perfil de México en 1980* p 230
⁶ *ibidem* p 231

Las cifras anteriores nos dan una idea del nivel de urbanización del país y la forma en que la población se concentra en ciudades de distintos tamaños basados en la hipótesis de que las ciudades son más urbanas a medida que son mayores demográficamente.

“Entre 1940 y 1950 la población urbana aumentó en tres millones de habitantes, de los cuales 1.3 millones correspondieron al crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) y 1.7 millones al crecimiento social, por lo que este último representó más del 60% del crecimiento total.”⁷

El índice de crecimiento de la población se redujo en las ciudades grandes y se incrementó en las medianas y pequeñas. Por lo que entre 1960 y 1990 el número de localidades urbanas creció a casi 300. En lo que se refiere a las áreas metropolitanas del país, cabe destacar que las mismas están creciendo a ritmo menor al que se presentó en la década de los sesenta; las áreas metropolitanas del país tienen una indudable relevancia desde el punto de vista demográfico, ya que han llegado a absorber más de una tercera parte de la población total.

La clara tendencia de la población a concentrarse en unos cuantos puntos de nuestro territorio se manifiesta en el hecho de que en el área Metropolitana de la Ciudad de México reside la mayor parte de la población urbana del país.

En este contexto se reflejan las marcadas diferencias que caracterizan, en términos de escala a las urbanas del país, ya que en áreas como Guadalajara, Monterrey y Puebla la concentración es menor, lo que no las exenta de tener conurbaciones en localidades cuya población sea menor al medio millón de personas.

Los flujos migratorios, que se dirigen principalmente de las zonas rurales hacia las ciudades, han respondido tradicionalmente a la centralización⁸ de la actividad económica. De esta manera, el proceso de urbanización se ha visto dominado por la concentración de la

⁷ Unikel, Luis, *ibidem*

⁸ De acuerdo con Jiménez Castro: “Es la concentración de autoridad en un nivel jerárquico particular, la cual reúne en una sola persona, cargo o ámbito el poder de tomar las decisiones más importantes”, Wilburg, Jiménez. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. México, f.c.e. 1978. P. 14

población en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos como son el D.F., Guadalajara, Puebla y Monterrey

"En 1990 la población que residía en ciudades de 15mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residía en las cuatro principales áreas metropolitanas: México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, como contraparte de la elevada concentración urbana persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales. En 1990, alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de mexicanos de cinco mil habitantes."⁹

Promover un desarrollo descentralizado¹⁰es urgente para crear las condiciones necesarias para que los grupos de personas avancen en lo cultural, política y económicamente, al tiempo que se evita la acumulación excesiva de la población y de las actividades económicas en unas cuantas localidades urbanas.

"La descentralización representa, además, un paso importante en la construcción de un nuevo federalismo, pues favorece una mayor efectividad de las acciones para encarar los rezagos demográficos regionales en cooperación entre la federación, los estados y los municipios, junto con una mayor participación ciudadana."¹¹

En el estado de México existe un fuerte desequilibrio regional, caracterizado por una gran concentración urbana e industrial en la zona conurbada con el Distrito Federal y la existencia de zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio.

Un elemento que ha agravado la situación del Estado de México, fundamentalmente en los municipios conurbados, es su alta captación de migrantes. "En los últimos años, el

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 p 82

¹⁰ En términos de Jiménez Castro. "Es la traslación de parte del poder o de la autoridad, a unidades que siguen perteneciendo a un todo organizado. Wilburg, Jiménez. *Op. Cit.* p 15

¹¹ Plan Nacional. *Ibidem* p 104

Estado ha recibido 3 millones 900 mil personas, de los cuales el 94% se ubicó en los municipios conurbados¹².

Desde una perspectiva socioeconómica, en la entidad se registra una elevada polarización social y su dinámica de crecimiento ha agudizado los fenómenos de segregación social, económica y cultural.

"El territorio del Estado de México abarca apenas el 1.1 % de la extensión del país, pero concentra 12% de su población. Al interior de la entidad, la distribución demográfica propaga una alta concentración. Los municipios de Ecatepec, Nezahualcoyótl, Naucalpan y Tlalnepantla concentran 40.5 % de la población total del estado y, en conjunto, en los 27 municipios conurbados radica 62% de la misma".¹³

El incremento demográfico se explica por la existencia de fuertes corrientes migratorias de personas. Los municipios que se encuentran dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se presentan como receptores a gran escala, debido a su cercanía con el Distrito Federal y a su alto grado de desarrollo industrial.

"El crecimiento explosivo de los municipios conurbados inició a partir de la década de los sesentas. Su crecimiento fue de 368 por ciento en relación con los años cincuenta. En ese entonces sólo eran 10 ayuntamientos conurbados con una población global de 380 mil personas que representaban el 20.1 por ciento del total estatal y 9.3 por ciento de la población global de la ZMCM. En esa década el crecimiento se dio principalmente en las zonas industriales del norte y noroeste (...)

"Para 1970, con 11 municipios conurbados, su población aumentó en 400 por ciento al pasar de 380 mil a un millón 762 mil 686 habitantes, que sumaban ya 46.5 por ciento de la población del estado. Una década más tarde, eran 17 los municipios conurbados y su población creció 250 por ciento, alcanzando 4 millones 903 mil 575 habitantes, que representaban 64.8 por ciento.

"En 1990 oficialmente se considera a 27 municipios conurbados y sus habitantes suman 8 millones 811 mil 941, y son 69.4 del total de la población estatal. En esta última década, las tasas de

¹² Víctor Ballinas y Alfonso Urrutia "Pobres, 4 millones de mexiquenses ; pobres en extremo, otros 2 millones" p 35 en *la jornada*, la capital

¹³ Víctor Ballinas *idem*

crecimiento de los municipios conurbados reportan una desaceleración, aunque siguen siendo muy altas en relación con la media nacional y en terminos absolutos aún son muy elevados.

"Entre 1970 y 1980 la población de los municipios conurbados creció a un ritmo de 7 por ciento anual, y en la década de 1980 a 1990 tuvo descenso al ubicarse en 2.6 por ciento, a pesar de lo cual aún supera la media nacional." 14

Los movimientos migratorios que se dan hacia el Estado de México, en su mayoría provienen del Distrito Federal, Puebla, Michoacán, Hidalgo y Oaxaca.

"En la última década los 27 municipios conurbados recibieron a 94 % de los tres millones 900 mil inmigrantes que llegaron a radicar al estado",¹⁵ convirtiéndolo en el polo de atracción demográfico más importante del país. Tan solo el ayuntamiento de Ecatepec recibe uno de cada cinco migrantes que llegan al estado.

La migración interna del Estado de México ha generado una atracción a los municipios conurbados principalmente por las fuentes de empleo y la posibilidad de un lugar propio en donde vivir.

En la zona conurbada existe una gran carencia de servicios urbanos, ya que la demanda crece a una velocidad mucho mayor que la capacidad financiera y administrativa para proporcionar los servicios necesarios.

En los municipios conurbados la situación poblacional se agrava con la llegada de sectores populares que son expulsados de la capital del país, por la política urbana (el alto costo de los impuestos por los servicios que se reciben) que ha encarecido el costo de suelo, vivienda y servicios.

En relación con sus ingresos los migrantes llegan a la entidad en muchos casos en condiciones depauperadas, que al cabo del tiempo exigen y se incorporan a la movilización social en demanda de infraestructura.

¹⁴ Victor Ballinas *idem*

¹⁵ *idem*

El Estado de México seguirá siendo receptáculo de una masa todavía más grande de población, con lo que se rebasaría el Valle de México y se entrará al fenómeno de la Megalopolización. ("Es una enorme concentración de gentes y actividades. Aglomerado urbano producido por el crecimiento conjunto de ciudades vecinas que se funden formando grandes nebulosas urbanas").¹⁶ En el área conurbada la planificación¹⁷ se complica por los flujos migratorios.

Los municipios de la zona conurbada de acuerdo con las consideraciones del INEGI, éstos aumentaron de 17 a 27 municipios en la última década. Durante los 80s. se consideraban ayuntamientos conurbados a: Atizapán, Coacalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Los Reyes-la Paz, Tecamac, Tlalnepantla y Tultitlán.

Sin embargo, por el crecimiento poblacional y la expansión de la mancha urbana, 10 municipios se sumaron al área metropolitana: Acolman, Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepetzotlán, Texcoco, Tultepec y Zumpango.

Con la finalidad de revertir las tendencias del crecimiento demográfico en el Estado de México, se crea el Plan Regional Metropolitano cuyos objetivos son redistribuir la población dentro de la entidad y promover políticas de coordinación con estados circunvecinos que limiten el crecimiento metropolitano. Esto es, dar impulso al programa de 100 ciudades que se encuentra comprendido dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, y cuyo objetivo es: garantizar la continuidad del desarrollo urbano ordenado de un conjunto de 116 ciudades medias y pequeñas estratégicas que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales.

De acuerdo con el diagnóstico del PRM, en el futuro inmediato se prevén tres grandes escenarios de desarrollo demográfico en la entidad. :

¹⁶ Diccionario UNESCO. *op. cit.*, V III, p 1371

¹⁷ En palabras de Muñoz Amato. "Es la programación del trabajo. Es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones deidamente integrado, que determina los propósitos de una empresa y los medios para lograrlo". Pedro Muñoz, *Introducción a la Administración Pública I*. México, f.c.e. 1978 p 99

"el tendencial, que considera una persistencia de las características de asentamiento irregular con mayores presiones hacia tierras agrícolas y de reserva ecológica (...)

"de saturación, que supone incorporar el crecimiento esperado en el área urbana actual sin necesidad de ampliar las áreas de desarrollo urbano, mediante la promoción del incremento de densidades. (...)

"de megalopolización, que considera una ordenación del espacio urbano y la operación de un nuevo esquema de distribución espacial de la población. (...)"¹⁸

El proceso de urbanización se caracteriza por una dinámica polarizada y contradictoria : urbanización periférica, densificación de amplias áreas ya urbanizadas, creciente demanda de acceso a la tierra y los servicios en zonas populares y exigencias por preservar los usos del suelo en zonas medias y residenciales.

"De acuerdo con el análisis del PRM, los ayuntamientos más conflictivos y donde las demandas sociales son más críticas, en orden de importancia : Ecatepec, cuyos niveles de movilización social y política son superiores al resto de los municipios conurbados, Chimalhuacán, Atizapán, Naucalpan, Ixtapaluca, Chalco, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y los Reyes la Paz."¹⁹

Más que la problemática de la tenencia de la tierra, es la infraestructura básica el satisfactor que más moviliza a los sectores populares.

El objetivo central del PRM es generar las condiciones territoriales y la operación de políticas económicas, tendientes al mejoramiento socioeconómico de la población, definición de límites de crecimiento poblacional y de la expansión urbana de la región acordes con la capacidad de dotación de servicios en el período 1993-2010.

De esta manera se pretende un reordenamiento en los 57 municipios de la región, con la definición de áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables ; establecimiento de zonas de protección ecológica, de las áreas de producción agrícola e industrial.

Para el efecto se han fijado las siguientes metas con base en la infraestructura y en los patrones de ocupación :

¹⁸ Victor Ballinas y Alfonso Urrutia. "Plan para limitar el alza de población mexicana". p 34 en la *jornada*. La capital

¹⁹ Victor Ballinas. *idem*

"Alcanzar una densidad poblacional de 125 habitantes por hectárea en los 17 municipios originalmente conurbados ; 95 en los 20 municipios en proceso de metropolización y 70 en los 20 ayuntamientos rurales.

"De esta manera se prevé revertir la tendencia y redistribuir territorialmente a la población.(...)

"De esta forma, en los 17 municipios conurbados se reducen las tendencias de crecimiento, principalmente en Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Tultitlán y la Paz. Así mismo se induce población por su localización estratégica y dotación de servicios a Ixtapaluca, Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Chicoloapan."²⁰

"En los municipios en proceso de metropolización se induce población a Huehuetoca y Acolman ; en los municipios rurales se impulsa el desarrollo al inducir la población principalmente a Axapusco, Otumba y Tepatlaoxtoc.

"Así mismo, en lo inmediato se impulsará la saturación urbana de Coacalco y Tultitlán ; nuevos crecimientos en Chalco y Texcoco, con base en las inversiones en esos municipios."²¹

En los municipios conurbados continuará una agudización en su proceso de urbanización, se elevará aún más la concentración poblacional, provocada fundamentalmente por el fenómeno migratorio del Distrito Federal, que con su política urbana continuará expulsando población que no podrá pagar los servicios caros de la Ciudad de México.

²⁰ Victor Ballinas. *Idem*

²¹ *idem*

1.2 EL USO DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El rápido crecimiento del área metropolitana generado por el alto índice demográfico y la atracción de inmigrantes, ha rebasado la capacidad de respuesta estatal y municipal por la sobresaturación de la infraestructura, servicios y vialidad, el poblamiento irregular de áreas no aptas y el deterioro ambiental, lo que ha provocado un crecimiento acelerado de la marginación social y presiones sociales.

El crecimiento de los centros urbanos e industriales ha generado la invasión paulatina de las áreas cultivables y una demanda de servicios públicos, así como un aumento en los índices de contaminación del medio ambiente.

Población total, distribución por sexo y edad, distribución por estado civil y la familia como base de la sociedad, muestran en términos cuantitativos índices de incremento que rebasan las capacidades del suelo urbanizado y el consecuente crecimiento desordenado de la población, sin un plan de uso del suelo capaz de captar los requerimientos que enfrentan.

Por otro lado tenemos que la fertilidad, fecundidad, nacimientos, defunciones, uniones, disoluciones como determinantes fundamentales, muestran indicadores que impactan al suelo urbano en demanda de satisfactores y que por su magnitud no alcanzan a ser cubiertos.

Por la dimensión de los parámetros, éstos señalan un incremento creciente de suelo con impacto de diversas magnitudes producidas por el género de las inversiones públicas, que provocan, como consecuencia las derramas o la dotación específica, ocupación del suelo para usos urbanos, sin englobarse en un marco ordenador integral o local.

De continuar las tendencias que se han dado, las inversiones públicas generarán usos urbanos que no se contemplan, por falta de un marco global y local de planificación, por lo tanto éstas seguirán o pueden seguir ocasionando el uso del suelo desordenado y

deficiente, conjuntamente se dará la capitalización de las inversiones por grupos favorecidos, que las promoverán según sus intereses.

Las inversiones públicas, a través de obras y servicios, son aprovechadas por particulares, que sin invertir en ellas, las utilizan en su beneficio, especulando con los valores del suelo por medio de constructoras, inmobiliarias o fraccionadoras.

1.3 EL CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

De 1940 a la fecha : inicio del acelerado proceso de urbanización, en el que se observan los siguientes aspectos :

- a) Predominio en la ubicación física de centros de trabajo en las áreas urbanas y zonas metropolitanas, sobresaliendo la ZMCM (Zona Metropolitana de la Ciudad de México)
- b) Traza urbana conflictiva y con estructuras diversas
- c) Ocupación indiscriminada de la tierra en zonas problemáticas y antieconómicas por fuertes pendientes y problemas con el subsuelo que provocan altos costos de urbanización.

De acuerdo con las características topográficas, el crecimiento urbano se deberá sujetar a :

"Determinación de áreas propias para el crecimiento urbano según barreras físicas.

"Aprovechamiento de suelo de acuerdo a su mejor uso potencial :

"Zonas planas, fértiles : uso agropecuario.

"Zonas planas sin riego, estériles : uso industrial y equipamiento.

"Lomas con pendientes menores al 20%, a una altura menor a los 2350 mts. : s.n.m. : uso urbano.

"Lomas con pendientes mayores al 20% bajo la cota 2350 mts. s.n.m. : desarrollos residenciales.

"Terrenos sobre la cota 2350 mts., s.n.m. : desarrollos residenciales.

"Terrenos sobre la cota 2350 mts. s.n.m. aún con pendientes fuertes, mayores al 20% : desarrollo ecológico."²²

Otra característica no menos importante que incide en el crecimiento urbano es la tenencia de la tierra, ya que ésta produce o propicia dicho crecimiento en casos concretos como la ocupación de predios ejidales, fragmentación de la propiedad de la tierra, irregularidad de la tenencia de la misma, ocupaciones e invasiones ilegales.

Las características y delimitaciones de la tenencia de la tierra entrará en conflicto con el crecimiento urbano planificado, ya que, los asentamientos humanos irregulares, carentes de las más elementales facilidades para una vida civilizada, son un fenómeno que ha arrasado a los gobiernos municipales, que no han tenido frente a esos retos, los recursos suficientes para dotar a su población de los servicios indispensables de urbanización, de vivienda digna, de educación y salud.

La ocupación legal y planificada de los espacios urbanos, y su uso adecuado, es la base del crecimiento ordenado de las ciudades y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, esto será un gran reto a la administración pública municipal, para orientar el desarrollo urbano y habitacional.

²² S.A.H.O.P. *Metodología para la elaboración de productos de planeación para las subzonas que integran los centros conurbados del Estado de México.* p 23

1.4 LAS INVASIONES DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Promover la oferta suficiente y oportuna de suelo para satisfacer las necesidades urbanas de manera legal, atendiendo el abatimiento en la regularización de la tenencia de la tierra y la utilización de baldíos y predios urbanizados, a través de la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal encaminando a inducir la incorporación del suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano, de manera ágil y concertada, con la intervención de los sectores público, social y privado.

Las formas ilegales de ocupación del suelo, que son base del corporativismo²³ urbano en las periferias de la Ciudad de México. Continúan permitiéndose : se amparan e incluso se fomentan por el poder político.

"Colonos de diversos asentamientos irregulares en las delegaciones Alvaro Obregón e Iztapalapa. Así como en los municipios de Ecatepec y Naucalpan, pagan a diversos "promotores" o líderes cantidades cercanas a los 10 mil nuevos pesos para ocupar diminutos terrenos en que asientan sus viviendas."²⁴

Una de las causas evidentes que favorecen la proliferación de los asentamientos irregulares es la desproporción de la ínfima y lenta oferta de vivienda popular por los organismos gubernamentales y la creciente demanda de ese bien indispensable, así como la gran disparidad obtenida entre la utilización agrícola del suelo y la venta para usos urbanos, lo que ha originado una intrincada red de relaciones de corrupción a lo que no son ajenos funcionarios y casi todos los partidos políticos, principalmente el oficial y los paraestatales. De esta forma el crecimiento de los asentamientos ilegales no tienen nada de "espontaneo"

²³ "Doctrina socioeconómica basada en el principio de la organización de la profesión en corporaciones en las que participan todas las categorías sociales : patronos, empleados, técnicos y obreros". Diccionario del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, s/a T. I, p 321

²⁴ Clara Guadalupe García. "Promueve el poder político las invasiones de tierras en épocas de campaña : desaloja en periodos poselectorales." p 34, *El Financiero*. Metropolitana.

o "marginal", y forma parte de la promoción inmobiliaria que ha caracterizado el anárquico crecimiento de la periferia de la Ciudad de México y los municipios conurbados.

En el proceso de apropiación del suelo se cuenta necesariamente con un amparo político, basado no solo en la generación de importantes ganancias inmobiliarias sino principalmente, en el control político de los pobladores.

"En ese proceso han intervenido como actores, según los diferentes casos, los ejidatarios y sus comisariados, las centrales corporativas de organización agraria, básicamente la CNC y CCI, la Secretaría de la Reforma Agraria, con la figura vital del delegado agrario, la Comisión de Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett), dependiente de la S.R.A., las oficinas de desarrollo urbano, las autoridades municipales o delegacionales, agrupaciones del PRI, partidos políticos de oposición, representantes de elección popular, diputados locales, federales y representantes de la ARDF y, finalmente, las organizaciones de colonos creadas exprofeso."²⁵

La canalización del voto a favor del partido oficial, aunque no solo el PRI, y la asistencia obligatoria a actos de apoyo partidario se ven recompensados con una libre ocupación de la tierra. Es también importante indicar que las reubicaciones de zonas ocupadas ilegalmente y los desalojos en algunos casos violentos se efectúan después de efectuadas las elecciones.

En algunos casos se ha procedido a encarcelar a algunos "promotores" que han adquirido una fuerza política tal que representa dificultades para ser controlados por las autoridades municipales o delegacionales. Dichos encarcelamientos son temporales.

Las principales características de los promotores urbanos son :

- a) Trasladar su experiencia de varios periodos administrativos, municipales o delegacionales de una zona a otra.

²⁵ Clara Guadalupe García, *idem*

b) Haber ocupado algún cargo político de representación, en algún ayuntamiento o diputación.

c) Ser o estar asociado con propietarios de rutas de transporte colectivo.

En el primer caso tenemos que :

“Odón Madariaga, quien trasladó su experiencia de Nezahualcoyótl a Ecatepec y Chimalhuacán ; Enrique García Jiménez, que primeramente actuó en Nicolás Romero, luego en Ecatepec y Tlalnepantla (...)”²⁶

En el segundo caso se puede mencionar a Mario Vazquez, quien después de ser promotor urbano, ocupó la presidencia municipal de Ecatepec.

En el tercer caso referiremos a Ricardo Ruiz invasor de terrenos de Ecatepec y líder de la Asociación Civil Transporte Colectivo 10 de Octubre que opera en dicho municipio.

En la última década han participado en la venta ilegal de terrenos de las periferias de la Ciudad de México un importante número de promotores inmobiliarios. En los municipios conurbados existen dos grandes grupos, dirigidos por uno o dos organizadores, dentro de los que destacan :

“José Cruz Roldán : considerado el más importante promotor de ventas ilegales en los municipios de Tultitlán, Tlalnepantla y Ecatepec, donde fungió como presidente de bienes comunales. Ha amparado ventas de mil 100 hectáreas en las colonias la Palma, Tierra y Libertad, Emiliano Zapata (...) y otra para un total de 38 mil 500 lotes y una población de 205 mil habitantes (...)”²⁷

El problema de acceso al suelo se ha inducido a través de un complejo sistema político de control corporativizado de las demandas sociales y de constitución de clientelas partidistas, no solo del partido gobernante, sino también de los de oposición.

²⁶ Clara Guadalupe García. *idem*

²⁷ Clara Guadalupe García. *ibidem* p 35

El proceso de ocupación irregular es alentado por promotores clandestinos que han obtenido importantes ganancias de la transacción inmobiliaria de tierras ejidales. Más allá de este proceso inercial de irregularidad, que permite el acceso al suelo a sectores depauperados.

Las condiciones habitacionales por parte de éstos son la ocupación de terrenos poco aptos para el desarrollo urbano, el diseño inadecuado de los nuevos asentamientos, así como sus efectos negativos para la conservación del entorno ambiental

En este contexto, la respuesta a las demandas sociales recaen cada vez más en los ayuntamientos, quienes tienen que atender sustancialmente la problemática urbana, la cual se encuentra dominada por la coyuntura de la vida política municipal y la presión de los intereses económicos políticos dominantes.

En relación a la estructura urbana se manifiesta un alto grado de deterioro que afecta las actividades productivas y en general la funcionalidad de las ciudades. La capacidad financiera de los municipios impide un adecuado mantenimiento y en tanto que la participación de la administración pública municipal siga propiciando directa o indirectamente el crecimiento desordenado de la población, ésta no podrá ver satisfechas sus demandas de infraestructura y equipamiento urbanos en el corto plazo. En razón de lo anterior las medidas que se deberán de tomar son :

- a) Contar con disponibilidad legal y suficiente de suelo para satisfacer los requerimientos ordenada, anticipadamente y a costos razonables.
- b) Abatir la ocupación irregular del suelo
- c) Propiciar y garantizar la oferta de suelo para impulsar programas de desarrollo urbano y vivienda.

2 CONURBACIÓN Y GOBIERNO

México enfrenta dos graves problemas demográficos : el relacionado con el ritmo de crecimiento de su población y el que se deriva de una inadecuada distribución territorial de la misma. Consecuentemente, la política de población de México, en cuanto a sus estrategias y acciones, esta orientada hacia la solución de estos dos problemas, en el marco de una concepción integral de las relaciones que guardan los fenómenos demográficos con el desarrollo urbano.²⁹económico y social del país.

El fenómeno de la conurbación a cuya solución se abocan el gobierno de la república, los gobiernos de los estados y de los municipios es importante, ya que el crecimiento de la población en las ciudades intermedias y mayores, denota la importancia de profundizar en los instrumentos de entendimiento y comprensión y desde luego de ordenación y encausamiento del fenómeno, para proteger la calidad de vida urbana y alentar su desarrollo integral.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, fracción III, tenemos que :

"Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos :

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia

²⁹ Es un proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales ; implica además la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento.

Gonzalo Armenta C. "Las nuevas perspectivas de desarrollo urbano y ecología ante la reforma municipal" en *Estudios Municipales*. No. 6 p 14

- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito.” (...)”²⁹

La infraestructura urbana comprende los elementos básicos como agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, telégrafo, redes especiales, vialidad y transporte.

La dotación de estos elementos constituye un factor fundamental en las actividades de la población y en el desarrollo de los asentamientos humanos. Las causas que afectan la dotación de dichos elementos son el incremento en la demanda ocasionada por el crecimiento demográfico y la limitada capacidad económica de los municipios.

La intensidad del proceso de urbanización y la forma de ocupación del suelo, en particular el crecimiento irregular en zonas inapropiadas por sus condiciones fisiográficas (fuertes pendientes, áreas inundables, suelos rocosos o muy comprensibles), producen costos adicionales para la dotación de infraestructura urbana.

Frecuentemente, los fraccionamientos o conjuntos habitacionales no corresponden a la infraestructura de las ciudades, provocando costos extras que recaen en los municipios, sin que sus ingresos (impuestos, productos y aprovechamientos, principalmente) correspondan a los costos reales de la operación que la infraestructura requiere.

Los servicios públicos municipales, que deben ser proporcionados de acuerdo al artículo 115 constitucional son :

- a) Agua potable y alcantarillado. La prestación del servicio de agua potable se efectúa por medio de una red de distribución que se surte de pozos o plantas potabilizadoras. Se lleva el agua a las diferentes colonias y lugares de las comunidades para consumo humano e industrial y para cubrir todas las necesidades que se tengan en

²⁹ México, Senado de la República, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p 114-115

relación con este elemento tan indispensable para la vida de las poblaciones. Por medio de medidores se establecen los consumos, así como las cantidades a pagar por los beneficiarios. Los ingresos por este concepto son utilizados para el mantenimiento del sistema, para sufragar los gastos de energía eléctrica, de recursos humanos, los erogados con motivo del mantenimiento correctivo y demás gastos que hay necesidad de realizar.

La mayoría de las obras de agua potable se han construido en los últimos años a base de créditos y, entanto se paga el empréstito que fue necesario utilizar para la construcción de la obra, el sistema se administra por juntas de agua potable ; al terminar de pagar queda a cargo del ayuntamiento respectivo.

De acuerdo con los datos del XI censo general de población y vivienda, los municipios de Ecatepec y Tlanepantla cuentan con el 87.07 % y 95.99 % respectivamente de este servicio en relación al total de viviendas, cabe aclarar que en estas zonas el suministro de agua es interrumpido con frecuencia.

El alcantarillado también es un servicio público que se presta para captar las aguas de las lluvias y los desechos de las casas habitación y negocios, en lagunas de oxidación. Tradicionalmente el alcantarillado siempre ha sido manejado administrativamente de manera similar al de agua potable.

En virtud de que los sistemas de agua potable y alcantarillado tienen resultados financieros deficitarios, puesto que las tarifas para el pago del servicio público no son suficientes para que se recaude cuando menos las cantidades que es necesario erogar en su mantenimiento y operación, da como resultado que, al determinarse por por el artículo 115 constitucional la entrega de dichos servicios al municipio, se les haya causado problemas económicos de consideración.

Según datos del XI censo general de población y vivienda, los municipios de Ecatepec y Tlanepantla cuentan con el 85.58 % y 95.65 % respectivamente del servicio de drenaje en relación al número de viviendas registradas, aquí es oportuno observar que la calidad de éste no es la más adecuada.

b) Alumbrado público. El alumbrado público es también un servicio administrativo del gobierno municipal y se presta en estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad, que es la que proporciona la energía eléctrica, a cambio del pago respectivo. El ayuntamiento, generalmente con la colaboración de vecinos, sufraga los gastos del tendido de líneas eléctricas, y con posterioridad contrata el servicio de energía eléctrica con la CFE. El mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, queda a cargo del municipio.

En la mayoría de los municipios se ha creado un derecho por alumbrado público, que tiene que ser pagado por los habitantes de las comunidades para ayudar a las autoridades municipales a sufragar el consumo de energía eléctrica que es bastante elevado ; pero no obstante el derecho aludido una gran parte de los ayuntamientos tienen adeudos atrasados con la CFE.

El servicio de energía eléctrica, según datos del XI censo general de población y vivienda, muestran que los municipios de Ecatepec y Tlalnepantla, tienen cubierto este servicio en 96.86 % y 99.33 % respectivamente, en relación al número de viviendas reportadas.

c) Limpia. Es difícil encontrar una ciudad limpia en cualquier lugar del mundo. El servicio público municipal de limpia consiste en el barrido de las calles y de los lugares públicos, la recolección de basura y el tratamiento de los desechos en los lugares previamente establecidos para el efecto. También para estar en posibilidad de sufragar los gastos que origina la prestación del servicio de limpia, en la mayoría de las leyes de ingresos municipales se incluye un derecho de limpia y, además, continuamente la autoridad municipal trata de orientar a la ciudadanía para que la responsabilidad del barrido de las banquetas y de las calles sea asumida por ésta, para que en todo caso el municipio sólo se encargue de la recolección y el barrido de los lugares públicos y el tratamiento de los tiraderos.

d) Mercados y centrales de abasto. Tradicionalmente ha correspondido a la autoridad municipal la construcción y administración de los mercados y las centrales de abasto, y actualmente se ha confirmado la asignación de tal responsabilidad.

Teóricamente la administración de los mercados debe producir un superávit que venga a aliviar un tanto la situación económica de los municipios.

e) Panteones. Hasta hace algunos años la totalidad de los panteones correspondía a la autoridad municipal en cuanto a su operatividad y propiedad ; la forma en que se administra consiste en vender lotes a los particulares para que en ellos sepulsen a sus familiares y posteriormente se paguen algunas cuotas que son empleadas en la conservación de los panteones.

Ultimamente se ha generalizado la concesión de los panteones, por parte de los ayuntamientos, a particulares, y son manejados propiamente como fraccionamientos y han resultado grandes negocios. En la actualidad, entonces, se cuenta con panteones municipales y panteones particulares.

f) Rastro. Este servicio público municipal es prestado a la ciudadanía, mediante la construcción de obra civil y el equipamiento requerido, para el efecto de que en dicho lugar se sacrifique el ganado y las aves para consumo humano, así como su posterior distribución a las carnicerías o centros de consumo. La razón de la prestación de este servicio reside esencialmente en garantizar condiciones aceptables de higiene y que los animales sacrificados estén sanos.

El funcionamiento y las instalaciones de los rastros han ido mejorando con apoyo en las nuevas técnicas de inspección y de sacrificio de los animales y aves, actualmente existen especificaciones y requisitos que es necesario cumplir para que tales establecimientos puedan prestar un servicio adecuado.

g) Calles. Calle es el área dominal que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización y que esta destinada al tránsito urbano. La calle es parte de la vía pública y ésta es todo espacio de uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura que, por su propia naturaleza, por el fin que este efecto o por disposición legal, sea destinado al libre tránsito y se utilice además, para dar acceso vehicular o peatonal, dar iluminación o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados. Este espacio esta limitado por la superficie que implica el alineamiento oficial o lindero de la vía pública.

Parques y jardines. Con el crecimiento de los núcleos poblacionales se ha hecho más evidente la insuficiencia de áreas verdes y de instalaciones y parques de recreo en las ciudades, por lo que es indispensable una mayor preocupación y cuidado de los ayuntamientos para aumentar los parques, jardines y lugares de recreo y de práctica deportiva.

Queda a cargo del municipio el cuidado de las instalaciones y áreas de los parques, jardines, lugares de esparcimiento y recreo, así como de las instalaciones deportivas públicas municipales.

h) Seguridad pública y tránsito. El orden, la tranquilidad y la prevención de delitos y de faltas administrativas está asignada a los ayuntamientos, los que la realizan por medio de campañas permanentes de orientación a la ciudadanía y utilizando la policía preventiva o municipal.

En México, la policía municipal o preventiva es limitada en número, capacitación de recursos humanos, elementos técnicos y armamento, debido a la imposibilidad financiera para integrar cuerpos policiacos en mejores condiciones.

Tránsito. El movimiento de vehículos y de peatones conlleva la necesidad de un servicio que se encargue de ordenar los movimientos y desplazamientos de ambos, proporcionando seguridad, comodidad y fluidez a las poblaciones.

De lo anterior se encargan los agentes de tránsito, auxiliados por los semáforos y en algunos casos con sistemas computarizados de vialidad, como es el caso de la mayoría de los ayuntamientos metropolitanos.

Para sufragar el costo de los servicios públicos municipales, los municipios deben de contar con una modernización catastral y de los registros públicos de la propiedad y comercio, cuyos objetivos serán :

- a) Fortalecer la hacienda pública estatal y municipal, apoyando a estos órdenes de gobierno para que en el corto plazo incrementen su captación directa de recursos en la aplicación directa de los gravámenes a la propiedad raíz, propiciando con ello aumentar la capacidad de crédito de los municipios e indirectamente de los

propios estados, garantizando su recuperación a través de los ingresos propios ; reduciendo así la necesidad de comprometer las participaciones en impuestos federales.

- b) Facilitar el cumplimiento de los principios de equidad y proporcionalidad, a través de una mejor distribución de cargas impositivas.
- c) Ampliar el uso de la información catastral para propósitos de regulación de las zonas urbanas y planificación municipal de obras y servicios públicos.

Para nuestro objeto de estudio la prestación de los servicios municipales, estarán a cargo de los ayuntamientos de Ecatepec y Tlalnepantla, quienes los prestarán de manera directa o descentralizada, o bien podrán otorgarse en concesión a particulares uno más de los servicios antes mencionados, exceptuando los de infraestructura básica, y aquellos que afecten la estructura y organización municipal.

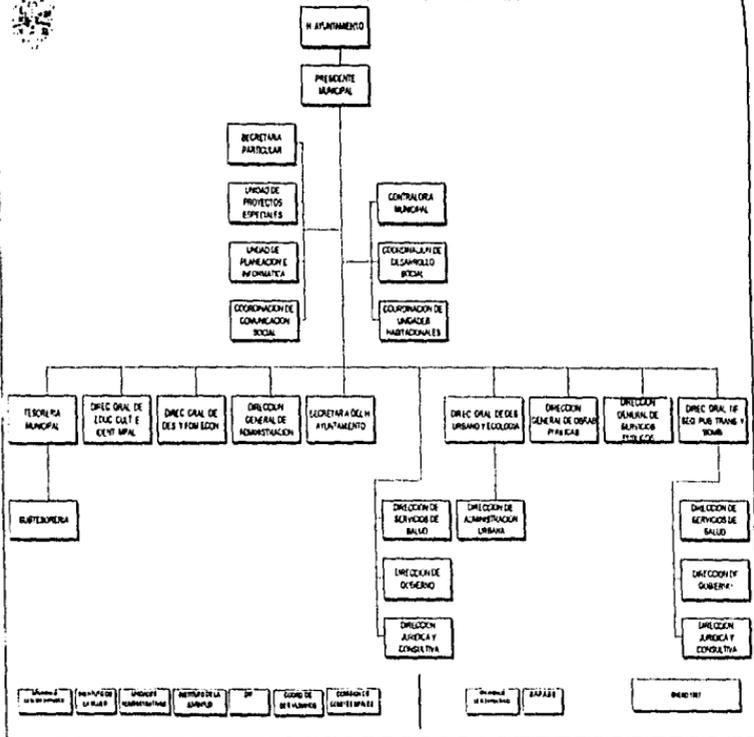
Para la atención y suministro de los servicios públicos municipales el municipio de Ecatepec, se encuentra estructurado de la siguiente forma :

- a) En relación a su organización política y división territorial, el municipio se divide en 19 delegaciones y un número variable de subdelegaciones, el cual varía de 3 a 59, y, dentro de las cuales se encuentra una ciudad, seis pueblos, dos rancherías, once barrios, seis ejidos, noventa y nueve fraccionamientos y doscientos ocho colonias.
- b) En cuanto a su organización administrativa y de acuerdo al artículo 47 del Bando Municipal, que dice :

“Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Presidente Municipal se auxiliará de la Secretaría Particular, Unidad de proyectos Especiales, Unidad de Planeación e Informática, Coordinación de Comunicación Social, Contraloría Municipal, Coordinación de Desarrollo Social, Coordinación de Unidades Habitacionales, Tesorería Municipal, Direc. Gral. de Educ. Cult. e Ident Mpal., Direc. Gral. de Des. y Fom. Econ., Direc. Gral. de Admon., Secretaría del Ayuntamiento, Direc. Gral. de Des. Urbano y Ecología,



EL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ECATEPEC DE MORELOS 1987-2000



Direc. Gral. de Obras Públicas, Direc. Gral. de Servs. Públicos, Direc. Gral. de Seg.. Pub. Trans. y Bomberos, así como de las direcciones, y organismos descentralizados (...)³⁰

Para la prestación administración y conservación de los servicios públicos municipales en el ayuntamiento de Tlalnepntla, éste se encuentra organizado de la siguiente forma :

a) De acuerdo a su división política el municipio de Tlalnepantla se estructura en 13 delegaciones con sus cabeceras municipales, dentro de las cuales se localiza una ciudad, 19 pueblos, 90 colonias, 68 fraccionamientos residenciales 46 unidades habitacionales y 15 zonas industriales.

b) En relación a su organización administrativa y en base al artículo 26 del Bando Municipal, tenemos que :

"Para el ejercicio de sus atribuciones y sus responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará por las siguientes dependencias de la administración pública municipal, mismas que estarán subordinadas al presidente municipal :

Secretaría del Ayuntamiento

Secretaría Técnica

Tesorería Municipal

Contraloría Interna

Las direcciones de :

Gobierno

Seguridad Pública y Tránsito Municipal

Desarrollo Urbano y Obras Públicas

³⁰ Municipio de Ecatepec de Morelos, *Bando Municipal*, p 43

Servicios Públicos

Educación, Cultura, Bienestar Social y Fomento al deporte

Protección civil y Bomberos

Administración

Comunicación Social

Jurídica y Consultiva

Ecología

Desarrollo Económico, así como las coordinaciones y organismos descentralizados.¹¹

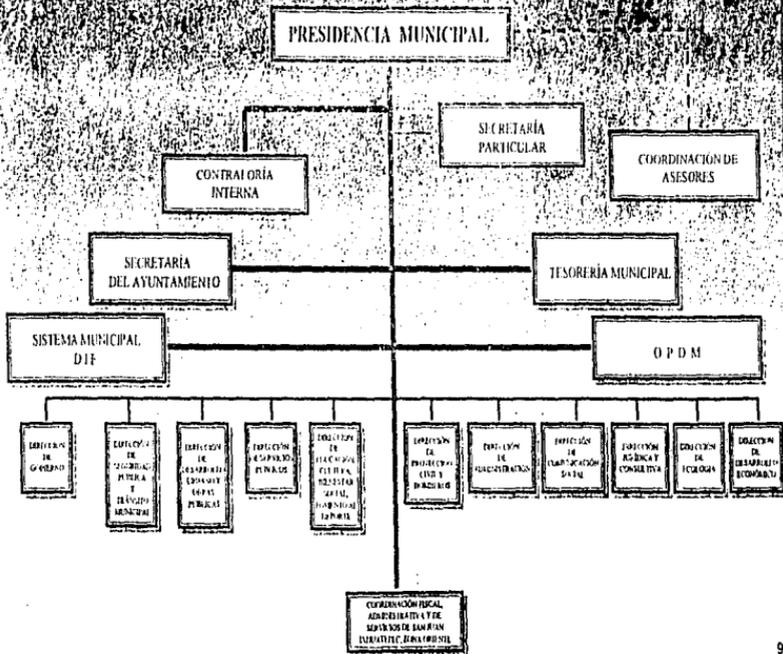
De acuerdo con la organización política y administrativa que presentan los municipios de Ecatepec y Tlalnepantla, y, en base a las atribuciones que competen a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología y la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, respectivamente. Estas tienen contemplado la regulación del desarrollo urbano dentro de sus límites territoriales, además de la celebración y coordinación en los proyectos de obra y servicios públicos con los municipios circunvecinos.

Si bien es cierto que esta coordinación se encuentra plasmada en los reglamentos de los municipios de estudio, en la práctica su funcionalidad no es del todo satisfactoria, ya que la calidad de vida de la población que habita en la zona conurbada en donde se localizan éstos, no corresponde a la de unos municipios en donde se dé una adecuada coordinación intermunicipal.

¹¹ Municipio de Tlalnepantla de Baz, *Bando Municipal*, p 56



II. AYUNTAMIENTO DE TIALNEPANTLA DE BAZ
1997-2000
ORGANIGRAMA
PRESIDENCIA MUNICIPAL.



2.1 EL EQUIPAMIENTO URBANO EN MÉXICO

El equipamiento comprende el conjunto de instalaciones (edificios y espacios) en los que se realizan los servicios públicos, los cuales contribuyen a la conformación de un hábitat adecuado para la comunidad como factor fundamental de bienestar social, económico, político y cultural.

En este campo la Administración Pública ("La Administración Pública es parte del estado, que es un concepto más amplio y puede concebirse como el gobierno en acción")³² Municipal lleva a cabo obras de construcción, ampliación, conservación y mantenimiento de edificios y espacios públicos.

El gobierno estatal en coordinación con el municipal, regula el equipamiento para fines privados : comercial, industrial y de servicios.

En relación con la coordinación intermunicipal que se da para regular el desarrollo urbano y la participación estatal en el equipamiento con fines privados, y tomando como referencia que dentro de los principales factores que mueven los flujos migratorios hacia los grandes centros de población se encuentran : las fuentes de empleo y la vivienda, al respecto mencionamos que :

"En siete de cada diez obras materiales que ejecutan en el país el gobierno federal y los estados hay desviaciones presupuestales con fines lucrativos, dijo el director de Auditorías de Obras Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Aguiñaga.

El funcionario federal añadió que dichas irregularidades se presentan principalmente en obras de vivienda realizadas por instituciones como el Fondo de Vivienda del ISSSTE y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (fonhapo) (...). sin embargo, manifestó que los desvíos presupuestarios con fines lucrativos en obras de todo tipo "son normales", y que se presentan en todo el país."³³

³² Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, p 143

³³ Arturo Hernández. "Hay corrupción en 7 de cada 10 obras del gobierno". p 7 *la jornada*, el país

En cuanto se siga viendo a la administración pública como una fuente de enriquecimiento de los funcionarios públicos, ésta estará rezagando los objetivos de un desarrollo integral de la población, la cual no podrá ver en el corto plazo mejoras en su calidad de vida principalmente las clases depauperadas.

2.2 ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México es considerado la segunda entidad más importante del país, desde el punto de vista económico, después del Distrito Federal. Dentro de la región centro, que comprende el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, Querétaro, Morelos y México, sólo este último ha tenido un crecimiento económico constante durante los últimos veinte años.

De acuerdo con los datos manejados en el XI censo general de población y vivienda se tiene que :

"Durante los primeros años de la presente administración su crecimiento económico fue de 4.2 %, cifra que supera al global del país, cuya media es de 3.4 %. A su vez, la población económicamente activa es de 2 millones 948 mil 159 trabajadores, de los cuales solamente se encuentran en ocupación 2 millones 860 mil 976."³⁴

La población ocupada en el Estado de México se distribuye de acuerdo a los diferentes sectores de la siguiente manera :

- a) Sector Primario 248 mil 140 trabajadores
- b) Sector secundario 1 millón 53 mil 808 trabajadores
- c) Sector Terciario 1 millón 456 mil 246 trabajadores

Con 13 mil industrias y cuatro corredores, el Estado de México es considerado el más altamente industrializado en el país, con la mayor productividad en el ramo a nivel nacional y con una planta laboral que alcanza el 15 % del sector

En el Estado de México se ha venido aprovechando la desincorporación de industrias que se gestan en el Distrito Federal principalmente por motivos ecológicos. En los últimos años, se ubicaron ahí 496 nuevas industrias. Sin embargo, las perspectivas del sector industrial son limitadas, particularmente para la

³⁴ Víctor Ballinas y Alfonso Urrutia. "Gira la economía mexiquense en torno de 4 municipios." p 34 en *la jornada* la capital

industria pesada, debido a que las restricciones ecológicas abarcarán a la entidad en su conjunto, dado el deterioro ambiental de la región.

"Datos pormenorizados de la distribución de los establecimientos industriales indican que el 58% son microindustrias, 29 % pequeñas industrias, 8 % industrias medianas y 5 % grandes industrias. La pequeña y mediana industrias crecen aceleradamente y en el futuro inmediato serán las más viables."³⁵

De manera conjunta, el Distrito Federal y los municipios conurbados captan un gran porcentaje de la inversión extranjera en el país. La atracción de capitales extranjeros en el Estado de México ha alcanzado cifras muy importantes que vienen a conformar parte de su estructura económica

Dentro de las principales empresas mundiales se encuentran : las compañías automotrices General Motors, Chrysler y Ford ; correspondientes a otros sectores, están :Ericson, Dupont, Nestlé y Euzkadi, entre otras. Al mismo tiempo, grandes consorcios nacionales tienen plantas en la entidad.

Por lo que toca a la industria maquiladora, ésta ha recibido últimamente impulso en las ramas textil, de plásticos, aparatos electrónicos y manufacturas diversas.

De acuerdo con la economía del Estado de México y la concentración de ésta en la zona metropolitana, tenemos que :

"El dinamismo económico del Estado de México se ha concentrado fundamentalmente en los municipios conurbados con el Distrito Federal. Solo los ayuntamientos de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec y Cuatitlán Izcalli aportan el 62.5 % del PIB estatal. Destaca el primero de ellos, que por sí mismo aporta el 24.1 %

³⁵ Victor Ballinas. *idem*

"En cuanto a las industrias altamente exportadoras, Naucalpan concentra el 38.4 % de las ubicadas en la entidad, Tlalnepantla 26.6, Ecatepec 6.6 (...) El destino principal de la exportación son los Estados Unidos."³⁶

De los párrafos anteriores nos damos cuenta de la importancia que tiene la zona conurbada es fundamental para la economía del estado y el desarrollo en su conjunto, ya que en ésta se genera la mayoría de la producción del Estado de México.

El sector que mayor dinamismo ha alcanzado en los últimos cinco años es el sector de los servicios, éste ha tenido un inusitado crecimiento en los establecimientos comerciales y de servicios, pero sobretodo proliferan los pequeños comercios que concentran el grueso del empleo del sector.

Uno de los principales problemas que trae el desarrollo industrial es el de la contaminación ambiental. En el Estado de México, los problemas ambientales se pueden clasificar en dos grandes grupos, uno, el de los problemas debidos a la falta de recursos y desarrollo, que se presentan fundamentalmente en las áreas rurales de bajos recursos, con población generalmente de origen indígena, y en las zonas marginadas que crecen sin control alrededor de las dos áreas de mayor desarrollo económico del estado, donde no se cuenta con los mínimos sanitarios requeridos, lo que representa una problemática en el manejo de excretas y residuos orgánicos sin control. Por otra parte, en las dos grandes zonas conurbadas de la entidad (norte y noreste), en las cuales se asienta la mayoría de la población y la industria, las cuales representan problemas ambientales similares a las zonas urbano-industriales de otros países, tales como la contaminación atmosférica, la descarga de aguas residuales urbano-industriales sin tratar, la generación de residuos sólidos municipales e industriales, etc. Como ejemplo de esta última situación se tiene el caso crítico de la contaminación atmosférica, cuyas emisiones alcanzan los 4,300 millones de toneladas anuales, siendo los principales problemas la presencia de hidrocarburos reactivos y de óxidos de nitrógeno, con la cosecuente generación de

³⁶ Víctor Ballinas y Alfonso Urrutia. "Gira la economía mexicana en tomo de 4 municipios" p 1 en *la*

altos niveles de ozono atmosférico. De igual modo se generan aguas residuales industriales y urbanas, las cuales se conducen sin tratamiento hacia la cuenca del río Tula. La generación de residuos sólidos municipales en el área alcanza alrededor de 10 mil toneladas diarias depositándose fundamentalmente en vertederos.

En general las autoridades federales, estatales y municipales desde hace algunos años han desarrollado programas de control de estos problemas, destacando el Programa Integral para Combatir la Contaminación Atmosférica en el Valle de México, donde participan en forma coordinada el Distrito Federal, el Estado de México y diversas dependencias federales.

Otro programa importante es el Programa de Restauración Ecológica del Lerma, donde intervienen conjuntamente los gobiernos de México, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco. Como marco Jurídico de las acciones proyectos y programas se tiene en primer lugar, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual conforma el fundamento de la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno en esta materia.

A nivel estatal, en 1992 se promulgó la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México y durante 1992 y 1993, se instrumentaron los reglamentos de la misma en materia de protección a la atmósfera, del agua, del suelo y de impacto ambiental y riesgo. Adicionalmente en lo que toca a los recursos naturales, en el estado se cuenta con una Ley sobre Parques Estatales y sobre Protección de la Fauna.

A nivel municipal en algunos de ellos se han promulgado reglamentos municipales en la materia, sin embargo, en la mayoría de los casos las atribuciones municipales en este campo y las obligaciones de los particulares se establecen en los bandos de policía y buen gobierno.

Dentro de las estrategias que ha tomado el gobierno del Estado de México para la restauración y conservación del medio ambiente están las siguientes :

- a) Llevar a cabo acciones para aumentar los recursos destinados al cuidado del ambiente y la diversificación de sus fuentes.
- b) Realizar acciones para restaurar recursos naturales y zonas deterioradas.
- c) Llevar a cabo acciones para asegurar la participación y fomentar la cultura ecológica entre la población

En base a estas estrategias se ha estructurado el Programa de Protección al Ambiente del Estado de México, el cual integra las acciones a desarrollarse por el Sector Ecología del gobierno del estado. Este programa ha orientado sus subprogramas básicos a resolver la problemática ambiental en los tres tiempos de su presencia, así, en el caso de las áreas deterioradas en el pasado, por la falta de acciones de protección adecuadas, se realizan actividades de restauración tanto de flora y fauna y de recursos como el agua, aire y suelo.

En el caso de la actividad presente, las acciones se enfocan a la prevención y control del daño que pudiesen presentarse por la operación de industrias, comercios y servicios, así como la explotación de los recursos naturales. ; finalmente, para prevenir un deterioro ecológico a futuro por el impacto de los proyectos de desarrollo a realizarse, se integran acciones concretas de planificación y evaluación ecológica de los mismos.

El órgano que se encarga de vigilar el cumplimiento de estos programas es la Secretaría de Ecología del Estado de México, y la funcionalidad de los mismos será responsabilidad de los sectores : gobierno, privado y social, ya que sin una acción vincula y coordinada los programas no tendrán los resultados esperados

En relación al equipamiento urbano la problemática se presenta en la vialidad y el transporte, debido a la falta de accesibilidad a las zonas de alta concentración de actividades y población, y, en particular, a zonas marginadas donde se ubica la población con niveles de ingreso más bajos.

Desorganización en los esquemas de circulación, producto de factores tales como deficiencia en los sistemas de semáforos, falta de orden en los sentidos de circulación y mal estado del pavimento principalmente en época de lluvias, el transporte público es deficiente e insuficiente.

Los problemas que trae el fenómeno de la conurbación representan un reto serio para la Administración Pública Municipal, ya que hemos visto la importancia económica que representa nuestra zona de estudio en el contexto local y estatal.

Una adecuada organización y administración de los recursos que genera la zona conurbada de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México incrementaría el nivel de vida de sus habitantes, complementándose esto con el reordenamiento territorial contemplado en el Plan Regional Metropolitano.

2.3 LOS CENTROS DE POBLACIÓN EN MÉXICO

Dado que a los gobiernos estatales y municipales les corresponde elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo señala las líneas generales que habrán de seguir las autoridades locales en la formulación de los planes de desarrollo de los centros de población.

Los objetivos de los centros de población se conciben en el marco de la política de asentamientos humanos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 y, corresponden a la ordenación del proceso de crecimiento y cambio de los mismos que permite incidir en los dos polos extremos de la situación actual de los asentamientos humanos del país: las grandes concentraciones de las áreas metropolitanas y la dispersión de la población rural.

La política general articula los objetivos del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con los del desarrollo urbano, en un marco de coordinación y concurrencia y promueve el apoyo a las actividades económicas locales y la generación de empleo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la incorporación de principios de equidad en la gestión pública, así como la sustentabilidad del desarrollo urbano, además, se propone consolidar una red de asentamientos humanos jerarquizada, a través de la acción concurrente de los tres órdenes de gobierno, que apoye y propicie las condiciones equiparables de desarrollo de los centros urbanos y de sus áreas de influencia en todo el país.

El ordenamiento territorial y el crecimiento ordenado de las ciudades constituyen elementos de soporte para alojar el desarrollo. Se promoverá la articulación de las regiones, conforme a sus capacidades productivas, de manera que se internalicen los efectos de la producción de exportación hacia regiones no exportadoras, mediante la sustitución selectiva de importaciones, la complementariedad de los mercados regionales y las relaciones comerciales interregionales, donde las regiones no exportadoras se constituyan en importantes

abastecedoras de materias primas y medios de consumo para las regiones, ciudades y poblaciones exportadoras.

Adicionalmente, en la obra urbana se encuentra un potencial de generación de empleo, sobre todo para la población de menor calificación y más pobre de las ciudades. Por otra parte, el empleo remunerado en tareas de mantenimiento urbano implica, además de la propia derrama en ingresos para la población, la prolongación de la vida útil de activos sociales y patrimonio de la ciudad.

Dentro de los aspectos relativos al ordenamiento de la actividad económica y la distribución de la población dentro del territorio nacional, el desarrollo de los centros de población desempeña un papel fundamental. En ellos se localizan los procesos económicos y sociales, materializándose como capital acumulado en infraestructura básica, los medios de comunicación, instalaciones comerciales e industriales, servicios públicos, viviendas y áreas de recreación.

Las áreas urbanas son, además el centro de la concurrencia del capital financiero generado por el conjunto de las actividades económicas nacionales, así como el lugar donde se articula la producción material. Tanto es así, que la estructura urbano-física-espacial de los centros de población es el reflejo de su estructura económica, su nivel tecnológico y su ritmo de desarrollo.

La eficacia de las acciones sectoriales en la industria, la obra pública, la educación, la salud, la preservación del medio ambiente, suele verse disminuida e, incluso, anulada al no medir una adecuada articulación entre dichas acciones y las estructuras urbanas.

Ante esta situación la estrategia de desarrollo de los centros de población, se planteará como objetivo fundamental, establecer la coherencia de las iniciativas sectoriales mediante una planeación integral de las estructuras urbanas.

Lo anterior supone adecuar el uso del suelo a las necesidades actuales y previsibles, conciliar el desarrollo de los asentamientos humanos, tanto con las disponibilidades de tierra para el crecimiento urbano, como con las existencias y

posibilidades de suministro de agua y energía. Se considera así mismo, anticipar los requerimientos relativos a redes y espacios adaptados que se derivan del tamaño y funciones previstas para cada ciudad dentro de su respectivo espacio económico y, en el medio rural, fijar la atención en los fenómenos de dispersión e insuficiencia de servicios.

La definición de políticas, en este sentido, unida a los lineamientos que se derivan de lo expuesto anteriormente en relación a la estructura urbana, permitirá contribuir en forma sustancial, a la modificación del patrón nacional y regional de ordenamiento territorial, reorientando paulatinamente el actual proceso de concentración económica y demográfica que caracteriza al país.

En el contexto de la estrategia de desarrollo de los centros de población, es indispensable considerar los objetivos y lineamientos generales que surgen de la visión económica y social del desarrollo nacional.

Las políticas específicas que orientarán la planificación de los centros de población sólo alcanzará su plena vigencia una vez que se haya establecido su concurrencia con las autoridades y organismos de planeación estatales y municipales, así como las políticas nacionales de desarrollo territorial y las políticas de los distintos sectores de la actividad económica.

Este proceso de ajuste y definición de políticas para los distintos centros de población constituye la base fundamental de coordinación de la planificación urbana.

En función del tipo de acciones que se habrá de llevar a cabo en la planificación de los centros de población se distinguen básicamente, tres tipos intraurbanas que son :

“Políticas de impulso : son aquellas aplicables a los centros urbanos y rurales, que la estrategia de desarrollo considera indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento espacial.

"Políticas de consolidación : son aquellas que serán aplicadas a centros que por su nivel actual de desarrollo sólo requieren de un ordenamiento y regulación de su estructura básica, previendo los efectos negativos de la concentración. pero sin afectar el actual dinamismo.

"Políticas de control : son aquellas cuyo objetivo principal es el contribuir a la disminución del actual ritmo de crecimiento de algunos centros de población en los que la concentración está provocando problemas cada vez más agudos de congestión e ineficiencia económica y social, siendo esto característica de las zonas conurbadas."³⁷

El desarrollo urbano ordenado sustentable implica un especial énfasis en la regulación del desarrollo urbano, que deberá regirse por una estrecha vinculación entre la planificación y la inversión, para la cual se facilitan los flujos que posibiliten la satisfacción de las demandas del desarrollo económico y del bienestar de la población, con la observancia de la conservación del medio ambiente.

De manera consecuente, la acción pública federal concurrente con estados y municipios así como con la sociedad, se encauza en programas estratégicos. (son el conjunto de acciones encaminadas a elevar el nivel de calidad de vida en los centros de población) Los programas son complementarios entre sí y, en su conjunto, representan la orientación operativa que asume el gobierno federal para la conducción de la política general de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

³⁷ S.A.H.O.P. *Desarrollo Urbano. Propuesta de Estrategia para el Desarrollo de los Centros de población del Estado de México*, p 8

CONCLUSIONES

I

Administrativas

-Los CODEM (Convenios de Desarrollo Municipal) deberán de ser auténticos instrumentos que aumenten la capacidad de respuesta a las demandas de la población, que incide en la elevación de calidad de vida de la misma. Este es un verdadero reto que la Administración Pública Municipal debe de afrontar en coordinación con el estado.

-Las acciones de las comisiones de coordinación, dependientes de las Direcciones de Obras y Servicios Públicos que participan en el desarrollo de proyectos de obra y servicios públicos ; los cuales tienen impacto en el desarrollo urbano dentro de los municipios de Ecatepec y Tlalneantla, deben de tener debidamente planeado los efectos que causarán éstos en el nivel de calidad de vida de su población. Esta acción no debe de concentrarse solamente a los dos municipios, sino que, también deberán de contemplar los mismos los en los ayuntamientos vecinos que comparten la zona conurbada, incluyendo al Distrito Federal.

-Los problemas que el fenómeno de la conurbación provoca, deberán de ser resueltos en base a los instrumentos de coordinación ya establecidos para estos casos (comisiones de conurbación y CODEM), principalmente.

-Se deben de fortalecer los cuadros administrativos de los gobiernos municipales mediante la capacitación y asesoría en materia administrativa y financiera por parte del CEDEMUN ó SEDESOL. y Banobras respectivamente.

-La participación de los municipios es fundamental en la toma de decisiones sobre cualquier programa de desarrollo urbano que realicen las dependencias federales y estatales en su jurisdicción.

-Se deberá de inducir la reubicación geográfica de la población de a cuerdo a los planes del Programa Regional Metropolitano, y, conjuntamente inducir un cambio en los valores y concepciones referentes a la sexualidad por medio de una eficaz

política de población, la cual se deberá de apoyar con una difusión masiva en los medios de comunicación.

-La Administración Pública Municipal deberá de crear oportunamente las reservas territoriales para evitar asentamientos humanos irregulares y ventas ilegales de terrenos en zonas no aptas para desarrollos habitacionales.

II

Políticas

-Se les debe de facultar a los municipios para que éstos tengan capacidad de decisión en la elaboración de las leyes orgánicas municipales, facultad hasta hoy es de las legislaturas locales, siempre y cuando no contravengan las leyes de los estados.

-Las inversiones públicas federales que se realicen en los municipios deberán de ser sin condicionamientos políticos.

-Se deberán de crear los mecanismos legales que responsabilicen a los involucrados de los tres niveles de gobierno en el incumplimiento de los planes de desarrollo urbano. Esta responsabilidad no debe de concluir con la terminación del cargo, deberá de existir ésta si se violan las disposiciones directa o indirectamente.

III

Financieras

-Los municipios de Ecatepec y Tlalnepantla como receptores de flujos migratorios deberán de ser apoyados por parte de la federación con más recursos económicos para dar impulso a los programas de desarrollo urbano. Principalmente al primero, ya que es el que mayor inmigración recibe.

Este apoyo no deberá ser particular para los municipios de estudio, sino que, debe ser extensivo para todos aquellos que son receptores de flujos migratorios, y que se

localizan dentro de las zonas conurbadas, dado que, éstos a futuro demandan y exigen servicios públicos que los ayuntamientos no pueden atender satisfactoriamente.

-Las industrias son uno de los principales factores de inmigración, desarrollo y deterioro del medio ambiente de las zonas conurbadas, éstas en coordinación con la federación, estados y municipios deberán de contribuir de acuerdo a su participación e impacto en los problemas de conurbación con una contribución especial para la recuperación de la dignidad del ser humano y mejoramiento del desarrollo urbano en las zonas de referencia.

-Las inversiones públicas y privadas se deberán de realizar de acuerdo con los planes de desarrollo urbano y declaratorias aprobadas por los congresos locales y municipales.

-Los municipios deberán de llevar a cabo la modernización del catastro y de los registros públicos de la propiedad y el comercio para fortalecer sus haciendas municipales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- BARTLETT DÍAZ, Manuel., MARTÍNEZ GARCÍA, Gerónimo. *et. al.*, *Estudios Municipales*. No. 14. Secretaría de Gobernación. (Cedemun), México, 1987.
- BASURTO, Jorge., BÉJAR NAVARRO, Jorge. *et. al.*, *El Perfil de México en 1980*. T.3. (4a ed..). S. XXI. México, 1976.
- BRAVO JIMÉNEZ, Manuel., BUENO, Gerardo. *et. al.*, *El Perfil de México en 1980*. T.2. (5a ed.). S. XXI. México, 1976.
- CONTRERAS, Ariel, *México 1940 : Industrialización y Crisis Política*. (3a ed.), S. XXI. México, 1983.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. México, ed. Porrúa, (15a. ed.) 1973.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. UNAM. México, 1990.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo*, México. F.C.E. 1976.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg., *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. México. F.C.E. 1978.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración Estatal y Municipal de México*, INAP-CONACYT. México, 1985.
- MONTAÑO, Agustín, *Manual de Administración Municipal*. ed. Trillas. México, 1981.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública I*. México, F.C.E. 1978.
- OLMEDO, Raúl., BARRERA, Eduardo. *et al.*, *Estudios Municipales*. No. 20. Secretaría de Gobernación. (Cedemun), México, 1988. .
- SECRETARÍA de GOBERNACIÓN, *El Municipio Mexicano*. México, 1985.

PERIÓDICOS

- BALLINAS, Víctor y URRUTIA, Alfonso/I, "Gira la Economía Mexiquense en torno de 4 Municipios". 1-39. *La Jornada*. Año nueve, No. 3216. México, Domingo 22 de Agosto de 1993. La Capital.

BALLINAS, Víctor y URRUTIA, Alfonso/II, "Pobres, 4 millones de Mexiquenses : Pobres en Extremo, otros 2 Millones". 1-35. *La Jornada*. Año Nueve, No. 3217. México. Lunes 23 de Agosto de 1993. La Capital.

BALLINAS, Víctor y URRUTIA, Alfonso/III y Último, "Plan para Limitar el Alza de Población Mexiquense". 52-36. *La Jornada*. Año Nueve, No. 3218. México. Martes 24 de Agosto de 1993. La Capital.

GARCÍA, Clara Guadalupe. "Promueve el Poder Político las Invasiones de Tierra en Épocas de Campaña ; Desaloja en Períodos Poselectorales". *El Financiero*. México. 1993. Metropolitana.

REVISTAS

INAP. "Pensamiento Político del Lic. Miguel de La Madrid H". *En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Nos. 5-6. P 66. México, 1982.

DOCUMENTOS

GOBIERNO del ESTADO de MÉXICO, *Constitución Política del Estado de México*. México, Lithomex, 1984.

GOBIERNO del ESTADO de MÉXICO, *Plan de Gobierno del Estado de México, 1981-1987*. Bases para una Nueva Estrategia de Desarrollo. México, 1981

INEGI. Ecatepec, *Cuadernos de Información Básica para la Planeación Municipal*, Aguas Calientes, 1990.

INEGI. Estado de México, *XI Censo General de Población y Vivienda, 4 vols.*, Aguas Calientes, 1991.

MÉXICO, S.A.H.O.P., *Consideraciones Generales Sobre las Tendencias de Conurbación de la Zona Norte del Estado de México*. México, 1977.

MÉXICO, S.A.H.O.P., *Desarrollo Urbano. Propuesta de Estrategia para el Desarrollo de los Centros de Población del Estado de México*. México, 1978.

MÉXICO, S.A.H.O.P., *Metodología para la Elaboración de Productos de Planeación para las Subzonas que Integran los Centros Conurbados del Estado de México*. México, 1978.

MÉXICO, S.A.H.O.P., *Programa para la Elaboración de Trabajos de las Subzonas Toluca, Norte y Metropolitana del Estado de México*. México, 1978.

MÉXICO, S. H. y C. P., *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995.

MÉXICO, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, *Manual de Administración Municipal*. México, 1981.

MÉXICO, Senado de la República, *Constitución Política de los E.U.M.* México, 1991

MÉXICO, Secretaría de Gobernación. *Bando municipal y reglamento interno del II. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.*, México, 1997

MUNICIPIO de ECATEPEC de MORELOS, *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000* México.

MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000* México.