

2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

ECONOMÍA

“PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y
SUS REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS EN UN
ESPACIO CONCRETO, CASO: Ecatepec de Morelos, Estado de
México 1989-1999”.

299618

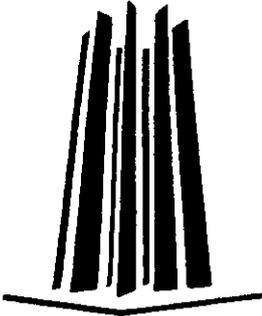
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

MARIA TERESA CARRILLO MADRID

ASESOR DE TESIS: MTRO. ORLANDO E. MORENO PEREZ





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 Y AGRADECIMIENTOS

A mi gran DIOS le agradezco la vida, el amor y todas las oportunidades que me brinda día con día, gracias señor por permitirme llegar hasta donde ahora estoy al lado de mi familia y sobre todo te agradezco tener una hoja tan llena de dedicatorias y agradecimientos: nunca me dejaste sola señor.

a ti PAPÁ te doy gracias por 26 años de amor, de sacrificios, de apoyo, de respeto y de confianza, por ser un amigo y por querer invertir en mi vida más que tiempo y que dinero: tu propia vida ... por ser así a mis PADRES conmigo mi vida fue más sencilla, eres genial!!! TE AMO PAPÁ.

A ti MAMÁ gracias por ser la primer persona que me amo antes de conocerme y que confía para todo en mí, crees más en mí que yo misma, gracias por tu herencia (el amar a DIOS), estoy llena de tus enseñanzas, gracias por no dejarme caer con tu fe, tus cuidados por tu confianza y tu compañía. TE QUIERO MUCHO.

A mis padriños Francisco y Rosita, gracias por darme un hogar "alterno", siempre que quiero huir de algo pienso en ustedes GRACIAS por alegrar toda mi infancia y mi vida, por verme y considerarme siempre como su tercer hija, le doy gracias al señor por ponerlos en mi vida, los quiero mucho.

Francisco y Angelita gracias por la fe en mí, todos sus consejos cayeron en buena tierra, gracias por su tiempo empleado en mi persona, los quiero mucho. Raúl y Lupita gracias por cada palabra de aliento, por cada consejo, por cada tiempo para escuchar mis problemas y hacerlos suyos, los quiero mucho.

Gloria y Carita Madrid, gracias por ser las tías más consentidoras del mundo, y por alegrarse de mis triunfos y compartir mis lágrimas, Dios las bendiga. A mi tía Mago le agradezco su trato especial, su cariño y el apoyo incondicional que siempre me brinda y por tus oraciones gracias tía te quiero mucho.

A la familia Carrillo Ballesteros gracias por todo el apoyo y el cariño en especial a ti colega... gracias por todo Jesús Carrillo que Dios te bendiga a ti y a toda tu familia. Dedico este trabajo también con cariño a la Familia Solis Carrillo.

a mis HERMANOS

Se bien que no hay nada más difícil que tenerme por hermana, por eso gracias SOCO por la paciencia, el interés y el amor con el que siempre me tratas, fuiste muy importante en la realización de todas mis metas, definitivamente sin tí no hubiera sido nada igual te quiero mucho hermanita, espera a ver todo lo que tiene Dios para nosotras juntas.

A mi pequeño hermanito, el regalo más hermoso que me trajo el señor le dedico esta pequeña meta con todo mi amor y deseando verte muy pero muy en alto, espero nunca perder tu confianza, gracias por ser tan linda compañera y mi mejor amigo, te quiero mucho Juan Carlos.

A la mejor hermana, amiga y compañera de infancia que me pudo haber dado Dios, gracias por tu cariño tan sincero y tan importante en mi vida te quiero Adriana. A mi hermana Carita por inyectarme hasta el cansancio la fe y la confianza en Dios, gracias por las tristezas compartidas y los buenos ratos también TQM.

A mis hermanitos que son mi fortaleza y mi máximo orgullo Dany gracias por adoptarame, Saba gracias por la confianza, Fran gracias por ser mi apoyo y mi respaldo cuando más los necesito, lejos o cerca siempre estamos juntos verdad?

A Miryam, Roberto, Raúl y Cristian les agradezco cada detalle depositado en mi vida y el apoyo brindado para terminar esta pequeña meta los quiero mucho. a mis AMIGOS

Claudia Contreras Campos gracias por ser mi mejor amiga, jamás podré pagar el apoyo incondicional que me brindas y que es vital en mi vida TQM, Dios te bendiga. Juan Alfonso Martínez Chirino gracias por todo tu apoyo tus consejos y por enduizarme los últimos años en la ENEP y también por ser mi mejor amigo TQM.

Gracias lito y Jazz por tantas demostraciones de sincera amistad, por estar al pendiente siempre de mí, por alegrarse de este pequeño logro y por su apoyo a través de tantos años. Gracias al apoyo brindado por Alicée Añías Pérez y Rubén Loyo Cantú, sobre todo por ser mis amistades eternas.

También gracias a Silvio, a Cristian Luna, a Sandy, Salatini, a mis nuevas amistades de Arceñonal y a todos aquellos que de alguna u otra forma contribuyeron a que sacara la casta de la que estoy hecha que Dios los bendiga.

A la memoria de quienes se hubieran alegrado mucho con este trabajo: Salvador Valdéz, Janos y Labo. Para lo más hermoso que hay en mi vida: mis sobrinos ANDREA y ALEX.



DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

Gracias a la UNAM por abrirme sus puertas hace 10 años y hacerme cargo desde entonces de mi formación profesional y cultural y por dotarme de los instrumentos necesarios para estar a la altura de cualquier profesionista.

A la ENEP Aragón, le agradezco infinitamente el haberme brindado excelentes maestros y todo el apoyo necesario para desarrollarme poco a poco como Economista, además de haberme brindado la primera oportunidad de trabajo para seguirme formando ahora como académico.

A mis SINODALES

*M. en A. y U. ORLANDO MORENO PÉREZ
Gracias por enseñarme algo más que Economía, todo el tiempo invertido en mi persona jamás se lo podré pagar, siempre lo recordaré como profesor, como jefe, como compañero de trabajo, como asesor de tesis pero sobre todo como un gran amigo, gracias por cada enseñanza, por su trato hacia mi persona y por tanta paciencia, este trabajo se lo dedico muy especialmente a usted con mucho cariño.*

*LIC. JAIME TORRES RIVERA
Gracias de nuevo por que lo admire mucho como profesor, porque se gana todo mi respeto cuando fue mi primer jefe y por que como compañeros se gana toda mi confianza y mi cariño, le aprendí infinidad de cosas profesor, es un orgullo conocerlo.*

LIC. HUMBERTO MANDUJANO A.

Muchas gracias por su trato especial, y por cada una de las aportaciones que usted hizo a mi formación.

LIC. VIRGINIA CERVANTES A.

Maestra, muchas gracias por todo el apoyo que me brindo como jefa, y ahora para la conclusión de esta etapa, le agradezco las facilidades otorgadas y sus confianza.

LIC. JAVIER CABALLERO GLZ.

Gracias por todo su apoyo a lo largo del tiempo que trabajamos juntos, y para conclusión de esta primera meta.

Agradecimientos especiales a maestros que por su forma de ser dejaron una huella muy especial en mi vida:

Lic. Jaime Linares, Mtro. Rafael López Vega, Mtro. Lenine Rojas, Lic. Fernando Montiel, Lic. Tere Gonzalez,

Irene Jacobo y Manuel Cázarez Mtro. Hugo Sánchez, Mtro. Rene Rivas Ontiveros Mtra. Margarita Inorosa

Y muy especialmente al Mtro. Fernando Palma Galván por todos los conocimientos aportados en los últimos años de mi carrera,

los cuales han sido de vital importancia para el presente trabajo.

Personal de la ENEP ARAGÓN

Es muy difícil expresar con palabras todo el agradecimiento para personas que día con día me brindaron todo el apoyo para la realización y conclusión del este trabajo:

GRACIAS Tere Robert, Alma Lazzcano, Elia Vaca, Rosita, Lupita y Rosy.

Gracias al H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos por todas las facilidades otorgadas para la realización de este trabajo muy en especial al Arquitecto Miguel Pérez, a la

Lic. Brenda Avarado, y al Lic. Matias.

Gracias a regional por el apoyo otorgado en la conclusión de esta Tesis.



INDICE

Capítulo		Página
	<i><u>Capítulo I Historia de la Planeación</u></i>	
I.	Historia de la planeación	4
I.1.	Introducción	4
I.2.	Primeros intentos de la planeación. Esfuerzo desde 1930	8
I.2.1.	Breve historia de la planeación macroeconómica en México.	8
I.3.	Planeación a nivel estatal.	18
I.3.1.	En las entidades federativas	18
I.3.2.	En el estado	19
I.3.3.	Ámbito normativo de la planeación del desarrollo a nivel estatal	19
I.3.4.	Planeación estatal y municipal	20
I.3.5.	Ámbito normativo de la planeación socioespacial.	21
I.3.6.	Componentes y etapas del sistema estatal de planeación democrática.	24
I.4.	Planeación a nivel municipal.	25
I.4.1.	El Ayuntamiento.	31
I.5.	Conclusiones.	35
I.5.1.	Función y razón de ser de la planeación.	35
	<i><u>Capítulo II. La planeación pública: Utopía y realidad</u></i>	
II.1.	Introducción	43
II.2.	Panorama real.	43
II.3.	Debe ser.	48
II.3.1.	Servicios públicos.	48
II.3.2.	Características.	48
II.3.3.	Impacto político de la presentación de los servicios públicos municipales.	50
II.3.4.	Efecto social.	50
II.3.5.	Implicaciones administrativas y órgano responsable	51
II.3.6.	Programación del servicio público	51
II.3.7.	Prestación de servicios públicos.	52
II.3.7.1.	Formas de financiamiento para la presentación de servicios públicos.	53
II.3.8.	Participación social o comunitaria.	56
II.3.8.1.	Mecanismos para ampliar la participación comunitaria.	56
II.3.8.2.	El consejo de planificación y desarrollo.	57
II.3.9.	Servicios públicos municipales.	57
II.4.	Planeación nacional.	60
II.4.1.	Miguel de la Madrid Hurtado 1983-1988.	60
II.4.2.	Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.	63
II.4.3.	Ernesto Zedillo Ponce de León 1994 –2000.	70
II.5.	Planeación Estatal.	73
II.5.1.	Mario Ramón Beteta 1990-1993.	73
II.5.2.	Emilio Chuayffet Chemor 1993-1999.	76
	<i><u>Capítulo III. Planeación municipal en Ecatepec de Morelos.</u></i>	
III.	Planes desarrollo municipal.	86

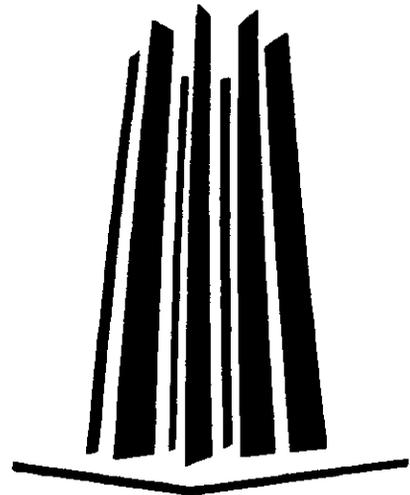


III.1.	Introducción	86
III.2.	Vicente Coss 1991-1993	87
III.3.	Alfredo Torres Martínez 1994-1996.	96
III.4.	Jorge Torres Rodríguez 1997-2000.	104
	<i><u>Capítulo IV. Ecatepec de Morelos en 1999: Un municipio planeado 10 años atrás</u></i>	
IV.1.	Introducción	116
IV.2.	Características geográficas.	116
IV.3.	Recursos naturales.	118
IV.4.	División política municipal.	120
IV.5.	Dinámicas sociodemográficas.	120
IV.6.	Demografía.	123
IV.7.	Economía y situación actual.	123
IV.8.	Conclusiones.	135
	<i><u>Conclusiones.</u></i>	
	Introducción	139
	Desarrollo del Municipio.	139
	Modelo del desarrollo de la calidad de vida.	148
	<i><u>Bibliografía.</u></i>	159



CAPÍTULO 1

HISTORIA DE LA PLANEACIÓN



COPLADEG
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRATICA

PARTICIPACION

**OBBLIGATORIA
COORDINADA
CONCERTADA**

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y SOCIAL

- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
- ADMINISTRACIÓN PUB. ESTATAL
- ADMINISTRACIÓN PUB. MUNICIPAL
- SECTORES SOCIAL Y PRIVADO
- CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

COPLADEG

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y TECNICA

- SUBCOMITES SECTORIALES ESPECIALES Y REGIONALES
- COMITES MUNICIPALES DE PLANEACIÓN

**C
O
N
S
U
L
T
A
P
O
S
U
L
A
R
A**

PROCESO DE PLANEACIÓN:

- * FORMULACIÓN
- * INSTRUMENTACIÓN
- * CONTROL
- * EVALUACIÓN

PRODUCTOS

**PLANES MUNICIPALES
EVALUACIONES DE LOS:
PED PROGS Y SEPD**

**PROGRAMAS REGIONALES
REPORTES DEL SEGUIMIENTO
DE PROGRAMAS Y DEL PED.**

**PROGRAMAS SECTORIALES
PROGRAMAS OPERATIVOS
ANUALES**

**PLAN ESTATAL
DE
DESARROLLO**

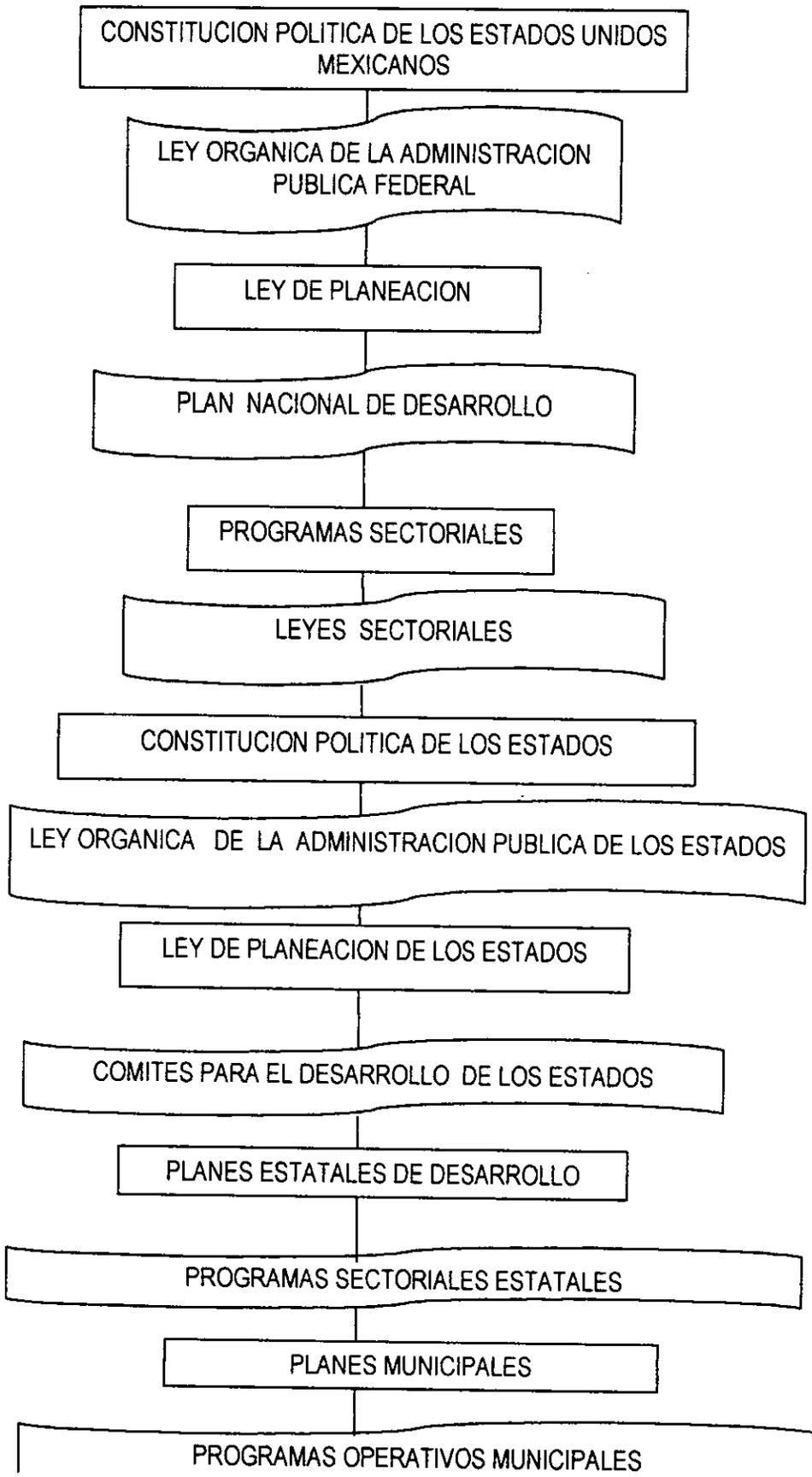
INFRA ESTRUCTURA DE APOYO

- *INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA
- *CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS
- *UNIDAD DE PROYECTO
- *INVESTIGACION PARA LA PLANEACION

FINANCIAMIENTO

INDUCIDA

MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL





I. HISTORIA DE LA PLANEACIÓN

I.1. INTRODUCCIÓN

Comencemos recordando que la **planificación económica** no ha existido ni puede existir en un país capitalista subdesarrollado, ya que la anarquía es uno de los caracteres inherentes a la esencia del sistema o modo de producción basado en la obtención de la máxima ganancia. El fin primordial de la planeación es el aumento del producto per capita, y sus metas principales deben ser:

- ⇒ Promover el desarrollo armónico de las ramas económicas
- ⇒ Satisfacer las necesidades colectivas, en forma creciente, y
- ⇒ Lograr metas superiores de producción y distribución de la riqueza,

.. entonces la gran mayoría de los ejemplos bajo el capitalismo corresponden a una etapa inicial, balbuzeante y tímida de la planeación económica, que sólo podrá superarse cuando existan las condiciones económicas y sociales que permitan pasar a la etapa de madurez y consolidación, ligado estrechamente a una condición primordial: la INDEPENDENCIA (económica, política, social).

El surgimiento de la planeación para algunos urbanistas, se sugiere, como instrumento, si, herramienta también pero para ayuda de empresas y no de la población que será sometida a ella. Más adelante ahondare en el tema primero estudiemos su justificación capitalista, su aplicación, su doble lenguaje y sus consecuencias.

Dentro del sistema capitalista, la planeación económica no abarca todas las empresas productivas ni transforma el régimen social en uno justo. El capitalismo en general tiende a destruir, a través de la utilización absurda e indiscriminada de los recursos naturales; en Holanda y otros países europeos se comienza a elaborar diversas teoría sobre el tema, después de la crisis de 1929-1933, cuando la necesidad de regular aspectos de la economía capitalista es tan evidente, se obliga a una mayor intervención del Estado.

Primero fueron las propias realidades económicas y sociales de una sociedad "derrochadora, irracional e injusta" que entró en un periodo de enfermedades crónicas y más tarde surgieron los intentos de encontrar curación a dichos males. En esa misma época aparece la planificación socialista en URSS. Después de la Segunda guerra mundial, la práctica de la planificación se generaliza en numerosos países capitalistas, tanto industriales y avanzados como dependientes y subdesarrollados, con adecuaciones propias y tratando de alcanzar por lo menos algunos objetivos parciales para solucionar ciertos problemas de la sociedad.

En Francia, Italia y otras naciones europeas, en Japón y Canadá, las realizaciones de la planificación nacional y regional están a la vista. Pero ya desde 1962 la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) recomendaba que sólo en los marcos de un modo nuevo de producción podrá lograrse que la planificación sea el medio para alcanzar:



... el desarrollo económico general y el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles en un país o región, promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social, lo que se traduce en crecimiento de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones.

Existe la planeación integral y centralizada de los países socialistas; la "planificación" en distintos ámbitos del mundo desarrollado y los intentos de "planificación" o programación en ciertas áreas pertenecientes al Tercer Mundo.

José Luis Ceceña afirma que en México no ha existido planificación económica ya que el gobierno no planifica más que en el papel, nunca ha construido un plan económico nacional ni los que ha hecho los ha realizado. El alcance de la planeación depende del grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de la propiedad de los medios de producción, si México es una entidad "atrasada" y sus fuerzas productivas están escasamente desarrolladas, salvo ciertos sectores, y si la propiedad de los medios de producción es esencialmente privada, el alcance de la planificación económica en México es como lo expondría el profesor Oscar Lange: limitado y deforme.

Limitado porque se reduce a las empresas particulares y quizás a las empresas de gobierno, pero nada más, no hay interrelación entre una y otra; y deforme porque sólo se puede lograr a costa de la salud y hasta de la vida de los trabajadores.¹

El Estado para bien o para mal, aparece como el centro de cohesión de la propia sociedad, como elemento creado por ella, se ve involucrado en los conflictos de la misma al hacérsele aparecer como responsable de todo lo que acontece no solamente en su interior sino alrededor del mismo. Si bien el Estado es un representante de cierta clase a la cual defiende y alimenta, no puede de ninguna manera alejarse demasiado de la otra (clase dominada) que a fin de cuentas le da razón de existir a la primera (clase dominante), ante lo cual el Estado aparece como "representante" de la sociedad.

Al Estado se le atribuyen funciones varias, una de las cuales es la de "racionalización" del propio sistema y de "normatividad" en las relaciones entre las clases. Así aparecen, en el tiempo, dos instrumentos que podrían convertirse en dos formas distintas de ver y llevar a cabo la racionalización y la normatividad de la sociedad: la planeación y el derecho económico.

La Planeación, en general, se considera una forma que la sociedad humana deliberadamente ha creado para organizarse, tal manifestación se atenúa o se pierde, cuando se presenta una crisis; los resultados se expresan en planes, programas, proyectos, que si bien en algunos países contaron con alguna participación en su definición, de algunos grupos tanto de la clase dominante como de la dominada, realmente quien los administró siempre fue la primera usando como mecanismos de legitimación al propio Estado quien a su vez, hacia aparecer los programas, proyectos o planes como resultado de un consenso social.

Ante una crisis económica que a su vez se presenta como una crisis de hegemonía de la clase dominante, ésta se verá en la necesidad de dar "concesiones", vía el Estado, a la clase dominada que las exige; así, la clase dominante se verá obligada a plantear, en bloque a través del grupo hegemónico, un "proyecto nacional" con el cual la clase dominada se identifique.

¹ "México: formación de regiones económicas". Angel Bassols Batalla; UNAM 1978 pags 343 - 349.



La planeación dentro del modo de producción capitalista la concebimos como la técnica a través de la cual se pretende inducir modificaciones a las formas de comportamiento o desarrollo de las relaciones sociales de producción y de las fuerzas productivas.

Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales, y municipales, y emanadas de los poderes legislativo y ejecutivo y de las decisiones jurisprudenciales.

La concepción original del Estado Capitalista, se basa en la **no** intervención del Estado en la economía, es decir, un Estado expectante, policía y militar sirviendo como aparato fundamental en la reproducción del sistema.

El surgimiento de una teoría que cuestiona fuertemente al sistema capitalista: la teoría Marxista, ha obligado a la búsqueda de mecanismos que ayuden a una cierta recomposición en su funcionamiento.

El Derecho Económico, es el Derecho de las relaciones de producción que contempla al conjunto de los agentes económicos, sean los propietarios de los medios de producción o **no**. El Derecho requiere de una mayor participación en el acontecer social y de adaptarse a la dinámica que le imponen las relaciones de producción; se legitima la participación directa del Estado en la producción y se ensancha la regulación jurídica de actos económicos.

El Derecho tradicional instrumenta la explotación irracional del hombre por el hombre, mientras que el Derecho Económico se encarga de desenmascarar los verdaderos propósitos del Derecho burgués y de proponer normas alternativas para el beneficio general.

El Derecho Económico traslada la ideología de la clase dominada que busca canales de legitimación de sus demandas, las cuales son el resultado de la lucha de clases. En la medida de que estas adquieren legitimidad en el orden político-jurídico vigente la ideología de la clase dominada alcanza mejores posibilidades de negociación (derecho laboral, seguridad social, prestaciones económicas, etc.), es a través de la política económica como el Estado define su actuación de los diferentes agentes económicos.

El Derecho existente en el modo de producción capitalista recoge los planteamientos principales (ideología) de la clase o fracciones de clase dominante, y que la existencia de un Derecho Económico se dará en la medida que recoja los planteamientos de la clase dominada y los ponga a la luz de la lucha por la transformación, lo cual debe traducirse en avances en la posición de la clase dominada.

El Derecho económico, es una nueva forma de análisis de los fenómenos jurídicos por lo que puede ser y debe ser considerado como el derecho de la planeación y es considerado como un Derecho de la Planeación porque el Estado recurre normalmente a los instrumentos a su disposición para sortear una crisis de hegemonía y dicho instrumento es la Planeación.



La planeación es un mecanismo al servicio sí, de la clase dominante, mediante el cual trata de definir la forma de comportamiento en el futuro de las relaciones sociales de producción y sus respectivas fuerzas productivas, a través del Derecho económico, como de la planeación, es factible por parte de la clase dominada ampliar sus campos de negociación y manifestar sus antagonismos. Mucho se comenta que las transformaciones sociales, y la transición a otro modo de producción sólo se logran por un mecanismo: la revolución social.

La planeación, considerada como un instrumento del Estado se utiliza para dar racionalidad y coherencia a la política económica, que éste en su momento pretende realizar. Se ha considerado a la planeación una eficiente herramienta para la estabilización de los ciclos económicos en el capitalismo, por lo que surge en momentos de crisis, situaciones en que se amplían los espacios de negociación de la clase dominada.

La planeación se objetiva a través no sólo de la formulación sino de la instrumentación de planes, los que manifiestan una visión prospectiva de los objetivos que se pretenden lograr, la política económica necesaria para tal fin y los recursos que se establecen en el plan, todo esto ubicado dentro de un periodo de tiempo y espacio.

Por eso, en función de las acciones nuevas y ampliadas que el Estado desarrolla, éste requiere de regular el comportamiento de los agentes económicos adecuándolos al plan y los objetivos establecidos. De esta manera se conjuntan dos instrumentos importantes: el Derecho y la Planeación que, actuando conforme al reconocimiento del dinamismo del proceso social están en posibilidad de actuar como generadores de un nuevo proceso de cambio social.²

En México ha habido ya diversos intentos de "planeación económica" a distintos niveles, tanto en el ámbito nacional como regional. A pesar de esos intentos, estamos todavía en una etapa inicial de la planeación.

Es pertinente pensar que en México los objetivos de la planeación podrían ser entre otros:

- ⇒ Racionalizar la utilización de los recursos humanos y naturales.
- ⇒ Procurar el desarrollo armónico de los sectores de la economía de las distintas regiones socioeconómicas del país.
- ⇒ Establecer políticas que procuren la plena ocupación de la mano de obra disponible, y redistribuyan la población económicamente activa entre los sectores.
- ⇒ Implementar mecanismos efectivos de redistribución del ingreso a fin de mejorar el nivel de las grandes masas populares y fortalecer el mercado interno.
- ⇒ Buscar el aprovechamiento integral de las obras ya establecidas y orientar las nuevas inversiones hacia obras de infraestructura de apoyo a programas productivos, entre otros.

² "La Planeación y el Derecho Económico". Miguel A. Calderón, Armando Delgado López, Daniel Palacios Nava. UNAM. Pags. 230 - 250.



I.2. PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACIÓN. Esfuerzos desde 1930.

Profundizando sobre la planificación en México, ésta apareció vinculada a una muy ambiciosa función: La de impulsar el progreso del desarrollo en las partes más pobres y atrasadas de cada territorio nacional, es decir, como proceso de desarrollo social; y fracasó por distintos motivos como perder de vista los objetivos originales, dejarse influenciar por corrientes capitalistas y no partir del estudio de la historia capitalista del país en cuestión, creo que si es viable y necesaria la planificación en los países subdesarrollados con economías mixtas, pero no enfocándola como instrumento de cuantificación de los bienes territoriales con motivo de saber dónde y que se podría explotar.

El federalismo del estado mexicano, adoptado en el siglo pasado bajo la influencia de los Estados Unidos, no concordaba con la tradición contratista heredada de España, esta contradicción entre estructuras heredadas y cierto formalismo legal trajo consigo la anarquía y la defección de los poderes centrales que a su vez, dieron cabida a formas de gobierno tales como el caudillismo y el caciquismo, en este entonces, faltó una centralización de las decisiones político-administrativas de orden nacional y una descentralización de las mismas a nivel ejecutivo.

La Revolución Mexicana trajo la concentración del poder en el centro y una muy débil descentralización en materia administrativa (lo que dificulta el proceso de planeación), dentro de un federalismo "Sui Generis", que ha contribuido a la estabilidad política del país.

I.2.1. Breve historia de la planeación macroeconómica en México ³

a) Las acciones pioneras. 1910-20

En **1910** la Revolución trae a México un proyecto nacional cuyas características fundamentales son el desarrollo político, económico, social y cultural para el país. Echando raíces, el movimiento revolucionario, en **1917**, crea La constitución, la Ley fundamental de México, cuyos principios incorporan al sistema federal que consiste en que los estados independientes presionen de parte de su soberanía en beneficio de una autoridad superior, la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la no reelección, los derechos individuales y sociales como el trabajo, la educación, la soberanía, la grabación de aranceles y la propiedad de la tierra. En **1918** se crea el consejo nacional de economía.

Es en el periodo de gobierno de los presidentes: F.I. Madero, P. Lascurain, V. Huerta, y V. Carranza en que se plasma México un nuevo orden institucional, una reconstrucción del país, forjándose un estado fuerte, legislativo orientado a preparar el campo a un nuevo tipo de desarrollo.

Permanece y se conserva la estructura económica heredada del Porfiriismo. Si bien con el triunfo de la Revolución los grupos populares logran que algunas de sus demandas se recojan y plasmen en la Constitución de **1917**, en la práctica sus condiciones de vida siguen siendo la misma. Desde la promulgación de la Ley Agraria de **1915** solo se habían repartido 7 millones de hectáreas, aproximadamente.

³ "Planificación Económica a la Mexicana" Arturo Guillén Romo. Editorial Nuestro Tiempo 1971. Pags. 55-57



b) Primer gran inventario nacional 1920-30

Con Alvaro Obregón (1924-28) se hicieron intentos para asimilar experiencias de otros países en materia de desarrollo político, económico y social. En 1924 el programa de Calles crea las instituciones Bancarias: se funda el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, se implementan acciones en obras de carretera, irrigación, salubridad y escuelas, pero la crisis del 26 entorpece las acciones modernizadoras de programa de Calles.

En 1928 surge la ley que crea el consejo nacional económico que canaliza y soluciona las estrategias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales, propiamente dichos es un órgano consultivo. Se forma el partido nacional revolucionario (PNR) el cual diseña un proyecto de desarrollo económico. En 1929 comienza la crisis del sistema capitalista que lleva a dudar de su eficiencia para reconocer y aprovechar los recursos naturales bajo un conjunto coherente de medidas y reglas, 2 años después aparece el primer plan quinquenal de la URSS y a raíz de la gran crisis del 29 comienzan las contradicciones de la política liberal.

c) Primer y Segundo Plan Sexenal 1930-40

Bajo la tutela de Pascual O. Rubio, (1932-34) se crea el 1er. Gobierno Nacional de Planeación que da el marco de referencia legal a la intervención del estado para formar políticas económicas. En este año se crea también la Ley Sobre la Planeación General de la República que establece las bases para la coordinación y dirección de la actividad del sector público y México se convierte en el primer país en el occidente en tener un intento serio de planificación.

La Ley de Planeación es el conjunto de normas y principio básicos conforme a los cuales de llevara a cabo la planeación nacional, entre los sectores involucrados en el proceso de desarrollo: se entiende por tal, al medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de los sectores público, privado y social, sobre el desarrollo social integral del país y el marco que derive de los aspectos constitucionales.

La ley sobre la planeación general de la República fue invocada buscando el crecimiento y desarrollo de México a través de un gran inventario de los bienes nacionales para construir, ordenar y encausar el país, lo que se hizo por medio del "**Plan Nacional de México**" cuyo objetivo principal era conocer el potencial del desarrollo e iniciar la reconstrucción, industrialización y modernización del país, la gran plataforma de esta ley es la constitución básicamente en los artículos 25 (atribuciones del Estado), 26 (Planeación Democrática) y 27 (Soberanía Estatal). Se trataba principalmente de localizar un inventario regionalizado de recursos para planear las obras públicas que requeriría la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional.

El primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos revolucionarios se da en 1934, al elaborarse el **Primer Plan Sexenal** enmarcado en una situación económica mexicana realmente difícil, por un lado los efectos de la depresión de 1929-1933 se dejan sentir con todo su rigor, y por otro lado existe un clima de frustración en los grupos populares, que sienten que los problemas por los que se lanzaron a la lucha armada no han sido resueltos.



Este corre a cargo del presidente **Lázaro Cárdenas**, plan que permitió al estado contar con una plataforma de orientación de los recursos y que comienza el desarrollo agrícola con el reparto agrario, y el apoyo material (crédito) a campesinos, el incremento en la producción, en el nivel de vida, atención a la seguridad jurídica, a la salubridad, a la educación y la infraestructura, y empieza la industrialización del país.

El plan fue inspirado en la política de intervención estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a las crisis económica mundial, constituía un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de **1934**, siguiendo lineamientos señalados por el presidente Calles (**1925-28**) quien aun seguía detentando el poder efectivo en el país.

El plan fue elaborado conjuntamente por los técnicos del gobierno federal y la comisión del programa del Partido Nacional Revolucionario. Dicho plan no contó con la participación del presidente Cárdenas; tampoco contenía un programa financiero ni algún instrumento práctico para su ejecución, México no contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos.

En esta época la labor de los gobiernos se orienta a la realización de cambios institucionales que modifican el papel del Estado en la vida económica, pero no alteran las condiciones materiales que generan pobreza. Al igual que el resto de las economías capitalistas, el Estado mexicano se convierte en el responsable del desarrollo de la infraestructura económica. En ese periodo se inicia la construcción de carreteras y obras de riego y se crean primero el Banco de México poco después varios bancos nacionales de crédito.

El Plan abarca solamente las actividades del sector público y esta dividido en 11 capítulos, relativos a diferentes aspectos de la administración pública. Destacan, por la importancia que se les dan en el texto, la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de los recursos en manos extranjeras, su importancia histórica radica precisamente en que representa la culminación de los deseos de los líderes más radicales del partido, que realiza cambios en la estructura económica del país, mediante la aceleración de la Reforma Agraria, y la definición de objetivos y caminos precisos a la Revolución Mexicana.

Para contribuir a resolver el problema agropecuario se propone continuar y acelerar la distribución de las tierras, mediante los tradicionales métodos de dotación y restitución. Aunque el reparto satisfecerá la necesidad urgente de mejorar la condición de los campesinos, se reconoce que la redención económica y social de los campesinos no se logrará con sólo proveerlos de tierra y aguas para que trabajen, sobre todo una vez que el reparto se haya efectuado en toda su extensión, sino que es indispensable organizar en todos sus aspectos el sector campesino y capacitarlo económicamente para asegurar la mayor producción agrícola.

Otra característica relevante del Plan Sexenal es su marcado nacionalismo, pues se indica que es necesario hacer efectiva la nacionalización del subsuelo mediante la recuperación de los recursos naturales en manos de extranjeros.



El Plan Sexenal no puede considerarse como plan de desarrollo, pues no establece siquiera el ritmo a que debe crecer el producto nacional, se entrelazan una estrategia económica general, metas en algunos renglones y declaraciones propias de un programa de partido.

Aunque no se estableció un organismo público que regulara su cumplimiento, sí fue norma de conducta del presidente Cárdenas el llevarlo adelante y el hacer que los funcionarios públicos actuasen de acuerdo a sus lineamientos y objetivos generales.

El reparto agrario no consistió en la sola entrega de la tierra, sino que fue acompañado, tal como lo señalaba el plan, por la realización de obras de riego y por la concesión de créditos por parte del Estado. Para la concesión de créditos a los ejidatarios se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Al Banco de Crédito Agrícola, se le reserva la tarea de satisfacer las necesidades de crédito de los propietarios privados.

La expropiación petrolera es otro de los actos trascendentales realizados por el general Cárdenas. Ante el conflicto laboral, el 18 de marzo de 1938 se decreta la expropiación que establece que los recursos del subsuelo son propiedad de la nación.

No son los cambios cuantitativos en el producto y la inversión lo más importante en el periodo cardenista sino las transformaciones cualitativas, como el impulso poderoso a la reforma agraria y el reconocimiento tajante de que el desarrollo del país debería basarse en la utilización de recursos nacionales, lo cual no se debió a la presencia fugaz de una burguesía nacional progresista, antiimperialista y visionaria, sino a que el grupo en el poder aceptó y alentó la participación de las organizaciones de trabajadores en las decisiones políticas del país.

Hacia 1939 Cárdenas ordena a la Secretaría de Gobernación que se prepare un **Segundo Plan Sexenal**, cuya estructura fue casi igual a la del primero, con la diferencia de que contiene, además, un capítulo introductorio sustancioso en el que se marcan los objetivos del plan y lo que éste representa como medio para elevar el nivel de vida del pueblo y revalorizar históricamente al mexicano.

Éste plan al igual que el primero, no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza nacional, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social esta basado en: reforma agraria e inversión en infraestructura. Se manifiesta que el gobierno no está capacitado para intervenir directamente en la producción industrial y, por lo tanto, para dirigir centralmente la economía.

No obstante las limitaciones del plan, mucho se hubiera avanzado, si el presidente **Manuel Avila Camacho** lo hubiera respetado, adicionalmente, los ajustes de la economía metropolitana provocados por la segunda guerra mundial son otro factor que influye en el abandono del plan.

La industrialización durante la segunda guerra mundial provoca en toda Latinoamérica la intensificación del proceso de sustitución de importaciones; si el crecimiento económico se logra de manera espontánea por el estímulo recibido de la guerra es natural que al segundo plan se le arrumbe.

**d) Las políticas de impacto territorial aislado. 1940 - 1970**

Durante la campaña presidencial de **Miguel Alemán**, se elabora un programa de gobierno que resume los temas tratados en las conferencias y mesas redondas organizadas en el país por el **PRI** que sustituye al PRM.

El programa se dijo, fue preparado teniendo en cuenta las necesidades que el propio pueblo planteó al candidato durante las agotadoras giras por toda la República. Pero nada nos dice el citado programa respecto a los verdaderos problemas del país, ni de los medios e instrumentos que se usarían para resolverlos, no lo dice porque el documento es un claro ejemplo del comienzo de una época en que lo hueco y lo vacío son parte sustancial de los informes y documentos de gobierno.

En el nuevo régimen prevalece la idea de que el desarrollo económico habrá de producirse con sólo dar facilidades a la inversión privada, nacional y extranjera, y para inducir a los empresarios capitalistas alejar de sus cabezas cualquier temor de expropiación se reforma el artículo 27 constitucional, reforma que consiste en incorporar a la Constitución los límites de tierra que se considera inafectables.

Otra medida para alentar la explotación capitalista del campo es la de acelerar la construcción de obras de riego, geográficamente, el grueso de las obras de riego se concentra en la zona norte, predominando las explotaciones privadas. Y otra forma de enriquecimiento aprovechada por gobernantes y contratistas fueron las obras públicas. La inversión de **1952** es tres veces mayor a la de 1946; para su financiamiento se recurre al crédito externo, instaurando una tendencia que el gobierno mexicano ha seguido desde entonces, consistente en financiar sus inversiones con recursos contratados en el exterior y evadir, así, los problemas que entraña el obtener esos recursos de los grupos de altos ingresos.

Y como consecuencia de la necesidad de conseguir préstamos en el extranjero, el Banco de México elabora un programa de inversiones que es en realidad una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión, globales y sectoriales, considerando una relación capital - producto dada, y bajo el supuesto que mantuvieran la misma tasa de crecimiento del producto nacional.

Dicho programa se elabora debido a la solicitud de un préstamo (que no fue concedido) al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: BANCO MUNDIAL; es decir, no surge por iniciativa del gobierno mexicano, si no que el BIRF, exige, como una de las condiciones para otorgar el crédito, que se le presente un programa de los proyectos que piensa realizar.

Al llegar **Ruiz Cortines** al poder las finanzas públicas se encuentran en situación difícil, por lo que en **1953** se crea un organismo encargado de controlar la inversión pública: el Comité de Inversiones (aunque el primer organismo controlador de inversión pública fue creado por Miguel Alemán y se llamó Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda sin embargo, no hay registro alguno de logros realizados por ésta) integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la entonces Secretaría de Economía.



En **1954 Ruiz Cortines** decide modificar su funcionamiento al crear en sustitución la Comisión de Inversiones, como un grupo que debería informar directamente al presidente de la República, ésta comisión debía evaluar los proyectos del gobierno federal y preparar un programa general de inversiones.

El mecanismo utilizado para cumplir sus objetivos fue: que las dependencias del gobierno federal, incluidas las empresas descentralizadas y las de participación estatal, presentaban sus proyectos particulares de inversión, la **Secretaría de Hacienda** les proporcionaba información acerca del volumen de fondos disponibles para inversión. Y las empresas descentralizadas y de participación estatal tenían la obligación de entregar sus estados financieros.

Según esto, el primer paso era distribuir los recursos disponibles para inversión entre los proyectos ya iniciados que se consideraba indispensable concluir, después se evaluaban uno a uno los proyectos nuevos, considerando como criterio fundamental el grado de autoliquidación del proyecto. Posteriormente se elaboraba un programa consolidado de inversiones que era presentado al presidente de la República, quien después de discutirlo e introducir los cambios pertinentes se encargaba de aprobarlo. Autorizado el programa, la Secretaría de Hacienda tenía instrucciones de proporcionar los fondos, sólo para aquellos proyectos incluidos en el programa.

La comisión fue un instrumento adecuado para imponer cierto orden de preferencia en las inversiones públicas, para lograr la coordinación de dependencias acostumbradas a hacer sus inversiones de manera autónoma y con base en criterios diferentes.

La Comisión de Inversiones con todo lo positiva que resultó su creación, se desvuelve, por desgracia, en el marco de una política económica y social encaminada a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior y eludir cualquier cambio en la estructura económica.

En **1947** se crea la ley para el control de órganos y empresas paraestatales de la administración pública federal. Es en este periodo cuando el gobierno, es considerado como el gran gendarme de la economía para marcar el equilibrio, y absorber toda la inversión necesaria para el desarrollo del país, así que su gran instrumento es la planeación.

Con **Adolfo López Mateos (1958-64)** comienza un proceso de distribución de la riqueza, tratando de superar el desequilibrio extremo de la economía, a través de la diversificación del aparato productivo y luchando contra la expansión demográfica, la concentración del ingreso y el acentuado proceso inflacionario. Se hacen, en este periodo, las reformas jurídicas administrativas para la planeación, creando la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, y la Secretaría de la Presidencia encargadas de elaborar el **Plan General de Gasto Público**, proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades, así como planea, coordinar y vigilar la inversión pública.

En **1961** el canciller mexicano Manuel Tello asiste a la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, para formalizar, la Alianza para el Progreso, programa mediante el cual Estados Unidos ofrece a América Latina una revolución "pacífica" a diferencia de la revolución "con sangre" representada por Cuba, el único régimen latinoamericano verdaderamente izquierdista y transformador.



El gobierno de Kennedy ofrece entregar ayuda por una cantidad que no sería menor de 20 mil millones de dólares, la ayuda a cada país estaría condicionada a la realización de las reformas propuestas en la Carta de Punta del Este y a la preparación de Planes de Desarrollo de Acción Inmediata.

En agosto de **1961**, apenas unas semanas después de promulgada la Alianza, se publica en el Diario Oficial un "Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País". Meses más tarde en marzo de **1962**, se decide crear la **Comisión Intersecretarial**, grupo integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyo objetivo principal es preparar planes generales de desarrollo; y su primer trabajo consiste en preparar un **Plan de Acción Inmediata para el periodo 1962 - 1964**. La urgencia por planificar se manifiesta en el texto del plan:

"En los términos de la Carta de Punta del Este, el Plan de Acción Inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los fondos financieros previstos en el programa denominado Alianza para el Progreso". [PLAN DE ACCION INMEDIATA. Gobierno de México. 1962].⁴

La Comisión Intersecretarial termina su preparación en junio de **1962**, en septiembre se entrega a comité, y éste después de varias visitas a México para ampliar datos y de una sesuda e interminable revisión entrega en agosto de **1964** un voluminoso informe con los resultados de su evaluación.

El Plan de Acción Inmediata (**1962 - 1964**) que suponía una inversión de 80 mil millones de pesos y un aumento de 5% anual en el producto bruto interno, más que una medida de planeación, fue un programa de inversiones gubernamentales y de la iniciativa privada, que aportaría 50% del total de recursos.

El **Plan de Desarrollo Económico y Social** corre a cargo del gobierno de **Gustavo Díaz Ordaz (1964-70)** y sus objetivos principales eran: la distribución más equitativa del ingreso, calcular el monto y estructura del financiamiento del gasto y de la inversión nacional, estructurar la inversión privada, alcanzar mayor influencia de recursos, fomentar el ahorro interno y alcanzar un crecimiento del 5% al 6.5% estabilidad de precios, tipo de cambio fijo estable, libre convertibilidad, elevada participación de los recursos internos, aumentos significativo en la productividad de aumento significativo en la productividad de los factores de producción; los problemas en ese momento (como ahora también) eran el rezago en el sector agropecuario con respecto a la expansión industrial, insuficiencia en los ingresos públicos, desequilibrio en el sector externo, bajo desarrollo del sector agropecuario, fortalecimiento del mercado interno.

Éste fue otro intrascendente plan cocinado por la **Comisión Intersecretarial** y por diferentes dependencias de la Secretaría de la Presidencia y representa la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados con el Plan de Acción Inmediata, y es tan ocioso en sus metas como éste, la gran diferencia radica en que las proyecciones de las actividades del sector público están apoyadas en proyectos concretos.

⁴ Idem pags. 57 - 83



Por medio de préstamos solicitados a la banca privada, el Estado financia una parte importante de su programa de inversiones. Fuera del primer Plan Sexenal, ninguno de los panfletos que con el nombre de **planes** se prepararon con posterioridad tuvo mayor repercusión en la vida económica, social y política del país. La misma ineficacia es aplicable a los "planes de desarrollo" elaborados por el resto de los países latinoamericanos dentro del contexto de la Alianza para el Progreso.

e) Las políticas urbano regionales dentro de la estrategia económica nacional. **1970-76**

Con el presidente **Luis Echeverría (1970-76)** el contexto internacional era oficial, existía en el mundo una política proteccionista en México bajaron las exportaciones, aumentaron los precios de las importaciones pero siguió incrementándose la deuda externa, se da una nueva administración que consta en dotar de instrumentos a la administración, por ejemplo, se crea el CONACYT, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la **Comisión Nacional Tripartita** (gobierno, obreros y empresarios); y se crean las comisiones de la industria azucarera, la industria siderúrgica, la industria de energéticos y la industria textil.

En **1975** el Partido Revolucionario Institucional elaboró el **Plan de Gobierno** que sistematizó las fases políticas del proceso de planeación y articuló las demandas populares; como logros se cuentan haber dado los primeros pasos para la conformación de un sistema nacional de planeación; como insuficiencias se cuentan la falta de una clara obligatoriedad del plan para los sectores de la administración pública federal por que no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación, dificultando el cumplimiento del plan global de desarrollo por las divergencias entre el presupuesto estimado y el realizado, y ante una creciente insuficiencia en los ingresos propios, además la integración del plan global en fecha posterior a la publicación en las políticas sectoriales; en general, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en decisiones de gasto y en acciones ubicadas en el tiempo y en el espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas.⁵

El proceso de planeación se concibe conformado por 4 etapas con un orden metodológico: **FORMACIÓN** (la cual cuenta con sensibles carencias sobre las perspectivas que se tienen acerca de la problemática nacional), **INSTRUMENTACIÓN** (donde estamos aún con más problemas), **CONTROL** (viciada por la corrupción), y **EVALUACIÓN**, en donde su cabal cumplimiento asegurará la vinculación entre el mediano y el corto plazo.

f) La planeación urbano-regional institucionalizada (**1977-88**)

Cuando toma la presidencia **José López Portillo (1976-82)** es presentando un plan por parte del Partido Revolucionario, se crean nuevas secretarías y departamentos como la SHCP, la Sec. de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional (encargada en acelerar el crecimiento del Producto Nacional y favorecer la creación de empleos) se creó también la Sec. de Programación y Presupuesto (encargada de la planeación y previsión del gasto público) y en este periodo se crean los siguientes planes y programas:

⁵ Idem pags. 83 - 99



- ✓ **Plan Nacional de Desarrollo Industrial** (encargado de mejorar la coordinación del sector estatal, privado y social),
- ✓ **Programa Nacional de Empleo** (basado en el art. 123),
- ✓ **Programa Nacional de Educación**,
- ✓ **Programa Nacional de Energía y**
- ✓ **Plan del Sector Comercio.**

En el periodo de **Miguel de la Madrid (1982-88)** México experimenta de nuevo una crisis basada en inflación, desempleo, alto déficit público, alta tasa de interés y elevada deuda externa; la base de la planeación en este periodo es la consulta popular que es plasmada en el "**Plan básico de Gobierno 82-88**" el cual es base del plan nacional de desarrollo, el cual busca entre otras cosas:

- Cambiar a la sociedad en forma ordenada y racional; Consolidar la independencia de la nación; Fortalecer las instituciones democráticas; Vencer la crisis; Recuperar la capacidad de crecimiento y fomentar cambios cualitativos en la estructura económica, política y social.

Para lo cual serian necesarias las siguientes medidas:

- A).- Austeridad y disciplina el gasto público.
- B).- Moderación de subsidios y salarios.
- C).- Fomento del ahorro.
- D).- Nuevos esquemas cambiarios y de comercio exterior.
- E).- Reducción de la inflación.
- F).- Restablecer el flujo de recursos externos.
- G).- Evitar el deterioro del empleo y del aparato productivo.

La promulgación de la Ley de Planeación (1983) no significo abordar la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que coexisten dos regimenes legales aplicables a la planeación urbana, lo que trae dos problemas: la propiedad del suelo urbano (donde el régimen jurídico de la planeación urbana se contrapone con el orden legal de la Ley de Reforma Agraria) y la distribución o división de competencias entre niveles de gobierno para el ejercicio de la planeación.

El **Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV)** fue presentado en **1984** por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y coincide con las políticas económicas neoliberales y la estrategia monetaria del gobierno de Miguel De la Madrid: "Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios".

Este programa es el resultado del **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988** y es el que habla de un "nacionalismo revolucionario" que pugna por crear las condiciones de libertad y democracia, pero también de la solidaridad, el derecho y la negociación internacional como expresión de la soberanía para salir al encuentro solidario con los demás pueblos. Justificando de esta manera el servilismo que desde entonces tienen nuestros gobernantes; y habla también de la **descentralización de la vida nacional** como forma de reorientar geográficamente la distribución de



las actividades productivas, del bienestar social y de la población como el proceso obligatorio de la fase superior del capitalismo: el imperialismo

En 1983 De la Madrid aprobó el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la región centro, con carácter de programa regional el cual no fue producto de una deliberación y aprobación conjunta de los 3 niveles de gobierno.

Para 1984 la estrategia era impulsar las ciudades medias (comprendidas como un centro de población de cien mil a un millón de habitantes) como centros alternativos con 3 mecanismos de impulso: Industrial (22 ciudades identificadas), Apoyo agropecuario (20 ciudades) e Impulso ala actividad turística (18 ciudades).⁶

Se comenzaron, también a utilizar mecanismos de coordinación con los estados municipios, en especial a los procesos de descentralización, de la planeación y gestión financiera, de los proyectos de inversión y descentralización administrativa tratando de reducir los costos de la urbanización.

Aunque si la finalidad es abatir costos y disminuir la carga de población en las ciudades, por lo menos a corto plazo no es muy viable hacerlo descentralizando, ya que entre otras cosas, se tendría que equipar fuertemente las llamadas ciudades medias, lo que implica altísimos costos, puesto que la población que habita en las grandes ciudades demandaría por lo menos la dotación de los servicios a los que estaba acostumbrada.

g) La planeación actual (1988-99)

Miguel de la Madrid acepta las recomendaciones del F.M.I. que constan en reducir el déficit del sector público, alzar los precios de combustible y de servicios y reducir la inflación, además de promover la apertura al libre mercado. El resultado de estos convenios fue firmar tiempo después el pacto de solidaridad económica.

Es plenamente la antesala de la globalización entendida hasta ese momento como "apertura comercial" y comienza el capital monopolista a ejercer su influencia en la planificación siendo ésta ahora sólo de los grandes conglomerados.

Lo más relevante del periodo de Miguel De la Madrid, es la modificación constitucional que comienza a sembrar las condiciones necesarias para el cambio en que ya se había comprometido al país internacionalmente. Se da paso ahora a la Política Neoliberal que girará alrededor del mercado de factores, de insumos e inmobiliario.

Carlos Salinas de Gortari (1988-94) implanta en el **Plan Nacional de Desarrollo** tesis neoliberales como: el modelo económico de liberalismo social basado en la reducción de la participación estatal, en la desincorporación y privatización de empresas, incrementar el PIB a través de inversión extranjera, reducir la inflación a un dígito y con esto y la tesis de finanzas sanas del sector público se habla del milagro mexicano, pero, como efectos negativos encontramos que la deuda externa jamás se redujo ni siquiera llego a establecerse, se creo un alto grado de dependencia del exterior, se acentuó la injusta distribución del ingreso y de la riqueza, pues la cifra

⁶ "Dimensión Macroeconómica de las Metrópolis en México" Gustavo Garza. El Colegio de México Pags. 29-30.



de pobres llega a 40 millones, las tasas de desempleo anual se incrementan y hay un retraso de una depreciación de la moneda y una tremenda crisis económica de fin de sexenio.

El **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000** presume que para su elaboración se llevo a cabo una consulta nacional, popular y democrática organizada a través de 97 foros de 516 eventos en los que se presentaron mas de 12 mil ponencias, recibiendo más de 300 000 aportaciones de la población en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.⁷

Éste plantea cinco cuestiones a desarrollar:

- 1) Soberanía
- 2) Una educación de derecho y un país de leyes.
- 3) Desarrollo democrático
- 4) Desarrollo social y
- 5) Crecimiento económico

I.3. PLANEACIÓN A NIVEL ESTATAL

I.3.1. En las Entidades Federativas

Las primera experiencias de **Planeación en el orden Estatal** se realizaron durante la década de los sesenta. Destacan por su importancia los siguientes esfuerzos: El Plan de Desarrollo Industrial de Sonora 1961 – 1970; el Programa Integral de Guanajuato 1967 – 1973, y los Programas de Desarrollo de Jalisco, Baja California, Tabasco, Oaxaca y del entonces Territorio de Baja California Sur. Con el fin de promover el desarrollo de las entidades federativas mediante la organización de las actividades que realizaban las dependencias federales en los estados, fueron creados entre **1971 y 1975**, los **Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES)** correspondientes a cada entidad.

En **1981** los COPRODES se transformaron en **Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADEG)**, y quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales para establecer relaciones de coordinación con las dependencias y entidades federales. En el seno de estas entidades se llevo a cabo un proceso de actualización de los Planes de Desarrollo durante los años **1981 y 1982**.⁸

La normatividad estatal para la ordenación de las ciudades, tiene cuando menos dos grandes vertientes:

1. La relativa al proceso de desarrollo de la entidad federativa y de cada municipio, por medio de la Ley de Planeación del Estado de México.
2. Y la orientada específicamente al desarrollo urbano por medio de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Ambas coinciden en la necesidad de institucionalizar los procesos de planeación conducidos por el estado, con la mayor participación posible de los sectores sociales.

⁷ PND Poder Ejecutivo Federal. Secretaria de Planeación y Presupuesto. P25

⁸ "Sistema Estatal de Planeación Democrática" COPLADEG Gobierno del Estado de Guerrero (Resumen)



I.3.2. En el Estado

El establecimiento del Comité Promotor de Desarrollo Económico de cada estado, instaurado a mediados de la década de los setenta, permitió iniciar el estudio de los problemas socioeconómicos de cada entidad, impulsar la realización de diversas actividades para el desarrollo del Estado que culminó con la elaboración de un programa de inversiones a mediano plazo y propiciar la creación de algunas bases organizativas, útiles en la posterior integración de un Sistema Nacional de Planeación.

I.3.3. Ámbito Normativo de la Planeación del Desarrollo a Nivel Estatal.

En el estado de México las acciones de planeación se sustentan en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley de Planeación del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y en la Ley Orgánica Municipal. La Constitución Política del Estado, en su capítulo III, en el artículo 89, fracción XIV, establece como obligaciones del gobernador:

Planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas a desarrollar.

Por su parte, la Ley de Planeación Estatal establece las categorías jurídico – políticas que normarán lo relativo a la conducción del estado y su desarrollo en coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, entre las dependencias y organismos de la administración pública estatal y con la sociedad. En su artículo 3 se establece que la planeación estatal será permanente y su ejercicio tendrá por objeto:

Lograr el equilibrio económico de la población, poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida y en la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones del estado y entre los núcleos urbanos y rurales (fracción III); y, hacer congruentes los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal (fracción IV).

Asimismo, la ley establece que la planeación estatal se debe articular en un **Sistema de Planeación Democrática** que señale objetivos y prioridades; el documento normativo relativo a la planeación estatal es el **Plan de Desarrollo del Estado de México**, que debe cumplir con bases de obligatoriedad en tiempos y modos desde su elaboración hasta su ejecución; en el Artículo 10 del segundo capítulo se señalan las atribuciones de la Secretaría de Finanzas y Planeación como responsable de coordinar las acciones en el proceso de planeación del desarrollo.

Por otro lado, en su Artículo 12, fracciones II,III,IV,V y VI, se destacan las facultades y obligaciones que esta ley otorga al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la planeación, y las bases con las cuales cada dependencia de este poder elaborará sus propios programas sectoriales de desarrollo.



Finalmente, en los artículos 19 al 25 del tercer capítulo, se establecen los lineamientos que se deben cumplir para la elaboración, programación y ejecución de programas. La Ley Orgánica de la Administración Pública, por su parte, regula la organización y funcionamiento de la administración pública central y de los organismos auxiliares del estado. El Artículo 24, fracción XIX, establece que es competencia de la Secretaría de Finanzas y Planeación:

Elaborar con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, el Plan Estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado.

Por otra parte, la fracción XX del mismo artículo faculta a dicha secretaría para:

Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la Administración Pública Federal, y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los recursos sociales y privado.⁹

1.3.4. Planeación Estatal y Municipal

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como principios básicos, coadyuvar al desarrollo independiente de México en lo social, económico, político y cultural; desarrollar la democracia, la libertad y la justicia social e individual en el ámbito del territorio de la entidad; tender hacia la conformación de una sociedad igualitaria, en un régimen de economía mixta y rectoría del Estado.

Bajo ese marco de principios generales, se pretende: lograr el desarrollo integral y equilibrado de la entidad, elevar los niveles de bienestar social; garantizar la vigencia plena de nuestro régimen de derecho; robustecer las atribuciones del municipio para que alcance su plena autonomía, política y económica, y sentar bases firmes que conlleven un cambio estructural.

El **Sistema Estatal de Planeación Democrática**, establece relaciones de coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal y federal que inciden en la Entidad, así como entre éstas y los ayuntamientos, a través del Convenio Unico de Desarrollo y de Coordinación Estado-Municipio. Propicia además la participación de los sectores social y privado en el proceso de planeación, dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo de cada entidad y los COPLADEM.

En el marco de la Ley Federal de Planeación la Federación y los Gobiernos Estatal y Municipales podrán convenir:

- ⇒ Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de las tres órdenes de gobierno, para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal.
- ⇒ Los lineamientos metodológicos para realizar las actividades de la planeación en el ámbito jurisdiccional correspondiente.

⁹ "Sistema Nacional de Planeación Democrática" Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto 1982 Pags 81- 86.



- ⇒ Recursos para la ejecución de las acciones a realizar en el Estado considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos interesados; así como, su seguimiento, control y evaluación.
- ⇒ Contribuir a la elaboración de los Programas estratégicos Regionales, conforme a la caracterización del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a la Ley Federal de Planeación.¹⁰

El proceso de **Planeación del Desarrollo Municipal** es normado básicamente por la Ley de Planeación del Estado de México y por la Ley Orgánica Municipal. Los lineamientos para la conformación del Sistema de Planeación Democrática están dados en la primera, en sus artículos 4º, 34, 35 y 36, en los que se proporcionan elementos para la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo municipal. El Artículo 34 establece que los ayuntamientos del estado elaborarán y aprobarán su plan de desarrollo municipal para el periodo correspondiente, que será presentado ante el poder legislativo para su examen y opinión.

Esta misma ley establece la obligatoriedad de los ayuntamientos de enviar al ejecutivo del estado, los planes y programas municipales para su coordinación con los de carácter estatal. La ley Orgánica Municipal en su Artículo 7º señala que: los municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formularán planes y programas. Asimismo, en el Artículo 31, fracción XXI, se establece que los municipios formularán, aprobarán y ejecutarán planes y programas donde sustentarán el desarrollo municipal.

La planeación de los municipios se apoya en los artículos 8º al 16 de la misma ley, que en términos generales especifica el contenido, forma, elaboración, integración, aprobación, ejecución y presentación del plan de desarrollo municipal. En los artículos 61 al 64, se definen las facultades y formas de integrar las comisiones de planificación y desarrollo de los municipios.

Adicionalmente existen disposiciones legales por medio de las cuales la legislatura del estado aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas en relación con el plan de desarrollo municipal y sus programas.

I.3.5. ÁMBITO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN SOCIOESPACIAL

En 1960, se creó la Ley de Cooperación para Obras Públicas, debiendo pasar quince años para que en 1975, como parte de la incorporación de México a la preocupación internacional por los asentamientos humanos, se promulgara la **Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo**, que representa el primer esfuerzo por realizar un proceso de planeación urbana integral.

La **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México** es producto del proceso político de más de 50 años, en el que lentamente se ha ido asumiendo la necesidad de prever y ordenar los espacios urbanos de la entidad: en 1942 se publicó la primera **Ley de Planificación del Estado**; posteriormente, la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas se promulgó en 1951; en 1958 y como producto del acelerado proceso de urbanización y de la promoción estatal al mismo, se promulgó la Ley de Fraccionamientos y, un año después, su reglamento.¹¹

¹⁰ Idem Pags. 86 - 96.

¹¹ "Normatividad Urbanística en las principales metrópolis de México" Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez. El Colegio de México 1989 pags. 88 - 108



Corresponde a la **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México** fijar las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos, estableciendo las bases conforme a las cuales del estado y los municipios ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de área y predios.

Existen disposiciones legales de impacto territorial en materia de protección del ambiente establecidas en la Ley de Protección del Ambiente del Estado de México y que se consideran de aplicación obligatoria.

En 1977 se publica la **Ley de Desarrollo Urbano** y dos años más tarde, el Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio, culminando el proceso con la primera **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México**. En 1983, la cual fue actualizada y modernizada en 1993, manteniendo su vigencia hasta hoy.

Forman parte de la normatividad urbanística los Planes de Desarrollo Urbano Estatal, Planes de Centros de Población Estratégicos, además de Planes de Desarrollo a nivel Estatal y Municipal, cuya influencia en el desarrollo territorial es menor.

No obstante, sólo desde los inicios de la administración gubernamental de 1993 – 1999, tanto el **Plan de Desarrollo del Estado de México**, como los 121 Planes Municipales de Desarrollo, incluyen de manera relevante una concepción territorial y propuestas de desarrollo territorializadas.

Existen además los **Planes Municipales de Desarrollo Urbano** que en el futuro deberán ser fusionados con los municipales de desarrollo, ya que estos últimos tienen mayor jerarquía política y por ello, a diferencia de los primeros, han sido sistemáticamente realizados por cada ayuntamiento que inicia funciones, por lo que están vinculados con el proceso de obtención de recursos para el desarrollo y con la evaluación.

La Ley de Asentamientos Humanos, dentro del esquema de planeación física de las ciudades, aporta el concepto de **Plan Regional Metropolitano**, que se orienta, de acuerdo con el Artículo 24 de este ordenamiento, a alcanzar el siguiente objetivo:

Establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral, en el cual la estructura vial, los grandes usos de suelo y las zonas concentradoras de servicios, estén previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conformen el sistema, con relación a la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios. (Gobierno del Estado de México, 1993b:46)

Según el propio artículo, estos planes deberán contener como mínimo, lo siguiente:

- I. Las bases de congruencia con la planeación estatal.
- II. La identificación de los problemas urbanos y ambientales de la región, como consecuencia del análisis de:
 - a) Las características, la calidad del medio natural y la aptitud de los suelos.
 - b) La distribución de los habitantes y la dinámica socioeconómica de los asentamientos humanos.



- c) Las relaciones de interdependencia entre los centros de población y de las conurbaciones existentes o previsibles.
 - d) Los usos de suelo, densidades y organización general de los centros de población.
 - e) La infraestructura y las vialidades principales, así como los servicios públicos de cobertura regional.
 - f) La tendencia de la problemática ambiental y urbano regional.
- III. La definición de los objetivos generales para el ordenamiento regional y de los centros de población.
- IV. El señalamiento de las estrategias, políticas y lineamientos de acción para:
- a) Efectuar el ordenamiento territorial de la población y sus actividades.
 - b) Conformar la estructura urbana general deseable para los centros de población
 - c) Integrar las reservas territoriales para el crecimiento de los centros de población.
 - d) Construir, mejorar y ampliar la infraestructura y el sistema de comunicaciones, así como de servicios públicos de cobertura regional.
 - e) Conservar, restaurar y proteger las áreas agropecuarias, forestales, turísticas y los recursos hidrológicos que cumplan funciones ecológicas y de preservación del entorno de los centros de población.
- V. La zonificación primaria de áreas urbanizables y no urbanizables y los límites de los centros de población de la región metropolitana.
- VI. La zonificación general de usos del suelo y la localización de los destinos para equipamiento o infraestructura de nivel regional.

Los planes regionales metropolitanos son elaborados por el Poder Ejecutivo del Estado por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tomando en cuenta la opinión del Comité Estatal de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Ecología, de los Ayuntamientos y de la sociedad, a través de consultas. El plan es remitido al gobernador del estado para que apruebe el proyecto y lo envíe a la legislatura local, que tiene la facultad de aprobarlo.

La planeación municipal tiene los siguientes propósitos:

- ⇒ Integrar a los municipios al proceso de planeación de la entidad y el país con respecto a su autonomía y con base en las atribuciones del municipio que en materia de planeación establece el artículo 115 constitucional.
- ⇒ Captar las demandas de la población municipal y su participación en el proceso de la planeación, para que sean satisfechas progresivamente y de una manera organizada.
- ⇒ Fortalecer técnica, financiera y administrativamente a los municipios sobre todo aquello que no disponen de las condiciones necesarias para llevar a cabo su propia planeación, coordinadamente con los sistemas nacional y estatal de planeación democrática.
- ⇒ Integrar al desarrollo regional planificado a los municipios.
- ⇒ Elevar la capacidad de negociación de los habitantes de los municipios y de sus autoridades, ante las acciones que en su jurisdicción lleve a cabo los gobiernos estatal y federal y;
- ⇒ Fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno municipal, frente a las demandas de su propia población.¹²

¹² Idem 120



I.3.6. COMPONENTES Y ETAPAS DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

El Sistema Estatal de Planeación Democrática constituye el medio para realizar en forma ordenada y congruente, todas las actividades tendientes a lograr un desarrollo equilibrado entre sectores y regiones en la entidad y se define como el conjunto de relaciones funcionales articuladas que establecen las dependencias y entidades del sector público estatal entre sí, con las dependencias y entidades de la administración pública federal, para la consecución de los objetivos y metas de desarrollo definidas.

El Sistema Nacional de Planeación para su operación se apoya en una estructura administrativa y social, representada por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como los organismos de los sectores social y privado; siendo las instancias de participación el **Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal**, como órganos propios de los ayuntamientos; dentro del sistema se llevan a cabo actividades específicas que integran un proceso de planeación, formado por cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, a ellos se agregan, las demandas sociales expresadas en los Foros de Consulta Popular, en las **campañas electorales** y en los Foros de Consulta del COPLADE a través de sus organismos; y una infraestructura de apoyo constituida por un subsistema de Capacitación de Recursos Humanos de Investigación para la Planeación y una Unidad Estatal de Proyectos.

La participación en las etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática se manifiesta de cuatro formas diversas: obligatoria, coordinada, concertada e inducida.

La **participación obligatoria** comprende el conjunto de acciones que están a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas del sistema.

Los instrumentos más importantes de esta forma de participación son: la elaboración de programas, los presupuestos de cada dependencia o entidad, el presupuesto del Gobierno Estatal y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí. Deben añadirse, los programas operativos sectoriales y las disposiciones administrativas y jurídicas, así como los distintos reglamentos de las secretarías y entidades, que se irán revisando para la consolidación del **SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SEPD)**. La coordinación se establece en las acciones que en materia de planeación lleva a cabo el Gobierno de Estado con las dependencias y entidades de la administración pública federal y los municipios, para hacer compatibles tareas que les son comunes.

Esta forma de participación se fundamenta en los artículos 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se estipula que la federación y los estados pueden convenir que éstos asuman conforme a la ley, la ejecución y operación de obras y prestaciones de servicios de competencia federal, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, los gobiernos de las entidades están facultados para celebrar este tipo de convenios, con los municipios.



La coordinación entre los tres órdenes de gobierno es materia del **Convenio Unico de Desarrollo** y de los de coordinación Estado-Municipio, que constituyen los instrumentos jurídicos, administrativos programáticos y financieros, en los cuales se apoyan las acciones referidas.

La **concertación** se refiere a las acciones de los planes del Estado y los programas de mediano plazo, que son objeto de convenios con los particulares o grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos de dichos planes y programas.

La **inducción** es la aplicación de los instrumentos y acciones de carácter económico, social, normativo y administrativo utilizado por los gobiernos federal y estatal para orientar determinados comportamientos en los sectores social y privado, con el objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en los planes y programas. Entre los instrumentos empleados para la inducción se incluyen las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

La legislación, los planes y los programas de la entidad, deben hacer explícitos los objetivos de la inducción y los instrumentos empleados para el fomento de la participación en ellos, de los sectores social y privado, a efecto de establecer un control en el uso de los instrumentos.

Los productos del Sistema Estatal de Planeación Democrática son: El **Plan Estatal de Desarrollo**, los **Programas de mediano plazo sectoriales, regionales y especiales, planes municipales** y los **programas operativos anuales, reportes de seguimiento y evaluación de programas y proyectos** del Plan Estatal de Desarrollo y del propio Sistema Estatal de Planeación Democrática.¹³

I.4. PLANEACIÓN A NIVEL MUNICIPAL

Hacia finales del siglo XX México adquirió un perfil predominantemente urbano, aunque continúan persistiendo los problemas ancestrales del sector rural tradicional. Con la multiplicación del número de ciudades y una creciente concentración de las actividades económicas y de la población en cerca de tres decenas de urbes con un carácter marcadamente metropolitano, surge una compleja problemática urbana.

Ésta implica la emergencia de elevados niveles de desempleo y subempleo, una creciente inseguridad pública, carencia de viviendas, deterioro de los ecosistemas, déficit en los servicios de recolección de basura, transporte y vigilancia, así como en la infraestructura y equipamiento de áreas verdes, escuelas, clínicas y hospitales, vialidad, dotación de agua y alumbrado público, entre los principales aspectos.

Las ciudades no son únicamente una extensa maraña de problemas, pues constituyen paralelamente colosales escenarios donde se acumula el capital y la fuerza de trabajo para la realización de un complejo proceso de producción, distribución y consumo de mercancía. Las 125 ciudades principales de México del total de 309 que conforman el sistema urbano nacional en 1990, concentran 73% del producto interno bruto total nacional, 79% del manufacturero, 81% del comercial y 82% del valor de los servicios.

¹³ "Sistema Nacional de Planeación Democrática" Obra citada p.39 -50



Desde el punto de vista demográfico absorben a 55% de la población del país. Únicamente las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Puebla, Guadalajara, Monterrey y Toluca producen 51% de la Industria, 48% del Comercio y 55% de los Servicios Nacionales.

El tipo de intervención de los gobiernos federal, estatal y municipal en estas cinco ciudades en particular, y en 125 ciudades más importantes en general, marcará el éxito o fracaso de inserción de México dentro del proceso de globalización de la economía.

Para que el país alcance niveles de competitividad mundial requiere que sus metrópolis perfeccionen los órganos de gestión para promover exitosamente el aparato productivo, así como para cubrir los rezagos de infraestructura, equipamiento y servicios necesarios para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo.

La problemática urbanística dual que emerge del acelerado proceso de urbanización del país durante la segunda mitad del siglo XX, explica que desde mediados de los años setenta el Estado mexicano ha tenido que intervenir de manera creciente en la legislación y **en la planeación** territorial del país.

Un grave problema es la contradicción que ha surgido entre la legislación federal y la local en materia de desarrollo urbano. La problemática se deriva de que desde su reforma en **1983**, el texto del **Artículo 115 Constitucional** otorga a los ayuntamientos una serie de atribuciones relativas a la planeación y el control del desarrollo urbano de los centros de población; existen además problemas de interpretación constitucional para determinar la relación jerárquica entre las leyes federales y las estatales en la materia.¹⁴

Aunque el sistema de planeación urbana que establece la Ley General de Asentamientos Humanos perdió fuerza y prestigio en la administración, los planes de desarrollo urbano locales, derivados de la mencionada ley, tendieron a consolidarse en la gestión estatal y municipal en algunas ciudades.

En **1976** se estableció por primera vez en nuestro país un sistema nacional de planeación urbana. A través de una serie de adiciones y reformas a los artículos 27, 73 (fracción XXIX-c) y 115 constitucionales, y de la expedición de la Ley Gral. de Asentamientos Humanos, se establecieron las bases sobre las cuales debía ajustarse la planeación de los centros urbanos en todo el territorio nacional.

En **1977** los congresos locales expidieron sus respectivas leyes estatales de desarrollo urbano, en las cuales se define con mayor precisión los diversos aspectos de los procesos de planeación. En **1983** se define a favor de los municipios una serie de atribuciones que tradicionalmente habían sido otorgadas a los gobiernos de los estados por la legislación urbanística local.

¹⁴ *Planeación Urbana y Reforma Municipal. Antonio Azuela. COLMEX Pags 53 - 74



Aunque la reforma se presentó como una iniciativa descentralizadora, en realidad no significó la renuncia de facultades o recursos por parte del gobierno federal a favor de los locales, sino una reducción de las facultades de estos a favor de los ayuntamientos; En 1984 se publican las reformas y adiciones a la LGAH aprobadas que incluyen:

- ✓ Las facultades para que el ayuntamiento pueda expedir los planes de desarrollo urbano municipal y también expedir normas generales relativas al aprovechamiento del territorio, aplicables aun centro de población en su conjunto o a alguna de las áreas que los componen (normas tales como las comprendidas en los planes de desarrollo urbano y en las declaratorias de usos, destinos y reservas).
- ✓ Las atribuciones que se refieren a actos de control sobre acciones particulares de desarrollo urbano (tales como expedición de licencias de construcción, fraccionamientos, etc entendido ahora como "zonificación").

El único caso en que los ayuntamientos no serían los titulares únicos de las facultades de expedir planes de desarrollo urbano municipal y declaratorias sería el de las zonas conurbadas (fracción VI del Art. 115), es decir en los centros de población que rebasen o tiendan a rebasar los límites territoriales de un municipio, los ayuntamientos involucrados estarían obligados a compartir el ejercicio de la planeación con las zonas municipales vecinas y con las estatales.

La formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano es un acto normativo de gran importancia para el desarrollo económico y social de los centros de población, pues incorporan decisiones estratégicas sobre la dinámica futura de los procesos urbanos y, sobre todo, normas sobre el aprovechamiento del territorio urbano y suburbano de la localidad respectiva.

Por lo que se refiere a la formulación de los planes que incluye aspectos importantes como la participación de la comunidad en la definición del contenido, estaba reglamentado por un ordenamiento jurídico que se encontraba parcialmente derogado, casi siempre se prevé la participación de los gobiernos estatales mediante "dictámenes de congruencia", es decir los planes no podían ser legalmente aprobados sin haber sido revisados por el gobierno estatal. Si no llegan a un acuerdo en cuanto al contenido, no hay estipulado nada al respecto.

Un primer problema consiste en determinar si las facultades que otorga la Constitución a las autoridades municipales les corresponden a éstas en forma exclusiva, ya que la intervención de la autoridad municipal es necesaria pero no suficiente, pues no pueden actuar de manera unilateral en materia de planeación es en los centros conurbados.

En el espacio público local, **la planeación** se va convirtiendo en un tema en el cual se expresan diferentes concepciones sobre la ciudad y el mejor modo de ordenar sus transformaciones.

Sin embargo se observa un cambio significativo en la participación de los tres niveles de gobierno, reduciéndose apreciablemente las acciones federales y aumentando las estatales y las **municipales**.



La reforma constitucional de 1983 en cuanto al artículo 115 no cuenta con el amparo de ayuntamientos democráticos ni de la descentralización de los poderes públicos. Es necesaria una reforma estatal con el estandarte de "fortalecimiento del municipio, descentralización y democratización de la nación" así como impulso al desarrollo urbano y regional.¹⁵

Uno de los ideales principales para dicha iniciativa es la autonomía política y económica de los municipios visto como "motor de la descentralización", se presume que México es un país con ciertas trabas de carácter político e institucional convirtiéndolo en el país legal, que es siempre burlado y pospuesto, *cuidadosamente respetando la forma, cotidianamente transgredido el fondo*; y el país real, que procede según sus dinámicas complejas de transformaciones, de expectativas y motivaciones, lo cual puede ser señalado como una de las posibles causas del fracaso anunciado en la reforma municipal.

La tradición imperante es que el discurso presidencial es el epicentro inevitable de análisis y debates sobre las políticas y acciones gubernamentales. Se trata de un **mosaico, heterogéneo de diversas particularidades, y a su vez cambiante en tiempos y espacios.**

La oferta presidencial de reforma municipal y descentralización fue interpretada como parte de una "estrategia global para revitalizar el sistema de dominación política" y la fragmentación de las demandas, negociaciones y fuerzas del movimiento urbano popular.

El objetivo de la reforma era construir y arraigar una nueva imagen de los ayuntamientos que se diferenciara de la típica imagen de prestadores de puntuales y escasos servicios públicos, administradores ineficientes e ineficaces, gobernantes limitados en competencias, poderes políticos antidemocráticos y enemigos de la ciudadanía: caciquismo y corrupción.

El objetivo del nuevo papel y proyección moderna de los ayuntamientos se basaba en las atribuciones y recursos que la reforma y adiciones al artículo 115 les otorgaba para intervenir y conducir al desarrollo urbano, a demás de especificar los servicios públicos que tienen a su cargo: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que las legislaturas locales determinen según condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Hago un especial paréntesis para resaltar la importancia del párrafo anterior, pues básicamente el poder, la autonomía y la razón de un ayuntamiento están en los servicios públicos que deba dotar y administrar y es el corazón de la Planeación; es por esto que en el siguiente capítulo y en el desarrollo de la tesis en general se hará un análisis especial de éstos, concediéndoles buena parte de la investigación.

Tendrían, entonces, la facultad de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal es decir, controlar y vigilar la utilización del suelo; participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas ecológicas; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra; y otorgar licencias y permisos de construcción.

¹⁵ "Reforma Municipal en México: del ideal a la vida real." Alejandra Massolo. COLMEX 1990



Según la Constitución, el municipio libre es parte integrante del estado mexicano, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados (con excepción del Distrito Federal); esta investido de personalidad jurídica y su órgano colegiado de gobierno es el **ayuntamiento**, el cual se integra por un **presidente municipal, síndicos y regidores** que son electos por elección popular directa; se establece el precepto de que no puede darse ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

La reunión y sesión del **cabildo** constituyen el acto del ejercicio colegiado de gobierno del ayuntamiento, donde se formula, propone, discute, evalúa, decide y aprueba el conjunto de materias que son de competencia de la autonomía municipal y que conciernen directamente a la ciudadanía representada.

Otro ideal es que del ayuntamiento se auxilia de un aparato administrativo y técnico para cumplir sus funciones y ejecutar con la participación social el programa de gobierno comprometido en la campaña electoral.

La cuestión municipal en las ciencias sociales ha sido vinculada al problema analítico del poder local y a la articulación entre lo micro y lo macro del fenómeno observado.

Lo "local" tiende a ser identificado con la inmediatez geográfica de la localidad o una circunscripción de las localidades, el cual condensa y expresa modos de representación de los poderes locales, disputa entre intereses, correlaciones de fuerzas sociales, alianzas y negociaciones según coyunturas, lógicas de la cultura política, tensiones entre el "statu quo" y la dinámica de los cambios, articulado a una jurisdicción territorial sobre la cual ejerce una forma de autoridad.

Es necesario distinguir entre el poder local y los poderes municipales, esto es porque los poderes que se constituyen en el marco del ayuntamiento operan institucionalmente, adquieren connotación de gobierno y responsabilidad pública, formalmente regidos por disposiciones legales y reglamentarias, y representan una entidad estatal ligada formalmente a los derechos políticos ciudadanos de elección de representantes mediante el sufragio.

Algunos tipos de poder local como el caciquil agrario, empresarial o sindical, tienen representación y hasta logran controlar los ayuntamientos, transtocándose en poderes municipales y empalmado la función institucional con intereses particularistas o sectoriales corporativos. Pero existe una variedad de poderes que interactúan sobre el territorio municipal, cuyos ámbitos de injerencia, se sitúan aparte y se diferencian de la institución del gobierno municipal.

En realidad son las fuerzas de poder económico - político de origen extralocal, las que marcan, junto con otras implantaciones de inversión, las **tendencias de transformación urbana y el papel que pueden desempeñar las autoridades municipales**. El peso histórico del eje del sistema político que ordena, regula y orienta el funcionamiento gubernamental: centralismo - presidencialismo, no se removió de su lugar y prosiguió operando con su propia lógica.



Existen interdependencias jerárquicas entre el gobierno federal, estatal y el municipal, como son las formas específicas de control, evaluación y supervisión; presupuestales como los flujos de recursos, vía participaciones, subsidios, transferencias, etc.; y funcionales como la coordinación con bases en planes, programas y proyectos.

Elevar el papel de los ayuntamientos, de pobres proveedores de algunos servicios públicos, a ejecutores de la planeación del desarrollo urbano municipal, implicaba una importante reorientación de la intervención gubernamental (central y estatal) en la dinámica de los procesos de urbanización. En realidad las reformas a las legislaciones estatales establecen serias restricciones al gobierno municipal para el cumplimiento de las atribuciones descentralizadoras, esto se ve por ejemplo en:

- ✓ Que **las legislaturas de los estados** establecen las bases normativas de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que los ayuntamientos tienen las facultades para expedir.
- ✓ Con el **concurso** del gobierno del estado y según lo **determinen las leyes**, podrán prestar los servicios públicos especificados y otros servicios que las legislaturas de los estados **consideren** que pueden hacerse cargo; **con sujeción** a la ley podrán coordinarse y asociarse para una más eficaz prestación de los servicios;
- ✓ Las legislaturas de los estados **establecen** los otros ingresos y contribuciones que podrían percibir las haciendas municipales, a demás de los ya especificados.
- ✓ Entre los ayuntamientos y el gobierno del estado se pueden celebrar **convenios** para que este último administre algunas de las fuentes de ingreso municipal.
- ✓ Los ayuntamientos, si bien poseen la facultad de aprobar sus planes de desarrollo urbano, en varios estados **no son la autoridad exclusiva en la materia, pues comparten la atribución con algunas de las instancias de poderes estatales**, y como los gobernadores tienen la facultad de **publicar** los planes en la "Gaceta Oficial", esto influye en **retrasos** para iniciar la ejecución de los planes;
- ✓ La competencia de controlar y vigilar los usos del suelo dentro de la jurisdicción municipal por medio del instrumento de declaratorias de usos, reservas y destinos, según **los términos** de las leyes estatales, en menos de una tercera parte de los estados se les ha asignado esta competencia a los ayuntamientos, mientras que en los restantes, quedo en manos de los gobernadores.
- ✓ No obstante que los ayuntamientos poseen la facultad de otorgar licencias y permisos de la construcción, como la fracción V del Art. 115 no especifica sobre los "fraccionamientos", son en general los gobernadores quienes los autorizan, y los ayuntamientos son los "últimos" en darse por informados, desarticulando así la gestión local de la planeación urbana pero obligando a las autoridades municipales a "dar la cara" ante las presiones de demanda de servicios y efectos conflictivos ocasionados por decisiones ajenas.



Pero de alguna manera, los mismos ayuntamientos son corresponsables voluntarios de la fragilidad, inhibición y sometimiento del ejercicio del papel del municipio libre, la formación de las autoridades debe hacerse asumiendo y defendiendo la atribución de **autogobierno** responsable de un conjunto de funciones, tareas y recursos.

El **Ayuntamiento** no es el órgano colegiado y plural de gobierno, es el borroso perfil del presidente municipal quien de todos modos reproduce a su escala local, la cultura política del presidencialismo y la centralización del poder municipal, ensombreciendo al cuerpo de ediles, excepto para protocolos.

La limitada e importante actividad legislativa de los ayuntamientos se atora a causa de diversos factores que van, desde la falta de experiencia y capacitación, la negligencia de las autoridades municipales, la resistencia de grupos de presión, hasta el retraso de las legislaturas estatales para establecer las bases normativas a las que se deben sujetar.

Un aspecto muy importante es el partidismo, repetidas experiencias demuestran que la presencia de representantes de partidos de oposición no garantiza por sí misma que el órgano de gobierno municipal funcione de acuerdo a criterios y normas democráticas, comúnmente el presidente municipal se resiste y en algunos casos se niega a dialogar con quienes no representen a su partido, este problema se conoce incluso entre el gobernador de un partido "X" y el presidente municipal del partido "Y", no sólo es difícil entablar una conversación, sino acuerdos y apoyos en general.

Económicamente hablando, la elevada incidencia de las transferencias, subsidios y aportes de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales hace que éstos asuman paulatinamente una conducta pasiva, subestimando el esfuerzo fiscal propio, y se han detectado dos serias negligencias de las autoridades municipales: una, que no tienden a formular una política dirigida a crear conciencia ciudadana sobre el papel que desempeña el gobierno local en el bienestar de la población ni sobre la obligación ciudadana de contribuir al mismo pagando los diversos tributos correspondientes, y dos, la desinformación y falta de adecuada comunicación con la ciudadanía, relacionada con las disposiciones legales y administrativas de la hacienda municipal, lo que provoca no sólo la falta de cumplimiento cabal y oportuno de sus obligaciones, sino, también, el surgimiento de conflictos que a veces trascienden la esfera del interés individual para adquirir un carácter político en el momento en que las autoridades inician acciones de carácter coercitivo.

No obstante que los ingresos brutos municipales en México aumentaron, de 120,710 millones de pesos en 1983 a 282,632 millones en 1985 la principal inyección de recursos provenía de los **fondos de participaciones fiscales** que distribuye el gobierno central a los estatales, y estos a los ayuntamientos.

En realidad, los tres fondos de participaciones: el **Fondo General de Participaciones (FGP)**, el **Fondo Financiero Complementario**, y el **Fondo de Fomento Municipal (FFM)** tuvieron leves incrementos porcentuales durante 1985 y 1990.



La disponibilidad de recursos que tienen los ayuntamientos por la vía de las participaciones federales pasa previamente por las legislaturas de los estados, que establecen bases, montos y plazos que anualmente determinan.

Aunque las autoridades municipales pueden presentar iniciativas para elaborar la Ley de Ingreso Municipal, ésta la aprueba el Congreso local y es común que sean las últimas en enterarse del presupuesto que se les asigna además de que los criterios de las legislaturas son bastante aleatorios y variados según entidades federativas y según las relaciones políticas de simpatías o antipatías entre gobernadores, diputados y alcaldes.

Una encuesta aplicada a presidentes municipales reveló que el 67% **no recibió a tiempo sus participaciones** pues les llegaba a mitad de año, retrasándoles la programación y ejecución de las obras; el 33.6% tuvo la experiencia de recibir montos menores a lo programado, y, en general, demandan un aumento de ingresos a través de las participaciones fiscales (Hechos Municipales, no.3, 1989).

Estos recursos monetarios representan el grueso del financiamiento municipal en un promedio nacional de 80%, y en municipios urbanos, entre el 50 y el 60%, fluctuando según la capacidad de generación de ingresos propios y de recaudación.

De todos modos, cualesquiera que sean los montos de las participaciones, es notable que no se pudo revertir el desequilibrio del uso de los ingresos destinado a "gastos administrativos", los cuales consumen el 50% o más de los recursos disponibles.

Otros elementos de la problemática municipal son:

- ✓ La dependencia interiorizada en la mentalidad de la mayoría de los poderes municipales respecto a la asignación de ingresos desde el Estado central, por la vía de las participaciones;
- ✓ La cultura patrimonialista de usufructo particular de los recursos y bienes públicos, que reproduce el círculo vicioso de penuria económica, debido a la malversación de fondos; es decir, la corrupción;
- ✓ La contratación de créditos que perpetúan adeudos a las siguientes autoridades;
- ✓ El desorden y la negligencia del manejo administrativo de presidentes municipales y funcionarios;
- ✓ La cultura del autoritarismo y la ausencia de fuertes contrapesos de **la sociedad civil** para que puedan tener acceso a la información y ejercer **vigilancia** sobre los ayuntamientos y funcionarios de la burocracia municipal.

La dependencia inquebrantable del gobierno local, conectada al presupuesto público centralizado, tuvo una nueva reafirmación con los "**Fondos Municipales de Solidaridad**" creados en Marzo de **1990**, especialización municipal del multipromocionado, multipublicitado, y multicriticado **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)**.

Estos fondos, que son una especie de participación federal de la Ley de Coordinación Fiscal, están inscritos en el llamado "**Ramo XXVI Solidaridad y desarrollo regional**" de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y se transfieren a cada estado mediante el **Convenio Único de Desarrollo (CUD)**.



Existen algunas observaciones sobre el ajuste del papel de los ayuntamientos como agentes reproductores del nuevo orden central:

- ✓ El Banco Mundial recomienda insistentemente a los gobiernos latinoamericanos formular y poner en práctica programas dirigidos a atender a la población más vulnerable, afectada por las políticas económicas de ajuste estructural y el pago del endeudamiento externo. Los programas tuvieron modalidades y alcances diferentes;
- ✓ El diseño y la dirección centralizada de toda la normatividad de instrumentación de los fondos, a la que se deben sujetar las autoridades municipales: **apertura programática** (tipo de obras), **monto de inversión** (máximo de 75 millones por proyecto), **procedimientos de filtro de los proyectos** (aprobación de la delegación estatal de la SPP y el COPLADE), **criterio de distribución territorial de los montos asignados** (75% a las áreas rurales del municipio y 25% a la cabecera municipal) **mecanismos de funcionamiento dentro de los ayuntamientos** (formación de un Consejo Municipal de Solidaridad integrado por el presidente municipal, que lo preside, por un representante del gobierno del estado, por agentes y delegados auxiliares en el municipio, tesorero municipal, un vocal de control y vigilancia);
- ✓ El disciplinamiento de los alcaldes a cumplir la función de eficientes operadores administrativos de los fondos y eficaces intermediarios legitimadores del PRONASOL, en cada microespacio social donde llega;
- ✓ La marginación del órgano colegiado de gobierno (cabildo de ediles, representaciones políticas plurales) de la iniciativa de propuestas y toma de decisiones;
- ✓ El desplazamiento de la prioridad de la planeación del desarrollo municipal para ordenar en un marco integral de políticas y acciones del gobierno local;
- ✓ La presidencialización del medio ambiente de la gestión municipal y de la participación comunitaria.
- ✓ Y la desaparición en el mapa cognoscitivo de los pobres de la nación y la demanda de los hechos sociales (en general, los derechos de la ciudadanía).

Para incrementar y fortalecer los ingresos propios de la hacienda municipal, una adición de la reforma fue **trasladar el cobro del impuesto predial** (contribuciones y tasas a la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, mejoras, etc.) **a los ayuntamientos**. Como se inserto la fórmula del "Convenio" con el gobierno estatal para que se hagan cargo de la administración de algunas de las contribuciones (fracción IV), la tendencia predominante tanto de los gobernadores como de los alcaldes ha sido la de recurrir a convenios. Y aquí entran en juego los mecanismos que mantienen el círculo vicioso de la incapacidad técnica y administrativa del gobierno municipal, dando argumentos a ambas partes: la apatía y comodidad de las autoridades municipales, y el poder de control y absorción de funciones por parte de los gobiernos estatales.

Algunos gobiernos municipales mejoraron comparativamente sus estructuras administrativas, las capacidades técnicas para hacerse cargo de una que otra de las competencias descentralizadas y elaborar planes y aumentar los ingresos propios. Minoritariamente innovaron y promovieron las formas de participación democrática de la ciudadanía y organizaciones sociales. Se preparo el terreno institucional para el asentamiento del siguiente proyecto sexenal de reformas neoliberales, sin modernización política ni transición democrática.



Independientemente del reparto de atribuciones gubernamentales, es incuestionable que debe existir una participación federal que armonice los ejercicios de planificación urbana y la expedición de normas sobre las ciudades, de tal suerte que sea posible diseñar en el futuro un sistema nacional de coordinación urbana coherente que evite el desperdicio de recursos financieros así como la inconsistencia y disfuncionalidad en las normas jurídicas que rigen el desarrollo de las urbes.

El conocimiento científico de las ciudades es esencial para imprimir un sustento técnico a las políticas urbanas y regionales, así como para orientar las actividades de los diferentes agentes que participan en la producción del espacio urbano. **Esto exige contar con reglas claras, instituciones eficientes, planes rigurosos y procedimientos imparciales que permitan un desarrollo equilibrado.**

A principios del siglo XXI la normatividad de las principales metrópolis del país manifiesta un conjunto de problemas, incongruencias, contradicciones y dificultades que se presentan en las leyes, decretos, reglamentos, planes y otros instrumentos jurídicos que las regulan.¹⁶

Esto se deriva de una serie de situaciones estructurales que caracterizan al aparato gubernamental y al imperio de los intereses particulares de los promotores inmobiliarios, pero también por la insuficiencia cognoscitiva dada la carencia de investigaciones rigurosas sobre la legislación urbana nacional. Todo esto conduce a la persistencia de tres problemas entre la normatividad y la realidad urbana:

1. Los **planes** y leyes establecidos en el ámbito nacional no incorporan adecuadamente las características y determinantes de la expansión de las ciudades, ni la tendencia histórica hacia la superconcentración de las actividades económicas y la población en unas cuantas urbes del país, principalmente, en el área metropolitana de la Ciudad de México;
2. Existe un marcado divorcio entre **los planes urbanos** y la lógica que sigue el sector popular y el inmobiliario en las ciudades, y
3. El hecho de que persiste un fuerte **centralismo** en materia urbana que constriñe el desempleo de los poderes locales.

Aunque a partir de los años setenta en México se consolida un conjunto de instituciones de investigación en el campo de la denominada ciencia regional, publicándose entre 1970 y 1980 un promedio de 45 libros y artículos anuales, es mínimo lo que se escribe sobre normatividad urbanística o sobre especialidad de derecho urbano.

No obstante que aumenta en forma significativa este tipo de publicaciones para promediar 100 anuales entre 1981 y 1991, las principales disciplinas que incorporan el análisis urbano y regional son la sociología, la antropología, y el urbanismo, siguiendo la demografía, **la economía** y la historia.

La legislación urbanística empieza a cobrar cierta importancia, aunque aún en forma insuficiente como para constituir una disciplina especial dentro de los enfoques disciplinarios que abordan el estudio de las ciudades y las regiones en México.

¹⁶ "Ideas para una planificación futura de la economía en México" Angel Bassols Batalla Pags. 587 - 600



I.5. CONCLUSIONES

1.5.1. FUNCIÓN Y RAZÓN DE SER DE LA PLANEACIÓN.

La planeación democrática tuvo como sello particular a la intervención estatal con miras a satisfacer directamente necesidades colectivas básicas que plasman aspiraciones políticas de la sociedad, como por ejemplo: la educación, la salud pública, la seguridad social, la vivienda popular, etc. El estado impone ciertos lineamientos de política relacionados con artículos cuya importancia en la economía hace necesario que sean producidos por empresas estatales o mixtas, como energéticos, transportes, teléfonos, gas, etc., conformando un sector público de enorme complejidad, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos cuando carece de un plan global de desarrollo y de objetivos y metas precisos.

La planeación consiste en fijar el **curso** concreto de acción que ha de seguirse estableciendo los **principios** que habrán de orientarlo, la **secuencia** de operaciones para realizarlo y la determinación de **tiempo y números** necesarios para la realización, así como hacer la elección de las decisiones más adecuadas acerca de lo que habrá de realizar en el **futuro** y establecer las bases para determinar el elemento "**riesgo**" y minimizarlo.

La planificación en una organización del empleo, de los factores de la producción por la dirección central, en lugar del móvil del beneficio de una economía de mercado.

Es difícil planificar, e incluso planear con éxito mientras predominen la propiedad privada capitalista, los bancos privados, un sistema monetario controlado por intereses privados nacionales o extranjeros, ya que el desarrollo de la economía no está subordinada a un plan sino a las exigencias del lucro y del mercado capitalista, del campo de acción ideal para la planificación está caracterizado por 4 factores que en nuestro país están fuera de alcance:

- 1) Democracia
- 2) Independencia (política, económica, comercial, financiera, etc.).
- 3) Bajo nivel de corrupción (Difícil en un mundo donde lo que en realidad se globaliza es la falta de valores humanos y de toda ética) y
- 4) Una transformación social sin clases parasitarias o ligadas al imperialismo. La cual en nuestro país es nula debido a que más del 60% de la PEA se dedica al sector servicios, sector burócrata por naturaleza y que acapara gran parte de los ingresos de la nación sin producirlos.

Puntualizaré ahora a modo de conclusión la problemática histórica de México que según Bassols Batalla derivan una inadecuada planificación. Los siguientes son elementos indispensables que deben ser tomados en cuenta por quien desee realizar más intentos de planificación regional en México.



- i) Los factores naturales de la **diferenciación regional** y la **destrucción de recursos** y la consiguiente contaminación.
- ii) Los factores actuales, humanos, económicos y sociales, políticos y administrativos en la **formación y evolución histórica de las grandes regiones mexicanas**.
- iii) Los sistemas de las **macroregiones** y su expresión concreta.
- iv) El papel motor de las **industrias de transformación** en el proceso de estructuración regional así como la jerarquía, concentración y especialización de las regiones y las ramas industriales.
- v) El resultado de la **política económica y la lucha social**.
- vi) Los esfuerzos realizados para alcanzar una mejor estructura y localización de la economía en el espacio mexicano.
- vii) Y, actualmente el hecho de dirigir la economía mexicana de la siguiente manera que no contribuye mucho a los intentos de ordenar política y socialmente el país:
 - ✓ Produciendo materias primas y artículos semielaborados de exportación,
 - ✓ Crear para el mercado interno una industria ligera importante y una semipesada a base de empresas el Estado y filiales de los grandes consorcios internacionales,
 - ✓ Sustituir importaciones pero mediante el sostenimiento de precios internos altos, gracias a un "proteccionismo" que sirvió para seguir enriqueciendo a empresarios extranjeros y nacionales,
 - ✓ Permitir que se crearán monopolios y virtual control de ramas enteras por parte de capitalistas voraces, encargados de sus productos.

El Estado llegó a intervenir profundamente en la vida y la **corrupción** obstaculizó sus anhelos de "servicio social". Mucho de la historia, la estructura, la localización y los problemas actuales de la industria, deriva de la condición de México como país dependiente de economías extranjeras en un modo de producción capitalista sujeto a crisis periódicas.

México se encuentra en una situación económica difícil, producto de una creciente dependencia respecto al exterior y de una consolidación de las clases sociales poseedoras de riqueza, en el interior. La solución a la crisis, no es fácil, debido al abandono que se le hizo desde la Segunda Guerra al "modelo nacionalista y revolucionario", ya que es difícil disminuir la dependencia si el país sigue viviendo de exportar materias primas baratas y productos semielaborados; si se importa maquinaria cara y si se favorece el incremento de la inversión extranjera.

Es necesaria una política industrial, basada en una programación tanto del desarrollo futuro de las diversas ramas como de la localización espacial de las empresas.

Si bien las regiones económicas son un sistema y es por lo tanto necesario que toda **la economía se planifique a escala nacional y regional**, las industrias de transformación y de energéticos juegan un papel motor del desarrollo regional, con toda su influencia directa e indirecta sobre la urbanización, la agricultura, los servicios y transportes, etc.

Los diversos planes exigen ser coordinados por un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, pues de otro modo quedarían inconexos. No es fácil lograr el desarrollo económico sólo por Estados aislados y es urgente integrar planes de grandes regiones (uniendo Estados completos) y de regiones medias (por municipios).



La historia nos demuestra que el tipo de política es determinante en la formación regional: es cuestión de escoger a favor qué regiones y de cuáles sectores se inclina. La tremenda **desigualdad en el desarrollo a escala universal** es uno de los hechos más negativos de la situación económica en el planeta y sólo una audaz política de comercio exterior puede ayudar a romper la dependencia respecto al mundo industrial.

Pero habrá al menos mayores posibilidades de defensa si se diversifican los mercados (sobre todo a través de petróleo y subproductos) en Europa Occidental y los países socialistas, al mismo tiempo que se abastece de energéticos por intercambios convenientes, a naciones de ingreso bajo pero potencialmente ricas del Tercer Mundo. Las manifestaciones de la crisis internacional se aprecian también en las regiones y por lo tanto deben atacarse en el marco de su especialización y diversificación dinámicas.

Buscar soluciones de fondo es llevar a cabo transformaciones RADICALES en el país, que permitan otorgar el poder de decisión nacional y regional a las mayorías trabajadoras, verdaderas constructoras materiales de los sistemas. Para alcanzar lo anterior será necesario, a mediano o largo plazo, cambiar (como decía Sebastián Lerdo de Tejada en 1873 al hablar de los propósitos de la Reforma), "la faz de la sociedad".

En cuanto al orden Estatal y Municipal es preciso eliminar ciertas influencias negativas a la modernización de las administraciones municipales:

- 1.- **El centralismo.**- Esta figura ha privado al municipio de un papel consecuente en el sistema gubernamental, como formulador e implementador de políticas locales, como prestador de servicios y como vocero de la comunidad. No importa que las leyes o la misma Constitución asignen a los municipios una serie de poderes y facultades que les dé una posición aparentemente relevante en el sistema gubernamental, el problema consiste, pues, en dotar a los gobiernos locales de condiciones que les permitan ejercer eficazmente las potestades que les son formalmente conferidas. Eso implica, en primer término, reducir el grado de centralismo del sistema gubernamental y reconocer al municipio su autonomía política, financiera y administrativa. Difícilmente se puede imaginar medida más modernizadora de los gobiernos locales que darles un papel de relieve como agentes del desarrollo.
- 2.- **Anacronismo.**- En muchos municipios la estructura básica adolece de arcaísmos que impiden su funcionamiento eficaz, persisten aún estructuras coloniales. La responsabilidad de la modernización en este proceso debe estar repartida entre el gobierno federal, el ámbito intermedio, los municipios y la misma comunidad.
- 3.- **Profesionalización.**- Se refiere a la ausencia de profesionalismo y capacitación en los servidores públicos municipales, la falta de interés de muchos municipios por educar, en la tarea municipal, a sus miembros, al grado de que es posible encontrar en buena parte de los municipios (sobre todo los más pequeños y rurales) el común "compadrazgo" como característica principal en los recursos humanos.



- 4.- **Simetría.**- Se manifiesta en el tratamiento uniforme de todos los municipios del país, exceptuándose algunos de los capitales; cabe mencionar que se han hecho algunas clasificaciones que no siempre tienen en cuenta las grandes disparidades existentes en cuanto a población, área, recursos financieros, base económica, etcétera.
- 5.- **Planeación.**- Hasta ahora la planeación como un proceso permanente se ha limitado casi exclusivamente al gobierno central y ha sido eminentemente sectorial. No todos los estados motivan a la planeación en el ámbito municipal, no es el caso del Estado de México, en donde cada municipio realiza su plan de desarrollo. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, estos planes no se desarrollan bajo un esquema metodológico adecuado ni sustentados en la consulta popular. En este renglón se conocen casos bastantes negativos, (planes por machote), o la clásica "copia al carbón" de los planes anteriores con sus mínimas modificaciones.
- 6.- **Abdicación.**- Son frecuentes las omisiones del municipio en lo que respecta al ejercicio de sus potestades. Sea con el pretexto de que no disponen de los recursos financieros o humanos para prestar determinado servicio, sea por mera comodidad, muchos municipios asisten tranquila, y a veces plazeramente, a su sustitución por otra esfera de gobierno en la prestación de servicios públicos de carácter netamente local. Al abdicar los poderes que posee, en vez de luchar por su consolidación y ampliación, los gobiernos locales alimentan las tendencias centralistas que los debilitan y disminuyen su papel a tal punto que, en algunos países del continente, la suspensión del municipio ha sido propuesta, por su aparente inutilidad.
- 7.- **Financiera.**- Por asignarles un papel relevante en el sistema gubernamental del país el gobierno central tampoco se interesa en fortalecer financieramente a los municipios, atribuyéndoles una base de ingresos adecuada, constituida ya sea de fuentes tributarias propias o a través de la participación de los municipios en el producto de los tributos de las esferas superiores. Esa dependencia financiera está íntimamente asociada al síndrome del centralismo. Bajo el pretexto de que hay grandes obras y proyectos a su cargo, los gobiernos centrales limitan al extremo la competencia de las otras esferas por los recursos fiscales disponibles. Asimismo, argumentan la incapacidad de los municipios para manejar ingresos más voluminosos, no obstante, deberían promover la capacitación de los mismos para asumir las responsabilidades que les cabe en el sistema gubernamental equilibrado y valorar su participación local en el proceso de desarrollo.
- 8.- **Control.**- Los municipios adolecen de un excesivo control, administrativo y políticamente, por parte de los gobiernos centrales. En la raíz de esta negativa están el centralismo, la tradición colonial de desconfianza de la metrópoli hacia los servidores de sus dominios, el anacronismo de las formas de control, sobre todo aquel que se ejerce por las contralorías o sus equivalentes, y la preeminencia del poder central, adopta a la tesis según la cual a la incapacidad congénita del municipio hay que oponer la omnisciencia manifiesta del gobierno de los estados.

Del libro "Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988" realizado por el Colegio de México, la conclusión general que se desprende es que la **Planificación en México** no es más que una "fachada discursiva" para disimular la ausencia de voluntad política para planear el espacio territorial y se utiliza meramente como un aparato legitimador. ¹⁷

¹⁷ "Una década de planeación urbano regional en México 1978 - 1988" Gustavo Garza (compilador) COLMEX 1990.



En la realidad, las grandes empresas constructoras son quienes inciden en las prioridades a realizar sobre obras y vivienda en general, además de ser las ejecutoras de las obras de infraestructura urbana. La insuficiencia de los planes y programas en cierta medida revela la carencia de poder político del Estado para enfrentar a los grupos de presión constructores, especuladores de la tierra, ejidatarios, comuneros, invasores, etc. que lucran con el crecimiento urbano desordenado en los diversos órganos del Estado; existe una elevada descordinación entre los técnicos que diseñan los planes y los políticos que deciden las obras. En forma general se puede hablar de una nula correspondencia entre las acciones sectoriales y los planes territoriales.

Lo anterior refleja la inexistencia de esfuerzos, dentro de la llamada "Teoría del procedimiento" del ejercicio planificador, para determinar orgánicamente una relación eficiente entre todos los niveles de las dependencias públicas, según objetivos y medios para poner en práctica los planes; todo lo anterior es en cierta medida resultado de la **incapacidad técnica y científica** de los responsables de elaborar los planes, lo cual se refleja en sus endeble diagnósticos y pronósticos, así como en su nula evaluación.

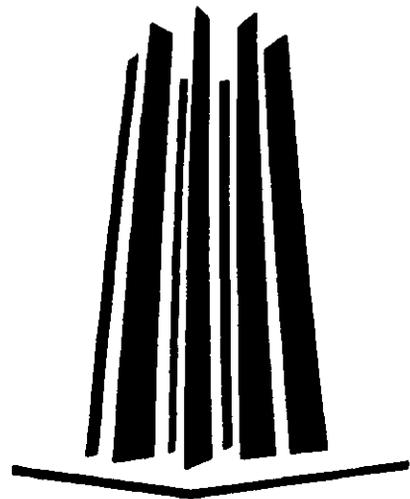
En fin, ante la irrupción intempestiva de un México urbano-industrial, el Estado mexicano se ha visto obligado a enfrentar sus múltiples retos de una manera verdaderamente atropellada. **Es recomendable, por tanto, que se promueva la realización de planes con mayor sustento científico y con la participación de la sociedad civil para garantizar mejores soluciones a los múltiples desafíos que impone el acelerado proceso de urbanización de México.**

Después de tratar de explicar el contexto histórico en que se dio a conocer la Planeación en nuestro país y como se trato de aplicar, expondré en los siguientes capítulos el marco político de la planeación aterrizada en la realidad cultural de quienes eran, son y serán los encargados de la Planeación. Por lo que el siguiente capítulo mostrará como debió ser la planeación y como es en realidad, así como los organismos que están detrás de ella, para su apoyo o entorpecimiento.

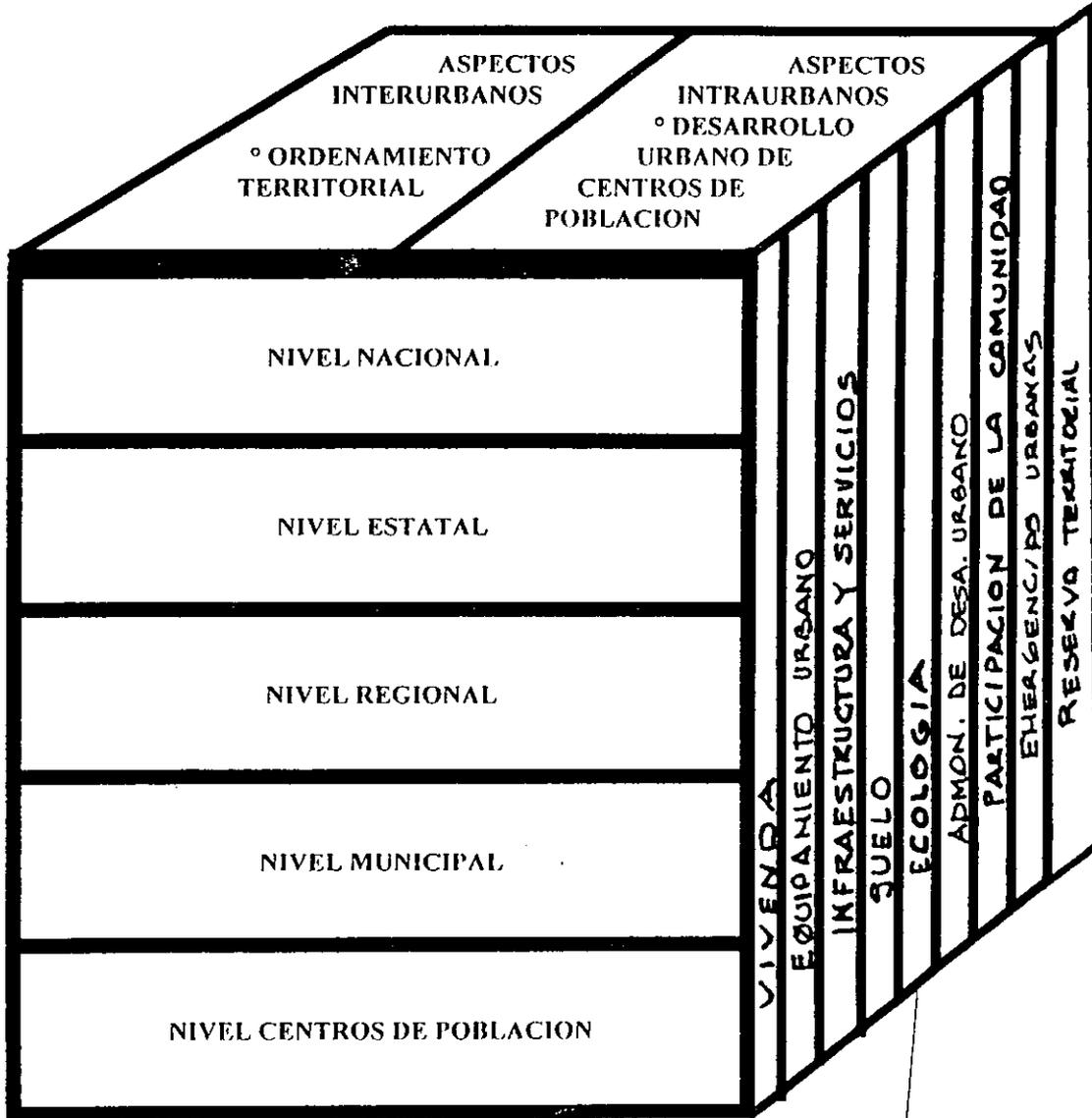


CAPÍTULO 2

PLANEACIÓN PÚBLICA: UTOPIA Y REALIDAD



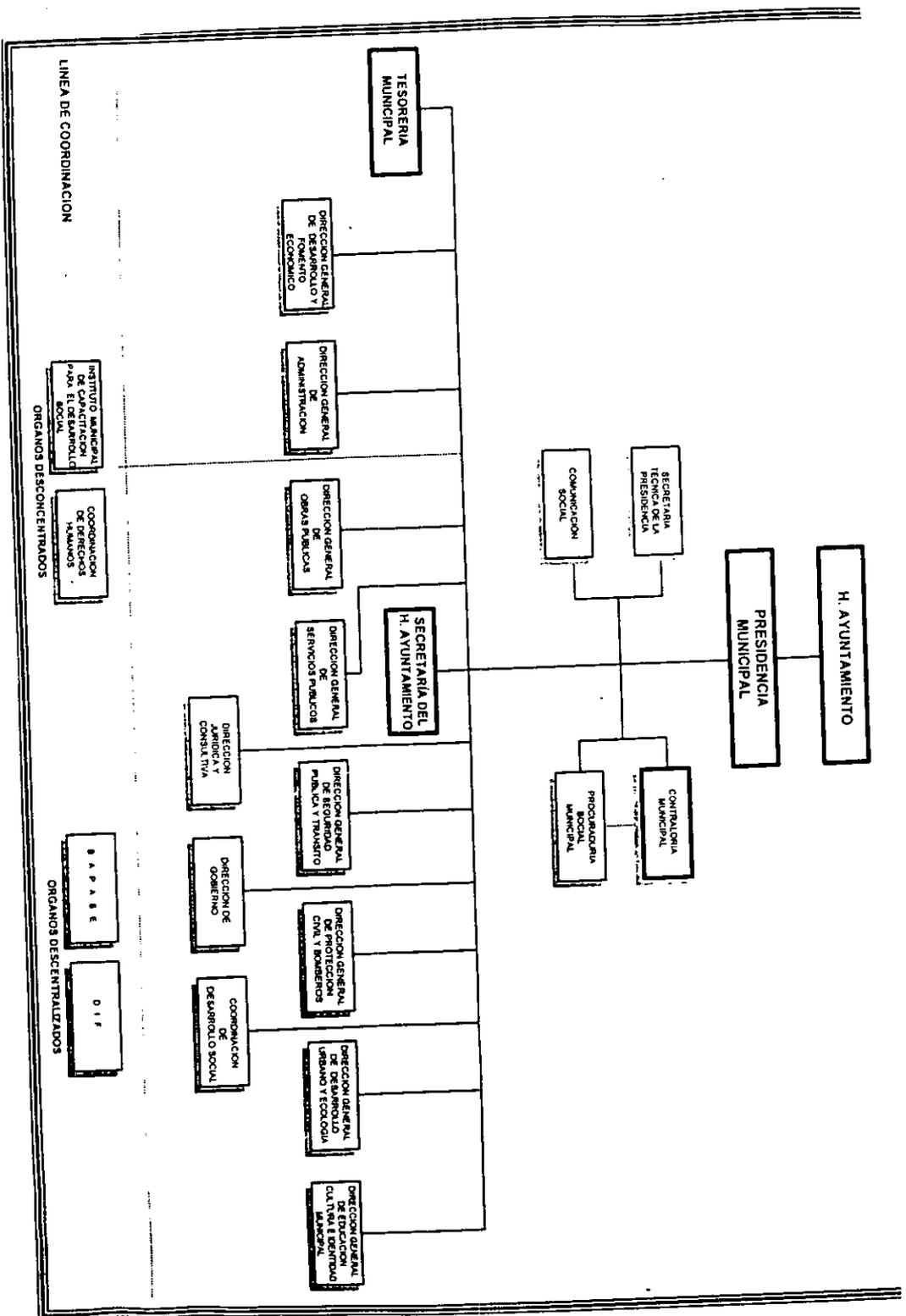
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO



ELEMENTOS COMPONENTES Y ACCIONES DEL SECTOR



"Planeación y Desarrollo Urbano Municipal y sus repercusiones socioeconómicas en un espacio concreto, caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México 1989-1999".





CAPITULO II. LA PLANEACIÓN PÚBLICA: Utopía y realidad.

II.1 INTRODUCCIÓN.

Como repercusiones socioeconómicas trataré de abordar los factores referentes a la **EXPANSIÓN URBANA** (es decir, la economía espacial, tocando el tema de la expansión tendencial según el crecimiento horizontal o vertical de la economía), **INFRAESTRUCTURA** (concerniente a dotación de servicios urbanos, obras públicas y equipamiento urbano como casas, escuelas, edificios, mercados, etc.) **POLÍTICA URBANA** (planes), y **PROBLEMAS ECONOMICOS URBANOS** (referente a población, como las tasas de crecimiento natural y social, etc.). En éste capítulo se desglosará en lo posible, las obligaciones, las necesidades, los recursos y las características en general de un municipio: ECATEPEC DE MORELOS. Por lo que es pertinente comenzar con lo que denominaré el "deber ser", es decir, se han realizado una serie de documentos que legislan, determinan y describen las funciones principales de un municipio, después de conocer brevemente todo lo que debería de ejercer un municipio en cuanto a repercusiones socioeconómicas, se analizaran la políticas que en la realidad se ejercen, partiendo de un análisis macroeconómico (Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Desarrollo Estatal) hasta llegar a un análisis microeconómico (Plan de Desarrollo Municipal y Planes auxiliares), tratando de concluir con un análisis **microregional** del municipio en particular.

II.2 PANORAMA REAL.

La reforma constitucional de 1983 en cuanto ala artículo 115 no cuenta con el amparo de ayuntamientos democráticos ni de la descentralización de los poderes públicos. Es necesaria una reforma estatal con el estandarte de "fortalecimiento del municipio, descentralización y democratización de la nación" así como impulso al desarrollo urbano y regional.

Uno de los ideales principales para dicha iniciativa es la autonomía política y económica de los municipios visto como "motor de la descentralización" se presume que México es un país con ciertas trabas de carácter político e institucional convirtiéndolo en el país legal, que es siempre burlado y pospuesto, cuidadosamente respetando la forma, cotidianamente transgredido el fondo; y el país real, que procede según sus dinámicas complejas de transformaciones, de expectativas y motivaciones, lo cual puede ser señalado como una de las posibles causas del fracaso anunciado en la reforma municipal. La tradición imperante es que el discurso presidencial es el epicentro inevitable de análisis y debates sobre las políticas y acciones gubernamentales. Se trata de un **mosaico - rompecabezas, heterogéneo de diversas particularidades, y a su vez cambiante en tiempos y espacios.**¹⁸

La oferta presidencial de reforma municipal y descentralización fue interpretada como parte de una "estrategia global para revitalizar el sistema de dominación política" y la dispersión y fragmentación de las demandas, negociaciones y fuerzas del movimiento urbano popular. El objetivo de la reforma era construir y arraigar una nueva imagen de los ayuntamientos que se diferenciara de la típica imagen de prestadores de puntuales y escasos servicios públicos, administradores ineficientes e ineficaces, gobemantes limitados en competencias, poderes políticos antidemocráticos y enemigos de la ciudadanía: caciquismo y corrupción.

El objetivo del nuevo papel y proyección moderna de los ayuntamientos se basaba en las atribuciones y recursos que la reforma y adiciones al artículo 115 les otorgaba para intervenir y conducir al desarrollo urbano, a demás de especificar los servicios públicos que tienen a su cargo: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles,

¹⁸ "Reforma Municipal en México: del ideal a la vida real". Alejandra Massolo. COLMEX 1990



parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que las legislaturas locales determinen según condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Tendrían, entonces, la facultad de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal es decir, controlar y vigilar la utilización del suelo; participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas ecológicas; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra; y otorgar licencias y permisos de construcción. Según la Constitución, el municipio libre es parte integrante del estado mexicano, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados (con excepción del Distrito Federal); está investido de personalidad jurídica y su órgano colegiado de gobierno es el **ayuntamiento**, el cual se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores que son electos por elección popular directa; se establece el precepto de que no puede darse ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

La reunión y sesión del **cabildo** (el cual está integrado por síndicos y regidores) constituyen el acto del ejercicio colegiado de gobierno del ayuntamiento, donde se formula, propone, discute, evalúa, decide y aprueba el conjunto de materias que son de competencia de la autonomía municipal y que conciernen directamente a la ciudadanía representada. Otro ideal es que del ayuntamiento se auxilia de un aparato administrativo y técnico para cumplir sus funciones y ejecutar con la participación social el programa de gobierno comprometido en la campaña electoral. La cuestión municipal en las ciencias sociales ha sido vinculada al problema analítico del poder local y a la articulación entre lo micro y lo macro del fenómeno observado.

Lo "local" tiende a ser identificado con la inmediatez geográfica de la localidad o una circunscripción de las localidades, el cual condensa y expresa modos de representación de los poderes locales, disputa entre intereses, correlaciones de fuerzas sociales, alianzas y negociaciones según coyunturas, lógicas de la cultura política, tensiones entre el statu quo y la dinámica de los cambios, articulado a una jurisdicción territorial sobre la cual ejerce una forma de autoridad. Es necesario distinguir entre el poder local y los poderes municipales, esto es porque los poderes que se constituyen en el marco del ayuntamiento operan institucionalmente, adquieren connotación de gobierno y responsabilidad pública, formalmente regidos por disposiciones legales y reglamentarias, y representan una entidad estatal ligada formalmente a los derechos políticos ciudadanos de elección de representantes mediante el sufragio.

Algunos tipos de poder local como el caciquil agrario, empresarial o sindical, tienen representación y hasta logran controlar los ayuntamientos, transtocándose en poderes municipales y empalmando la función institucional con intereses particularistas o sectoriales corporativos. Pero existe una variedad de poderes que interactúan sobre el territorio municipal, cuyos ámbitos de injerencia, se sitúan aparte y se diferencian de la institución del gobierno municipal. En realidad son las fuerzas de poder económico - político de origen extralocal, las que marcan, junto con otras implantaciones de inversión, las **tendencias de transformación urbana y el papel que pueden desempeñar las autoridades municipales**. El peso histórico del eje del sistema político que ordena, regula y orienta el funcionamiento gubernamental: centralismo - presidencialismo, no se removió de su lugar y prosiguió operando con su propia lógica. Existen interdependencias **jerárquicas** entre el gobierno federal, estatal y el municipal, como son las formas específicas de control, evaluación y supervisión; **presupuestales** como los flujos de recursos, vía participaciones, subsidios, transferencias, etc.; y **funcionales** como la coordinación con bases en planes, programas y proyectos.

Existe la duda sobre si se logrará la congruencia de replantear y sostener reglas de juego político e institucional (que reproducen lógicas y prácticas centralistas autoritarias y subordinadoras que forman bloques estructurales) entre los aparatos del poder central, sus mediaciones desagregadas, y los gobiernos locales. Elevar el papel de los ayuntamientos, de pobres proveedores de algunos servicios públicos, a ejecutores de la planeación del desarrollo urbano municipal, implicaba una importante



reorientación de la intervención gubernamental (central y estatal) en la dinámica de los procesos de urbanización.

En realidad las reformas a las legislaciones estatales establecen serias restricciones al gobierno municipal para el cumplimiento de las atribuciones descentralizadoras, esto se ve por ejemplo en:

- Que **las legislaturas de los estados** establecen las bases normativas de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que los ayuntamientos tienen las facultades para expedir.
- Con el **concurso** del gobierno del estado y según lo **determinen las leyes**, podrán prestar los servicios públicos especificados.
- Otros servicios que las legislaturas de los estados **consideren** que pueden hacerse cargo; **con sujeción** a la ley podrán coordinarse y asociarse para una más eficaz prestación de los servicios;
- Las legislaturas de los estados **establecen** los otros ingresos y contribuciones que podrían percibir las haciendas municipales, a demás de los ya especificados.
- Entre los ayuntamientos y el gobierno del estado se pueden celebrar **convenios** para que este último administre algunas de las fuentes de ingreso municipal.
- Los ayuntamientos, si bien poseen la facultad de aprobar sus planes de desarrollo urbano, en varios estados **NO SON LA AUTORIDAD EXCLUSIVA EN LA MATERIA, PUES COMPARTEN LA ATRIBUCIÓN CON ALGUNAS DE LAS INSTANCIAS DE PODERES ESTATALES**, y como los gobernadores tienen la facultad de **publicar** los planes en la "Gaceta Oficial", esto influye en retrasos para iniciar la ejecución de los planes;
- La competencia de controlar y vigilar los usos del suelo dentro de la jurisdicción municipal por medio del instrumento de declaratorias de usos, reservas y destinos, según **los términos** de las leyes estatales; en menos de una tercera parte de los estados se les ha asignado esta competencia a los ayuntamientos, mientras que en los restantes, quedo en manos de los gobernadores.
- No obstante que los ayuntamientos poseen la facultad de otorgar licencias y permisos de la construcción, como la fracción V del Art. 115 no especifica sobre los "fraccionamientos", son en general los gobernadores quienes los autorizan, y los ayuntamientos son los "últimos" en darse por informados, desarticulando así la gestión local de la planeación urbana pero obligando a las autoridades municipales a "dar la cara" ante las presiones de demanda de servicios y efectos conflictivos ocasionados por decisiones ajenas.¹⁹

Pero los mismos ayuntamientos son corresponsables voluntarios de la fragilidad, inhibición y sometimiento del ejercicio del papel del municipio libre, la formación de las autoridades debe hacerse asumiendo y defendiendo la atribución de autogobierno responsable de un conjunto de funciones, tareas y recursos. El ayuntamiento no es el órgano colegiado y plural de gobierno, es el borroso perfil del presidente municipal quien de todos modos reproduce a su escala local, la cultura política del presidencialismo y la centralización del poder municipal, ensombreciendo al cuerpo de ediles, excepto para protocolos. La limitada e importante actividad legislativa de los ayuntamientos se atora a causa de diversos factores que van, desde la falta de experiencia y capacitación, la negligencia de las autoridades municipales, la resistencia de grupos de presión, hasta el retraso de las legislaturas estatales para establecer las bases normativas a las que se deben sujetar.

Un aspecto muy importante es el partidismo, repetidas experiencias demuestran que la presencia de representantes de partidos de oposición no garantiza por sí misma que el órgano de gobierno municipal funcione de acuerdo a criterios y normas democráticas, comúnmente el presidente municipal se resiste y en algunos casos se niega a dialogar con quienes no representen a su partido. La experiencia histórica demuestra que existe una especie de compadrazgo político, es decir, que resulta favorable que el gobernador y el presidente municipal sea de la misma bancada política, así como desventajoso lo contrario.

¹⁹ Idem Pags. 50 - 72



Económicamente hablando, la elevada incidencia de las transferencias, subsidios y aportes de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales hace que éstos asuman paulatinamente una conducta pasiva, subestimando el esfuerzo fiscal propio, y se han detectado dos serias negligencias de las autoridades municipales: una, que no tienden a formular una política dirigida a crear conciencia ciudadana sobre el papel que desempeña el gobierno local en el bienestar de la población ni sobre la obligación ciudadana de contribuir al mismo pagando los diversos tributos correspondientes y dos, la desinformación y falta de adecuada comunicación con la ciudadanía, relacionada con las disposiciones legales y administrativas de la hacienda municipal, "lo que provoca no sólo la falta de cumplimiento cabal y oportuno de sus obligaciones, sino, también, el surgimiento de conflictos que a veces trascienden la esfera del interés individual para adquirir un carácter político en el momento en que las autoridades inician acciones de carácter coercitivo.

No obstante que los ingresos brutos municipales aumentaron, de 120,710 millones de pesos en 1983 a 282,632 millones en 1985 la principal inyección de recursos provenía de los **fondos de participaciones fiscales** que distribuye el gobierno central a los estatales, y estos a los ayuntamientos. En realidad, los tres fondos de participaciones: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario, y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) tuvieron leves incrementos porcentuales durante 1985 y 1990. La disponibilidad de recursos que tienen los ayuntamientos por la vía de las participaciones federales pasa previamente por las legislaturas de los estados, que establecen bases, montos y plazos que anualmente determinan.

Aunque las autoridades municipales pueden presentar iniciativas para elaborar la Ley de Ingreso Municipal, ésta la aprueba el Congreso local y es común que sean las últimas en enterarse del presupuesto que se les asigna además de que los criterios de las legislaturas son bastante aleatorios y variados según entidades federativas y según las relaciones políticas de simpatías o antipatías entre gobernadores, diputados y alcaldes.

Existe un importante porcentaje de presidentes municipales que **no recibieron a tiempo sus participaciones** pues les llegaba a mitad de año, retrasándoles la programación y ejecución de las obras; otros experimentan recibir montos menores a lo programado, y, en general, demandan un aumento de ingresos a través de las participaciones fiscales (Hechos Municipales, no.3, 1989). Estos recursos monetarios representan el grueso del financiamiento municipal en un promedio nacional de 80%, y en municipios urbanos, entre el 50 y el 60%, fluctuando según la capacidad de generación de ingresos propios y de recaudación.

Es notable que no se pudo revertir el desequilibrio del uso de los ingresos destinado a "gastos administrativos", los cuales consumen el 50% o más de los recursos disponibles. Otros elementos de la problemática municipal son:

- ◆ La dependencia interiorizada en la mentalidad de la mayoría de los poderes municipales respecto a la asignación de ingresos desde el Estado central, por la vía de las participaciones;
- ◆ La cultura patrimonialista de usufructo particular de los recursos y bienes públicos, que reproduce el círculo vicioso de penuria económica, debido a la malversación de fondos; es decir, la corrupción;
- ◆ La contratación de créditos que perpetúan adeudos a las siguientes autoridades;
- ◆ El desorden y la negligencia del manejo administrativo del presidente municipal y funcionarios;
- ◆ La cultura del autoritarismo y la ausencia de fuertes contrapesos de la sociedad civil para que puedan tener acceso a la información y ejercer vigilancia sobre los ayuntamientos y funcionarios de la burocracia municipal.

La dependencia inquebrantable del gobierno local, conectada al presupuesto público centralizado, tuvo una nueva reafirmación con los "Fondos Municipales de Solidaridad" creados en Marzo de 1990, especialización municipal del multipromocionado, multipublicitado, y multicriticado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Estos fondos, que son una especie de participación federal de la Ley de Coordinación Fiscal, están inscritos en el llamado "Ramo XXVI Solidaridad y desarrollo regional" de la



Existen diversos criterios derivados de lo anterior:

- El **criterio orgánico** que sustenta la creación de la organización responsable de cumplir con el cometido de la prestación del servicio público (unidad administrativa de servicios públicos).
- El **criterio material** que produce un resultado concreto por la actividad de interés general que realiza la administración pública al tener a su cargo la prestación del servicio público (ejemplo los recursos financieros y humanos)
- El **criterio jurídico** que condiciona la existencia de un servicio público y su prestación, siempre y cuando la actividad correspondiente se lleve a cabo de acuerdo a un régimen jurídico especial (la obligación constitucional de prestar ciertos servicios y la forma de prestarlos)
- El **criterio técnico** que hace referencia al procedimiento específico que requiere la prestación del servicio público como un medio para satisfacer necesidades colectivas o generales (recursos técnicos por la especialización del servicio público).

La prestación de servicios públicos se otorga a cualquier habitante de una zona geográfica específica, así como a todos sin discriminación, sin interrupción, de manera legal y obligatoria, sin fines de lucro cubriendo todas las necesidades nuevas y persistentes, adaptándose a cualquier contingencia. Estos son los principios por los que debe responder el poder público; su objetivo es **satisfacer necesidades realmente de interés general**.

SERVICIOS PUBLICOS				
Agua potable	Asistencia social	Estacionamientos públicos	Transporte urbano y rural	Mercados
Actividades artísticas y culturales	Conservación de obras de interés social	Embellecimiento de poblados y centros urbanos	Fomento de áreas verdes y recreativas	Regulación urbana y construcción.
Alcantarillado	Bomberos	Instalaciones deportivas		Parques y jardines
Alumbrado	Educación y capacitación	Limpia	Salud	Seguridad pública y tránsito
Recolección de basura	Centrales de abasto	Calles y pavimentos	Tránsito y vialidad	Panteones

El Estado mexicano es un Estado de derecho, porque en él existe un sistema jurídico que le da orden y hace posible la paz en la vida social. En el artículo 16 se consagra el principio de **legalidad** de la función pública es decir, que todo acto de autoridad funde y motive debidamente la causa legal del procedimiento. El nuevo artículo 115 Constitucional, otorga potestad al municipio para crear, transformar y prestar servicios y se integra por las facultades **constitutiva** (es la capacidad para establecer, organizar, modificar y prestar servicios municipales, así como suprimir aquellos que no sean prioritarios o urgentes), **normativa** (es la competencia para elaborar reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funcionamiento), **administrativa** (que permite determinar la modalidad que adopte su gestión, según el ordenamiento jurídico correspondiente) y la **coactiva** (capacidad para imponer el uso obligatorio de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad). La fracción II establece que los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley.²¹

Los Servicios Públicos Municipales, son todas y cada una de las actividades realizadas por el ayuntamiento también de manera general, permanente e igualitaria con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de su población; Éstas necesidades son diversas, pero la fracción III del artículo 115 constitucional establece que sólo los siguientes servicios serán de responsabilidad exclusiva de la administración municipal:

²¹ Idem p24-26



SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES			
Limpia	Alumbrado público	Panteones	Rastros
Agua potable y alcantarillado	Mercados y centrales de abasto	Calles, parques y jardines	Seguridad pública y tránsito

Esta disposición no limita la acción municipal, pues se faculta al municipio para hacerse cargo de aquellos servicios públicos que su capacidad administrativa y financiera les permita brindar. De acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos, se clasifican en:

Clasificación de los servicios municipales				
Necesidades prioritarias	Necesidades de Desarrollo Urbano	Necesidades de Seguridad Pública	Necesidades Económicas	Necesidades de Asistencia Social
Agua potable	Alcantarillado	Seguridad Pública y Tránsito	Mercados	Asistencia social a minusválidos
Energía eléctrica	Banquetas	Rehabilitación Penal	Centrales de Abasto	A ancianos desamparados
Salud	Pavimentación	Bomberos		A mujeres
Vivienda	Alineación y nomenclatura de calles de parques y jardines			A niños contingentes y maltratados
Educación	Transporte urbano y de limpia			

Cada Estado cuenta con una Ley Orgánica Municipal que en algunos casos se denomina **Ley Orgánica del Municipio Libre** o Código Municipal, la cual contiene las bases relacionadas a su organización, funcionamiento y operación.

El **bando de policía y buen gobierno** contiene un conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal en relación con la vida comunitaria. Con base en la facultad reglamentaria consignada en la Constitución General y en la Constitución Local, los ayuntamientos expiden **reglamentos en materia de prestación de los servicios públicos**, facilitando la aplicación de la ley.

II.3.3. Impacto político de la prestación de los servicios públicos municipales.

Es fundamental el papel de los servicios públicos municipales, no como fines, sino como medios al servicio de los propósitos de una sana política municipal que promueva el desarrollo de sus individuos y de su colectividad. Un aspecto de carácter político que se deriva de los servicios públicos municipales, consiste en la incorporación de los sectores social y privado a través de órganos de apoyo y colaboración, para hacerlos partícipes y corresponsables en las acciones de planeación y administración de dichos servicios y también se da una relación de carácter político cuando se establecen los convenios entre los ayuntamientos y el estado y/o la federación para la prestación conjunta de determinados servicios.²²

II.3.4. Efecto social.

Las consecuencias de la crisis de los servicios públicos repercuten directamente en la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de los municipios, obligándolos a buscar soluciones propias y originándose una falta de credibilidad en el ayuntamiento. Por lo que será indispensable asegurar a la

²² Idem p31-33



población la prestación de servicios públicos municipales adecuados, generando los siguientes efectos sociales:

Bienestar social: permitirá un mejor nivel de vida tanto en lo material, como en lo económico y lo cultural, sustrayéndose así de la marginalidad social.

Reconocimiento de la población: el consenso de la población manifestará sobre la buena o deficiente prestación de servicios.

Conservación de las tradiciones: rescatar viejas formas de colaboración comunitaria.

Participación ciudadana: responde a las necesidades de pasar de una administración centralizada y unilateral a otra participativa y democrática.

II.3.5. Implicaciones administrativas y órgano responsable.

Los principales elementos que intervienen en un servicio público son:			
El órgano responsable	administrativo	El personal competente	El equipo, máquinas y herramientas, y Los recursos financieros

El órgano administrativo responsable de la prestación de servicios públicos podrá denominarse dirección, departamento u oficina de servicios públicos, dependiendo del grado de desarrollo del municipio; sus funciones serán → la planeación, organización, operación, vigilancia, prestación, y mantenimiento de los servicios públicos, vigilando que las concesiones y los convenios se hagan conforme a los acuerdos establecidos; otras actividades son vigilar el uso y mantenimiento adecuado de los inmuebles y equipos, del ayuntamiento, así como realizar campañas de concientización para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.²³

II.3.6. Programación del servicio público.

Para elaborar el programa de servicios públicos municipales de requiere partir de la información que proporcionan los análisis de las peticiones de los habitantes del municipio; la identificación de los servicios públicos que sean los **más necesarios**; el **crecimiento urbano**; el estudio del **costo del equipo necesario** y su mantenimiento; las **fuentes de financiamiento** así como la **capacidad real** del ayuntamiento; así como se deberá revisar y consultar periódicamente los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos normativos que se refieren a los servicios públicos.

Se deberá, efectuar un diagnóstico de los medios económicos, técnicos y de recursos humanos con que cuenta el ayuntamiento para determinar que servicios puede otorgar a la comunidad y definir que otras alternativas puede utilizar; será necesario además, realizar un pronóstico sobre la tendencia de las necesidades sociales, la evolución de los servicios públicos y el aspecto que tendrá el municipio al terminar su gestión; Realizado esto se elaborará el programa anual de trabajo para la operación y prestación de servicios señalando objetivos, metas, políticas y procedimientos para su ejecución y control.

En cuanto a las peticiones de la población el primer paso será seleccionar y jerarquizarlas así como clasificar también las quejas provenientes de los empleados, de los funcionarios, o del público en general, y después se canalizaran la soluciones pertinentes.

El programa de trabajo se deberá basar en los siguientes principios:			
Racionalidad Máxima eficiencia posible, optimización.	Generalidad Satisfacción de las mayorías	Coordinación Entre los 3 niveles de gobierno	Previsión Tiempo de ejecución acorto o largo plazo
Desarrollo	Continuidad	Recuperabilidad	Beneficio social

²³ Idem p33-34



Evolutivos según crecimiento poblacional	el	Implica modificación, ajustes, actualización, a lo establecido.	Buscar una utilidad temporal o permanente.	Mejorar la relación entre la población y sus autoridades.
--	----	---	--	---

El ayuntamiento deberá vigilar que el personal encargado de los diferentes servicios públicos se capacite, promoviendo su asistencia a cursos, o bien, capacitando a especialistas y personal calificado proporcionando información y orientación técnica, también es conveniente resaltar la permanencia o continuidad del personal responsable de la operación de dichos servicios ya que los esfuerzos y recursos para su capacitación se desaprovechan con este tipo de situaciones.

Los gobiernos de los estados y municipios deben estudiar a fondo el aspecto de las cuotas o tarifas que se aplicaran a los usuarios de los servicios públicos en función del volumen de la calidad de los servicios que presten; tomando en cuenta que un servicio público difícilmente puede ser rentable se identifican tres fuentes o formas para su financiamiento:

Las cuotas o tarifas	Los créditos	Los subsidios
----------------------	--------------	---------------

II.3.7. Prestación de servicios públicos.

Las formas que puede adoptar la prestación de los servicios públicos son:

Directa	Concesión	Convenio Estado-municipio	Organismo descentralizado	Empresa paramunicipal	Fidelcomiso	Asociación municipal
---------	-----------	---------------------------	---------------------------	-----------------------	-------------	----------------------

Directa

Las unidades administrativas se crean por acuerdo de cabildo y dependen directamente del presidente municipal y serán las encargadas de la prestación de los siguientes servicios:

Seguridad pública	Alumbrado público	Tránsito
Agua potable y alcantarillado	Calles, parque y jardines	

Concesión

La carencia de recursos económicos, técnicos materiales o humanos obliga a utilizar el recurso de la concesión para la correcta dotación de servicios, pero el ayuntamiento se reserva la facultad de vigilar el buen funcionamiento y la operación eficiente del servicio público concesionado. Un servicio público podrá concesionarse, sujetándose a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, a las bases y contenidos del contrato que ampara la concesión y a las especificaciones adicionales que determine el propio ayuntamiento, éste no podrá otorgar la concesión a servidores públicos, a empresas en las cuales los servidores públicos tengan interés económico o a parientes de éstos ni a ellos mismos. Un recurso que tiene el ayuntamiento para reincorporar la atribución de prestar directamente los servicios concesionados es la municipalización, que consiste en cancelar a un particular la concesión otorgada.

El Convenio

Es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con el Estado, a fin de transferir total o parcialmente la prestación de un servicio público que por diversas razones le resulte difícil atender en forma directa. La fracción VI del artículo 116 Constitucional, establece que "Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios..."

Organismos descentralizados.

Son aquellos que a iniciativa del ayuntamiento son creados por la legislatura del estado, con el fin de cumplir una tarea específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsar la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de



seguridad y asistencia sociales. La descentralización permite al ayuntamiento mejorar su eficiencia y eficacia al encomendar a un organismo la función exclusiva de atender un determinado servicio público, pero sujeto a un régimen de igualdad, regularidad, continuidad y adecuación. Por ejemplo: los sistemas municipales de asistencia social, los institutos municipales de cultura, institutos municipales del deporte, etc.

Empresa Paramunicipal

Son entidades que crea el ayuntamiento por acuerdo de cabildo y, con aprobación del Congreso del Estado para la prestación de algún servicio público. Esta forma de prestación de servicios públicos puede emplearse para aquéllos en que existe la posibilidad de obtener algún beneficio material para el municipio, sin perder las características de servicio público, como podrían ser los mercados y centrales de abasto, rastros, panteones, limpia y transporte público, entre otros. Existen empresas mayoritarias en las que el municipio directamente o a través de sus empresas u organismos, aporte o sea prioritario de un 51% por ciento o más del capital social o de las acciones de la empresa; de lo contrario será una empresa minoritaria. El municipio puede cumplir un doble objetivo: satisfacer una necesidad social al prestar servicios públicos y retribuirle utilidades que repercutirán en el incremento de los ingresos municipales.

Fideicomisos

Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y, con la aprobación del Congreso Local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal. En esta figura jurídica participan el ayuntamiento como fideicomitente único, alguna institución crediticia como fiduciario, y los habitantes del municipio como fideicomitidos. La modalidad que adopta es la de fideicomiso de administración a través del cual el fideicomitente entrega bienes muebles e inmuebles al fiduciario para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo. Las funciones de vigilancia y control se hacen a través de un comisario, designado por el ayuntamiento.

Asociación municipal

Es la unión de 2 o más municipios de una misma entidad federativa. Tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos; Tiene una base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal condicionándola a un acuerdo entre ayuntamientos y sujeta a la Ley Orgánica Municipal. Una asociación municipal según la disposición constitucional implica solamente una conjunción de esfuerzos, planes y recursos para la prestación de servicios públicos que tengan un interés común entre los municipios de una entidad determinada. Todos los servicios públicos que consiga la fracción III del artículo 115 Constitucional, pueden ser materia de asociación, la única excepción es el servicio de seguridad pública y tránsito. En los servicios de agua potable, para su eficacia, resulta frecuente que se tome la misma fuente hidráulica para abastecer diferentes poblaciones. El alumbrado público, atendido en forma conjunta, puede generar ahorros considerables de energía. Los servicios de limpia, mercados, panteones y rastros, en aquellas entidades con gran número de municipios, la prestación común, tanto en inversiones como en equipo, en técnicos y materiales, puede significar considerables ventajas a las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos.²⁴

II.3.7.1 Formas de financiamiento para la prestación de los servicios públicos.

²⁴ Idem p39-50



Ingresos municipales			Egresos municipales	
Formas de financiamiento:				
Recursos propios u ordinarios	Contribuciones especiales	Convenio Unico de Desarrollo	Crédito via BANOBRAS	CUD Estado-Municipio

Los ingresos municipales, representan la parte fundamental de la finanzas públicas, y comprenden todo tipo de percepciones que reciben las instituciones públicas, sean en efectivo, en especie o en servicio. Se dividen en propios y derivados de financiamiento o de capital. Las formas de financiamiento son el conjunto de mecanismos, tanto institucionales como por colaboración vecinal, mediante los cuales el ayuntamiento obtiene ingresos adicionales que le permiten subsanar las insuficiencias financieras de su hacienda.²⁵

Los ingresos ordinarios, son lo que provienen de la acción tributaria del poder público:				
Impuestos (contribuciones) sobre:	Derechos: (retribuciones)	Productos: (contraprestaciones)	Aprovechamientos:	Participaciones federales:
<ul style="list-style-type: none"> • Predial • Actividades mercantiles e industriales, • Diversiones y espectáculos públicos • Rifas • Loterías • Sorteos 	<ul style="list-style-type: none"> • Rastro • Mercados • Centrales de Abasto • Panteones • Agua potable y alcantarillado • Tránsito • Licencias comerciales e industriales • Registro civil • Licencias de construcción • Recolección de basura 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos de concesiones • De explotación o arrendamiento de bienes inmuebles como edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, etc. • La venta de bienes muebles e inmuebles de su propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Multas • Recargos • Donativos • Indemnizaciones por daños a bienes municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • El porcentaje que le corresponde al municipio del reparto de la recaudación de impuestos federales.

Los ingresos derivados de financiamientos o de capital, son	
Los derivados de créditos:	Y de las contribuciones especiales:
<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones de particulares • Donaciones en efectivo del sector social

El mecanismo más adecuado para lograr un equilibrio financiero entre lo que se gasta y lo que se cobra es fijando una **tasa**, suficientemente adecuada, a la prestación de servicios públicos. La tasa es el porcentaje fijo que señala la Ley de Ingresos Municipales a los contribuyentes por la prestación de un servicio público.

Entre las principales tasas o derechos se encuentran los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, rastros, panteones, expedición de licencias o permisos, traspasos, cambios de giro, mantenimiento de calles, parques y jardines, estacionamientos, etc. El renglón de licencias comerciales e industriales es uno de los derechos que mayores ingresos genera para el municipio. La dotación de agua es otro derecho que puede dejar grandes ingresos al

²⁵ Idem 63-66



ayuntamiento. El pago por este servicio puede hacerse proporcional al total de consumo, para evitar el uso excesivo de este vital líquido y terminar con el subsidio existente. El derecho de alcantarillado se relaciona con el servicio de agua potable y se puede calcular por el consumo de agua, números de tomas y el valor catastral del predio, con un recargo extra por la limpieza de alcantarillas; El servicio de tránsito involucra las condiciones de transporte, vigilancia de tránsito, expedición de licencias para conducir, tarjetas y placas de circulación; los parquímetros pueden generar ingresos importantes. Los rastros también generan derechos considerables por el uso de corrales, básculas, sacrificio de animales, refrigeración de la carne, reparto, etc. y los panteones también son fuente de derechos por la inhumación de cadáveres, por apertura, fraccionamiento, arrendamiento y traslado de dominio de lotes.

Los recursos en efectivo son las cantidades monetarias que se entregan al municipio, ya sea mediante cuotas previamente convenidas entre autoridades y comunidad, o en cantidades fijadas por los particulares en función de su capacidad económica específica. Las aportaciones en especie constituyen la entrega física de insumos, materiales, instrumentos, herramientas y equipo entre otros, que los particulares de un municipio hacen a las autoridades respectivas como apoyo a los requerimientos para la prestación de algunos servicios público; se puede pedir también el préstamo de maquinaria pesada, necesaria para grandes obras y las aportaciones por servicio, están constituidas por el trabajo personal de la población mediante las llamadas faenas, que permite captar las habilidades especiales que cada miembro de la comunidad tenga, con el fin de canalizarlas a cada fase de construcción, conservación o mantenimiento del servicio público.

El **Convenio Único de Desarrollo** es un instrumento jurídico, de coordinación intergubernamental que tiene como objetivo central fortalecer a entidades y municipios. Como programas orientados a los servicios públicos están los de infraestructura básica de apoyo, que considera subprogramas de electrificación rural, carreteras y equipamiento para el comercio; también están los de infraestructura para el desarrollo social que comprende subprogramas de agua potable, ampliación y mejoramiento de la planta física, entre otros. Destacan las referentes a las transferencias de recursos federales a los municipios, a través de los estados para la elaboración de estudios y proyectos de desarrollo municipal, de asesoría en materia de desarrollo urbano, tenencia de la tierra, reservas territoriales y ecológicas, así como en el campo de los servicios públicos.²⁶

Los **créditos** son una fuente de financiamiento a la que recurren los municipios, generalmente con objeto de obtener recursos para la construcción de instalaciones destinadas a la prestación de algún servicio público, en virtud de la insolvencia económica o disponibilidad inmediata de recursos financieros. La institución financiera que canaliza recursos a los municipios mediante créditos es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS). Las líneas de crédito que maneja BANOBRAS para los servicios públicos son las derivadas de las siguientes fuentes:

Recursos propios.

Estos créditos tienen tasas de interés y plazos de amortización variables, dependiendo de tipos de obras y características socioeconómicas de cada municipio.

Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN).

Este fondo tiene el propósito de otorgar créditos para la realización de obras y servicios públicos urbanos, a los municipios que por sus características socioeconómicas no tienen acceso al financiamiento bancario (siempre y cuando la ciudad donde se vaya a realizar el proyecto esté en el rango de entre 2,500 y 100,000 habitantes).

Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillados (FIFAPA).

Este fondo es administrado por BANOBRAS y tiene la finalidad de otorgar créditos para la construcción, ampliación y/o rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje, para aplicarse a ciudades de tamaño mediano o de más de 500,000 habitantes.

Programa de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN).

²⁶ Idem p67-71



Su objetivo general es promover el autodesarrollo municipal, frenar el deterioro de la infraestructura urbana y de servicios públicos municipales indispensable; así como planear, financiar e instrumentar los proyectos necesarios para el desarrollo. Tiene como instrumentos básicos la capacitación y asistencia técnica para la administración municipal a través de eventos de capacitación, así como la formación de capacitadores que apoyen permanentemente al desarrollo municipal y financieramente, apoyar a la ejecución de obras derivadas de acciones de capacitación y asistencia técnica.

Programa de residuos sólidos.

Es un programa piloto que tiende a mejorar el manejo del servicio, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos que permita el restablecimiento del medio ambiente y reduzca las enfermedades en el hombre. La realización del proyecto requiere la intervención de la SEDUE en su categoría de agente técnico de gobierno federal.

Trámites y requisitos para la obtención de un crédito:

- Garantía del Gobierno del Estado y afectación de las participaciones por impuestos
- Solicitud de crédito a BANOBRAS
- Análisis de prefactibilidad y aprobación del banco a la solicitud del crédito.
- Estudio socioeconómico y de factibilidad
- Análisis de factibilidad y aprobación del crédito por parte de BANOBRAS.
- Acta de cabildo
- Proyecto técnico
- Firma del contrato de apertura de crédito
- Registro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Publicidad de la obra y tarifas.
- Conformidad de los usuarios.
- Concurso y asignación de la obra.

El **Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEMUN)** es celebrado por los gobiernos de las entidades federativas con los ayuntamientos de su propio territorio. Este convenio es la única vía de coordinación entre ambas esferas de gobierno y sus acciones se concretizan en programas para el desarrollo municipal que se formalizan bajo la figura de acuerdos de coordinación, contratos o convenios de concertación. La coordinación de acciones se realiza en el seno de los COPLADES.

El gasto público es un componente importante de las finanzas públicas porque mediante su ordenamiento y jerarquización en el presupuesto de egresos se convierte en una herramienta básica para promover e impulsar el desarrollo municipal.

II.3.8. Participación social o comunitaria.

Es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento. También es posible ahorrar recursos financieros, porque la comunidad puede hacer aportaciones en dinero, en mano de obra voluntaria y en recursos materiales. La ley de Planeación establece las bases para promover y garantizar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese su opinión para la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas de desarrollo. La participación vecinal estructurada piramidalmente hace de su propio organismo su múltiple expresión y una auténtica representación, que recoge las inquietudes y la dinámica de todos los gobernados.

II.3.8.1. Mecanismos para ampliar la participación comunitaria

En la actualidad se cuenta con una estructura jurídica formal que favorece y condiciona esta acción estratégica con la creación de los comités de acción ciudadana y las comisiones consultivas de



desarrollo urbano; sin embargo, esta acción participativa de los grupos representativos de la comunidad requiere de hacerse más abierta a través de los comités de manzana, proseguir con asociaciones de barrios, de colonos y juntas de vecinos y fraccionamientos, así como diseñar las fórmulas para asegurar una coordinación programática más estrecha y eficaz de los grupos organizados con las autoridades municipales, con esto institucionalizan su operación mediante la reglamentación en los apartados correspondientes de la Ley Orgánica Municipal y el Bando de Policía y Buen Gobierno. Lo que se desea con las características antes señaladas es darle mayor credibilidad y legitimación a la función pública municipal frente a la ciudadanía.

Uno de los medios en que podemos apoyarnos para lograr mejores resultados de la participación vecinal es, sin lugar a dudas, la **investigación social**; la cual nos permitirá organizar, planear y diseñar las acciones de trabajo con un mayor rigor metodológico, de tal manera que la promoción permita efectivamente la acción conjunta de usuarios y organismo administrador.

En el caso específico que estamos tratando que es el de servicios públicos municipales, la participación de la comunidad se orienta básicamente a: remozamiento y conservación de calles y caminos vecinales; construcción de redes secundarias de agua potable y drenaje; construcción y remozamiento de plazas públicas e instalaciones deportivas; reforestación y conservación del ornato municipal, parques y jardines; la adaptación de tiraderos de desechos sólidos, la conservación de rastros y mercados entre otras.²⁷

II.3.8.2. El Consejo de Planificación y Desarrollo.

Consiste en participar en la formulación de los planes municipales de desarrollo urbano y los planes directores urbanos para que se definan las áreas destinadas a habitación, recreación, comercio, industria, servicios y otros usos; estudiando, opinando y proponiendo al ayuntamiento lo que estime conveniente sobre pavimentación, apertura, clausura, nivelación, alineación, ensanchamiento, rectificación, alumbrado y embellecimiento de las vías públicas, plazas, parques y otros sitios de uso común.

También le toca intervenir en la proyección, apertura, construcción, ampliación y reparación de caminos públicos, edificios escolares, líneas de agua potable y drenaje, acueductos, pozos, calles, estaciones de bombeo, edificios públicos, jardines, parques centros deportivos y recreativos; Formular y proponer al ayuntamiento los proyectos de financiamiento de obras recomendadas y las bases de los empréstitos relativos. Y participar en la formulación del proyecto de reglamento de construcciones.

Estos consejos se identifican como organismos auxiliares del ayuntamiento por lo que mantienen una relación muy estrecha con las autoridades municipales, con el fin de manifestarles los problemas más urgentes que enfrenta la comunidad y proponer las soluciones más adecuadas.

Es conveniente que las autoridades municipales promuevan y convenzan a los grupos sociales para que manifiesten mecanismos de participación comunitaria a través de campañas y las consultas públicas; las primeras son reuniones que promueven las autoridades para dialogar con la comunidad, con el fin de que expongan sus problemas y necesidades y la consulta pública es el mecanismo a través del cual la comunidad participa en la toma de decisiones del municipio, mediante audiencias, donde los habitantes del municipio expresan sus opiniones sobre las actividades que realiza o tiene pensado realizar el municipio.

II.3.9. Servicios Públicos Municipales.

²⁷ Idem p55



DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Departamento de Limpia	Departamento de Alumbrado Público	Departamento de Calles, Parques y Jardines	Departamento De Panteones	Departamento de Mercados y Centrales de Abasto	Departamento de Agua Potable y Alcantarillado	Departamento de Rastros	Departamento de Seguridad Pública y Transporte
------------------------	-----------------------------------	--	---------------------------	--	---	-------------------------	--

Los aspectos más importantes en la planeación municipal son por diversas razones los servicios públicos por lo que será conveniente definir la problemática real a la que se enfrentaran los ayuntamientos:

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Comprende básicamente abastecer de agua en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes y asignar el reuso o vertido en los causes naturales evitando la degradación del sistema ecológico. Los procesos básicos de éste servicio consisten a grandes rasgos en la conducción, potabilización, y distribución del agua, y los procedimientos básicos para el servicio de alcantarillado parten de la división del drenaje sanitario (aguas negras) y el drenaje pluvial (escurrimiento de agua de lluvias); y consisten en la construcción y conservación de la red de alcantarillado y tratamiento de aguas negras.

ALUMBRADO PÚBLICO

Consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos (calles, avenidas, parques, jardines, edificios públicos, plazas, etc.) que permita a los habitantes visibilidad nocturna, satisface además, una necesidad ornamental, y los diseños tiene mucho que ver con la imagen urbana de la ciudad. Responde a la satisfacción de una necesidad social referida a la seguridad pública por lo que es concurrente con los servicios de vigilancia nocturna, señalización y vialidad.

LIMPIA

Se encarga de la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas; lo que implica la limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, parques, mercados, caminos; recolección de basura, desperdicios o residuos provenientes de la vía pública, casa habitación, edificios públicos; transporte a los lugares fijados por el ayuntamiento o destino para su aprovechamiento o destino final; y el procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura. La recolección puede hacerse por métodos como de parada fija o de acera con el camión, intradomiciliaria (en establecimientos comerciales) y por contenedores (en depósitos específicos en los lugares públicos). Un aspecto muy importante es el tratamiento de residuos sólidos que es la transformación que sufren éstos como resultado de la aplicación de un método específico como Incineración, Composta (fertilizantes), Reciclaje o Pirólisis (petróleo o gas), con el fin de aprovechar o en su caso eliminar algunos materiales contenidos en ellos; los sitios de disposición final más utilizados son los "tiraderos a cielo abierto" y los rellenos sanitarios.

MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

Comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad. El municipio proporciona infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo recinto y exista una competencia que permita la adquisición de mercancías a precios accesibles a la mayoría de la población. Los productos de consumo generalizado son maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar, aceites y grasa vegetales, carne de aves, huevo, leche y "pescado"; así como sus derivados. Y como productos complementarios se encuentran las frutas, hortalizas y raíces feculentas, abarrotes, granos y semillas, productos lácteos, avícolas, cármicos, pescados y mariscos. Las principales características de los mercados y centrales de abasto son la competitividad y la funcionalidad. El *Sistema Nacional para el Abasto* es un programa de acción del gobierno federal que pretende racionalizar y modernizar el abasto de productos alimenticios del país, así como fomentar la integración y el desarrollo de las instalaciones y servicios más apropiados que hagan posible un abasto más oportuno y eficiente de



estos productos. Comprende un conjunto de elementos, servicios y acciones con el fin de integrar, ordenar y modernizar el proceso de abasto de productos de consumo, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; el municipio es el promotor y organizador del abasto, con lo que se fortalece el papel de los ayuntamientos en los procesos de comercialización para regular la oferta y demanda de alimentos, asegurando ingresos suficientes a los productos y haciendo rendir e ingreso familiar, así como también se obtienen mayores ingresos para la hacienda municipal; por lo tanto el ayuntamiento será el responsable de la organización y funcionamiento de mercados y centrales de abasto; deberá vigilar el cumplimiento de las normas de integración al contexto urbano y las de su ubicación e instalación; y en cuanto a la administración tendrá a su cargo los siguientes procedimientos: permisos y licencias, traspasos y cambios de giro, padrón de locatarios, recaudación y cobranza.

PANTEONES

El establecimiento, funcionamiento, conservación y operación de panteones, constituye un servicio público municipal que comprende la inhumación, reinhumación y cremación de cadáveres y restos humanos. Por ley deben contar con las siguientes construcciones: criptas horizontales (bajo tierra) y verticales (gavetas superpuestas), columbario (nichos para restos cremados) fosa o tumba, fosa común (para restos no identificados), osario (para restos humanos áridos) y capilla. Básicamente el funcionamiento del servicio público de panteones comprende: *Derecho de uso de fosas, *Expedición de títulos de usufructo o de propiedad de fosas, *Inhumaciones, exhumaciones, reinhumaciones y cremaciones, *Mantenimiento y conservación de panteones. Para que pueda establecerse un panteón municipal participan las siguientes instituciones: Cabildo, la Secretaría de Salud, SEDUE y el departamento de Obras Públicas del municipio.

RASTROS

Servicio público cuya finalidad es proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población; Comprende las funciones de matanza o sacrificio del ganado, evisceración de animales, servicios extraordinarios como esquilmos y desperdicios, y distribución de carnes. Sus características deberán ser: legalidad, sanidad y comercialización. Se clasifican de acuerdo al tipo de actividades que realizan, por el equipamiento y la finalidad para la que fueron creados, los rastros tipo inspección de la Secretaría de Salud (TSS) son los clásicos rastros municipales con equipamiento y servicios muy elementales y sus servicios son la matanza, manejo de canales y comercialización directa; y los rastros tipo inversión federal (TIF) que además de prestar los servicios básicos como los rastros TSS, permiten una industrialización de los productos derivados de la carne, sus funciones son la matanza, el manejo de canales, la empacadora de carnes, la sutura clínica y la industrialización de esquilmos. Los servicios de los rastros en general son: Corrales de desembarque y de encierro; el sacrificio de ganado; refrigeración; anfiteatro y el transporte.

CALLES, PARQUES Y JARDINES

Consiste en la alineación, trazo y construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprende las plazas, las fuentes y los motivos ornamentales.²⁸

SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO

La seguridad pública, es el conjunto de actividades promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes materiales particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad. El tránsito es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos como transporte y vigilancia de que los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados. La seguridad pública y tránsito se organiza con relación a: la oportunidad (vigilancia diligente), eficacia (cobertura adecuada), disciplina (cumplimiento del reglamento y normas), capacidad (aptitudes y actitudes físicas y mentales), legalidad

²⁸ Idem p73-153



(carácter jurídico), institucionalidad (lineamientos disciplinarios), imagen (distintivos), equipamiento, jerarquización (distribución de funciones).

II.4 PLANEACIÓN NACIONAL

II. 4.1. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988.

La importancia de este plan, en la presente investigación, radica en que es el marco histórico contextual de la reforma municipal, el Lic. Miguel de la Madrid entendía la planeación como un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita del rumbo a seguir, y por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad, lo que permite asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de actores sociales que mantienen su autonomía de decisión.

En febrero de 1983, el Gobierno de la República convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular, con la finalidad de identificar prioridades nacionales, los temas fueron los siguientes:

Foros Nacionales de Consulta Popular		
Desarrollo Rural Integral	Desarrollo industrial y de Comercio Exterior	Modernización Comercial y Abasto Popular
Sistema Integral de Transporte	Desarrollo Tecnológico	Productividad y Capacitación
Desarrollo Urbano	Ecología	Energéticos
Turismo	Pesca	Salud
Reforma Agraria Integral	Ciudad de México	Comunicación Social

Esto no significa que el Plan haya integrado todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros, sino aquellas que alcanzaron un significativo grado de consenso; de éste se obtuvieron más de 10 mil documentos y ponencias de los diversos grupos sociales y la activa participación de los representantes de los diferentes partidos políticos, de las organizaciones obreras, campesinas y populares, diputados y senadores; empresarios, especialistas, profesionistas, miembros del sector académico e intelectual, jóvenes, estudiantes, amas de casa y ciudadanos en general. La idea principal, era que el Plan nacional de Desarrollo incorporaría las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio, a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad, y finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y **municipales** los aspectos concretos.

Hubo una reiterada demanda por descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional y reforzar la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país, cabe señalar la importancia que tuvo la demanda general de ampliación de los servicios urbanos, demanda de la cual se derivan las demandas, en las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, el plan constituirá el punto de referencia que habrá de proporcionar orientación a las actividades de coordinación. Los convenios entre gobiernos permitirán dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo en sus implicaciones territoriales.

En cuanto al contenido del Plan, en general, todos los aspectos giran alrededor de la reordenación económica y el cambio estructural; la primera parte tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda se precisa en seis



orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social, adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar el sector privado.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda; en cuanto a política regional se describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la Administración Pública Federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Si se persiguen metas igualitarias, la Democratización Integral y la Descentralización de la Vida Nacional son los procesos convergentes y complementarios, el México de los años 80 necesitaba de manera urgente descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población. El Federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional; su consolidación exige, en principio, un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual y diferenciado, de revisión de competencias entre Federación, Estados y Municipios. A ello contribuyó el recién modificado artículo 115 Constitucional, que reconoce a estos últimos atribuciones acordes con su función primordial y les asigna fuentes de recursos para la atención de los servicios que se les confían.

La convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas fortalece la Nación, ha inspirado la descentralización creciente de los servicios, la industria, la producción y el empleo, reorientando su expansión y propiciando con ello el bienestar de toda la población. En este sentido **la Federación apoyará el libre juego de los procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para su desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el fin de coordinar programas tendientes a un desarrollo global más equilibrado.** Cabe, en particular, apoyar acciones de capacitación a servidores municipales, impulsar el establecimiento y uso de bancos de datos sobre administración municipal y prestación de servicios públicos y desarrollar modelos alternativos de convenios intermunicipales, municipio – estado, estado – federación y los que interesen a los tres niveles de gobierno. Y es en este tiempo y de esta manera que queda definido un “programa de Democratización Integral” que actualizaría las instituciones y daría un nuevo vigor al espacio de creación del consenso general.

Adelantando un poco las conclusiones de éste proyecto, comentaré que lo que se acaba de mencionar fue y es un tema que aún no se agota y por el contrario día con día van surgiendo nuevas vertientes sobre éste, al grado de que aún no se resuelve por completo el problema, y lo que es tema de comienzo en la década de planeación que se tomó de sobre estudio, será también tema de conclusiones.

En su dimensión regional, la política de población adquiere su expresión más concreta, por lo que la reordenación económica y la transformación estructural serán básicas en el transcurso del sexenio, como herramientas básicas para incidir en el nuevo crecimiento de la economía, así como a través de las acciones para el desarrollo integral de los estados y el fortalecimiento de los municipios.

La población de 1983 era de 75 millones de habitantes. En las grandes ciudades la coexistencia de zonas de población de altos ingresos con cinturones de miseria y la complejidad de la gestión urbana, dificultaban ya desde entonces la dotación de servicios básicos y una plena integración social,



manteniéndose además, poblaciones minúsculas que difícilmente pueden ser incorporadas a los beneficios del desarrollo.

El Plan se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, de las cuales, a grandes rasgos, la relacionada con el desarrollo urbano municipal es la tercera: "Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social", apoyándose en tres orientaciones generales:

- Modificar la inercia de crecimiento de la Ciudad de México.
- Promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional.
- Movilizar y atender en el marco de fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

Para promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional, será necesario dar mayor vigor al municipio, pugnar por su autonomía, fortalecer su economía y adecuar, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal. Esto permitirá la mejor prestación de los servicios públicos que corresponden a la autoridad municipal, convirtiéndolo de esta manera en un verdadero promotor del desarrollo.

Los proyectos de las empresas públicas que tengan un impacto regional deberán vincularse a los programas de desarrollo de los estados, a fin de no fomentar economías de enclave en las regiones donde se instalen, sometiendo al conocimiento previo de los gobiernos estatales y municipales los proyectos a realizar respetando a los tres niveles de gobierno.²⁹

Algo muy importante para la presente investigación, de éste periodo de gobierno fue desde luego la Reforma Municipal de Miguel de la Madrid dentro de su política de renovación nacional; El poder que el artículo 115 de la constitución confiere al municipio tiene cuatro vertientes fundamentales:

1. El poder de la comunidad para organizarse de manera libre y autónoma (formación de numerosos comités de participación y colaboración ciudadana para resolver las diversas necesidades de la comunidad)
2. El poder de la comunidad municipal sobre su territorio, para planear y decidir lo que ha de hacerse en él, a fin de aprovechar plena y racionalmente sus potencialidades naturales y convertirlas en riqueza y bienestar sociales; (es decir, el municipio tiene facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y todo lo concerniente a su territorio)
3. El poder del municipio para generar el bienestar de la comunidad urbana y rural a través de más y mejores servicios públicos que la propia comunidad se provea.
4. El poder del municipio para establecer relaciones con entidades públicas, sociales y privadas a fin de coordinar y aprovechar mejor los recursos que le aporten esas entidades y la propia comunidad.

Todo esto con el fin de asumir progresivamente el proceso de descentralización de la administración pública federal y estatal y el proceso de global de la vida nacional. Esas cuatro vertientes de poder configuran al municipio como un verdadero nivel de organización de los

²⁹ PND 1983-1988 Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto



estados y como base de la democratización integral de la sociedad y de la descentralización de la vida nacional.³⁰

Desde luego pasaron años para que esta idea se cristalizara, entendiera, asimilara y fuera puesta en práctica, durante años se quedó en el papel pero algo interesante es que se dio la orden de cada estado realizara una monografía integral de su territorio, en la cual se encontrara todo acerca de su Perfil Histórico Cultural, su Medio Físico y geográfico su Marco Social, Económico y jurídico y sobre su Gobierno y Administración y se realizó de manera espléndida por parte de cada estado en coordinación con el CEDEMUN, desafortunadamente pasaron 10 años sin que se actualizara esta valiosa información, pues paso lo de siempre: se hace mientras es "orden presidencial" y cuando deja de serlo no se le aplica la más mínima continuidad al proyecto, en fin, creo que es lo más rescatable de el sexenio en materia Regional y cabe señalar que actualmente el CEDEMUN se dio a la tarea de actualizar dicha información a través de CD que ya están a la venta, y que son de gran utilidad no sólo en la Planeación del desarrollo si no también para cualquier evaluación de proyecto.

II.4. 2 CARLOS SALINAS DE GORTARI

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988 - 1994

Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.³¹

Seis años después, la estrategia global del Plan Nacional de Desarrollo Salinista se apoyaba en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social: "se trata de aprovechar cabalmente el potencial productivo de los mexicanos para la elevación de sus propias condiciones de vida, contribuyendo a su realización social y personal".

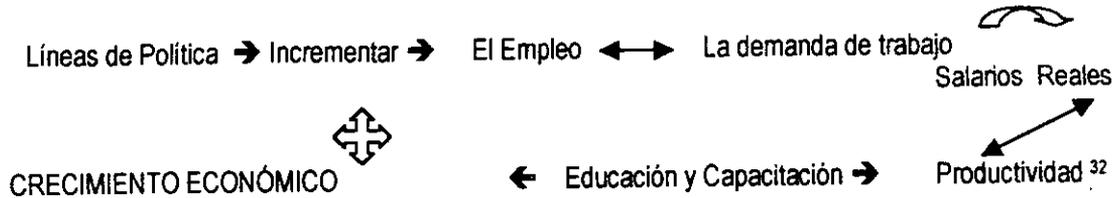
Los objetivos de crecimiento y estabilidad son, en el Plan, simultáneos con el propósito fundamental de avanzar hacia una mayor equidad:

- mediante el incremento del empleo,
- el aumento del poder adquisitivo de los salarios
- la erradicación de la pobreza extrema y,
- la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades

Salinas de Gortari proponía el siguiente "círculo económico" para incrementar la productividad nacional, haciendo su propia interpretación Keynesiana a la mexicana sobre la **estabilidad económica** la cual es condición para el **crecimiento sostenido** con equidad. En su entendimiento, el crecimiento es condición para cumplir las aspiraciones nacionales de **bienestar y justicia**. El aumento del **nivel de vida** de la población se apoyará en la creación de actividades y **empleos** bien remunerados y, el incremento de los **salarios reales**, sobre la base de una evolución económica que fortalezca la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país y el equilibrio de los factores de la producción. Reafirmando y renovando el compromiso del Estado Mexicano en la provisión de los servicios sociales básicos: seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto y alimentación.

³⁰ Enciclopedia de los Municipios de México 1989 Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.

³¹ PND 1988-1994. Poder Ejecutivo Federal.



En el plan se hace alusión sobre asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la federación; al respecto el Salinismo propuso las siguientes líneas de acción en materia de desarrollo urbano, planeación y desarrollo social, para ejecutarse de inmediato:

Procuración e impartición de justicia: descentralización y reubicación; coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Educación: descentralizar para innovar y mejorar los servicios, será necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios, modernizar simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Salud, asistencia y seguridad social: Se establecerán mecanismos de planeación y coordinación con el fin de evitar duplicidades y desperdicio de recursos. Se consolidará el Sistema Nacional de Información sobre Infraestructura, Programas, Productividad, Control e Impacto de los Servicios de Salud.

Alimentación y abasto: Con la participación decisiva de los gobiernos locales se promoverán los circuitos producción - consumo regionales y estatales, mediante la integración y vinculación de las facilidades para el acopio, almacenamiento, la distribución, el abasto y la comercialización en las zonas respectivas.

Población, desarrollo regional y urbano: El impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país.

La **consolidación del municipio** ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida cada vez en mayor medida la orientación del gasto público y donde se concrete la concentración social. Por otra parte se promoverá una participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional.

La **política de desarrollo regional y urbano** se orienta al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación.

³² PND 1988-1994. Poder Ejecutivo Federal.



Reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas: La estrategia se orientará a consolidar sistemas urbanos – regionales, reduciendo y sustituyendo los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional mediante el mejoramiento de la vida en el medio rural y el apoyo a ciudades medias y pequeñas.

En concreto se propone en este Plan las siguientes acciones:

Controlar las grandes aglomeraciones de población y en especial para las zonas metropolitanas, en las que se busca desalentar el crecimiento por los altos costos sociales que implica; en ellas se condicionará estrictamente el uso del suelo, del agua y de los energéticos, y se controlarán las actividades industriales y la contaminación.

Consolidación, para los centros cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar, y que requieren por tanto que se racionalice el uso del agua y el suelo, y que se ordene selectivamente la localización de las actividades industriales; en estos centros, se fomentará el comercio y los servicios y se atenderán las demandas generadas por el crecimiento natural.

Se impulsará a aquellas localidades que tienen disponibilidad de agua y área de crecimiento, así como condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes, en ellas se promoverá la dotación de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios; así mismo, se aprovecharán racionalmente sus recursos naturales y se pondrá especial cuidado en la conservación del medio ambiente;

De integración urbano regional para centros de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios, así como a complementar la actividad económica agropecuaria a través de la comercialización, el procesamiento y la producción locales.

Impulso al desarrollo regional: Modernizar el medio rural: creando oportunidades de empleo permanente y remunerado, y creando mayor acceso a los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, electrificación y asistencia social. **Es decir crear un sentimiento de identidad interregional.**

Fomento a los corredores económicos regionales: incorporando un enfoque integral que incluya el fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales.

Prestación de servicios: Para aumentar la cobertura de servicios urbanos básicos y distribuirlos equitativamente, es necesario establecer una red nacional de los centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural. **Se dará apoyo a las ciudades medias para evitar los problemas de la migración a los grandes conglomerados.**

Impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano: Las acciones vinculadas con el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales. Para esto se dará énfasis a la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación con los sectores social y privado, para asegurar su concurso efectivo en la solución de los problemas urbanos. **Existen sistemas de planeación en la mayoría de las entidades federativas y se impulsa la incorporación del municipio a estas tareas. Se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional:**

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional.



El Convenio Unico de Desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) es el documento jurídico administrativo programático y financiero, que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones.

Se fortalecerá y adecuará gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitan atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo.

Vivienda y suministro de servicios urbanos: El Gobierno Federal, de manera coordinada se propone emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluya como líneas de acción:

- Constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes;
- Precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales;
- Convenir la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano integrado; y
- Simplificar trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas.

Se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los y los gobiernos estatales y municipales y para el fomento a la vivienda en el campo, se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales, se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales, y se apoyará a la población de las zonas rurales marginadas que promueva el Programa Nacional de Solidaridad; Se fomentará la actualización de los reglamentos estatales de construcción, se continuará con la instalación y operación de oficinas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda.

Agua potable, alcantarillado y saneamiento: Se impulsará la descentralización de las distintas fases de la dotación del servicio de agua potable, propiciando el cabal cumplimiento de la responsabilidad de los municipios. En este sentido, se brindarán apoyos a los organismos operadores municipales para que efectúen medidas autofinanciables para optimizar el uso del agua, como por ejemplo, instalación de medidores o el tratamiento de aguas y la reducción de fugas.

En el **transporte** es conveniente establecer sistemas de vialidad preferenciales que faciliten el tránsito vehicular compartido y la operación eficiente del transporte urbano; y vincular gradualmente los precios a los costos del transporte urbano. Para pagar este servicio, los habitantes de las ciudades tendrán que hacer un esfuerzo, pero este se hará con un sentido equitativo.

Electrificación y telefonía: En el medio urbano se buscará asegurar la prestación del servicio a los nuevos conjuntos habitacionales y ampliarlo a los medios marginados, preferentemente bajo esquemas de concertación social en los que se aprovechen los recursos que pueden proporcionar los grupos organizados.

Cultura y arte: El reto tiene que ver con la necesidad de afirmar la identidad Nacional, sin perjuicio de incrementar los intercambios con otros países, de los que también se nutre la creatividad de los mexicanos; la corresponsabilidad y la descentralización deben ser signos distintivos de la política cultural, entre otras acciones se establecerán nuevos talleres y centros regionales de formación y, a través del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, se ofrecerán becas de alto nivel para artistas e intelectuales.



Deporte y juventud: Debe darse el más fuerte impulso a la promoción del deporte entre los jóvenes, vinculado a sus actividades en los centros de estudio y de trabajo, y a los servicios de recreación organizada en las colonias o localidades.

Mejoramiento de las condiciones de vida de la Ciudad de México: Para contener la expansión urbana es necesario aprovechar mejor la infraestructura existente, densificar y orientar esa expansión hacia los sitios más apropiados, reformular la política de disponibilidad y uso de agua y mejorar la relación financiera y fiscal de la capital con el resto del país.

Recursos naturales: Se conformará un sistema de inspección y vigilancia mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno y una más efectiva participación social que garantice la adecuada protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas.

Impacto ambiental: Dada la naturaleza y diversidad de obras que pueden adversamente al ambiente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la concurrencia de Federación, Estados y Municipios para normar la obra.

Riesgo ambiental: Se coordinará con los gobiernos estatales y municipales los programas de identificación de áreas de alto riesgo, para la determinación de zonas intermedias de salvaguarda.

Agua Es urgente que los recursos acuíferos se administren eficientemente y se promueva la restitución de la calidad de los cuerpos de agua para su óptimo aprovechamiento, considerando su interrelación con el medio ambiente, así como la rehabilitación, construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales en todo el país.

Aire. Crear los mecanismos necesarios para moderar el uso de combustibles, especialmente en las grandes ciudades, desestimulando el uso del transporte privado y ampliando la eficiencia del público.

Desechos y residuos sólidos: Para prevenir y controlar la contaminación de residuos sólidos, se propiciará el establecimiento de sistemas adecuados de recolección, tratamiento, reciclaje y disposición final de los residuos municipales e industriales contaminantes, mediante acciones precisas. **Se ampliará la asesoría a estados y municipios para la formulación de proyectos legislativos en materia ecológica y se promoverá la creación de regidurías de protección ambiental en cada uno de los municipios del país.**

Participación social: Se promoverá la creación de consejos ciudadanos estatales que permitan incorporar grupos cada vez más amplios de la sociedad en la realización de actividades ecológicas y particularmente, en la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos legales; así como, la identificación de las regiones críticas para la celebración prioritaria de convenios de concertación.

Erradicación de la pobreza extrema: La tensión de las colonias populares de las zonas urbanas se orientará a proveer los servicios básicos municipales de educación, alimentación y salud, así como a apoyar la construcción y el mejoramiento de la vivienda regularizar la tenencia del suelo capacitar para el trabajo productivo e impulsar los proyectos productivos de los propios colonos.

La voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados la movilización social de inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del gobierno federal serán los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema. El programa nacional de solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el gobierno que la república a creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales.



Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria, y preservación de recursos naturales, todo ello a través de **proyectos recuperables** tanto en el campo como en la ciudad.

Se procurará prioritariamente la coordinación con los municipios, por ser ésta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de las comunidades y la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones. Para el eficaz cumplimiento de los propósitos del Plan, el Gobierno Federal reorientará el gasto destinado al desarrollo regional para que tenga un fuerte sentido social. Con estos recursos, más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinen para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza.

Como línea de política básica frente al ámbito municipal es necesario comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federal, y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.

Sistema nacional de planeación democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El Sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: **obligatoria, de coordinación, de inducción y concertación.**

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales a mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del Plan.

Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas.

Los programas especiales, por su parte engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal.

La dimensión regional del Plan se apoya en el Convenio Único de Desarrollo, como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales.

La Ley de Planeación, precisa los aspectos de la coordinación que habrán de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación en todo el país: **la participación estatal en la planeación nacional**, a través de la consulta; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales.

El orden municipal, instancia social y política inmediata de la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones en todo el territorio. El Artículo 115 Constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al municipio. En este ámbito recaen facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar **planes de desarrollo urbano municipal**, participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, controlar y vigilar la utilización del suelo; e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.³³

Por supuesto, no se pretende que cada uno de los municipios formule un sistema de planeación, ya que en algunos casos de escasez extrema de recursos económicos y administrativos, ello podría representar un descuido de actividades fundamentales e importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

³³ Guías Técnicas de Capacitación Municipal. CEDEMUN, SEGOB 1997



En el ámbito nacional, los programas operativos anuales proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial. Estos programas constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado. Dentro de la administración pública federal, los programas operativos dan la pauta para las asignaciones presupuestales, en el marco de la política global anual definido en los criterios generales de la política. Por ellos, los Programas operativos anuales deberán presentar los proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia.

Dentro de los programas nacionales de mediano plazo del sistema nacional de planeación democrática, para el período 1989-1994 se propusieron los siguientes:

1. Salud
2. Modernización educativa, cultural y del deporte
3. Procuración e impartición de justicia del gobierno federal
4. Desarrollo urbano
5. Vivienda
6. Protección del medio ambiente
7. Modernización del abasto
8. Capacitación y productividad
9. Modernización del campo.
10. Modernización de la pesca
11. Modernización industrial y del comercio exterior
12. Modernización de la infraestructura del transporte
13. modernización del transporte
14. Modernización de las telecomunicaciones
15. Modernización de la energética
16. Modernización del turismo
17. Modernización de la empresa pública
18. Financiamiento al desarrollo
19. Aprovechamiento del agua
20. Ciencia y modernización tecnológica

Los programas se publicarán en transcurso de 1989 y el ejecutivo es quien diseñará los programas especiales que considere pertinentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad, los programas especiales tendrán una comisión intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la administración pública federal que realizan acciones con impacto directo sobre los objetivos del programa correspondiente. La coordinación del programa y de la comisión recaerá sobre la entidad designada por el presidente de la República.

Los grupos de la sociedad más directamente interesados en los propósitos de los programas especiales podrán participar en consejos consultivos y de concertación, o bien a través del consejo nacional de concertación económica. La modalidad de la participación social deberá corresponder a las características del programa.

La programación regional será responsabilidad fundamental de las propias regiones. Como se puede observar la estrategia en general y en particular se trata de fomentar, la participación y descentralización desechando el paternalismo, y esto es lo que se verá de ahora en adelante en todos los discursos de los planes de desarrollo nacional y estatal.

Congruencia entre el plan y los programas.

Los programas nacionales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del plan, pero su carácter es nacional y



para sectores amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En los documentos de programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales, adaptando estrategias, la programación deberá ser innovadora en la medida en que las acciones y enfoques anteriores no hayan rendido los resultados deseables en cuanto a propósitos de la programación. Los programas establecen la manera en que las acciones contribuirán a los objetivos y estrategias generales del plan.

II.4.3 ERNESTO ZEDILLO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994 - 2000

En la introducción se comenta que éste Plan es extraído de una consulta nacional, popular y democrática efectuada en 97 foros con 516 reuniones, donde se presentaron más de 12,000 ponencias y otras 300,000 aportaciones se recopilaron en buzones y centros de recepción instalados en todo el país, el Plan Nacional de Desarrollo comprende cinco capítulos y un anexo con una relación de programas sectoriales.

El fondo económico-social debe traducirse en programas sectoriales e institucionales que, de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

A continuación expondré los puntos que consideré más relevantes del Plan sobre aspectos socioeconómicos:³⁴

ESTADO DE DERECHO. Crear las condiciones que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial. Reformando, renovando, creando y ampliando lo concerniente al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Vinculando los tres órdenes de gobierno.

DESARROLLO DEMOCRÁTICO. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana. El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política.

Por un nuevo federalismo (Entre otras)

- Impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos.
- Formular nuevas bases para el sistema de contribución fiscal.
- Vigorizar la participación municipal en la planeación del desarrollo.
- Participación directa de las comunidades en la definición de los programas socialmente prioritarios, con capacidad de decisión, ejecución y evaluación.

Reforma de gobierno y modernización de la administración pública (Entre otras).

- Promover la descentralización administrativa.
- Avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que dé continuidad a los programas de trabajo.
- Modernizar integralmente la administración pública para reducir costos y tiempos. Modernizar los sistemas de control interno, y de rendición de cuentas a la ciudadanía. Estudio de un órgano superior de fiscalización.

³⁴ PND 1994-2000 Poder Ejecutivo Federal. SHCP



DESARROLLO SOCIAL

Igualar las oportunidades de desarrollo social (Entre otras).

- Ampliar la cobertura y calidad de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda (incluyendo sus servicios complementarios).
- Mejorar contenidos y métodos de enseñanza. A los niños con mayores desventajas económicas se les apoyará con becas y desayunos escolares. Al maestro se le apoyará con un sistema de superación profesional y mejorando sus condiciones de vida y de trabajo. Para los adultos, habrá un esfuerzo especial de alfabetización, así como de educación y capacitación.
- Reformar el sistema nacional de salud para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura. Se reorganizará el gasto y se procurará aumentar la eficiencia de las instituciones. La nutrición, la vacunación y la salud reproductiva constituirán el eje del paquete básico.
- Fomentar las condiciones para que las familias rurales y urbanas disfruten de una vivienda digna.
- Fortalecer los órganos promotores de vivienda. Se avanzará en la simplificación administrativa, se intensificarán los trabajos para crear un mercado secundario de hipotecas y se impulsarán los programas de autoconstrucción.

Promover el desarrollo equilibrado nacional de la población, las regiones y las ciudades (Entre otras).

- El diseño y ejecución de las políticas de población y desarrollo regional y urbano se orientarán a: reducir las desigualdades interregionales; aumentar los niveles de competitividad; generar más empleos; atenuar las presiones demográficas y, mejorar la distribución de la población.
- Buscar la consolidación del desarrollo urbano ordenado mediante la promoción del desarrollo de 100 ciudades medias.
- Consolidar una reforma agraria que ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras a campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios.

Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social (Entre otras).

- Transformar el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y las regiones con menores oportunidades.

4. Impulsar una política integral y descentralizada de desarrollo social (Entre otras).

- Transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados.
- Fomentar la participación social y ciudadana para impulsar el desarrollo social y superar la pobreza.

CRECIMIENTO ECONÓMICO

Hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional

- Reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada. Se promoverá la reinversión de utilidades de las empresas y se buscará ampliar las deducciones a la inversión productiva. Se simplificarán las disposiciones fiscales.



- Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva. Propiciar mayor captación de ahorro (sobre todo el interno). Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y de los organismos supervisores.
- Ahorro público para el crecimiento que se apoyará tanto en la racionalización del gasto corriente como en el fortalecimiento de fuentes de ingresos estables y no inflacionarias.
- Los recursos del exterior se orientarán preferentemente a la inversión productiva directa.

Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento

- Reducción de los costos de transacción en el mercado laboral, promoción de la eficiencia en los mercados que producen insumos complementarios al trabajo y desregulación en beneficio de la actividad productiva.
- Impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación.
- Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa y se combatirán prácticas monopólicas, tanto de empresas privadas como públicas.
- El Plan contempla la participación del sector privado en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctrica, carreteras, y almacenamiento, transporte y distribución de gas, entre otras.

Desplegar una política ambiental y de recursos naturales que haga sustentable el crecimiento económico

- Asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. La política ambiental y de aprovechamiento de los recursos pasará de una actitud estrictamente regulatoria para constituirse en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable.

Políticas Sectoriales

- Desarrollo Industrial. El programa sectorial busca ofrecer el marco para el desarrollo industrial del país en los próximos años, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Minería. La política minera se sustentará en un marco regulatorio que genere seguridad jurídica entre los inversionistas manteniendo un ritmo de expansión congruente con el desarrollo sustentable y que permita aprovechar su amplia capacidad de generación de empleo, abastecimiento del mercado interno y generación de divisas.
- Turismo. El Programa de Desarrollo del Sector Turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable para el desarrollo de algunas regiones del país, debido a las ventajas relativas por nuestra vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de nuestros recursos.
- Desarrollo agropecuario. El objetivo central será incrementar el ingreso neto de los productores. Por ello, se instrumentarán medidas para mejorar la infraestructura productiva, la capacitación de los trabajadores agrícolas, los servicios financieros, y la certidumbre en la tenencia de la tierra. Se seguirán otorgando apoyos directos para promover la capitalización y el desarrollo tecnológico del sector. La política de precios agrícolas y ganaderos será tal que permita la formación de mercados regionales, la reconversión productiva de aquellas regiones que muestren ventajas comparativas, la expansión de cadenas productivas y el abasto adecuado de maíz y frijol.



II.5 PLANEACIÓN ESTATAL

II. 5.1. MARIO RAMÓN BETETA

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993

"Al rendir el primer informe expresé que el Plan no sería un trabajo de gabinete, sino la suma de necesidades expresadas directamente por la población; ofrecí que presentaría un Plan del pueblo para que el gobierno lo cumpliera. Así se ha conformado(...).modernizar a México quiere decir acelerar el ritmo de las acciones para alcanzar las metas que ha definido nuestra historia; modernizar es usar la imaginación para eliminar lo que detiene nuestro avance; es liberar la energía de los mexicanos para que concurran a la forja de su propio destino." Mario Ramón Beteta³⁵

El Plan Estatal de Desarrollo se inscribe, consecuentemente, en acuerdos nacionales. Ello implica apoyar las políticas y estrategias de carácter nacional, aplicarlas en la entidad y aportar las que estén al alcance propio Estado para su propio reforzamiento.

El Plan incluye un balance de la situación actual de la entidad en los aspectos territoriales, demográficos y económicos. Acerca de los datos contenidos en éste Plan se hace referencia que el Sistema Estatal de Información, prevé su evaluación permanente para actualizarlos y darles validez en el tiempo como elementos de juicio para las decisiones y como en todos los Planes se han recibido formalmente más de 5 mil planteamientos de ciudadanos o de agrupaciones sociales que debidamente sistematizadas dan a conocer la frecuencia y la intensidad de las demandas populares.

Se comenta algo interesante, que en su oportunidad los ayuntamientos de la entidad realizaron un trabajo similar que devino planes de desarrollo municipal. Estos han sido revisados y comparados con los nuevos planteamientos formulados para evaluar su vigencia. El resultado de estos trabajos se integra al documento en el capítulo II y supuestamente constituyeron la orientación básica para definir acciones gubernamentales en la ejecución de la obra pública y en la atención administrativa a los reclamos de la sociedad.

Elevar la calidad de vida de la población del estado, supone crear y mantener las condiciones necesarias para el libre y pleno desarrollo del individuo y fortalecer el de su familia, célula básica de la organización social; implica preservar y cuidar de su salud, proporcionarle mediante la educación, el desarrollo de sus capacidades humanas, darle acceso a las manifestaciones de la cultura para enriquecerlo espiritualmente; propiciar mejores niveles nutricionales en su alimentación; mejorar su vivienda y proporcionarle los servicios a ella inherentes; preservar la seguridad de su persona y de su patrimonio; y , proteger desde el punto de vista ecológico el ambiente que lo rodea.

El postulado básico de la política de la administración de Chuayffet, en este sentido propone lo mismo que sus antecesores, que sus colegas gobernadores o que sus jefes inmediatos: básicamente reducir la brecha entre los pobres y los ricos, dicho a su manera y con logros Salinistas: bajo el mismo principio de **solidaridad**, la acción gubernamental en materia de desarrollo económico, deberá concentrarse en quienes más la necesiten.

³⁵ PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990 - 1993. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.



A continuación desplegaré los aspectos más relevantes de sus objetivos y propuestas.

Fortalecimiento Comunitario Propiciar una mayor igualdad de oportunidades y respetar intereses diversos, favorecerá el surgimiento y consolidación de organizaciones sociales autónomas y representativas de la cultura, tradiciones y valores distintivos de la entidad estatal.

Fortalecer la identidad estatal.

Rescatar y conservar el patrimonio histórico y cultural del Estado.

Promover la organización y participación social (apoyo a los comités municipales)

Desarrollo Municipal. La movilización de recursos, capacidades e inventiva locales, aunada a una administración municipal profesional y eficiente y el fortalecimiento y saneamiento municipal de su hacienda, permitirá dar cumplimiento a las funciones básicas del municipio de prestar servicios públicos que permitan mejorar el nivel de vida de su población, en el cumplimiento de los propósitos nacionales de modernización y plena democratización de la sociedad.

Movilizar los recursos financieros, humanos y materiales locales.

Profesionalizar la administración pública municipal:

- ☐ Fortalecer la democratización del poder político local y las libertades individuales y colectivas.
- ☐ Ampliar las capacidades técnicas, administrativas y de gestión municipales.
- ☐ Controlar los recursos y dar seguimiento a las inversiones en obras públicas.
- ☐ Controlar los recursos y dar seguimiento a las inversiones en obras públicas.
- ☐ Fortalecer la administración tributaria del municipio.
- ☐ Combatir la evasión de impuestos, hasta evitarla.
- ☐ Buscar la eficacia en la utilización de los recursos.
- ☐ Fomentar la colaboración intermunicipal y con el gobierno estatal en la solución a problemas interjurisdiccionales.
- ☐ Mantener la transparencia en las acciones del gobierno municipal.
- ☐ Crear mecanismos de generación y manejo de información municipal.

Fortalecer las finanzas municipales.

- Fortalecer la capacidad física y financiera del municipio.
- Ampliar y actualizar la base del gravamen a la propiedad raíz.
- Sanear las finanzas municipales
- Eliminar desequilibrios en el financiamiento o subsidio de los servicios público, contener el gasto y generar el ahorro.
- Utilizar eficientemente los recursos y buscar mecanismos alternativos a la captación tributaria.
- Inducir a la participación de capital privado en la inversión pública.
- Utilizar fuentes de crédito de la banca de desarrollo y alternativas del sistema nacional bancario.

Mejorar la prestación de servicios públicos municipales

- ➔ Adecuar la inversión pública en infraestructura y servicios públicos municipales, a las necesidades locales.



- Asegurar la viabilidad fiscal y recuperación financiera de las inversiones en proyectos de infraestructura y servicios públicos.

El Programa Anual de Inversión Pública atenderá escrupulosamente a las prioridades y criterios generales de política social que para el mismo periodo definirá el Ejecutivo Estatal, con base en las demandas populares y se integra consecuentemente, con los programas sectoriales a cargo del estado, con los concertados con éste en el Convenio Unico de Desarrollo y con los concertados con los ayuntamientos en el Convenio de Desarrollo Municipal.

Estos programas anuales constituyen una operativa de este Plan. Globalmente se estructuran programas integradores de inversión pública que permiten la evaluación de su impacto regional y su interrelación y continuidad en el tiempo:

El Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginales, que aglutina las acciones en las áreas que acusan mayores rezagos de servicios públicos, entre los que destacan los municipios conurbados con el D.F y en especial los del Valle de Chalco.

El Programa Estatal de Etnodesarrollo, que agrupa las acciones de diversa naturaleza para la incorporación de las etnias al desarrollo estatal, respondiendo también a un claro principio de solidaridad con este sector ancestralmente rezagado.

El Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo, que comprende distintas acciones puntuales para el mantenimiento y desenvolvimiento de las zonas urbanas, que cuentan con un razonable nivel de servicios públicos y de actividad económica productiva, pero que demandan también de atención estatal para su conservación y para incrementar su potencialidad.

En el seno del COPLADEM se definen conjuntamente las características de los programas normales de la Federación con incidencia en el Estado y, particularmente, los que conjuntando recurso de ambas instancias y ocasionalmente de la comunidad, se lleven acabo en el marco del Convenio Unico de Desarrollo. Destacan entre ellos los que se inscriben en el Programa Nacional de Solidaridad.

Diversos mecanismos de concertación y de complementariedad se realizan con las autoridades municipales de la entidad en el marco del Convenio de Desarrollo Municipal, que ha acreditado su eficiencia durante el ya considerable periodo de aplicación. El Estado conviene con los Ayuntamientos en la transferencia de recursos para la ejecución de obras de alcance municipal, particularmente las que involucran participación de la comunidad mediante aportaciones en especie o trabajo y cuya ejecución promueve y realiza el propio Ayuntamiento.

Se busca también realizar acciones de carácter intermunicipal, mediante la concertación entre y con diversos municipios, en programas cuya incidencia los abarque territorialmente, especialmente en el caso de caminos o de obras de preservación ecológica. Concurrirémos en el marco de la más respetuosa y cordial relación al Consejo del Area Metropolitana de la Ciudad de México, principal instancia para estos propósitos o a las que de carácter particular se establezcan para fines específicos.



Responsabilidades precisas se asignan a los distintos sectores del gobierno para la atención de los programas en los que orgánica y funcionalmente les corresponda su conducción. Se mantiene una estrecha interrelación en varios de ellos a los que concurren para complementarse y fortalecerse.

II.5.2. EMILIO CHUAYFFET

PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-1999

La planeación, cuando es participativa, tiene un sentido ético y político que refuerza la legitimidad democrática y, al propio tiempo, el carácter de un instrumento de precisión, una guía para la acción concertada entre sociedad civil y gobierno.

● "Planear es prever y sugerir, es anticipar y al mismo tiempo recomendar, es diagnóstico, pronóstico y apuntamiento tentativo de solución. Los planes por eso no son rígidos son autoajustables y flexibles. Tienen que ser una tenue línea del tránsito entre la realidad y la aspiración, entre lo posible y lo deseable."

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR / PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-1999.

El Plan de Desarrollo del Estado de México, se presume como un proceso consensual con la sociedad que sería utilizado para eliminar la dispersión y el inmediatismo de la acción gubernamental, con la "nueva modalidad" de lograr objetivos en común, en éste se plantea una acción conjunta entre universidades, obreros, campesinos, empresarios y representantes de todos los diversos segmentos de la sociedad.³⁶

Este Plan tiene como inferencia al Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y en él se manifiestan como objetivos la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo enmarcado claro esta, en la globalización que el mundo o las grandes potencias le exigen.

Sus principios políticos son el liberalismo social(entendido como la defensa de los derechos humanos y de las garantías individuales, de las libertades fundamentales y de la tolerancia, pluralismo, y el otorgamiento de una mayor y creciente importancia a los municipios, entre otros), el nacionalismo histórico y el mayor fortalecimiento de la vida. Se habla del crecimiento como sustento del desarrollo social y la integración social de la comunidad nacional buscando armonizar el crecimiento económico y la equidad social.

El liberalismo entendido en éste Plan postula el crecimiento con justicia para las distintas regiones y grupos sociales alentando la iniciativa y participación de los individuos, pero sustentando la importancia del libre mercado y de la competencia como mecanismos para una adecuada asignación de los recursos, es decir como tesis fundamental esta la participación organizada de las comunidades como factor de determinante en el desarrollo de las comunidades terminando con el "paternalismo" característico de los gobiernos.

Se reconoce que se requiere crecer, actuar sobre la demografía, educar y capacitar, modernizar la economía para crear empleos, aumentar la cobertura de los servicios y crear una conciencia de coordinación institucional efectiva, como aspectos importantes y urgentes en los municipios. Como el Plan esta enmarcado en un Tratado de Libre Comercio se postula además la reconversión de los establecimientos que utilicen tecnologías obsoletas, entre otros proyectos.

³⁶ PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993 - 1999. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.



El Plan hace un diagnóstico basado en información del último censo (INEGI) y del Gobierno del Estado de México (GEM), en el que se muestra la dinámica demográfica del Estado de México teniendo los puntos más importantes para esta investigación los siguientes:

- ☞ Según el Censo en 1990 tuvo una población de **9.8** millones de habitantes. (Según proyecciones del propio estado **10.7** millones de personas). Su densidad es de 457 habitantes por km².
- ☞ En el periodo de 1970-1990 la tasa anual de crecimiento demográfico fue de **4.8%** (casi el doble de la nacional 2.6%) representando el 12.1% del total nacional, este crecimiento se debe a la migración que ha venido a transformar y trastornar el entorno de los municipios que lo integran, de éstos los que mayor inmigración reciben son: **Ecatepec**, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla (60.3% del total).
- ☞ El 70% de la población de la entidad se concentra en los 27 municipios conurbados al D.F; en Nezahualcóyotl, **Ecatepec**, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Chalco y Toluca reside 55% de la población.
- ☞ En Nezahualcóyotl y **Ecatepec**, viven más personas (2.5 millones) que 4 en cada uno de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala.
- ☞ La estructura de su población es similar a la del país: de los 9.8 millones de habitantes de la entidad, 3.8 millones tienen menos de 15 años, hecho que genera enormes demandas de servicios educativos, a corto plazo y de empleo a mediano plazo.
- ☞ El Estado de México posee un grado de urbanización muy superior al de la República, ya que 84% (contra el 71% nacional) de su población vive en localidades mayores de 2 mil 500 habitantes. La urbanización de la entidad nos ha sido acelerada sino desordenada, desbordando los esfuerzos de planeación urbana y la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos estatal y municipales, para satisfacer las demandas de infraestructura y los servicios públicos, provocando el agravamiento de la pobreza extrema y una afectación ecológica.
- ☞ 70 de cada 100 habitantes viven en la zona conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco en 1990, el crecimiento regulado en la entidad se realizó sobre una superficie del orden de 600 mil hectáreas, principalmente en los municipios conurbados en el Valle de Cuautitlán- Texcoco, mientras que el crecimiento irregular, estimado en mil 100 hectáreas (38% del total) sucedió al margen de la planeación, con ocupación ilegal e irracional del suelo.
- ☞ En algunos municipios la densidad de población es muy elevada como en **Ecatepec** 6 mil 521 habitantes por km². El crecimiento demográfico en éste municipio fue del 13.8% en la década de 1970-80 y de 4.5% de 1980-90.
- ☞ Existe una profunda diferenciación y desigualdad entre regiones de la entidad.
- ☞ En cuanto a economía los sectores de actividad más importantes son el industrial y el de servicios que aportan 47.4% y 48% del PIB estatal, respectivamente. El sector agropecuario solo aporta 4.6% de la producción de la entidad. La industria manufacturera es la principal actividad de la entidad, pues aporta 38.7% del PIB estatal, siguiendo en importancia los servicios (26%) y el comercio (22.1%). Al iniciarse la década (1990), 99.5% de la producción industrial del Estado de México correspondió a la industria de transformación (manufacturas) y el resto a la extractiva. Existe una alta concentración de la industria en 2 zonas de la entidad: el Valle de Cuautitlán- Texcoco (integrado por 27 municipios entre ellos Ecatepec), donde se localiza 70% de la planta industrial, y el Valle de Toluca-Lerma.
- ☞ El Estado de México cuenta con una amplia infraestructura carretera, que lo ubica entre las entidades más comunicadas: 9 mil 557 Km. de carreteras (4 mil 519 Km. pavimentados y 5



mil 38 revestidos). El estado de México cuenta con 50.9 m de vías férreas por km², en comparación con 13.7 m a nivel nacional.

- ☞ La infraestructura postal del Estado de México ha crecido de 230 oficinas en 1960 a 340 en 1990; sin embargo, todavía es insuficiente, dado el rápido crecimiento demográfico.
- ☞ Entre la obras realizadas entre 1989 y 1992 destacan el sistema de agua potable en el municipio de **Ecatepec**.
- ☞ El 63% de la PEA en el ámbito nacional y estatal tuvo ingresos menores a dos salarios mínimos. Entre 1980 y 1993 el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder de compra y de un total de un millón 876 mil 545 viviendas particulares 541 mil (28.9%) no cuentan con alguno de los 3 servicios básicos (agua, drenaje y electricidad; 12% tienen piso de tierra de tierra y 11.5% techos de lámina, cartón, palma o madera).
- ☞ A escala municipal, las disparidades entre las características de la vivienda son sustanciales. En 55 de los 121 municipios, menos de 50% de las viviendas tienen drenaje.
- ☞ El servicio de transporte público en la zona conurbada con la ciudad de México se caracteriza por su desorden, ineficiencia, invasión de rutas, falta de coordinación, tarifas desiguales y parque vehicular obsoleto.

PROBLEMAS BÁSICOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

- Insuficiente crecimiento económico, con riesgo de mayor pérdida del dinamismo.
- Acelerado crecimiento demográfico
- Problemática social en aumento:

Agravamiento de la pobreza extrema

- Urbanización acelerada y anárquica
- Profundización de las diferencias regionales

A últimas fechas y también como consecuencia de las grandes transformaciones en el ámbito mundial se ha perfilado un nuevo fenómeno: la formación de grandes bloques regionales el saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación son bases firmes para todo proyecto del crecimiento; y a consecuencia de esto el Estado ha replanteado su participación directa en la economía, por medio de un exitoso proceso de desincorporación de empresas paraestatales y ha propiciado una mayor participación y responsabilidad del capital nacional y extranjero en actividades antes vetadas a los particulares.

Es obvio que al Estado de México le conviene una economía fuerte en el Valle de Cuautitlán-Texcoco, ya que 70% de su población habita en esa región y ahí se genera gran parte de su producto.

En un escenario que puede considerar optimista se proyecta que la inmigración hacia los 27 municipios conurbados podría ser del orden de 150 mil personas al año, si este escenario no se cumple, el número de inmigrantes anuales según el Plan podría aumentar a 250 mil, agregándose al crecimiento "natural" de la población, los municipios conurbados podrían aumentar sus habitantes a un ritmo de entre 4.1 y 5.2%.

En el siguiente cuadro se expresan resumidas todas las acciones o estrategias básicas de desarrollo que el Plan presenta como alternativas de solución a la grave problemática del Estado de México presentada en el cuadro anterior.



ALTERNATIVAS BÁSICAS DEL ESTADO DE MÉXICO	
Objetivos:	Programas de atención:
<ul style="list-style-type: none"> • Combatir la pobreza extrema • Dignificar la vida urbana • Dinamizar la economía 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación y capacitación • Agua, alcantarillado y saneamiento • Regulación y regularización de la tenencia de la tierra • Salud, Empleo, Electrificación • Atención preferencial a grupos étnicos • Seguridad pública • Vivienda • Comunicaciones • Transporte urbano • <u>Desarrollo Urbano Regional</u> • Modernización industrial • Modernización comercial • Fomento de los servicios del turismo • Fomento artesanal • Empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar y preservar la vida rural (Reconversión agrícola) 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización agrícola • Ganadería • Fomento Forestal • Fomento Psicológico • Modernización comercial.

Sin embargo, para su realización pone el Plan como premisa básica la participación de todos los grupos de la sociedad sustentando que de no ser así se regresaría al paternalismo ineficaz y contraproducente, y que tampoco habrá inversión si no existe un clima de paz y estabilidad política y social, el cual se consolidará mediante el perfeccionamiento de los procesos electorales. Es necesario considerar que el municipio es el espacio de participación ciudadana e instancia gubernamental más cercana al ciudadano y donde se resuelven la mayor parte de sus problemas diarios.

En el Plan se propone promover la adecuación de la Ley Orgánica Municipal, de manera que se creen nuevas figuras y modalidades que propicien y alienten la participación social mediante la autogestión y en la supervisión de los servicios públicos haciendo efectiva la participación de las organizaciones sociales en las comisiones de planeación para el desarrollo municipal. Se menciona que de 1984 a 1991, los ingresos municipales por concepto de participaciones descendieron de 55 a 34% de los ingresos municipales totales, en tanto que los ingresos propios aumentaron de 38.9 a 61.5 %, entendiéndose que el rubro más importante es el impuesto predial. Se reconoce que la planeación urbana es deficiente, en los municipios de rápido crecimiento urbano (como Ecatepec), esto agrava la anarquía en el uso del suelo y en la mala ubicación de los asentamientos humanos con todo los problemas que esto desencadena.

Uno de los aspectos más importantes, a mi juicio, en el Plan es el apartado de Modernización Industrial, debido a que no-solo es la principal actividad económica del Estado de México, sino también de Ecatepec, en este documento se expone la necesidad de lograr que el PIB manufacturero de la entidad aumente a un ritmo acelerado, partiendo del supuesto de que la industria manufacturera es el motor de la economía es necesario su impulso para que el efecto multiplicador haga lo suyo.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



Se propone realizar una serie de acciones en las que la participación del municipio será la clave para su correcto empleo y desarrollo, entre otros, un programa amplio de desregulación y simplificación administrativa en aspectos que afecten la actividad industrial, un aspecto relevante es el impulsar una ampliación de la infraestructura necesaria para modernizar la industria pero todo a través de la participación de los sectores privado y social.

Lo que se busca es maximizar la relación entre inversión privada y pública, lo positivo de la propuesta es vincular las acciones en materia de educación con las necesidades del aparato productivo, esto es de suma importancia pues según el censo la mayor parte de la población son jóvenes, algunos de estos se están preparando y generalmente no para trabajar dentro de su municipio, algunos otros están demandando trabajo con la más mínima educación, por lo que la educación dual, es una gran idea, pero no la solución, otra buena iniciativa es impulsar proyectos específicos, apoyándolos con los medios de que dispone el gobierno del estado, sin subsidios, apoyando a la micro, pequeña y mediana empresa esto es entrar a los hogares pues, el municipio es la célula de la Nación y las viviendas de éste.

Es necesario establecer mecanismos de apoyo individual para llegar al fin colectivo, pero el trasfondo político de este Plan es como ya se menciona, atraer la inversión extranjera que en la realidad promoverá el desarrollo solo de las grandes empresas estatales y nacionales.

Acciones principales en materia Municipal.	
<p>Modernizar los sistemas administrativos para la facturación y cobranza de los servicios y la recaudación de los impuestos, lo que implicará →</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar padrones de usuarios de agua potable. • Revisar y actualizar tarifas de los servicios públicos. • Actualizar la base catastral del impuesto predial. • Inducir cambios en las modalidades de prestación de los servicios públicos, en los que participen los sectores social y privado, particularmente en aquellos servicios en que se puedan recuperar los costos y tener márgenes de utilidad, como agua potable, rastros, mercados, y recolección de basura.
<p>Incrementar las participaciones a los municipios, en la medida en que obtengan de la federación mayores participaciones estatales. →</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para profesionalizar la administración municipal: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Establecer que los planes y programas municipales se constituyan como instrumento de protección al medio ambiente. <input type="checkbox"/> Reforzar los servicios actuales de capacitación y asesoría para los servidores públicos municipales, dando prioridad a los ayuntamientos con mayores carencias. <input type="checkbox"/> Apoyar y asesorar a los municipios urbanos en la formulación y actualización de los planes municipales de desarrollo urbano. <input type="checkbox"/> Diseñar modelos de administración municipal y propiciar su aplicación. • Para fortalecer al municipio como base de nuestra organización política, se realizarán las siguientes acciones: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Revisar y, en su caso, promover la modificación de la Ley Orgánica Municipal. <input type="checkbox"/> Descentralizar funciones a favor de los municipios, apoyándolos para que cuenten con la capacidad administrativa necesaria. <input type="checkbox"/> Alentar la participación de los ayuntamientos en el diseño y ejecución de los programas de carácter federal y estatal que se realicen en su jurisdicción. <input type="checkbox"/> Promover la adecuación de los instrumentos legales y reglamentarios para permitir una mayor participación ciudadana en materia de planeación urbana, operación de servicios y en temas de interés general en los municipios. <input type="checkbox"/> Se fortalecerá un sistema de actualización de la regionalización formal del territorio estatal.

Otro aspecto fundamental en la economía del Estado de México es promover el mejoramiento, ampliación y consolidación de los sistemas de comercio y abasto de la entidad,



básicamente en la construcción de una red integradora para el abasto y la comercialización de productos básicos, conformada por centros de abasto en mayoreo en **Ecatepec**, Toluca, Tultitlán y Naucalpan, para esto obviamente es necesario modernizar, construir, revisar, y consolidar: Rastros, Mercados, centrales de abasto, Centros Comerciales, Tianguis, y regulación del comercio ambulante.

En el documento se pone especial énfasis, en la nueva dinámica mundial ejercida a través de los medios de comunicación, exponiendo su preocupación por tratar de ampliar la infraestructura en este ámbito; "El desarrollo y la urbanización entran por las ruedas" por lo que es un hecho que la prioridad "globalizadora" es invertir en el financiamiento, construcción, modernización y rehabilitación de carreteras, en las que claro esta, participe el sector privado.

El transporte es el "talón de Aquiles" de la gran mayoría de la población del Estado de México, pues como se sabe no sólo la mayoría trabaja, estudia y se recrea fuera de su municipio, sino que además el trazo urbano de los municipios no permite a los que residen las 24 horas en su localidad, desplazarse caminando para cualquiera de las más básicas necesidades, el Plan propone mejorar la calidad del servicio, a fin de **dignificar** la vida en las ciudades, para esto proponen una serie de acciones relacionadas con la normatividad y vigilancia del transporte urbano, pero en la práctica toda acción queda limitada ante la anarquía y desregulación que rige este deteriorado servicio, en un apartado especial hablare más al respecto.

En cuanto al, tan mencionado, reto social, quedan expuesto claramente en el Plan los retos político-económicos a los que se enfrentan los presidentes municipales, proponiendo entre otras acciones ampliar y diversificar las opciones terminales, atendiendo las características regionales, con todo lo que esto implica, se promoverán vincular las investigaciones (tal ves como esta) con los problemas económicos, sociales y de desarrollo de la entidad, se habla de 2 Programas que se fortalecerán: el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT) y de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO), entre otras acciones.

Por el lado de la cultura y el arte se mencionan la creación, ampliación, descentralización y mejoramiento de los servicios e infraestructura culturales, tales como: Casas de Cultura, Museos, Bibliotecas, Patrimonio Arqueológico, Archivos, etc. Cuando se menciona el grave problema del empleo, lo más rescatable en acciones es promover sistemas de capacitación para el trabajo en micro y pequeñas industrias.

Para el problema del agua potable y saneamiento se habla de reforzar el abastecimiento de agua potable e industrial a la zona oriente de la ZMVCT (donde esta ubicado Ecatepec), rehabilitando pozos y sistemas de distribución y regularización en los centros urbanos regionales, premisa importante pues uno de los problemas más graves que trae el problema de los asentamientos irregulares en municipios como Ecatepec, es el de la dotación de recursos como el agua y tiene que recurrirse en algunas ocasiones, a "saquear" pozos pertenecientes a otros municipios como el de Texcoco en este caso o en el menor de los casos se escasea por temporadas el servicio, entre otros problemas, para esto se plantea construir colectores e los municipios del poniente de área metropolitana del Valle de Cuautitlán Texcoco, a lo largo de los principales cauces naturales.

Hablar de Desarrollo Urbano Regional es hablar principalmente de la vivienda y los problemas que de ella surgen, en el Plan se expone redefinir el concepto de vivienda mínima,



para que se adecue a la capacidad económica real de quienes demanda vivienda, reduciendo su costo, pero básicamente se proponen acciones para seguir construyendo, "razonablemente", "con planeación urbana" pero seguir dando abasto de vivienda a los inmigrantes (básicamente capitalinos) sin tomar un pequeño estudio a largo plazo de los efectos de este crecimiento provocado, la Sierra de Guadalupe es un ejemplo de deforestación causada por asentamientos humanos.

En materia de salud se pretende crear el subcomité especial de asistencia social en el seno del COPLADEM, sin dar más referencia de las acciones de éste. Diariamente en el Valle de Cuautitlán Texcoco se generan 6 mil 900 toneladas de residuos sólido municipales; la mayor parte de deposita en 13 sitios de disposición final. Se estima que 439 toneladas diarias se depositan en tiraderos clandestinos.

Las acciones principales propuestas son considerar criterios ambientales en los planes de desarrollo urbano en todos los ámbitos, así como en la política de transporte y vialidad.

Entremos ahora de lleno a revisar lo que el Plan de Emilio Chuayffet explica en materia de Desarrollo Regional y Urbano; se retoma el problema del ritmo excesivo de crecimiento que enmarca el Valle de Cuautitlán- Texcoco y el Valle de Toluca-Lerma, lo que genera el considerable rezago en materia de prestación de servicios básicos, la pobreza de los migrantes y la escasa oferta de suelo urbanizado provocó que la ocupación del suelo fuera irregular y que las viviendas carecieran de los elementos mínimos para una convivencia **digna**.

Los objetivos planteados para las siguientes económicas administraciones serán el modificar las tendencias de localización de las actividades económicas y de la población, a fin de inducir un desarrollo regional equilibrado, por lo que la premisa más importante será propiciar el crecimiento ordenado de los centros de población, del problema principal se derivan los rezagos de infraestructura y equipamiento para los cuales el gobierno hasta el momento a sido incapaz de abastecer adecuadamente; Se hace además una sugerencia de adecuar la articulación entre los municipios conurbados del Valle de Cuautitlán- Texcoco y el D.F., así como articular los sistemas metropolitanos de comunicación y servicios. Como acciones principales se propone el siguiente cuadro:

Establecer un sistema permanente de información que registre la dinámica urbano-regional →	Para fortalecer la planeación urbano-regional.
Precisar una estrategia integral de desarrollo socioeconómico regional, que coadyuve a promover centros de atracción en el territorio estatal →	Como alternativas para las zonas metropolitanas de los Valles Cuautitlán- Texcoco y Toluca.
Ordenar las áreas urbanas y su crecimiento →	Creando elementos de contención
Transferir a los municipios funciones que les permitan administrar el proceso de urbanización →	Vincular las políticas de desarrollo económico y social con las de ordenamiento territorial y urbano regional.



En materia de Administración urbana:	
Promover la simplificación de trámites en materia de desarrollo urbano →	Modernizando las estructuras administrativas estatales y municipales.
Agilizar la actualización de los planes de desarrollo urbano, para que sean acordes con la dinámica urbana →	Ampliando la participación ciudadana en la participación de sus centros de población.
Enriquecer el marco jurídico, para garantizar la operatividad de la política estatal en materia de desarrollo regional y urbano →	Fortaleciendo a los municipios, descentralizando la mayoría de las facultades en materia de planeación y administración urbana.
La distribución de los recursos fiscales entre los municipios debe reflejar las prioridades de desarrollo regional →	Formulando esquemas de planeación regional para zonas rurales que induzcan su concentración.

En materia de suelo urbano y vivienda.	
Ampliar la oferta de suelo urbano para estratos de ingresos bajos →	Mediante la construcción de reservas territoriales estratégicas y programas autofinanciables .
Aprovechar la infraestructura urbana subutilizada.	Fomentar la autoconstrucción y mejoramiento en áreas urbanas deprimidas y zonas rurales.

Financiamiento de equipamiento urbano y servicios:	
Dingir la obra pública para satisfacer las necesidades de la población con oportunidad y calidad.	Optimizar y dar transparencia al manejo de los recursos destinados a la obra pública.
Promover la participación de la iniciativa privada →	En proyectos estratégicos para el desarrollo regional y urbano.
Formular una nueva estrategia de financiamiento del desarrollo urbano →	Considerando cargas fiscales diferenciadas de acuerdo con la calidad de los servicios prestados.
Promover un esquema más equitativo de distribución de recursos fiscales para la ZMVCT.	Evitar que las políticas del DDF y el gobierno del Estado de México tengan resultados limitados, o contradictorios.

El Estado de México esta enmarcado por contrastes económicos sociales y geográficos entre sus municipios. La regionalización constituye un instrumento útil para la planeación, en especial la urbano regional; en este Plan se manifiesta un análisis de las características socioeconómicas de cada uno de los municipios del estado, se determino su vocación económica y potencialidad de desarrollo. Con base en esos criterios se integraron 26 subregiones que cumplen con requisitos de homogeneidad. Están integrados a partir de territorios municipales completos, por lo que las acciones derivadas de la planeación pueden ser realizadas y controladas por los gobiernos municipales.

Esta subregionalización operativa permite realizar análisis más detallados e identificar problemáticas específicas a cada subregión. La subregionalización se utilizará para identificar proyectos de desarrollo específicos.



Los objetivos más relevantes son el de regularizar la situación de los asentamientos humanos irregulares principalmente en los municipios de la ZMVCT, mediante una acción gubernamental extensa, eficiente y coordinada.

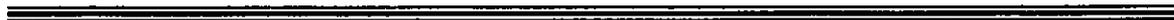
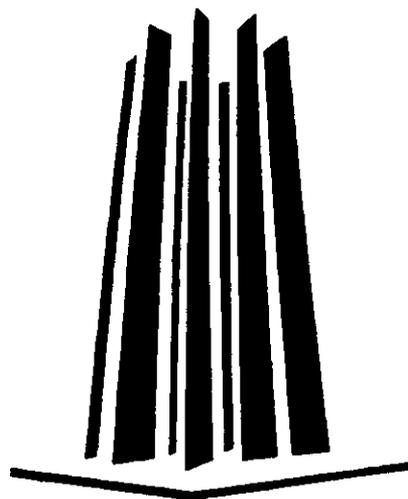
Es necesario fortalecer la operación de los sistemas de coordinación entre los gobiernos, federal, estatal, y municipal, sobre todo en las zonas conurbadas del Valle de Cuautitlán Texcoco y del Valle de Toluca y descentralizar a favor de los ayuntamientos más facultados, en aspectos tales como la planeación urbana y la regulación del uso del suelo, entre otras.

Se manifiesta buscar una mayor participación de los ingresos fiscales totales de la hacienda pública, modernizar el sistema tributario estatales integrar las actividades de los organismos paraestatales y fideicomisos al proceso de planeación; analizar y evaluar medidas que permitan que los niveles de tributación inmobiliaria se vinculen más estrechamente a la calidad de los servicios públicos municipales, con el propósito firme de explorar nuevas fuentes de financiamiento para incrementar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.



CAPÍTULO 3

PLANEACIÓN MUNICIPAL EN ECATEPEC DE MORELOS





III. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

III.1. Introducción

En este capítulo se analizará brevemente los últimos tres planes de desarrollo municipal, abarcando el periodo 1991 - 2000; La idea principal de este capítulo es demostrar la problemática específica de la planeación a lo largo de 10 años tratando de demostrar la necesidad de Planear con visión y a futuro dejando claro que es imprescindible que exista una continuidad entre los planes municipales a lo largo del tiempo y entre los planes municipales y los estatales y el nacional.

Los problemas crecen y por tanto se heredan de una administración a otra, es claro que los presidentes municipales se enfrentan a sembrar en el terreno árido que deberá cosechar la siguiente administración y ésta a su vez tiene la responsabilidad de continuar sin destruir los logros pasados creciendo en lo posible y educando a la población tanto como a los que en el siguiente ciclo se encargaran de sustituirlos, para que en el largo plazo la sociedad pueda palpar los esfuerzos elaborados en conjunto.

Pero ese no es el único reto de los cabildos y su cuerpo administrativo, ¿qué tan viable y tardado es el aterrizaje de las políticas macroeconómicas en un municipio?, uno de los motores de la economía tradicionalmente utilizado es el paternalismo gubernamental, y con las reformas macroeconómicas iniciadas en los ochenta cuya tesis principal es el "liberalismo económico" el estado ya no lo será más, por lo tanto antes de deslindarse por completo debe de dejar el escenario propicio para que esto ocurra de la mejor manera; A esto es a lo que se enfrentan las administraciones que estudiaremos a continuación.

Como ya se menciona la pregunta clave al iniciar un plan debe ser ¿Para quién y para que se planeará? y la respuesta dependerá de diversas situaciones políticas, económicas, culturales y poblacionales en que se encuentre el municipio en ese momento.

Ecatepec de Morelos se encuentra en 1990 enfrentando un crecimiento poblacional no planeado que desata diversas problemáticas, la lucha es entre generar una identidad para la población natural y la nueva, y al mismo tiempo satisfacer las necesidades que esto genera: la población crece y aumenta, al crecer modifica su conducta y sus hábitos de consumo, esto se traduce como ejemplo en demanda de escuelas, hospitales, asilos y empleos entre otros; y al aumentar demanda vivienda, servicios, empleo, mercados, carreteras y transporte entre otros.

Por lo tanto a continuación se resumirán los esfuerzos planteados en el documento más importante de un municipio observando que en el transcurso de 10 años las demandas son las mismas pues es la misma población creciendo y es el mismo gobierno tratando hacer frente a éste, y disminuyendo su aumento, con los clásicos problemas de débil financiamiento.



III. 2. VICENTE COSS

Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993														
Portada	Indice	Topónimo												
Presentación	Introducción	Marco Jurídico												
1. Información Relevante:	Ambiente Físico → Mosaico Demográfico →	Ubicación Geográfica, Clima Orografía, Hidrología, Geología y Uso del Suelo. Población y Movilidad Social												
<p>En este capítulo se describen los elementos que componen el ambiente físico y la textura demográfica del municipio, aspectos indispensables para entender la coyuntura en la que está inmerso el municipio.</p>														
2. Ecatepec en el Momento Actual:														
<table border="0"> <tr> <td>Educación</td> <td>Comunicación y Transportes</td> </tr> <tr> <td>Deporte</td> <td>Justicia y Seguridad Pública</td> </tr> <tr> <td>Salud, Asistencia y Seguridad Social</td> <td>Tenencia de la Tierra</td> </tr> <tr> <td>Infraestructura y Servicios</td> <td>Actividad Económica</td> </tr> <tr> <td>Desarrollo Urbano y Vivienda</td> <td>Situación Financiera</td> </tr> <tr> <td>Medio Ambiente</td> <td>Política</td> </tr> </table>			Educación	Comunicación y Transportes	Deporte	Justicia y Seguridad Pública	Salud, Asistencia y Seguridad Social	Tenencia de la Tierra	Infraestructura y Servicios	Actividad Económica	Desarrollo Urbano y Vivienda	Situación Financiera	Medio Ambiente	Política
Educación	Comunicación y Transportes													
Deporte	Justicia y Seguridad Pública													
Salud, Asistencia y Seguridad Social	Tenencia de la Tierra													
Infraestructura y Servicios	Actividad Económica													
Desarrollo Urbano y Vivienda	Situación Financiera													
Medio Ambiente	Política													
<p>Aquí se destaca la problemática que atraviesa Ecatepec, en los aspectos económicos y sociales más sobresalientes, identificando los desequilibrios cuantitativos y cualitativos en los mencionados rubros.</p>														
3. Demandas de los Ecatepecenses.														
<p>Las cuales fueron recopiladas durante la campaña político-electoral, y se indica asimismo, el conjunto de soluciones factibles para contrarrestar estas necesidades fundamentales.</p>														
4. Objetivos, Políticas, Estrategias y Líneas de Acción .														
Fortalecer los Servicios Públicos y la Infraestructura Consolidar el Desarrollo Social Eficientizar la Concertación Gobierno - Sociedad														
<p>Se definen los propósitos generales a alcanzar durante los tres años inmediatos.</p>														
5. Programación Presupuestal														
<p>Precisa, tomando en consideración las principales necesidades municipales, las metas operativas anuales a desarrollar en materia de: educación, seguridad pública, infraestructura y servicios, agua potable, comercio y abasto. Estas propuestas se dirigen a subsanar los rezagos existentes en dichos aspectos, la estrategia a implementar se inscribe bajo los criterios de austeridad y racionalidad económica que el Gobierno Federal ha establecido.</p>														
6. Instrumentación														
Concertación Intergubernamental para el Desarrollo Financiamiento para el Bienestar Social El Avance en el Modernización Municipal El Papel del Ciudadano en el Cumplimiento del Plan														
<p>Cabe destacar la trascendencia que revisten los recursos canalizados a Ecatepec por el Programa Nacional de Solidaridad, hacia obras de electrificación y educación, bajo un concepto moderno de colaboración para la satisfacción de necesidades públicas.</p>														
Organograma	Directorio	Administración Pública												



El Plan de Desarrollo Municipal 1991 – 1993 estuvo a cargo de la administración precedida por el Presidente municipal Vicente Coss Ramírez, y en general los aspectos que presenta son los siguientes:

En el Plan se menciona que se inscribe consecuentemente en los cuatro programas integradores de inversión pública propuestos en el Plan Estatal de Desarrollo 1991-1993, y particularmente en el Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo; cuyo contenido comprende distintas acciones puntuales para el mantenimiento y desenvolvimiento planificado de las zonas urbanas, que como Ecatepec, cuentan con un razonable nivel de servicios públicos y de actividad económica, pero que demandan también de atención estatal para su conservación y para incrementar su potencialidad.

Es obvia la necesidad de recurrir a instancias financieras externas, pues la asignación presupuestal municipal, como se ha descrito, resulta insuficiente en relación con el incremento de la demanda de servicios, en esta época ya se hablaba del avance en el rediseño de las técnicas administrativas y de gestión, así como la profesionalización y responsabilidad de los servidores públicos como factores medulares en la modernización municipal. Y ya también se hablaba del papel del ciudadano en el desarrollo y evaluación de las metas previstas en el Plan.

La superficie de Ecatepec en 1990 era de 165.49 km², contando con 1,219,238 habitantes. Presentaré la problemática principal y las estrategias sugeridas en el Plan; en cuanto a Educación, se menciona que no obstante las instalaciones y recursos económicos son todavía insuficientes para captar la demanda de educación que el municipio realmente requiere, la educación básica, por ejemplo, abarca una demanda potencial del 34% de la población total (constituido por el grupo de edad entre los 4 y 14 años), en el ciclo 1989-90; el promedio de atención de alumnos por plantel es tan alto, que por tal motivo es de suma urgencia la construcción de escuelas; siendo Ecatepec una región prominentemente urbana, se carecía de Centros educativos superiores.

Ecatepec no cuenta con la suficiente infraestructura deportiva que permita a la juventud desarrollarse, para 1990, existía un módulo deportivo y/o recreativo por cada 9,378 habitantes.

En materia de salud el déficit, que se debería contrarrestar implicaba una infraestructura médica insuficiente, con una carencia de personal impresionante, y en cuanto de asistencia social, tampoco contaba con recursos financieros y humanos para satisfacer las necesidades más apremiantes de las familias de bajos ingresos.

Es obvio, que cualquier política de planeación queda corta ante la súbita y acelerada expansión que experimento Ecatepec a lo largo de la década de los 80's, teniendo que lucharse ahora contra los efectos impactantes de los excesivos flujos migratorios; Los principales problemas mencionados son:



La escasez de agua (teniéndose un déficit de 1,500 litros de agua por segundo)			
La escasez de agua potable (suministrandó este servicio en 30 colonias a través de pipas)			
88 colonias sin servicio completo de drenaje			
134 colonias sin alumbrado público			
El servicio de electrificación beneficia solo el 50% de la población local.			
El 41% de la colonias no están pavimentadas .			
Los parques y jardines son totalmente insuficientes.			
En materia de limpia y transporte quedan 1,100 toneladas de basura sin recoger.			
En 1991 el municipio presentaba un déficit de 225,000 viviendas .			
Existe una alarmante tendencia a la ocupación irregular .			
El problema generado por la contaminación industrial alcanzó límites alarmantes.			
El equipo y personal de la policía municipal son insuficientes a la demanda real.			
Existía un policía por cada 2,594 habitantes, o 2 elementos por cada COMUNIDAD.			
El cuerpo de bomberos cuenta con tan solo 4 camiones motobomba (DESCOMPUESTOS).			
Miles de familias perdieron sus terrenos por No encontrarse escriturados			
Sólo se regularizo el 40% de los predios y construcciones.			
Existe gran heterogeneidad en cuanto a la tecnología de la producción industrial .			
Se presenta la misma descapitalización del campo que en los demás centros urbanos del país.			
Poca rentabilidad del agro y el rezago en el precio de la producción e incremento de costos .			
La ganadería atraviesa diversos problemas relacionados con los costos de producción.			
El pequeño comercio presenta un auge desordenado y elevado. El mayor problema radica en la proliferación desmedida de Tiangüis , dañando a los mercados municipales .			
No se cuenta con una red de carretera o de caminos aceptable ni en buenas condiciones.			
Se contempla la modernización, expansión y mantenimiento de la red pública concesionada y la dotación de servicios telefónicos a todas las poblaciones de más de 500 habitantes.			
Existen colonias a las que no llega la distribución de correspondencia.			
En 1988 las cifras reales de ingresos fueron de \$47,873,078			
Y los egresos fueron de \$51,701,364			
Endeudamiento de 3,828,286			
En 1989 las cifras reales de ingresos fueron de \$61,452,058			
Y los egresos fueron de \$78,933,772			
Endeudamiento de 17,481,714			
En 1990 las cifras reales de ingresos fueron de \$82,948,391			
Y los egresos fueron de \$80,736,877			
Superávit de 2,211,514			
El desvío de gasto para el pago de deuda pública , reduce el margen de maniobra administrativa respecto a los programas diseñados.			
Cabe mencionar la distribución de sus presupuestos de ingresos y de egresos que resultan por demás interesantes:			
Presupuesto de <u>Ingresos</u>	1991	Presupuesto de <u>Egresos</u>	1991
	%		%
		- Servicios personales	21.24
		- Adq. de bienes para la administración	6.32
		- <i>Servicios y gastos generales</i>	27.87
- Impuestos	23.66	- Transferencias	5.11
- Derechos	22.94	- Bienes muebles e inmuebles	4.17
- Aportaciones de mejoras	2.85	- Obras públicas y construcciones	23.74
- Productos	2.67	- Inversiones	0.24
- Aprovechamientos	11.45	- Erogaciones extraordinarias	0.46
- Participaciones	36.43	- Deuda pública	10.85
TOTAL	100.00	TOTAL	100.00
La participación ciudadana es un factor importante en el Plan y se presume que constituyó la guía de acción principal de éste. En este sentido la demanda principal de las comunidades fue la amplitud y mejoramiento de servicios en materia de Desarrollo Urbano .			



En otro cuadro denominado: "Localización de Actividades y Fuentes de Financiamiento por Programa" presentan los programas; las actividades; si es nueva o esta ya en proceso; su localización y sus beneficiarios en números absolutos; los recursos financieros estimados en miles y las fuentes financieras.

Y por último el cuadro "Metas Operativas Anuales" se exponen los programas; las actividades; si son nuevas o en proceso sus unidades, cantidades, avances y recursos por año. Ejemplificare cada cuadro para mostrar su importancia.

Situación Actual y Prospectiva, objetivos y metas por programa MUNICIPIO DE ECATEPEC.							
Situación Actual	Situación futura	Líneas de Acción	Objetivos	Programas	Prioridad	Meta 1991 Unidad	Final 1993 Cantidad
PANTEONES Existen 3 por lo que el servicio es insuficiente	No es suficiente el mantenimiento	Mejorar el servicio	Conservarlos en óptimas condiciones	Panteones Mun.	Urgente	Resguardo Caseta de Control	1,225 m2 16

Localización de actividades y fuentes de financiamiento por programa.						
Programa	Actividad	Nvo. Proce	Localización	Beneficiarios	Recursos financieros Estimados	Fuentes financieras
Educación	Construcción de escuelas secundarias	N	Jardines de Morelos (secc. Lagos)	860	448,000	CAPFCE
			San Isidro Atlautenco	860	448,000	PROG. INV.
			Sta. María Chiconautla	860	448,000	ESTATAL

METAS OPERATIVAS ANUALES											
Programa	Actividad	N / P	1991			1992			1993		
			Unid.	Cant.	REC. Miles \$	Unid.	Cant.	REC. Miles \$	Unid.	Cant.	REC Miles \$
Agua Potable	Introducción de red de agua potable	N	M2	18,916	3,122,000	M2	14,350	2,369,000	M2	19,024	3,141,000



INSTRUMENTACIÓN

<p><u>Concertación Intergubernamental Para El Desarrollo</u></p> <p>Con base en los objetivos y prioridades de desarrollo del municipio se tienen previstos para el periodo 1991-1993 la realización de las acciones más urgentes en materia de infraestructura y dotación de servicios públicos municipales en el marco de los programas básicos del Convenio de Desarrollo Municipal.</p>	<p><u>El Avance en la Modernización Municipal</u></p> <p>La capacitación, la especialización, y el combate a la deshonestidad de los servidores públicos, le dan a la Administración Pública una mayor capacidad de respuesta para ofrecer y suministrar los bienes y servicios, bajo criterios de racionalidad, y responsabilidad. Resultan cruciales la simplificación de trámites y procedimientos, y la adecuación de los instrumentos administrativos.</p>
<p><u>Financiamiento Para El Bienestar Social</u></p> <p>Elevando los recursos propios mediante la captación de ingresos. Combatiendo la evasión de impuestos. Apoyándose en créditos de la Banca de Desarrollo y Fomento Económico, los Fondos Permanentes de Fomento Económico, el Convenio Unico de Desarrollo, en fondos estatales como el FIFAPA o el FOFUM, o los programas como el PRONASOL.</p>	<p><u>El papel del Ciudadano en el Cumplimiento del Plan.</u></p> <p>Sera fundamental crear foros que permitan el intercambio permanente de ideas sobre el Plan; la participación ciudadana constituye el camino a seguir para combatir la desigualdad y romper con las inercias que sistemáticamente bloquean las acciones dirigidas a resolver los problemas del bienestar.</p>



III. 6.2. ALFREDO TORRES MARTINEZ

Plan de Desarrollo Municipal 1994 - 1996		
Portada	Indice	Antecedentes Históricos
Presentación	Introducción	Marco Jurídico
I. Características Geográficas y Demográficas del Municipio.	Medio Físico → Recursos Naturales →	Localización Geográfica, División Política, Orografía y Clima Hidrología. Uso Actual del Suelo, Impacto Ecológico, Tenencia y regularización de la Tierra.
III. Mosaico Demográfico	→ Población	→ Aspectos Económicos
Ambos capítulos contienen lo mismo que del Plan anterior, actualizando desde luego algunas cifras, utilizando un mayor número de mapas y mostrando aspectos relevantes en la economía del Municipio.		
III. Retos Municipales.		IV Reto Económico.
1. Reto Político El sentir Económico, Social y Democrático del Gobierno. El avance de la vida democrática en el municipio.		1. Modernización Económica. Sector Agropecuario
2. Modernización en el Ejercicio del Gobierno Municipal. Organograma Modernización y simplificación de los Órganos de Gobierno Justicia y seguridad pública Mejoramiento del proceso democrático Garantizar el ejercicio de los derechos humanos Concertación y participación social en la conducción del desarrollo municipal Comunicación social		Sector Industrial Sector Comercio Turismo Comunicaciones Transporte
Se diseñan las estrategias con el propósito de modernizar la administración pública municipal.		Se muestran las perspectivas de las principales actividades económicas.
V. Reto Social		Educación Empleo Vivienda Salud, Asistencia y Seguridad Social Medio Ambiente Electrificación Deporte Agua Potable y Drenaje Alumbrado Público Limpia Conservación de Vialidades Parques, Jardines y Deportivos Panteones
1. Combate a la Pobreza Extrema →		
2. Servicios Públicos →		
3. Centro de Población Estratégico de Ecatepec Prioridad marcada por el PDE para dar seguimiento al:		PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.
VI. Demandas Sociales		
Consulta Popular y Demandas Prioritarias	Objetivos La Estrategia: Modernización del Desarrollo Municipal y Combate a la Pobreza Extrema	
VIII Situación actual, objetivos y líneas de acción	Situación Actual y Objetivos	
VIII. Programación - Presupuestación		
Financiamiento del Desarrollo Municipal	Fortalecimiento de los Ingresos Municipales Promoción de las fuentes de financiamiento federales, Estatales y municipales para la construcción de obras	
IX. Instrumentación		
Continuidad, seguimiento y evaluación anual de los programas y acciones propuestas.		
Fuentes de información		



Este Plan también es resultado de las directrices generales planteadas por el Gobernador Emilio Chuayffet, pero su contenido se presume, está apegado a las demandas económicas, sociales y políticas del pueblo ecatepecense, este documento está inmerso en el Tratado de Libre Comercio y se dice que es compatible con el proceso de globalización.

El presidente municipal muestra su optimismo por el TLC, y pretende unirse al cambio estructural necesario para los objetivos nacionales planteados por Salinas de Gortari: el crecimiento económico sin inflación, el incremento en el nivel de vida de la población, la ampliación de nuestra vida democrática y el combate a la pobreza extrema.

Renunciando al paternalismo municipal, exhortan la participación ciudadana constante; prácticamente 4 años después las carencias vuelven a ser en materia de educación y capacitación, servicios públicos, seguridad pública, vivienda y salud. En esta administración se reduce el Gasto Corriente para aumentar el Gasto de Inversión.

Curiosamente en este plan se maneja que la superficie de Ecatepec es de 155.49 km². y no de 165.49 km² como se mencionó en el pasado Plan, representando pues, el 0.83% de Estado de México; Para 1993 el Tercer Informe de Gobierno Municipal da a conocer una cifra de 2, 500, 000 habitantes y una tasa media anual de crecimiento demográfico de 4.5%, esperando con esta tasa para 1994 una población de 2,612,500 habitantes.

El ayuntamiento pone todas sus esperanzas en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), eje impulsor de tres acuerdos de suma importancia: Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

La Modernización y Simplificación de los Órganos de Gobierno tendrán como objeto principal la consecución de una adecuada gestión gubernamental, que permita alcanzar en un ambiente de necesidades y carencias de carácter económico (de desarrollo urbano, de beneficio social, de cultura y deporte) las prioridades de desarrollo municipal para el ejercicio 1994 – 1996; esto será posible a través de transformaciones sustantivas y programas de capacitación de cuadros administrativos dando instrucción a todos los servidores públicos en sus diferentes niveles, ámbitos de responsabilidad, investidura y jerarquía.

Presentare a continuación la problemática principal del Ecatepec de 1994:

El potencial agrícola de la entidad se estima en 1,702 hectáreas, de las cuales 822 es de superficie de riego, y 800 son de temporal y 80 pastizales, debido al crecimiento desmedidos de la población tierras para labor de cultivo, son invadidas. El sector Pecuario ha ido perdiendo importancia, por la extinción de áreas de pastizales, reduciendo el volumen de ganado.

La gran mayoría de las empresas localizadas en el municipio se dedican a las actividades de transformación destacando las ramas metal – mecánica, textil, productos químicos, papel productos de papel e imprenta, alimentaria y talleres.

El sector comercio no presenta al parecer gran problema, pues se cuenta con lo necesario en cuanto a Plazas, Centrales de abasto, Tianguis, Rastros, Centros Comerciales,



Bancos, Mercados y pequeños establecimientos como misceláneas, panaderías, etc, al parecer éste es el lado fuerte del Municipio.

Pero un aspecto dejado y desprovisto es Turismo, debido entre otras cosas a la falta de promoción, recursos y lugares principalmente.

En estos años aún no se contaba con una ninguna estación local en radio ni televisión, y permanece la insuficiencia en los servicios de Correo y telégrafos.

En 1994, pese al volumen e importancia del Municipio, aún no se contaba con vialidades que ofrecieran eficiencia en la movilidad de las personas.

La problemática del Transporte Urbano se caracterizo por el tiempo excesivo invertido por los pasajeros en el traslado a sus centros de actividades, en cuanto al transporte regional, haciéndose urgente renovar y aumentar las unidades en servicio así como buscar métodos de transportación alternos.

El aspecto de la educación es insuficiente debido a que su población es elevada por lo que se necesitan más planteles educativos en todos los niveles, y procurando evitar así el elevado número de deserción, debido al problema económico de contar con escuelas lejanas.

Pasa lo mismo en el la problemática del empleo, debido al crecimiento demográfico que en él se registra, dentro de este fenómeno destaca la existencia de corrientes migratorias de habitantes, que en busca de una mejor condición de trabajo y forma de vida emigran a las zonas urbanas.

Son marcadas las diferencias en el aspecto regional, al sur del municipio predomina la industria y al norte se concentra la región agrícola encontrando a la mayor parte de la fuerza de trabajo concentrada en el sur del municipio.

El problema del alto crecimiento demográfico, es reflejado en diversas cuestiones: la vivienda es uno de los más serios retos que Ecatepec debe hacer frente de la mejor manera posible, al grado que en este Plan se menciona la vivienda como la causa principal por lo cual el municipio no planifica su desarrollo; el anterior Plan hablaba de un déficit de 200,000 viviendas pero se prevee, considerando el crecimiento demográfico, un déficit de 225,000 viviendas para el transcurso de la década.

Y uno de los problemas generados de esto es que a pesar de los esfuerzos que se realizan para dotar de servicios públicos existen importantes carencias en la introducción de buena parte de estos. Sin salimos de la problemática anterior, encontramos la insuficiencia también de Centros de Salud y de infraestructura deportiva.

Los principales problemas mencionados en cuanto a servicios públicos son:



Nuevamente la escasez de agua pues los pozos acuíferos abastecen además al Distrito Federal. La escasez de **agua potable** es total en 30 localidades
 23 colonias sin servicio completo de **drenaje** provocando problemas de inundación.
 De 332 colonias el 20% se encontraban sin **alumbrado público**
 En materia de limpia por motivos de ingreso no se ha puesto en marcha una planta tratadora de desechos sólidos y cada vez es más urgente buscar otro tiradero pues el único está saturado.

En el Plan se menciona que el déficit en equipamiento y servicios públicos llegó al 50% a nivel municipal.

Se recopilaron 4,693 demandas.

En este sentido la demanda principal de las comunidades fue la amplitud y mejoramiento de servicios en materia de **Desarrollo Urbano** llevándose el 50% de las peticiones:

Demandas	Frecuencia	Distribución %
Agua potable	414	08.8
Alumbrado público	593	12.6
Áreas recreativas y culturales	596	12.7
Banquetas y guarniciones	201	04.3
Drenaje y alcantarillado	525	11.2
Escuelas	663	14.1
Mercados	122	02.6
Pavimentación	609	13.0
Puentes peatonales	49	01.0
Salud pública	82	01.7
Seguridad pública y justicia	487	10.4
Servicio de limpia	185	04.0
Tenencia de la tierra	167	03.6
Total de demandas	4,693	100

FUENTE: Coordinación del Plan de Desarrollo Municipal, Ecatepec de Morelos 1994 – 1996.

En 1994 la preocupación principal de la población de nuevo es la Educación pues los porcentajes más altos de demandas fueron la petición de escuelas (663) y las áreas recreativas y culturales (596) demostrando que este problema no pudo ser resuelto en el trienio anterior, y que Ecatepec sigue siendo un municipio joven, la población que llegó básicamente eran niños y adolescentes y en tres años con poco presupuesto difícilmente se cubre la altísima demanda, este problema es para proyectar soluciones a 10 o 15 años, pues el crecimiento intelectual de una persona es de por lo menos 16 años.

Y de nuevo se presenta la problemática generada de la migración y el crecimiento poblacional exagerado que de ninguna manera podrán cubrirse en 3 años: alumbrado, drenaje, pavimentación y seguridad, en los primeros lugares.

Después del apartado de demandas siguen 20 cuadros describiendo los Programas, la situación actual, los objetivos, las líneas de acción y la prioridad normal o urgente. El cuadro se presenta de la siguiente manera y posteriormente haré una síntesis de los programas.

Programa	Situación Actual	Objetivo	Líneas de Acción	Prioridad

Fortalecimiento de la Vida Democrática:

Será a través de las consultas y demandas. (Prioridad Normal)



Fortalecimiento Municipal:

Básicamente a través de capacitación de los cuadros administrativos. (Prioridad Normal)

Administración y Procuración de Justicia (Seguridad Pública):

A través de programas de prevención contra la delincuencia, renovar la infraestructura policiaca, fomentar y apoyar las denuncias incluso de servidores, entre otras. (Prioridad Urgente)

Derechos Humanos:

Promocionar de manera real en los medios de comunicación los Derechos Humanos, así como crear un Comité de vigilancia. (Prioridad Normal)

Protección Civil:

Apoyar la integración y el funcionamiento de consejos municipales de protección civil. (Prioridad Normal)

Comunicación Social:

Apoyar en todo lo posible la identidad municipal, a través de la difusión de toda actividad realizada dentro y por el municipio. (Prioridad Normal)

Modernización Agrícola:

Asistir en todo lo posible al campesino primordialmente. (Prioridad Normal)

Desarrollo de la Ganadería:

Promover programas de capacitación a productores ganaderos y fomentar una producción adecuada a cada región. (Prioridad Normal)

Modernización industrial:

Promover el desarrollo técnico y financiero para las pequeñas y medianas empresas. (Prioridad Normal)

Modernización Comercial:

Ejecutar programas que hagan posible eliminar el exceso de intermediarismo a fin de que los productores lleguen directamente con los consumidores. (Prioridad Normal)

Fomento del Turismo:

Actualizar el marco jurídico en materia de Turismo. (Prioridad Normal)

Modernización de las Comunicaciones:

Promover la creación de módulos de servicio postal en sitios de gran concentración pública y ampliar el número de vialidades de fácil acceso al Municipio, ya que una infraestructura eficiente garantiza el desarrollo del mismo. (Prioridad Normal)

Educación, Capacitación y Productividad:

Ampliar los mecanismos de compensación para los más necesitados, como las Becas de Solidaridad, ampliar la cobertura del nivel educativo superior para evitar largos traslados y tener el equipo suficiente en todas las áreas para beneficio de la comunidad estudiantil, entre otras actividades. (Prioridad Urgente)

Cultura y Arte:

Realizar campañas encaminadas a fomentar el gusto por la lectura, en coordinación con el Sector Educativo, y fortalecer el Programa de Bibliotecas, en coordinación con el Gobierno Municipal. (Prioridad Normal)

Empleo:

Ejecutar diversos planes y programas tendientes a promocionar el empleo y la capacitación para éste a toda la población demandante de él. (Prioridad Normal)

Agua y Saneamiento:

Buscar financiamiento con el propósito de perforar más pozos acuíferos y mantos subterráneos y garantizar la prestación de este servicio de manera eficiente. (Prioridad Urgente)

Drenaje:



Ampliar el sistema de redes de Drenaje a las comunidades más desfavorecidas. (Prioridad Urgente)

Alumbrado Público:

Adquirir Grúas Telescópicas para agilizar el trabajo y cumplir en forma más rápida. (Prioridad Urgente)

Limpia:

Evitar al máximo los tiraderos a cielo abierto, debido a que son una de las principales causas de la contaminación ambiental. (Prioridad Urgente)

Conservación de Vialidades:

Impulsar la compra de equipo, para dar mantenimiento a la carpeta asfáltica de las vialidades principales. (Prioridad Urgente)

Parques y Jardines:

Evitar la invasión de asentamientos humanos en áreas verdes destinadas a parques y jardines o reservas ecológicas, aplicando correctivos severos. (Prioridad Normal)

Panteones Municipales:

Ubicar los panteones en lugares donde nos este rodeado de un número considerable de habitantes. (Prioridad Urgente)

Vivienda:

Otorgar propiedades a la adquisición de reservas públicas de suelo urbano para la población con menores ingresos; expedir la declaración de usos y destinos. (Prioridad Normal)

Salud, Asistencia y Seguridad Social:

Tener tecnología de punta, para ofrecer mejor bienestar social a la población, e intercambiar experiencias con otras instituciones públicas y privadas para beneficio de la población ecatepeense. (Prioridad Normal)

Protección del Ambiente:

Incentivar a las empresas por medio de exenciones fiscales para que utilice tecnología no contaminante. (Prioridad Urgente)

Electrificación:

Revisar constantemente la planta generadora de electricidad para evitar constantes apagones. (Prioridad Normal)

Desarrollo Regional y Urbano:

Fortalecer la planeación urbano – regional y establecer un sistema permanente de información que registre de manera puntual y continua la dinámica en que esta inmersa la economía del municipio. (Prioridad Normal)

Regularización y Regulación de la Tenencia de la Tierra:

Delinear estrategias, políticas y acciones en lo que respecta a regularización y tenencia de la Tierra y declarar bienes patrimoniales a bosques, parques y jardines para evitar asentamientos humanos irregulares. (Prioridad Urgente)

Deportes y Recreación:

Participar en eventos deportivos a nivel nacional para obtener experiencia de ellos y aplicarlos en el municipio. (Prioridad Normal)

Desarrollo Integral de la Familia:

Buscar con el patronato, los recursos necesarios para adquirir los instrumentos necesarios para contar con infraestructura adecuada e implementar talleres manuales a bajo costo, en donde se enseñe a todas las personas que así lo requieran para que puedan incorporarse en forma eficiente al mercado laboral.



El ayuntamiento prometía en este apartado incrementar la participación de los ingresos tributarios sin generar distorsiones que desalienten las actividades productivas, el ahorro y la estabilidad social, para hacer rendir y generar el ingreso municipal participativo enfocado a la inversión con criterios estrictos de evaluación de costos y beneficios sociales, dando prioridad a la terminación de obras y proyectos con mayor grado de avance, e iniciar nuevos proyectos en la medida en que se tenga certeza de la disponibilidad de recursos para su terminación y mantenimiento.

Para completar los recursos que se requieren para el funcionamiento de obras en el Municipio, propone aprovechar al máximo todos los canales y fuentes de financiamiento que ofrecen la Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento Nacionales, asimismo los otorgados por las instituciones internacionales de crédito a través del Gobierno Federal.

Se propone la instalación de un equipo de computo acorde con las necesidades del ayuntamiento, para evitar evasiones fiscales y desvíos de recursos. Otra importante fuente de recursos en la cual se apoyará el Ayuntamiento para financiar la terminación de obras principalmente de infraestructura básica, son los Convenios de Desarrollo Municipal (CODEM).

SITUACIÓN FINANCIERA 1994			
Presupuesto de <u>Ingresos</u>	1994 Nuevos Pesos	Presupuesto de <u>Egresos</u>	1994 Nuevos Pesos
Impuestos	64'103,637	Servicios personales	43'910,200
Derechos	8'299,069	Adq. de bienes para la admón.	11'168,782
Aportaciones de mejoras	12'515,820	Servicios y gastos generales	35'329,252
Productos	2'554,345	Transferencias	10'761,704
Aprovechamientos	5'488,483	Bienes muebles e inmuebles	3'627,117
<u>Participaciones federales</u>	92'399,359	<u>Obras publicas y construcciones</u>	85'697,336
Otros ingresos	5133',678		
TOTAL	190'494,391	TOTAL	190'494,391

En seguida de la tabla de ingresos y egresos se presenta un largo y denso listado sobre los programas que deberá realizar el municipio pero no se encuentra especificación más relevante que la columna de unidad de medida en la que se presenta la dirección exacta de la inversión.

Ubicación de las Obras y Financiamiento Reto Político.							
Programa	Actividad	Nuevo Proce	UNIDAD DE MEDIDA	Localización	Beneficiarios	Recursos financieros Estimados	Fuentes financieras
Seguridad Pública	Contratación de personal	P	Persona	Todo el Municipio	Todo el Municipio	390,000	H. Ayuntamiento



En el ámbito normativo y administrativo, la actividad estará destinada a vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones y operaciones de las diferentes áreas administrativas. Por ello se contempla en el Plan cuidar el acatamiento normativo de los aspectos administrativos, contables financieros y jurídicos. Con este control se promoverá la eficiencia, la transparencia y racionalidad de las actividades emprendidas por el Municipio.

Por último se presentan los cuadros en que se plasmaron las metas operativas anuales y el reto político a seguir en esta administración de 1994 – 1996 liderada por el Presidente Municipal Lic. José Alfredo Torres Martínez.

METAS OPERATIVAS ANUALES									
Progra ma	Actividad	Total de recursos	Unid ad	1994		1995		1996	
				Cant.	REC. N\$	Cant.	REC. N\$	Cantid	REC N\$
Seguridad Pública	Construcción de Tecallis	390,000	Mod.	5	156,000	8	234,000		



III. 6.3. JORGE TORRES RODRIGUEZ

Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000	
Portada	Indice
I. Presentación	III. Introducción
III. Planes y Programas que inciden en el Desarrollo Municipal	
Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 y sus programas Sectoriales	
Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999	
Planes de Desarrollo Municipal	
Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec	
IV. Diagnóstico Integral del Municipio	
1. Demandas de la población	
2. Análisis del Entorno Municipal por Subsistema:	
Estructura Ambiental y Recursos Naturales.	Economía
Medio ambiente	Situación Actual:
Localización	Agricultura
División Política Municipal	Ganadería
Relieve y Clima	Industria
Recursos Naturales	Abasto, Comercio y Servicios
Síntesis de la Problemática y sus Perspectivas	Turismo
	Modernización de Comunicaciones y Transportes
	Síntesis de la Problemática y sus Perspectivas
Estructura Territorial y Bienestar Social	Admón. y Gestión del Gobierno Municipal
Aspectos poblacionales	Planeación y Administración
Aspectos territoriales	Normatividad Jurídica
Características de los servicios	Hacienda Pública Municipal
Síntesis de la Problemática y sus Perspectivas	Participación Social
	Síntesis de la Problemática y sus Perspectivas
3. Análisis Integrado	
V. OBJETIVOS	
VI. ESTRATEGIAS	
1. Mejoramiento de los servicios de suministro de agua potable y seguridad pública	
2. Regulación del crecimiento urbano y fomento del bienestar social	
3. La protección de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente	
4. Reforzamiento de la economía municipal	
5. Fortalecimiento de la gestión pública y la participación social	
VIII. INSTRUMENTACIÓN	
1. Normatividad	
Bibliografía	

Se explica que éste Plan es resultado de una consulta municipal popular y democrática, organizada a través de:

6 foros temáticos que comprendieron:

28 mesas de trabajo, en las que participaron:

500 dirigentes y representantes de los diferentes sectores sociales, en los que se presentaron: más de **3,000 demandas** en las giras y reuniones de trabajo de la campaña político - electoral.

Además parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del municipio, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. El objetivo (o estandarte principal de la campaña electoral) del Plan es:



*“Avanzar hacia un desarrollo económico y social,
que procure y extienda las oportunidades de superación individual y colectiva,
en un marco de legalidad y democracia plena,
que garantice confianza, paz social y una intensa participación ciudadana
en la solución de la problemática municipal”*

El Plan menciona como principales estrategias las siguientes:

- ⊙ El mejoramiento de los servicios de suministro de agua potable y seguridad pública.
- ⊙ La regulación del crecimiento urbano y fomento del bienestar social
- ⊙ La protección de los recursos naturales y preservación del medio ambiente
- ⊙ El reforzamiento de la economía del municipio
- ⊙ El fortalecimiento de la gestión pública y la participación social.

Es obvia la relación entre políticas del Plan Nacional con éste, así como que también las estrategias siguen siendo las mismas desde hace 10 años, pues toda esta década a sido de crecimiento acelerado para el Municipio de Ecatepec debido a su cercanía al Distrito Federal, y en cuanto al reforzamiento municipal veremos más adelante como este sexenio fue fructífero para el municipio.

El documento presenta un cuadro muy interesante en el que muestra los aspectos de vinculación con los otros planes de los tres niveles de gobierno:

ASPECTOS DE LA VINCULACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO		
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	Plan de Desarrollo de Estado de México 1993-1999	Plan de Desarrollo Municipal 1997 - 2000
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	Convenio de Desarrollo Social entre el Gobierno Federal y el GEM	Convenio de Desarrollo Social CDS Convenio de Desarrollo Municipal CODEM
Programa de Desarrollo Urbano	Plan de Desarrollo Urbano Estatal	Plan del Centro de Población Estratégico
Programa Hidráulico	Programa Hidráulico Estatal	Fortalecimiento de la Infraestructura Hidráulica
Programa Nacional de Seguridad Pública	Programa Estatal de Seguridad Pública	Programa Municipal de Seguridad Pública
Programa de Desarrollo Educativo	Acuerdo para la Modernización de La Educación Básica y Normal	Programa Municipal de Fomento Educativo
Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología	Cultura y Arte	Programa de Difusión Cultural y Artística
Programa de Vivienda	Vivienda	Promoción y Rehabilitación De la Vivienda
Programa de Reforma Del Sector Salud	Salud, Asistencia y Seguridad Social	Fortalecimiento de los Servicios Médicos
Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (D.I.F.)	Ampliación y Mejoramiento de los Servicios Asistenciales DIFEM	Asistencia Social y Nutrición Familiar D.I.F.
Programa de Medio Ambiente	Programa Estatal de Medio Ambiente	Protección y Preservación Del Medio Ambiente
Programa de Política Industrial Y Comercio Exterior	Modernización de la Industria y el Comercio	Promoción de la Pequeña y Mediana Industria
Programa de Modernización de la Administración Pública	Simplificación y Desregulación Administrativa	Modernización de la Administración Municipal

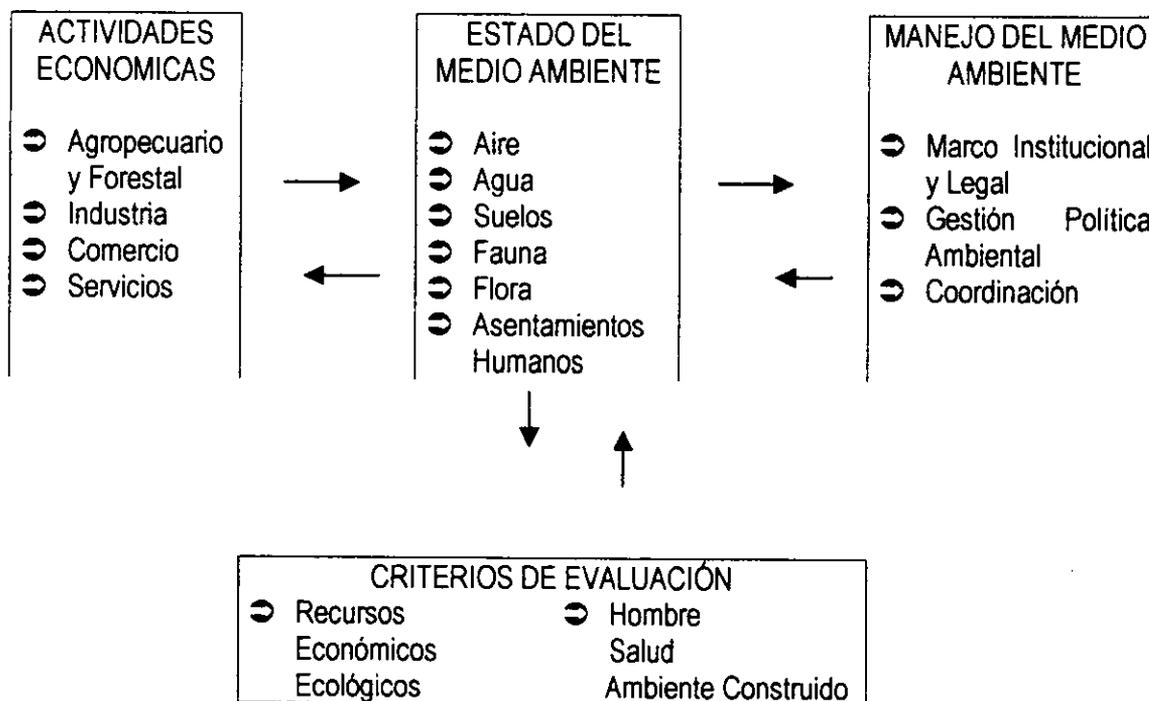


En el diagnóstico integral del Municipio se comienza por las demandas de la población encontrando los siguientes cuadros:

DEMANDAS POR SECTOR		
Sector	Frecuencia	%
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	1,245	40.86
Seguridad Pública y Procuración de Justicia	690	22.65
Educación y Cultura	665	21.82
Regulación de la Tenencia de la Tierra y Vivienda	163	5.34
Desarrollo Industrial, Comercio y Turismo	116	3.81
Servicios de Salud	71	2.33
Comunicaciones y Transportes	71	2.33
Ecología	20	0.66
Desarrollo agropecuario	6	0.20
TOTAL	3,047	100.00

FUENTE: Unidad de Planeación e Informática del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

A esto le sobreponen otra reclasificación por demás interesante de las demandas, en cuatro grandes apartados siguiendo la metodología establecida por la Dirección General de Planeación del Gobierno del Estado de México, y quedan perfectamente ilustrados en el siguiente esquema:



De donde se encontró lo siguiente: el subsistema "Estructura Territorial y Bienestar Social", concentra el mayor porcentaje de demandas sociales con el 70.3% con 2,144 demandas:



RESUMEN DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS POR SUBSISTEMA		
Demanda	Frecuencia	%
Subsistema Estructura Territorial y Bienestar Social (Educación y Cultura tuvo 665 demandas)	2,144	70.36
Subsistema Administración y Gestión del Gobierno Municipal (Seguridad Pública tuvo 502 demandas)	690	22.65
Subsistema Economía (Modernización Comercial y Abasto presentó 114 demandas)	193	6.33
Subsistema Estructura Ambiental y Recursos Naturales (Reservas Ecológicas tuvo 19 demandas)	20	0.66
TOTAL	3,047	100.00

FUENTE: Unidad de Planeación e Informática del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

El siguiente Capítulo "Análisis del entorno Municipal por Subsistema", presenta la monografía del Ecatepec actual, pero con sus restricciones como por ejemplo, presentando, para 1997 en un plan que llegará al año 2000, cifras de 1990, 1991 (producción Ganadera), 1993 (Usos de Suelo, Establecimientos Industriales), 1995 (Longitud de la Red Carretera; Población, la cual según INEGI era de 1'457,524 habitantes); lo que evidencia la falta y a su vez la necesidad de organismos encargados de hacer estudios municipales para ayuda de INEGI y del propio ayuntamiento a fin de presentar continuamente cifras más reales y confiables para saber en donde están paradas las autoridades, sin mencionar el estímulo de mejores presupuestos, ya que debido a esto continua el déficit en la dotación de servicios públicos resaltando en estos años el drenaje, la pavimentación y la seguridad pública.

En 1997 existían 106 colonias NO registradas en el Bando Municipal que representan un GRAN reto para todo lo que hemos visto en los planes anteriores: Regulación e Introducción de obras y servicios públicos.

COMPARATIVO DE INGRESOS PERIODO 1994 - 1997 (PESOS)								
Concepto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
INGRESOS	139,692,758.5	100	183,050,607.46	100	239,414,378.69	100	281,073,455	100
Impuestos	43,352,300.85	30.32	56,746,683.25	32.64	58,772,881.80	24.55	58,946,930	21.0
Derechos	5,755,637.48	4.12	9,076,263.97	4.96	12,509,431.44	5.23	25,153,205	8.9
Aportn. De Mejoras	1,570,752.14	1.12	6,187,375.31	3.38	3,949,885.66	1.65	35,000,000	1.2
Productos	3,570,670.43	2.56	9,100,308.25	4.97	20,649,915.88	8.63	1,500,657	5.6
Aprovechamientos	5,752,208.36	4.12	4,139,794.36	2.26	3,415,692.43	1.43	3,754,791	1.3
Partic. Federales	76,290,705.24	54.61	92,757,737.90	60.67	137,116,355.76	57.27	170,907,641	60.8
Otros Ingresos	4,400,484.00	3.15	117.78	0.00	-	-	-	-
Ingresos Propios	-	-	2,042,326.64	1.12	3,000,215.52	1.25	3,210,231	1.1



COMPARATIVO DE EGRESOS PERIODO 1994 - 1997 (PESOS)								
Concepto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
EGRESOS	132,307,126.6	100	162,892,960.25	100	251,728,214.44	100	281,073,455	100
Servicios Personales	58,804,528.45	42.93	62,087,120.83	38.12	81,658,912.55	32.44	83,197,742.68	29.6
Mat. y Suministro	8,592,736.82	6.49	12,077,581.10	7.41	23,750,179.24	9.43	21,361,582.58	5.6
Servicios Generales	28,673,062.41	22.43	42,317,613.15	25.98	61,029,291.59	24.24	69,706,216.84	24.8
Transferencias	8,239,062.41	6.23	2,794,634.05	1.72	17,275,225.21	6.86	3,119,915.35	1.1
Bien. muebles e inmue.	4,474,592.55	3.38	2,736,397.83	1.68	5,902,900.86	2.34	19,112,994.94	6.8
Obras Pub. y Contr.	24,428,395.84	18.46	33,461,400.03	20.54	49,775,979.79	19.77	73,332,064.41	26.1
Deuda Pública	94,778.22	0.07	59,667.40	0.04	-	-	-	-
Gastos DIF	-	-	7,358,545.86	4.52	12,335,725.20	4.90	11,242,938.20	4.0

Cabe mencionar que en el Plan se justifica de alguna manera el hecho de que el rubro de más alto corresponde a servicios personales, comentando que en términos relativos ha ido disminuyendo, y que la meta en que se estará trabajando será la mejor asignación del gasto, aunada a una mayor eficiencia operativa y a la eliminación de erogaciones innecesarias, constituyen una fuente de ahorro y de fortalecimiento de las finanzas públicas.

Y obviamente, para alcanzar las metas del Plan se promoverá la participación de las organizaciones representativas de los grupos sociales primordialmente; El análisis integrado y los objetivos son más que obvios y no distan mucho de planes anteriores, en cuanto a **estrategias** traté de mostrar las más sobresalientes por innovadoras, cabe mencionar que éste Plan es altamente **propositivo**, en las estrategias se encuentran una lluvia de ideas que bien manejadas y con la propaganda necesaria constituyen un apoyo decisivo para el municipio. Existen programas "pintorescos" que fueron bien aceptados por la población, y que hacen destacar el Plan por innovador y propositivo.

1. Mejoramiento de los servicios de suministro de Agua potable y seguridad pública: **Agua potable.**

Establecer los vínculos de coordinación y concertación necesarios para participar activamente en la ejecución del Programa de Abastecimiento de Agua y saneamiento para la Zona Metropolitana del Valle de México, 1997 - 2000. (se menciona también establecer tarifas de pago reales)

Seguridad pública

Este rubro es de los más importantes, pues la estrategia será no-solo invertir en infraestructura física sino que uno de los primeros intentos concretos por aterrizar el discurso de "participación ciudadana" lo presentan promoviendo alarmas comunitaria y buzones de información anónima vecinal para combatir la delincuencia, así como consolidando el programa vecino vigilante.

Tránsito

Impulsar un programa permanente de semaforización y señalización en vialidades primarias y secundarias.

Bomberos

Promover la creación de un patronato de apoyo y buscar los apoyos del gobierno Estatal, para crear sub-estaciones estratégicamente ubicadas.

Protección civil

Promover la creación de un número de emergencias de tres dígitos como máximo.

Procuración de Justicia

Promover la capacitación integral.

2. Regulación del crecimiento urbano y fomento del bienestar social: **Desarrollo urbano**



Aprovechar la inclusión de Ecatepec dentro del programa de 100 ciudades, a efecto de fortalecer iniciativas de inversión y residencia para la población; consolidar los asentamientos humanos, con capacidad de recepción de inversiones y población, que constituyan a Ecatepec como un centro de desarrollo y no una ciudad dormitorio; ejecutar el programa de pavimentación "viento nuevo" iniciando con 100 calles; consolidar y fortalecer la fisonomía propia de los 7 pueblos que conforman Ecatepec, propiciando un renovado sentimiento de identidad y arraigo entre la población.

Regulación de la tenencia de la Tierra.

Combatir a los especuladores que propician anarquía en el crecimiento urbano; promover la escrituración de predios en forma masiva y a costos de interés social; reforzando la simplificación administrativa.

Electrificación y alumbrado público.

Estar pendientes de colonias y barrios de mayor rezago social, sin descuidar fraccionamientos y vías de acceso vehicular.

Parques y jardines

Privilegiando proyectos del municipio, el desarrollo de áreas verdes y el embellecimiento de parques y camellones.

Disposición de desechos

Se deberá proceder de inmediato al acondicionamiento del vertedero municipal actual y la renta o adquisición de un terreno adicional.

Panteones

Básicamente ampliación, conservación y mantenimiento.

Vivienda

Adecuar la oferta de vivienda del sector público, a las características socioeconómicas de la población demandante, apoyando y consolidando el sistema de casa progresiva, con asesoramiento técnico y la posibilidad de ofertar materiales a bajo costo, considerando la autoconstrucción, mediante esquemas de coordinación que no pongan en riesgo el mercado y afecten el presupuesto municipal.

Otro aspecto que llamó mucho la atención de la población fue el programa "vete de pinta con tu Presidente", para rehabilitar y pintar viviendas y otras instalaciones comunitarias, pues además de impactar positivamente tuvo buena aceptación.

Educación cultura y capacitación

Fomentar la capacitación para el trabajo y la atención a discapacitados, a través de centros de atención para desempleados y la creación de una bolsa de trabajo municipal.

Salud

Impulsar la coordinación con las autoridades estatales y federales de salud, del Paquete Básico de Servicios de Salud, para población abierta de escasos recursos, que comprende las siguientes medidas, consideradas en el Programas de Reforma del Sector Salud 1997 – 2000, de los aspectos más relevantes menciono los siguientes:

- a) Saneamiento básico a nivel familiar
Desinfección de agua domiciliaria
Disposición sanitaria de excretas a nivel domiciliario
Educación para la salud
- b) Planificación familiar
- c) Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud:
Formación de Comités Locales de Salud
Protección de fuentes de abastecimiento de agua
Eliminación sanitaria de la basura



Promoción de la producción y aprovechamiento de alimentos para autoconsumo
Y control de fauna nociva, entre otros.

Deporte

Promover la participación del sector privado en el patrocinio de actividades deportivas e impulsar la realización de festivales, eventos y encuentros deportivos.

Desarrollo integral de la familia

Aproximar los servicios del D.I.F. a la población más necesitada, mediante **macrojornadas** en las que se realicen actividades de apoyo nutricional, jurídico y de capacitación; así como de integración y desarrollo social de los discapacitados, impulsar la capacitación para amas de casa, adolescentes y menores, generando nuevas alternativas de empleo y propiciando el desarrollo de sus potencialidades.

Acciones complementarias de combate a la pobreza

Promover la creación del instituto de la Juventud y fortalecer las acciones de apoyo al desarrollo integral del a Mujer.

3. La protección de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente

Medio ambiente

Fortalecer acciones de recolección, disposición, clasificación y reciclamiento de desechos sólidos y limpieza de cauces y barrancas. Promover para tal efecto, la participación de los sectores social y privado.

4. Reforzamiento de la economía municipal

Industria

Vincular a las empresas del municipio con BANCOMEX, a efecto de obtener información, asesoría, capacitación y promoción de oportunidades de inversión y coinversión y establecer reconocimientos municipales a la calidad total y al exportador; promover con la participación de industrias, dos Centros Regionales de Competitividad Empresarial (CRESE), con los apoyos de SECOFI; instalar módulos de atención empresarial en el TES, Granjas, Cerro Gordo y en la Presidencia Municipal, integrando los servicios municipales con la estructura de la *Ventanilla Unica de Gestión*; establecer con FIDEPAR el desarrollo de parques para microindustriales, con infraestructura de punta tecnológica, en los ejidos de Chiconautla y anexo a la Central de Abastos y Fomentar la realización de ferias y exposiciones con el propósito de promocionar bienes y servicios generados en Ecatepec.

Comercio

Promover con el apoyo del Gobierno Estatal, la construcción de Plazas – Tianguis con características propias, que fortalezcan al pequeño comercio.

Comunicaciones y transportes

Crear un Consejo Municipal de Transporte Urbano, con el propósito de concertar acciones y alternativas, para atender la problemática que se observa en la prestación de este servicio a la población.

Turismo

Impulsar la actividad turística involucrando a los sectores público, social y privado dando énfasis a la difusión de los aspectos históricos, sociales y culturales del municipio.

Actividades agropecuarias

Preservar y fomentar las actividades agropecuarias mediante gestión de apoyos crediticios, de asistencia técnica, capacitación y organización de los productores.

5. Fortalecimiento de la Gestión Pública y la Participación Social.

Consolidar a través de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, un procesos permanente de planeación, gestión y evaluación orientada a resolver los problemas municipales e impulsar la participación y colaboración comunitaria en la ejecución, mantenimiento y conservación de obras y servicios públicos, a través de los Comités Comunitarios de Desarrollo y Organizaciones Sociales representativas de las comunidades-



INSTRUMENTACIÓN

A efecto de verificar los avances en la ejecución del Plan deberá crearse y operar de manera permanente la Comisión de Planeación Municipal, en la que participarán las dependencias públicas en sus diferentes ámbitos de responsabilidad, así como los diversos sectores productivos y sociales del municipio.

Las acciones de evaluación abarcarán el análisis del cumplimiento de objetivos, estrategias, programas y proyectos y harán de realizarse por los menos, cada seis meses. El Plan se ajustará y adecuará en su seno cada año. Para dar respuesta a las demandas ciudadanas plasmadas, se contará además del presupuesto municipal, con apoyos de Gobierno Federal y Estatal, mediante el Convenio de Desarrollo Social (CDS) y el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM).

III.6.4 Conclusiones

En el capítulo final se expondrán las conclusiones generales, pero, cabe mencionar que si bien no hay una relación estrecha en la vida real entre los documentos de los tres niveles de Gobierno por escrito hay un importante esfuerzo por que así parezca, queda claro que la instancia más desprotegida es el Municipio y creo que se han hecho esfuerzos importantes para combatir el impresionante problema de 10 años de crecimiento poblacional exagerado y desfasado.

Como resultado de 10 años de planeación expondré la siguiente monografía de Ecatepec en la que después de una década de esfuerzos podemos ver que se han ido cumpliendo lentamente las prioridades o problemas planteados desde el Plan de 1991 con esto queda evidenciado lo difícil que resulta seguir planes, programas y proyectos sin apoyos y sin recursos reales pues hasta el último sexenio el municipio fue visto privilegiadamente por el señor Presidente de la República, por el Gobernador y es un hecho que el Presidente Municipal supo aprovechar en beneficio del municipio esta situación, el siguiente perfil es el resultado de una ardua investigación sobre el municipio tomando en cuenta planes, informes de gobierno, gacetas, y sobre todo información verbal proporcionada por la entonces secretaria particular de la presidencia Lic. Brenda Alvarado.

Es evidente que en el último Plan prevalece un lenguaje y metodología fresca, actual, clara y reitero propositiva y es en este trienio cuando se comienzan a cosechar importantes logros en el municipio.

En el siguiente capítulo se presenta un Municipio dotado de buena infraestructura, con un crecimiento ligeramente frenado, que le más da oportunidad a la Planeación, y sobre todo un municipio que esta muy presente para las autoridades nivel Nacional.

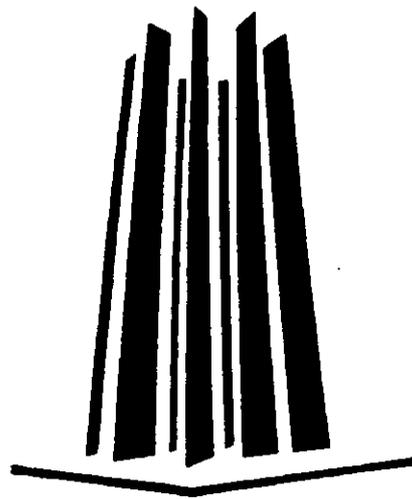
Existe un rumor en la política: cada nueva administración "busca el viejo plan lo adecua a sus propuestas de campaña, le mete proyecciones y al darle un nuevo formato es presentado como en el nuevo, renovado, replanteado y cuidadosamente **estudiado Plan de Desarrollo Municipal**, después de comparar tres planes, podríamos darle dos explicaciones a este rumor: existe una continuidad necesaria y consciente entre los planes y la visión que se tiene a nivel nacional y estatal del municipio o en un escenario un poco desfavorable: existe una carencia económico - administrativa y por demás metodológica en el tema "Planeación Municipal".



CAPÍTULO 4

ECATEPEC DE MORELOS EN 1999:

un municipio planeado 10 años atrás.



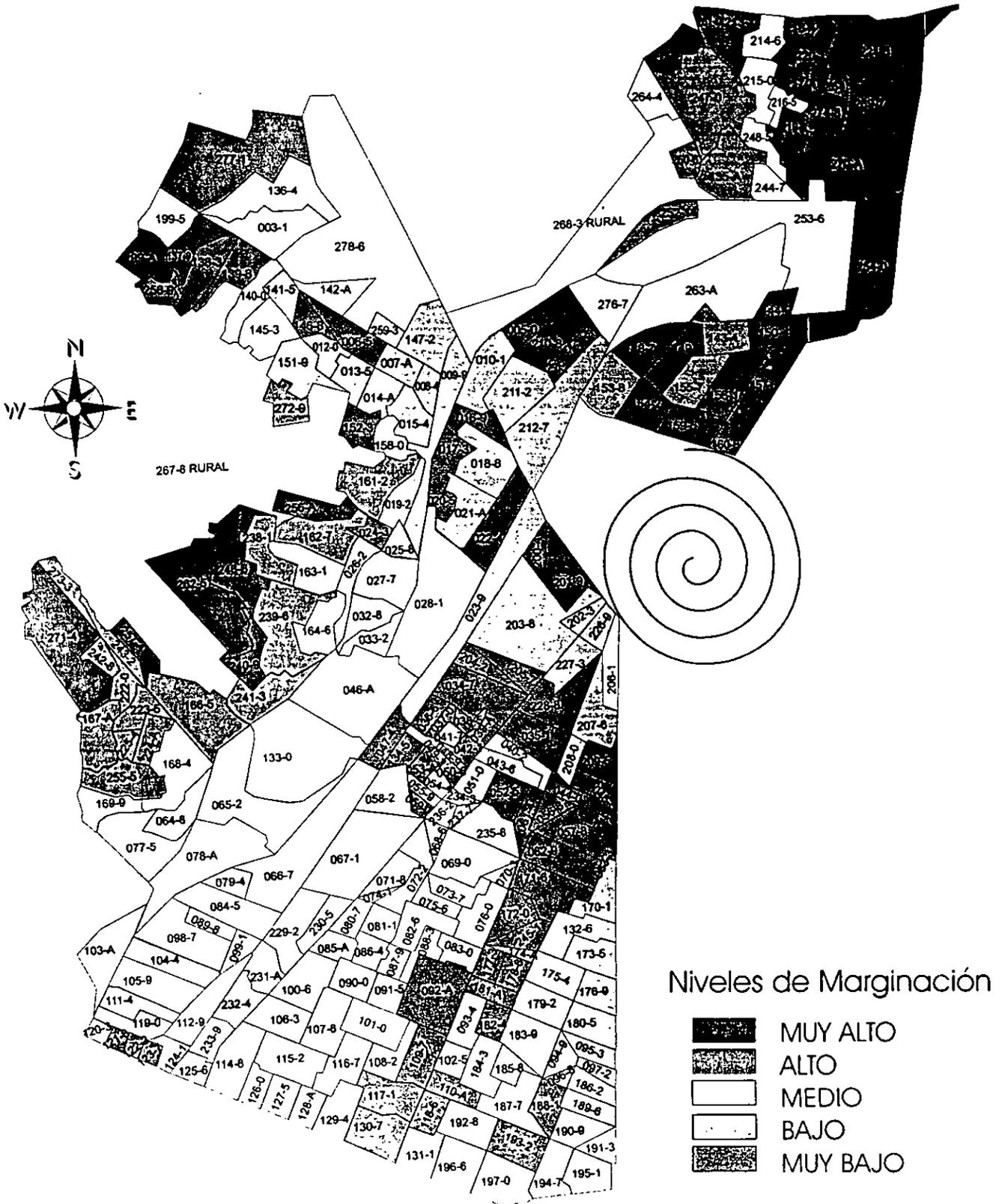


ECATEPEC
DE MORELOS



NIVELES DE MARGINACION

AREAS GEOESTADISTICAS BASICAS





IV. MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.

IV.1. INTRODUCCIÓN.

Ecatepec es un vocablo de origen náhuatl que significa "donde está el cerro del viento". Se tiene documentada la organización del municipio desde 1868. Este municipio se caracteriza porque sus primeros asentamientos tienen orígenes prehispánicos y además de que ahí fue hecho prisionero y fusilado Don José María Morelos y Pavón. El presente Ecatepec constituye el municipio con mayor número de habitantes en el país y cuenta con la Catedral del nuevo milenio. Comprende una ciudad, 6 pueblos, 2 rancherías, 6 ejidos, 12 barrios, 100 fraccionamientos y 201 colonias.

IV.2. CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS.

IV.2.1. Ubicación geográfica y delimitación territorial.

El municipio de Ecatepec se localiza en la porción central de la República mexicana, entre las coordenadas de los paralelos 19°29'02" a 19°39'30" latitud norte, y los meridianos 98°58'30" a 99°07'06" longitud oeste. Tiene una altitud media en la cabecera municipal de 2,250 metros sobre el nivel del mar. Situado al norte de la Ciudad de México y en la parte noreste del propio Estado. Limita al norte con los municipios de Jaltenco, Tecamac, Coacalco y Tlanepantla; al sur con la Delegación Gustavo A. Madero, perteneciente al Distrito Federal y el municipio de Nezahualcóyotl y al oriente con los municipios de Atenco, Texcoco y Alcolman, y por el oeste con Tlanepantla y Coacalco.

La superficie total del municipio es de 155.49 kilómetros cuadrados, representando el 0.69% del territorio del Estado de México (21,461Km²), considerando la superficie en litigio, el territorio totaliza 186.8 km². Cabe señalar que existen documentos de INEGI en que se reporta una superficie de 160.03 km² y actualmente en el Sistema Nacional de Información Municipal de CEDEMUN aparece como oficial 126.17 km².

IV.2.2. Relieve y Clima

En Ecatepec de Morelos se distinguen 2 unidades geomorfológicas: La Sierra de Guadalupe y la Planicie. La Sierra de Guadalupe localizada al Oeste y con una altitud que va de 2,250 a 2,800 m.s.n.m. Es la zona geográfica más accidentada de todo el municipio. En sus laderas las pendientes tienen cifras superiores al 15% y en las partes altas llegan a tener más del 25%. A pesar de ello, se han establecido numerosos asentamientos humanos.

RIOS Y MONTAÑAS. Otras elevaciones existentes por la parte occidental del municipio, son: el "Pico de Moctezuma", el "Pico de Tres Padres", el "Pico de los Díaz" y "Pico Yoncuico"; algunas de estas montañas alcanzan hasta 2,300 metros de altura con respecto al nivel del mar; así como los Cerros de: las Canteras, Picacho Grande, Cuanahuatpec, Gordo, Cabeza Blanca, en la parte nororiental se alza también el "Cerro Chiconautla" y, junto a la Ciudad de Ecatepec, el Cerro de la Cruz que antiguamente se llamaba "Ehecatépetl" y dio nombre al lugar. La planicie ocupa la parte restante del Municipio al Norte, Sur y Este. Tiene una altitud promedio de 2,240 m.s.n.m. con pendientes menores al 5%.



CLIMA. El municipio tiene un clima semiseco templado y con lluvias en verano, particularmente en julio. La temperatura media anual es de entre 14 y 18 grados, siendo el mes de junio el más cálido con una temperatura que oscila entre los 18 y 21 grados, la temperatura más alta, hasta de 30 grados centígrados, se registra durante las estaciones de primavera y verano, pero en invierno baja hasta 7 grados centígrados. La temperatura media anual es de 14 grados centígrados. Diciembre resalta como el mes más frío, teniendo una temperatura promedio entre 9 y 12 grados. La precipitación pluvial promedio anual es de 605.3 mm con un porcentaje de lluvia invernal menor al 5%.

En la planicie, los vientos predominantes son del este, acarreado partículas de sedimentos del Ex - Lago de Texcoco, que provocan daños a la salud de los habitantes, principalmente afecciones respiratorias y gastrointestinales. La Sierra de Guadalupe tuvo un potencial en materia de flora y fauna, que se ha venido perdiendo gradualmente por la falta de atención y la presencia de un gran número de asentamientos humanos.

Son urgentes las acciones que deben efectuarse para recuperar, en parte, sus características ecológicas, principalmente mediante la reforestación. A pesar de la explosión demográfica, todavía persisten en la planicie actividades agrícolas en 1,702 hectáreas y pecuarias en 117 hectáreas, correspondientes a 6 ejidos.

IV.2.3. Tipos y usos de suelo.

El tipo de suelo predominante en la planicie del Municipio es el Solonchak, diferenciado por subunidades: Mólico y Gleyco al Este. El Solonchak acumula el salitre, son suelos poco susceptibles a la erosión y presentan una capa superficial oscura, rica en materia orgánica y fértil. El Solonchak Gleyco presenta en el subsuelo una capa en la que se estanca el agua, la cual es gris o azulosa, la textura es fina y son suelos arcillosos con mal drenaje, poca porosidad y duros al secarse.

Estas condiciones del suelo propician agudos problemas en zonas urbanas del Municipio, principalmente en la Zona Quinta, ubicada entre la Avenida Central y los límites con el municipio de Texcoco y Acolman hacia el Este.

Dichos problemas son: inundaciones en época de lluvias por la escasa permeabilidad, el alto manto freático y la imposibilidad de salida de agua, agrietamientos y daños a las construcciones y en general, los tipos de suelo son inestables. Estas condiciones no han obstaculizado el acceso al suelo para uso habitacional.

Por su parte, los suelos de la Sierra de Guadalupe tienen las siguientes características: predomina el feozem hepático con una capa superficial oscura, suave y rica en materia orgánica y en nutrientes. En los feozem de las partes altas se desarrolla una agricultura con bajos rendimientos, debido a que se erosionan con facilidad y por la poca profundidad que presentan. Pueden ser utilizados para pastoreo o con fines pecuarios.

En segundo lugar, se presenta el feozem calcario que presenta una capa de cal en todos sus horizontes. El litosol y regosol se encuentran en menor proporción. El litosol es susceptible a la erosión. Tiene una profundidad menor de 10 cm., su utilización puede ser forestal. Estos suelos tienen una textura media con abundancia de limo sin problemas de drenaje y erosión. De las 15 549 hectáreas con que cuenta el municipio, 10,967 (70) son urbanas y 4,582 (30% no urbanas).



Lo anterior, muestra que casi 2 terceras partes del municipio tienen usos urbanos. El área forestal ocupa 1,890 hectáreas, que representan sólo el 12% de la superficie total de Municipio. El desglose de los usos del suelo se presenta a continuación.

USOS DEL SUELO, 1993		
USO O DESTINO	SUPERFICIE (Ha)	%
* ZONA DE PRESERVACION ECOLOGIA (FORESTAL)	1,890	12
* ZONA AGRICOLA	1,702	11
* ZONA PECUARIA	117	01.00
* CUERPOS DE AGUA	873	06.00
SUBTOTAL ZONA NO URBANA	4,582	30.00
*ZONAS HABITACIONALES	6,107	39.20
*ZONAS COMERCIALES Y DE SERVICIOS	1,228	7.80
*VIALIDADES PRINCIPALES	620	4.00
*INDUSTRIAS	1,091	7.00
*INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA (CANALES)	448	3.00
* OTROS	1,473	9.00
SUBTOTAL ZONA URBANA	10,967	70.00
TOTAL	15,549	100.00

Fuentes: Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec. Gaceta de Gobierno del Estado de México, julio, 1993
Panorámica socioeconómica del Estado de México. GEM 1993

En el municipio de Ecatepec, la zona boscosa comprende el 12 % del territorio. Pero debido a que grandes extensiones han sido taladas para dedicarlas a la agricultura no existe la explotación maderera, para la cual se necesitaría la ejecución de un enérgico programa de reforestación.

El 11% de la superficie territorial se destina todavía a la producción del campo. Para ello, se aprovechan tanto las temporadas de lluvias, como los diferentes sistemas de riego, y se utilizan tecnologías modernas de labranza mecanizada. Los productos agrícolas principales de la región son el maíz, el frijol y los forrajes.

A la ganadería se destina sólo el 1%% del territorio municipal y sobresale la crianza de vacas, puercos, ovejas, cabras y caballos. Sin embargo, la mayor parte del territorio de Ecatepec se encuentra ocupado por las zonas urbanas e industriales, y ello se debe de manera preponderante al fenómeno de la inmigración.

De esta manera, de la superficie total del municipio, el 70% se encuentra ocupado por zonas urbanas, dentro de las cuales a la industria y el comercio corresponde el 14.8 %. El 6% son cuerpos de agua.

IV 3. RECURSOS NATURALES

IV.3.1 Recursos Físicos: Hidrografía.



El municipio de Ecatepec se ubica en la parte central de la cuenca de México, sobre la vertiente oriental de la sierra de Guadalupe, desde la cual discurren diversos arroyos sólo en épocas de lluvia. Entre los más importantes se mencionan el "Arroyo Puente de Piedra", "La Rinconada", "La Cal", "El Aguila" y "La Guiñada". El depósito de evaporación solar "El Caracol", es el principal cuerpo de agua en el municipio. Es de propiedad federal y cuenta con una superficie de 841.6 hectáreas, es uno de los últimos depósitos de agua del ex-lago de Texcoco y en él se concentran las aguas salobres provenientes del lavado natural de los suelos de la región, las cuales son utilizadas con fines industriales, ya que son ricas principalmente en carbonatos y cloruro de sodio.

La industrialización de esta agua data de 1938, año en que la empresa Sosa Texcoco, S.A. inició su explotación con un evaporador solar. En la actualidad las aprovechan de manera principal las industrias del vidrio, del papel y del jabón.

Por otra parte, el Río de los Remedios se encuentra ubicado al Sur de Ecatepec y funciona como límite territorial con el municipio de Nezahualcóyotl y el Distrito Federal. En la actualidad, conduce aguas residuales y destaca junto con el paso del Canal de las Sales y el Gran Canal del Desagüe, como factores que impactan al medio ambiente, ya que en los mismos se arrojan desechos de aguas negras e industriales, así como basura. Los numerosos asentamientos que se localizan en sus cercanías están expuestos, de manera permanente, a los agentes patógenos mezclados en el aire.

Del mismo modo, la región se beneficia del Acueducto San Pedro Atzompa y de la explotación de los mantos acuíferos subterráneos a través de pozos, de los cuales se abastece de agua potable.

IV.3.2. Recursos Bióticos

IV.3.2.1. Flora.

Una región en otros tiempos riquísima en recursos hidráulicos, forestales y faunísticos, se encuentra hoy por desgracia empobrecida y disminuida. La desaparición de los lagos de Zumpango, Xaltocan y Texcoco, entre los que se hallaba situado Ecatepec, representa un grave problema ecológico, ya que las distintas especies acuáticas de la región se han extinguido o han tenido que emigrar. A este hecho se añade la deforestación y el crecimiento de la mancha urbana.

En la Sierra de Guadalupe se presenta una vegetación de matorral xerófito: palo dulce, uña de gato, huizache, nopal y magüey. También existen limitados pastos y áreas de bosques de encinos.

La vegetación se ve afectada por dos factores principales: La deforestación y los asentamientos humanos. La limitada reforestación aplicada a la fecha se integra por las siguientes especies: pino, eucalipto, pirul, cedro, casuarina y acacia.

El avance descontrolado de la mancha urbana ha provocado la degradación gradual del ecosistema del municipio, afectando notablemente a la flora. La sierra de Guadalupe constituye el único ámbito de vital importancia que resta de la parte norte del Valle de México. Por ello, es fundamental considerar acciones para regenerar los suelos del área y reforestar evitando que continúe el deterioro ecológico. Cabe mencionar que en 1995, se registraron 13 incendios forestales, afectando a una superficie de 33.2 hectáreas, de las cuales 28.7 fueron pastos.



IV.3.2.2. Fauna

La principal reserva de bosques y animales del lugar se concentra prácticamente en la Sierra de Guadalupe, donde todavía subsisten especies como el gorrón, tecolote, correcominos, tusa, zorrillo, conejo y serpiente, los cuales están en peligro de extinción por la insuficiencia de medios para su protección.

IV.4. DIVISIÓN POLÍTICA MUNICIPAL.

La Ciudad de Ecatepec es la cabecera municipal y en ella se encuentra la sede del Ayuntamiento. Su ubicación estratégica en los tiempos prehispánicos se le otorgó una importancia de primer orden, que aún conserva. Por otra parte, ha ocupado lugares protagónicos en el desarrollo de acontecimientos relevantes de nuestra historia, independientemente de que dio nombre al Municipio. De acuerdo al Banco Municipal de Policía y Buen Gobierno de 1997, Ecatepec de Morelos comprende:

Ciudad → 01	Ejidos → 06	Rancherías → 02	Colonias → 201
Pueblos → 06	Barrios → 12	Fraccionamientos → 100	

Sin embargo, el notable aumento de la población. Ha generado nuevos asentamientos humanos, que no se encuentran registrados en este documento oficial. Se estiman 172 asentamientos irregulares, Ecatepec, tiene un conjunto de 500 asentamientos humanos.

IV.5. DINÁMICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Ecatepec sigue siendo un gran centro de atracción para la población que viene de otros puntos de la República es busca de mejores niveles de vida. Conforme avanzó el proceso general de desarrollo del país, que se reflejó en la concentración de actividades económicas en la zona metropolitana y la propia ciudad de México, Monterrey y Guadalajara; tuvo repercusiones en los **flujos migratorios**, resaltando las tendencias de crecimiento de la población en Ecatepec, que de una Tasa Media Anual de crecimiento en la década de 1950-1960 de 10:32% pasó al 18:88% en la siguiente década, periodo que coincide con los inicios de la industrialización del municipio.

Durante el período de 1970-1980, la tasa decreció al 13.2% (respecto a la década anterior); misma que también declina en el lapso de 1980 a 1990, alcanzado sólo el 4.6%. En los años 1990-1995, la tasa de crecimiento fue de 3.22%. De esta manera, la población en términos absolutos pasó de 15,226 personas en 1950, a 1.4 millones en 1995, a continuación se muestran las cifras relativas y absolutas del período 1950-1995.



TASA DE CRECIMIENTO 1950-1995

AÑO	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO %
1950-1960	10.32
1960-1970	18.88
1970-1980	13.24
1980-1990	4.60
1990-1995	3.22

Fuente: Indicadores básicos para la planeación regional. GEM.

POBLACION, 1950-1995.

AÑO	POBLACION
1950	15,226
1960	40,815
1970	261,408
1980	784,507
1990	1,218,135
1995	1,457,524

Fuente: Indicadores Básicos para la Planeación Regional. GEM.

En 1990, la densidad poblacional en el municipio alcanzó la cifra de 7,834 habitantes por kilómetro cuadrado en promedio. En las áreas urbanas se elevó a 14,145 habitantes. De acuerdo a datos estimados por el Ayuntamiento, la población total del municipio de Ecatepec, asciende a 3.0 millones de habitantes aproximadamente. Cabe mencionar que en 1995, el estado de México registró 11 millones, 707 mil, 964 habitantes; según datos del INEGI.

En el municipio, se observa una caída significativa en la natalidad. Considerando los hijos nacidos vivos por segmento de edad de la madre, las mujeres de 50-54 años tuvieron 5.8 hijos, mientras que las de 25-29 sólo han tenido 1.9 hijos. Las tasas brutas de natalidad y mortalidad se presentan a continuación:

TASAS BRUTAS DE NATALIDAD 1990 (POR MIL)

ENTIDAD	NATALIDAD	MORTALIDAD	MORTALIDAD INFANTIL.
Ecatepec	18.28	2.25	21.69
Estado de México	24.52	3.84	35.32

Fuente: Panorámica Socioeconómica del Estado de México. GEM 1993.

La población del municipio es eminentemente joven, en el siguiente cuadro correspondiente a 1990 podemos observar que los principales grupos de edad se ubicaron entre los 0 y 39 años. El 51% de los habitantes del municipio son mujeres:



POBLACION POR EDAD Y SEXO, 1990.

GRUPO DE EDAD	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
0-4 años	150,247	12.33	76,086	12.67	74,161	12.00
5-9 años	157,995	12.97	79,753	13.28	78,242	12.67
10-14 años	151,409	12.43	76,047	12.67	75,362	12.21
15-19 años	148,938	12.23	73,443	12.23	75,495	12.22
20-24 años	125,807	10.33	60,568	10.09	65,239	10.56
25-29 años	108,545	8.91	51,285	8.54	57,260	9.27
30-34 años	98,353	8.07	47,051	7.83	51,302	8.30
35-39 años	80,810	6.64	39,934	6.65	40,876	6.62
40-44 años	57,815	4.75	29,276	4.87	28,539	4.62
45-49 años	42,980	3.53	22,119	3.68	20,861	3.38
50-54 años	30,072	2.47	15,176	2.52	14,896	2.41
55-59 años	21,239	1.74	10,280	1.71	10,959	1.77
60-64 años	15,811	1.29	7,153	1.19	8,658	1.40
65-69 años	11,012	0.90	4,999	0.83	6,013	0.97
70-74 años	6,470	0.54	2,865	0.48	3,605	0.58
75-79 años	4,334	0.36	1,837	0.33	2,497	0.41
80-84 años	2,480	0.20	992	0.17	1,488	0.24
85-89 años	1,593	0.13	556	0.09	1,037	0.17
90-94 años	531	0.04	164	0.03	367	0.06
95 y más	1,694	0.14	826	0.14	868	0.14
TOTAL	1,218,135	100.00	600,410	100.00	617,725	100.00
%	100 %	-	49%	-	51%	-

Fuente. INEGI XI censo de Población y vivienda 1990, TOMO I

Esta tendencia de concentración de la población en los grupos de edad de 0 a 39 años se mantiene en 1995, según los datos del INEGI correspondientes al Censo de Población y Vivienda, como puede observarse en el siguiente cuadro, en donde el 51% de los habitantes son mujeres.

POBLACION POR EDAD Y SEXO, 1995

GRUPO DE EDAD	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
0-4 años	161,583	11.09	81,991	11.38	79,592	10.81
5-9 años	164,595	11.30	83,860	11.64	80,735	10.96
10-14 años	163,642	11.23	82,708	11.48	80,934	10.99
15-19 años	161,732	11.10	80,779	11.21	80,953	11.00
20-24 años	165,488	11.36	80,950	11.23	84,538	11.48
25-29 años	134,925	9.26	65,352	9.07	69,573	9.45
30-34 años	119,411	8.19	56,982	7.91	62,429	8.48
35-39 años	107,650	7.39	51,949	7.21	55,701	7.57
40-44 años	81,851	5.62	40,578	5.63	41,273	5.60
45-49 años	61,349	4.21	30,931	4.29	30,416	4.13
50-54 años	44,424	3.05	22,611	3.13	21,813	2.96
55-59 años	29,128	2.00	14,449	2.00	14,679	1.99
60-64 años	22,608	1.52	10,416	1.44	11,792	1.60
65 y más	36,021	2.47	15,669	2.17	20,352	2.76
No esp.	3,117	0.21	1,527	0.21	1,590	0.22
TOTAL	1,457,524	100.00	720,752	100.00	736,372	100.00
%	100	-	49	-	51	-

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1995 INEGI Tomo I. Resultados Definitivos.



III.6. DEMOGRAFIA

Se dice que la mayor riqueza de un pueblo es su gente. Pues bien, en su municipio existe una población muy numerosa. De conformidad con información publicada por el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, se estima la población total del municipio en cerca de 3 millones de personas.

MUNICIPIO DE ECATEPEC PRINCIPALES INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS, 1950-1995						
Periodo	1950	1960	1970	1980 ^a	1990 ^b	1995
Población total	15,325	41,243	227,230	724,841	1,253,195	1,430,581
Porcentajes						
Población Masculina	50.3	50.8	51.0	49.6	49.3	49.5
Población Femenina	49.7	49.2	49.0	50.4	50.7	50.5
Población 0-14 años	41.1	48.1	50.8	45.8	37.7	33.6
Población 15-64 años	55.0	49.4	47.5	52.4	60.0	63.7
Población 65 y más	3.9	2.6	1.7	1.9	2.3	2.7
Población alfabeta de 15 y más	58.9	40.4	40.6	49.7	58.8	63.3
Tasa bruta de ocupación	32.2	27.1	24.6	30.4	31.2	---
Tasa refinada de ocupación	49.0	40.1	43.7	48.9	44.8	---
PEA Primaria ^c	40.2	14.2	5.4	1.1	0.5	---
PEA Secundaria	32.3	60.3	59.3	42.9	39.8	---
PEA Terciaria	27.5	25.5	35.3	56.0	59.8	---
Habitantes por vivienda	5.0	5.5	6.3	6.0	5.1	---
Viviendas propias	65.5	44.0	67.2	68.1	---	---
Tasa de crecimiento ^d	---	10.41	18.61	12.30	5.63	1.33

Fuente: Censo de Población y Vivienda de 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990; Censo de Población y Vivienda 1995. Poblaciones estimadas al 30 de junio de cada año.

- Ante la inconsistencia observada en los datos finales del censo de 1980, a los cuales se había agregado por omisión 10.055% a la delegaciones del distrito Federal y 13.918% a los municipios conurbados, se realizó un ajuste partiendo de los recolectados sin imputación y añadiendo 4% por efecto de omisión.
- A la información de las delegaciones en 1990 se le añadió 1.4% y a los municipios 2%, según ajuste del ejercicio de proyecciones realizado por el CONAPO.
- Ante la inconsistencia de la información de 1980 se realizó un ajuste según metodología de Rendón, Teresa y Carlos Salas, "La población económicamente activa en el censo de 1980. Comentarios críticos y una propuesta de ajuste". Estudios Demográficos Urbanos, Núm. 2, 1986: 291-309.
- Tasa de crecimiento geométrica.

Esta cifra es resultado de un proceso de crecimiento espectacular durante las últimas tres décadas y el fenómeno se debe a intensos flujos de migración procedentes principalmente del Distrito Federal, pero también de otras partes del país. Las causas por las que la gente se ve atraída para avecindarse en la región son, entre las más frecuentes, la oferta de espacios para la vivienda y las fuentes de trabajo que se producen con la multiplicación de fábricas en la zona industrial.

III. 7. ECONOMIA. Situación Actual



III.7.1 Agricultura.

En la cultura mexicana, como en las del resto del planeta, la tierra provoca sentimientos muy emotivos por su fértil prodigalidad. Su cultivo significa la obtención directa de alimentos para el hombre. Por eso, la actividad agropecuaria reviste una importancia singular. Sin embargo, de manera semejante a lo que ocurre en las áreas rurales del Distrito Federal y municipios circunvecinos, la productividad del campo ha venido a menos en Ecatepec debido principalmente a la falta de estímulos que propiciarán que la actividad fuera rentable, toda vez que los elevados costos de los insumos anulan toda posibilidad de obtener beneficios de las cosechas levantadas y, a menudo, los campesinos pierden y quedan endeudados.

Otras causas de esta disminución son:

- El crecimiento incontenible de la mancha urbana, a costa del campo.
- Limitada organización, capacitación y asistencia técnica a los productores rurales
- La falta de apoyo financiero
- Escasa rentabilidad
- Rezago en los precios de venta
- Aumento en el costo de los insumos e implementos utilizados en la producción

El municipio de Ecatepec tiene un área cultivable de aproximadamente 1,702 hectáreas, es decir que las tierras de uso agrícola representan el 10.9% de la superficie total del Municipio. De esta extensión, casi la mitad se dedica al cultivo con sistemas de riego convencionales, en tanto que poco menos de la otra mitad se aprovecha en la temporada de lluvias, dejando para el ganado, unas pocas hectáreas de pastizales. Adicionalmente, diversas porciones de tierras cultivables han sido invadidas, sobre todo a partir de 1985, año en que se incrementaron sustancialmente los asentamientos irregulares.

Esta reducida extensión atribuible a los asentamientos humanos provocados por la explosión demográfica, explica la escasa importancia del sector pecuario en la economía de Ecatepec. Los cultivos se realizan principalmente en seis ejidos ubicados en Santo Tomás Chiconautla, Santa María Chiconautla, San Cristóbal, Santa Clara Coatitla, Santa María Tulpeltac y San Pedro Xalostoc. A la fecha realizan actividades agrícolas 778 ejidatarios.

Entre los productos que se cultivan destacan: maíz, avena, cebada, alfalfa y frijol. A pesar de los factores adversos, en el periodo 1991-1995 subió la producción de maíz, trigo y frijol, aunque disminuyó la de avena. No se dispone de información actualizada, sobre el comportamiento de la producción de cebada y alfalfa.

IV.7.2 Ganadería.

La producción ganadera del municipio ha perdido importancia, debido a prácticas de producción rudimentarias, disminución de las áreas de pastizales, la falta de capacitación y organización de los ganaderos, la escasa asistencia técnica, la falta de apoyos crediticios y enfermedades del ganado, entre otros. A la ganadería están dedicadas sólo 117 hectáreas. Se estima que el número de cabezas de ganado adulto se mantiene en 30 mil.



La explotación pecuaria se ha realizado principalmente con animales criollos de baja calidad genética y productiva, limitados niveles de tecnificación, alimentación, cuidado y control sanitario.

Destaca la situación de la puericultura que es básicamente de subsistencia, en explotaciones de traspatio sin control zootécnico ni sanitario. Asimismo, la avicultura se realiza mediante la crianza rústica de aves de traspatio para autoconsumo. También persisten actividades apícolas en pequeña escala.

IV.7.3. Industria y comercio.

La industrialización de Ecatepec data de los años 50, cuando el presidente Adolfo Ruiz Cortines decretó la descentralización de la industria hacia las zonas periféricas del Distrito Federal. La tendencia hacia la industrialización de la zona metropolitana de la ciudad de México se genera en 1960 a partir de la salida de las grandes empresas del D.F. Durante la década 1960-1970, se fortalece la instalación de industrias principalmente en Ecatepec, Tlanepantla y Naucalpan.

En Ecatepec de Morelos prevalece la industria de la transformación, de la que sobresalen las fábricas que elaboran productos metálicos, maquinaria y equipo; las textileras; las que producen alimentos y bebidas; las tabacaleras, y los laboratorios químico-farmacéuticos.

Entre los grandes consorcios industriales establecidos en Ecatepec se mencionan Aceros Tepeyac, General Electric, la Fábrica de jabón "La Corona", Júmex y los laboratorios Bayer de México y Química Hoechst de México. Entre las ventajas que para la región representan las más de 3,000 industrias establecidas, no es la menor la ocupación de mano de obra, puesto que proporciona empleos a más de 50 mil personas.

La actividad comercial es pieza fundamental de la economía del municipio. Se encuentran en operación varios millares de establecimientos mercantiles de diferentes giros y tamaños, pertenecientes al comercio formal e informal. Sobresale la Central de Abastos, con capacidad para almacenar 350 mil toneladas de alimentos anualmente, cuyo funcionamiento contribuye a descongestionar el tráfico de mercancías hacia el Distrito Federal, su infraestructura total asciende a 25,466 m², de los cuales 5,363 m², se destinan a bodegas y lugares de venta de mercancías. El resto, están constituidos por áreas de movimiento de transporte y peatonales, verdes y espacios de reservas. La central de abastos cubre la demanda de productos de la población ecatepense y de municipios colindantes.

Existe un rastro municipal mecanizado Tipo Inspección Federal (TIF), en el que se sacrifican aproximadamente mil cabezas de ganado, las cuales son traídas de otros lugares de la República. Existen dos rastros adicionales de menor capacidad. El comercio a gran escala, constituye el sector de mayor generación de empleos, en comparación con el pequeño comercio, constituido primordialmente por negocios familiares, siendo pocos los que realmente generan fuente de empleo adicionales.

En el comercio al Por menor, se incluyen giros comerciales semiambulantes que predominan en el municipio como son: venta de alimentos, vestidos, artículos para el hogar, artículos de fábrica y otros; Resalta la venta de alimentos en más de un 80%. El tamaño de los puestos esta referido a los metros cuadrados que ocupan (pequeños de 2 m² y medianos entre 2 y 6m²) de acuerdo a este criterio, el 55.6 % de los negocios son pequeños, el 40.7% son medianos y tan sólo el 3.7% corresponde a la categoría de grandes.



También destaca la presencia de importantes centros comerciales como Plaza Aragón, Plaza Ecatepec y Plaza Center. En Ecatepec prestan, además, servicios crediticios y financieros, las más importantes instituciones bancarias como BITAL, BANAMEX, BANCOMER, INBURSA, BANCRECER, BANORTE, MERCANTIL PROBURSA, SERFIN y otros.

En ese período Ecatepec captó una parte importante de la industria pesada. Sin embargo, después de 1970 cambia su tendencia y empieza a aglutinar empresas pequeñas y medianas, dejando las de gran tamaño a Naucalpan y Tlanepantla. Actualmente Ecatepec cuenta con una planta industrial diversificada en 42 ramas. En 1993 registraba 3,026 establecimientos industriales que representaban el 13.3% de la suma estatal que ascendió a 22,616 establecimientos.

En el mismo año de 1993, el personal ocupado promedio ascendió a 49,797 personas que significó el 11.5% del total estatal. Por su parte, el valor de los productos elaborados fue de 10.1 millones de pesos, mientras que a nivel estatal alcanzó un valor de 84,913.1 millones representando casi el 12%.

El mayor número de establecimientos industriales corresponde a la micro y pequeña industria, cuyo número de unidades económicas ascendió a 2,680 en 1993 representando el 88.5% del total de industrias instaladas. Le sigue la mediana industria con 186 instalaciones que significan el 6.1 % del total.

La gran industria está formada básicamente por 131 empresas, que constituyen el 4.3 % de la industria total y otras 29 Unidades económicas que no tienen desglose. Cabe mencionar, que ante la falta de información detallada por empresa, para la clasificación de la industria, se tomaron como base los datos censales de 1993; considerando convencionalmente una equivalencia entre el valor de los productos elaborados y el valor de las ventas netas, rubro utilizado por la SECOFI según el Acuerdo del Diario Oficial del 3 de diciembre de 1993.

1993			
Micro y pequeña industria	→	2,680 unidades económicas	→ 88.5%
Mediana industria	→	186 unidades económicas	→ 6.1%
Gran industria	→	131 unidades económicas	→ 4.3%
Sin desglose	→	29 unidades económicas	→ 1.1%

Se observa que la micro y pequeña industria ocupa el 46.8% de la mano de obra, la mediana industria el 18.3% y la gran industria el 30.6%. en conjunto Ecatepec ocupa en promedio anual a casi 50 000 personas. Cabe destacar, que el valor de los productos elaborados por la gran industria, ascendió en el año de estudio a 5,661.0 millones, mientras que el correspondiente a la micro y pequeña industria fue de sólo 2,619 millones.

Hasta 1993, se tenían 9,684 establecimientos con 21,593 personas ocupadas. Por el número de establecimientos en operación destacan: restaurantes, bares y centros nocturnos (2,600); servicios de reparación y mantenimiento automotriz (1,796) y servicios profesionales, técnicos, especializados y personales diversos (1,632). En cuanto al valor de sus activos fijos, sobresalen los siguientes rubros. Restaurantes, Bares y centros Nocturnos, Servicios de alquiler de bienes inmuebles y otros servicios inmobiliarios, servicios relacionados con el transporte terrestre y los educativos prestados por el sector privado.



Dentro de la micro y pequeña industria, destacan los establecimientos vinculados a la producción de alimentos de consumo inmediato como son:

La molienda de nistamal y fabricación de tortilla	→ 582
La elaboración de productos de panadería	→ 276
Fabricación y reparación de muebles de madera	→ 205
Fabricación de estructuras metálicas, tanques y calderas	→ 501

Estas actividades industriales suman en su conjunto 1,779 establecimientos que representan el 66% de toda la micro y pequeña industria. Por su parte, la mediana industria se dedica principalmente a la:

Fabricación de cemento y otros productos	→ 37
Elaboración de hilados, tejidos y acabados de fibras blandas	→ 28
Elaboración de productos de plástico	→ 74

En total, estas industrias alcanzan la cifra de 139 establecimientos que representan el 75% de la mediana industria. La gran industria se dedica principalmente a:

Manufactura de celulosa, papel y sus productos	→ 31 establecimientos
Fabricación de sustancias químicas básicas que excluyen petroquímica básica	→ 34
Fabricación de otras sustancias y productos químicos	→ 35

Por su parte, la industria de la carne efectúa sus actividades en 22 establecimientos:

5 elaboran conservas y,	4 se dedican a la fabricación de aceites y grasas comestibles.
-------------------------	--

Totalizando 131 unidades.

ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES POR SUBSECTOR, 1993.				
SUBSECTOR	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO TOTAL PROMEDIO	REMUNERACIONES TOTALES AL PERSONAL REMUNERADO (MILES DE PESOS)	ACTIVOS FIJOS NETOS 1993. (MILES DE PESOS)
Comercio al por mayor	618	6,202	140,483.8	388,446.9
Comercio al por menor	19,979	36,490	141,348.1	450,424.0
TOTAL	20,597	42,692	281,831.9	838,870.9

Fuente: INEGI XIV Censo Industrial, XI Censo comercial y XI Censo de Servicios 1993.

El municipio sustenta su dinámica industrial principalmente en la producción de papel, productos de papel e imprenta, sustancias químicas e industria metálica básica que por su ubicación geográfica tienen un fácil acceso a los mercados, sin embargo, las empresas de mayor tamaño como son las vinculadas con la manufactura de celulosa, y precisamente la de papel tienen altos índices de contaminación, consumo de agua y energéticos. También es significativa la vinculación de la gran industria con problemas de contaminación en aire y suelos que repercuten negativamente en la salud de los trabajadores y pobladores del municipio.



La falta de planeación urbana y del crecimiento industrial ha propiciado también la incompatibilidad de los suelos, ya que Ecatepec es la segunda gran concentración de unidades distribuidoras de gas, después de Tlalnepantla en el Valle de México pues, casi la totalidad de las gaseras se encuentran en zonas previstas para uso industrial (Xalostoc y la Laguna), que colindan con zonas habitacionales y con centros de trabajo.

IV.7.4. Turismo

Esta actividad ha tenido una escasa promoción y fomento en el municipio. Como atractivo turístico, destaca La Casa de los Virreyes, construida en el siglo XVIII para hospedar a los Virreyes en su paso a la capital de la Nueva España. Actualmente esta casa funciona como Museo de Morelos, ya que en ella pasó sus últimos días el General José María Morelos y Pavón, antes de su fusilamiento el 22 de diciembre de 1815.

En este lugar se conservan y exhiben objetos personales y documentos históricos relacionados con el Caudillo de la Independencia. La Catedral de Ecatepec es otro de los valores históricos del municipio. Originalmente fue un convento construido en honor de Cristóbal Valderrama a mediados del siglo XVI por los Frailes Dominicos.

Desde la cabecera municipal, se aprecia el Cerro de la Cruz, en él se localizan vestigios de las culturas prehispánicas que poblaron este lugar. Asimismo, frente al Palacio de Gobierno se encuentra un reloj de sol construido en el siglo XIX, sobre una columna de cantera.

IV.7.5. Vivienda.

Las insuficiencias en materia de planeación del desarrollo urbano han repercutido negativamente en el reordenamiento de los asentamientos humanos. Persiste la especulación y ocupación ilegal de terrenos, principalmente en la Sierra de Guadalupe, lo que hace difícil establecer una política consistente de apoyo a la vivienda popular. Se carece además, de información estadística confiable que impide precisar la magnitud de los requerimientos prevaletentes. En la actualidad se estima un déficit de 225,000 viviendas que tiende a aumentar con el crecimiento demográfico.

El 15% de las viviendas en Ecatepec, se halla en condiciones funcionales para ser habitadas; el 80% requiere de reparaciones, y el 5% es obsoleta. Predominan, las casas de tabique en un 84%, adobe 9%, madera 2% y otras 5%. Un gran porcentaje de las casas tienen loza de concreto. Debido a los ingresos mínimos de la población, la mayoría de las viviendas son ocupadas antes de su terminación. El fenómeno de los asentamientos irregulares retrasa las medidas para dotar de servicios públicos al enorme número de viviendas que constituyen la demanda actual.

IV.7.6. Salud y Asistencia.

Los servicios médicos en Ecatepec se presentan por el sector público y por la iniciativa privada. Aunque insuficiente por la demanda de una población numerosa y en constante crecimiento, la infraestructura sanitaria y hospitalaria del municipio cuenta con alrededor de 150 centros de atención, de los que cerca de un centenar pertenece a la iniciativa privada, un buen número corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), al Instituto Mexicano del Seguro



Social (**IMSS**) y, algunos otros, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**), el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (**ISSEMYM**), a la Cruz Roja Mexicana y para atender a la población sin seguridad social, el municipio cuenta con el Instituto de Salud del Estado de México (**ISEM**). Por su parte, la medicina privada también tiene presencia en el municipio. Con esta red de instituciones, se cubre a poco más del 90% de la población.

Hasta 1996, se contaba con 120 unidades médicas de las cuales 115 correspondieron al primer nivel de atención (clínicas y centros de salud), y 5 del segundo nivel (hospitales). La distribución del primer nivel es la siguiente: 33 unidades se relacionaban con servicios a población abierta, 10 se encontraban vinculadas a la seguridad social, 72 unidades correspondían a la medicina privada.

Dentro de este primer nivel resaltan 6 clínicas del IMSS, 2 del ISSSTE, 1 del ISSEMYM y 1 de PEMEX, así como 16 centros de salud del ISEM. Asimismo, el primer nivel de atención, contaba con 418 consultorios médicos que permitían una cobertura de 3592 habitantes por consultorio, indicador que se encuentra por debajo del correspondiente al nivel estatal (un consultorio por cada 3544 habitantes) y por el establecido a nivel nacional (un consultorio por cada 3,000), situación que representa un déficit de 82 consultorios médicos, repercutiendo negativamente en la prestación de los servicios de salud, dado el acelerado crecimiento poblacional del municipio. Por su parte, destacan en el segundo nivel de atención: 2 hospitales del IMSS, 1 hospital general del ISEM, 1 clínica hospital del ISSEMYM y 1 hospital de la Cruz Roja.

En este el segundo nivel resaltan 144 camas censables, relativas a instituciones que atienden a población abierta. De acuerdo al indicador nacional de 1000 habitantes por cama censable, este municipio presenta un déficit aproximado de 656 camas censables, considerando únicamente a la población abierta. Actualmente, Ecatepec no dispone de infraestructura de tercer nivel de atención o de especialidades.

De acuerdo a la información presentada, se observa que atienden a la población sólo 1,091 médicos, dentro de las diversas instituciones, lo que refleja la aguda insuficiencia de personal frente a las grandes demandas de atención a la salud. Considerando, las cifras de INEGI, que ascienden a 1.4 millones de habitantes, para 1995 corresponderían **1,355 personas por médico**. Respecto a la población estimada por el municipio, de 3.0 millones, resulta un indicador de **2,749 personas por médico**.

Las enfermedades destacadas con mayor incidencia en el municipio son: respiratorias agudas, diarreas agudas (bacterias, protozoarios y helmintos), varicela, otitis media aguda, sarna (escabiasis), endidiasis urogenital, rubéola, neumonías y bronconeumonías, escarlatina, paratifoidea y otras salmonelosis, paratoditis, oxiuriasis y tricomoniasis urogenital. Otras enfermedades crónico degenerativas de importancia son: diabetes mellitus, hipertensión arterial y cirrosis hepática.

IV.7.7 Educación.

Para atender las necesidades de educación, en 1998 funcionaban en el Municipio de Ecatepec, de acuerdo a información recogida por el H. Ayuntamiento de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar social del Estado de México, 1,201 escuelas que daban servicio a más de 464 660 estudiantes. Su distribución era la siguiente:



- 264 planteles de educación preescolar que atendían a más de → 62 500 alumnos.
- 682 escuelas primarias, a las que asistían más de → 402 160 niños.
- 207 escuelas secundarias con más de → 129 450 jóvenes.
- 44 planteles de educación media superior, donde eran atendidos poco más de → 19,950 estudiantes. Cabe mencionar la creación también en 1998 de → 01 Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del CECYT IPN, el cual prestará el servicio de educación media superior a → 200 alumnos.
- 4 centros de educación superior: a saber, el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE) y la Escuela Normal de la Unidad Pedagógica de Ecatepec (UPE), en la que se implantó la carrera de licenciatura en Pedagogía, en ambas se atienden a cerca de → 1. 500 alumnos; asimismo se terminó en 1998 la Unidad Académica Profesional de la UAEM, Ecatepec, para → 6 500 estudiantes, y el Instituto Superior de Ciencias de la Educación que ofrece maestrías y posgrados a profesores.

Operan también en Ecatepec alrededor de 40 Centros de Desarrollo Comunitario, en los que se imparten cursos y talleres que se orientan a la formación y educación extraescolar, así como diversos centros de capacitación para el trabajo.

INDICADORES BASICOS DEL SECTOR EDUCATIVO A FIN DE CURSOS, 1994/1995

Concepto	Preescolar	Primaria	Capacitación para el trabajo	Secundaria	Profesional medio	bachillerato
ALUMNOS:						
Inscritos	29,642	215,046	4,641	76,241	6,358	12,807
Existencias	26,390	204,385	3,793	71,798	5,730	12,323
Egresados	14,952	32,132	2,287	15,916	1,014	2,148
Personal Docente	880	5,737	253	3,101	458	709
Escuelas	221	503	40	161	17	41
Aulas	881	5,757	199	1,776	207	350

Fuente: Anuario estadístico del Estado de México. GEM, 1996.

IV.7.8. Seguridad Pública, Protección Civil y Procuración de Justicia.

Mejorar sustancialmente las condiciones de seguridad pública, para abatir los altos índices de delincuencia, ha sido una demanda reiterada de la población. El aparato de seguridad para garantizar el orden y la paz públicos en el municipio consta de más de medio millar de efectivos de policía(800), más de un centenar de patrullas(109), además de elementos de policía montada (68 caballos) y alrededor de una 17 módulos de vigilancia, los llamados "Tecallis".

Cabe mencionar, que en abril de 1997 se fortaleció el equipamiento de la policía con 30 patrullas adicionales y armamento nuevo. Por otra parte, los servicios de tránsito cuentan con 149 elementos, 39 unidades y 29 motocicletas, que son claramente insuficientes para atender las necesidades del municipio.

Para 1995, los delitos denunciados ante la Agencia del Ministerio Público del Fuero Común, de acuerdo a su incidencia, fueron las violaciones con 297 casos, los despojos con 233 casos y otros delitos que comprenden fraude amenazas y otros con 5,434 delitos. Teniendo 5,964 delitos que corresponden a un 12% del total Estatal. Los ciudadanos detenidos por faltas administrativas son presentados y, en su caso, sancionados por las oficialías conciliadoras municipales. En los delitos graves interviene el Ministerio Público. En Ecatepec operan agencias investigadoras del Ministerio Público ubicadas, en puntos estratégicos como la Cabecera Municipal, Xalostoc, San Agustín y Ciudad Cuauhtémoc.



Por otra parte, en Chiconautla, funciona un centro de Prevención y Readaptación Social. El municipio cuenta también, con el auxilio del H Cuerpo de Bomberos, los cuales se encuentran prontos a proporcionar ayuda a los ciudadanos en caso de incendio u otro tipo de siniestros.

Los bomberos de Ecatepec están equipados con camiones motobomba, media bomba y minibomba, así como con pipas, ambulancias, camionetas de rescate, jeeps y vehículos ligeros. Para la prevención, coordinación y atención de emergencias y desastres, los ecatepecas cuentan también con el Sistema Municipal de Protección Civil. Se cuenta con sistema de alarma vecinal instalado en 51 zonas habitacionales, beneficiando a más de 20 mil personas.

IV.7.9. Electrificación y Alumbrado Público.

El descubrimiento de la energía eléctrica constituye uno de los más importantes avances de la tecnología moderna, ya que tiene usos y aplicaciones variadas tanto en la vida doméstica como en las industrias. La disponibilidad de electricidad es un índice de progreso, además de ser un elemento para el acceso a otros servicios.

Ecatepec cuenta a la fecha, con electrificación en un 93.8%, lo que representa un verdadero logro para coadyuvar el progreso y bienestar de la población. Las que aún no lo tienen, son aquellas de reciente formación para las cuales se ha programado ya su incorporación al sistema, en el corto plazo.

La introducción y mantenimiento de las redes, así como el servicio a los usuarios, están a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), en tanto que el servicio de alumbrado público corre por cuenta del Municipio, el cual dispone, para ese propósito, de grúas, vehículos y técnicos especializados.

Dentro de las demandas más solicitadas por la población del municipio, está el alumbrado público. La base del reclamo de la comunidad se encuentra en los numerosos y constantes asaltos y robos que se presentan por las insuficiencias de este servicio. Sólo el 95% de las colonias del municipio cuentan con alumbrado público.

Actualmente para ofrecer el servicio, el municipio cuenta con 4 grúas, una de ellas sólo transporta personal por estar en malas condiciones y las otras trabajan a un 80% de su capacidad.

IV.7.10. Agua Potable y Drenaje.

En la antigüedad, Ecatepec se hallaba en un paraje muy hermoso. Por el norte y por el sur, estaba adornado de lagos. Hoy en día padece de escasez de agua y, ante el problema de la explosión demográfica representada por sus casi tres millones de habitantes, es necesaria la introducción del vital líquido, a razón de **6 mil litros por segundo**, de los que, sin embargo, sólo se está actualmente en posibilidad de ofrecer a poco más de **4 700 litros por segundo**.

Este servicio es proporcionado por la Comisión de Aguas del Valle de México, y por el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec (SAPASE) a cuyo cargo se encuentra la explotación de más de 60 pozos, independientemente del abastecimiento industrial que realiza la Comisión Nacional de Agua y de otros sistemas locales independientes.



Las aguas negras y pluviales de Ecatepec son desalojadas hacia el gran canal y el canal de Sales que, a su vez, las depositan en el drenaje profundo con destino a Tula, en el Estado de Hidalgo donde son aprovechadas para el regadío de hortalizas.

Este proceso se realiza a través de una veintena de colectores que recogen las aguas de las distintas poblaciones hacia otros tantos cárcamos de rebombeo, estratégicamente distribuidos, que las transportan a los canales. El problema crónico de las inundaciones, principalmente en la zona de Xalostoc, que afecta el flujo vial procedente del Distrito Federal, no solamente que se desazolven de manera programada las redes de drenaje sino que ha obligado a las autoridades del SAPASE a proyectar con los empresarios nuevos colectores y ampliación de cárcamos. En la actualidad alrededor del 92% de los ecatepequenses gozan del servicio de drenaje y alcantarillado y se está trabajando por abatir el rezago de 8% que corresponde principalmente a los asentamientos irregulares.

IV.7.11. Comunicaciones y Transportes.

Ecatepec de Morelos, destaca como uno de los municipios más importantes a nivel nacional, no sólo por su ubicación estratégica y el grado de industrialización que ha alcanzado, sino por el crecimiento exponencial de su población. A pesar de la cercanía con el Distrito Federal y del intenso flujo de trabajadores que diariamente se registra ente la ciudad de México y Ecatepec, el Municipio cuenta con sólo una limitada red de comunicación terrestre.

Para la interconexión con otros puntos geográficos se dispone, en efecto, de una infraestructura vial que se reduce a prácticamente la carretera federal de cuota número 85 que corre de México a Pachuca; la carretera Lechería- Coacalco- Ecatepec, que entronca con la número 85, y las Avenidas Central, Adolfo López Mateos, Insurgentes, López Portillo, Revolución y Vía Morelos, siendo las más importantes: La Carretera Federal México - Pachuca, México - Pachuca - Pirámides, la Carretera Libre 136 y Carretera Lechería - Los Reyes.

Como resultado de esta situación, se producen todos los días graves problemas de congestión, principalmente en aquellas vías que conducen a las zonas industriales y complejos habitacionales de las áreas urbanas. Ecatepec, cuenta con 69.7 km. de carreteras y caminos, resaltando las carreteras secundarias con 33.4 km. Cabe mencionar, que el municipio cuenta con 15.2 km. De la red carretera federal de cuota de los 259 km. Que corresponden al Estado de México. A continuación se presenta el cuadro correspondiente.

La población de Ecatepec cuenta, además, con una estación del ferrocarril que une al Distrito Federal con Ciudad Sahagún, así como con un servicio similar que conecta al Municipio con Texcoco y la Ciudad de México.

LONGITUD DE LA RED CARRETERA, 1995		
CONCEPTO	LONGITUD (km.)	%
CARRETERA TRONCAL O PRIMARIA*	30.00	43.04
CARRETERA SECUNDARIA	33.40	47.91
CAMINOS RURALES	6.30	9.05
TOTAL	69.70	100.00

NOTA (*)15.2 CORRESPONDEN A LA RED CARRETERA FEDERAL DE CUOTA.
FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE MEXICO, IGECEM, INEGI Y GEM 1996



Existen además, importantes vías de comunicación interna entre las que destacan: Vía Morelos, un tramo de la Vía José López Portillo y las Avenidas: Central, Adolfo López Mateos, Revolución e Insurgentes. En las diferentes Vías de comunicación se registran a diario graves problemas de tránsito principalmente en las horas "pico".

Muchas veces el congestionamiento vehicular no se origina en Ecatepec, sino en municipios vecinos o en los accesos al D.F., en donde problemas de semaforización o falta de elementos de tránsito propician la lentitud en la circulación. La vialidad interna de Ecatepec comprende caminos que comunican unas comunidades con otras, pero muchas de éstas tienen total o parcialmente sus calles sin pavimentar.

No obstante, se debe reconocer que en Ecatepec se carece de un programa de semaforización, falta de personal capacitado en ésta materia y vehículos especializados para el mantenimiento de semáforos. Asimismo, son insuficientes las acciones de señalización principalmente en el primer cuadro de la ciudad. Con el objeto de mejorar los servicios de tránsito y vialidad se incrementaron los recursos humanos pasando de 134 a 217 Oficinas de Tránsito.

Para atender los aspectos de vialidad, existen 39 unidades vehiculares, de las cuales sólo 27 se encuentran en buenas condiciones. Asimismo, se cuenta con 149 elementos, en dos turnos. Por lo que se observa, dichos recursos son claramente insuficientes para atender la problemática de la circulación vehicular en el municipio. Cabe señalar, que el servicio de grúas se encuentra concesionado. La gente en Ecatepec utiliza para transportarse dentro de las zonas urbanas y a las poblaciones rurales, el servicio colectivo de combis, microbuses y autobuses, así como servicios individuales de taxis sin ruta fija.

Las funciones operativas de tránsito las realiza el municipio a través de la desconcentración correspondiente, sin embargo, todavía no se transfieren las funciones en materia administrativa que permitan la expedición de placas, permisos, tarjetas de circulación y engomados. Tanto los aspectos de semaforización como de circulación y señalización, se atenderán con base en programas específicos debidamente concertados con las autoridades estatales correspondientes.

Hasta 1994, el parque vehicular que circulaba en el municipio se componía de 89,341 vehículos, destacando los automóviles con 76,961 unidades que significaban casi el 86% del total de vehículos registrados. A continuación, se presenta el parque vehicular registrado en el municipio hasta 1994. Cabe mencionar, que Ecatepec, tiene comunicación con el D.F. y Texcoco a través de la red Ferroviaria Nacional.

VEHÍCULOS REGISTRADOS 1994.

VEHICULOS REGISTRADOS POR TIPO DE SERVICIO.	CANTIDAD
• AUTOMOVILES	76,961
PUBLICOS	4,264
PARTICULARES	72,697
• CAMIONES PARA PASAJEROS	158
PUBLICOS	133
PARTICULARES	25
MICROBUSES	250
• CAMIONES DE CARGA	9,949
PUBLICOS	56
PATICULARES	9,893
• MOTOCICLETAS	2,023
TOTAL DE UNIDADES	89,341

Fuente: Anuario Estadístico de Estado de México GEM. 1996



Por otra parte, la comunicación telefónica ha mejorado en los últimos años con la introducción de nuevas líneas. Sin embargo, existen diversas comunidades que todavía no tienen acceso a éste importante servicio. Por otra parte, opera en Ecatepec una estación radiodifusora local denominada Radio Ecatepec, la cual se encuentra instalada a un costado del Palacio municipal. Por lo demás todas las señales radiofónicas y televisivas que se emiten en el Distrito Federal se captan en la jurisdicción.

Respecto al servicio de telégrafos y correos, existen 5 y 8 oficinas respectivamente. Estos servicios siguen mostrando insuficiencias; diversas colonias no cuentan con buzones y expendios de estampillas y en otras, donde existen las oficinas no llega a tiempo la correspondencia.

En lo relativo a periódicos y revistas, se cuenta con una cobertura importante, ya que se difunden diariamente todos los diarios y revistas del Distrito Federal, tales como: Universal, Excélsior, Prensa, Financiero y la Jornada, entre otros, y se dispone también de publicaciones periódicas regionales, entre las que se mencionan Voz de la Avenida Central, Azteca, Criterios, Acontecer, Ecatepec de Morelos, Actitud, acción del Pueblo, Enviado Especial en la Noticia, Punto de Expresión y Códice.

Se ha ampliado la red de telefonía pública concesionada y se cuenta, cuando menos, con una caseta pública o con una agencia telefónica de larga distancia en todas las poblaciones del Municipio.

IV.7.12. Pavimentación y Bacheo.

El municipio de Ecatepec destina recursos para la pavimentación de las calles que aún no tienen el servicio así como para los trabajos de mantenimiento de la carpeta asfáltica que, por efecto de las lluvias y del uso constante, se ve deteriorada.

En la ejecución de estas obras, dispone de las tecnologías modernas del ramo, como retroexcavadoras, aplanadoras, carros de volteo, compactadoras manuales y camionetas pick-up. Sin embargo, sólo el 72% de los núcleos poblacionales cuentan con guarniciones y banquetas y apenas el 68% de las calles están pavimentadas, situación que se observa principalmente en los asentamientos irregulares.

Es importante destacar la puesta en operación de la potente máquina recicladora de pavimento asfáltico que en sólo 12 meses permitió reciclar más de un millón de metros cuadrados en 156 calles y avenidas de diferentes longitudes.

Por otro lado se han construido más de 20 puentes peatonales en puntos estratégicos de las principales avenidas para brindar mayor seguridad a las personas que se desplazan a pie, y cerca de 10 puentes vehiculares con los que se aligera el tránsito y se propicia la rapidez de las comunicaciones.

IV.7.13. Recolección de basura.

Para la limpieza y aseo de las zonas urbanas de Ecatepec, el Municipio cuenta con el correspondiente parque vehicular de recolección de basura y desechos industriales, al cual se agrega un importante número de camiones particulares que operan por temporadas al amparo de permisos provisionales. La basura que se recolecta es del orden de 1,500 toneladas diarias que se depositan principalmente en el tiradero de Santo Tomás Chiconautla.



IV.7.14. Centros de Recreación.

Los pobladores de Ecatepec disponen para disfrutar, dentro de los límites de la jurisdicción municipal, de poco más de 20 entre los que se encuentran centros de recreación: los 2 jardines que se ubican en la Cabecera Municipal; el Parque Nacional Sierra de Guadalupe; el Jardín de la colonia San Agustín, los parques ecológicos "Ehécatl", "Siervo de la Nación" y Emiliano Zapata; las plazas con jardín en el centro de cada pueblo, y cerca de 10 instalaciones deportivas en diferentes colonias. La infraestructura deportiva de Ecatepec contempla los siguientes rubros:

132 Módulos deportivos.	42 Canchas de basquetbol.	19 Canchas de voleibol.
17 Campos de fútbol.	11 Canchas de frontón.	6 Unidades Deportivas Grandes
4 Canchas de Tenis.	2 Pistas de Atletismo.	3 Unidades Deportivas Medianas.
1 Lago artificial	1 Ring para boxeo	1 Pista de Patinaje.
1 Alberca	También funcionan diversas salas de cine.	Total: 240

IV.7.15. Panteones.

Tres panteones municipales están al servicio de la sociedad de Ecatepec: el Panteón San Efrén y el Panteón San Isidro. A parte de ellos, cada uno de los 6 pueblos del Municipio tiene su propio cementerio.

A ellos se suma el panteón denominado "Parque Guadalupe", concesionado a particulares, que da servicio detrás de Plaza Aragón, y "Morelos de San Cristóbal", operado también por la iniciativa privada.

IV.7.16. Conclusiones

Ecatepec de Morelos es hoy un municipio que combina historia y modernidad, pero cuyas potencialidades no han sido aún totalmente explotadas.

Se hace indispensable la formación de un frente común del sector privado y el gobierno municipal para que mediante la suma de esfuerzos se diseñen e instrumenten programas que abatan los rezagos y propicien un desarrollo planeado y equilibrado, en el que todas las partes resulten beneficiadas.

Deberán de este modo buscarse los consensos para la solución de la problemática regional en la que se involucran tanto el Distrito Federal, como las entidades municipales circunvecinas, sin menos cabo, desde luego de una mejor distribución de los recursos locales.

Las autoridades municipales señalan la necesidad de poner fin a la especulación de la tenencia de la tierra y, a través de una adecuada regulación del suelo propiciar, las condiciones para un crecimiento ordenado.

La agricultura y ganadería han perdido importancia en la economía por lo que es importante fortalecer su desarrollo como **fuentes de abastecimientos** de alimentos y medio para preservar las superficies agrícolas y pecuarias existentes que representan menos del 12% de la superficie del municipio.



En materia de industria es urgente impulsar acciones para descongestionar éstas actividades particularmente los que generan contaminación, consumo de agua y energéticos.

Se deberá fortalecer el corredor industrial y vincularlo con la fuerza laboral del municipio y contemplar la ampliación y optimización de la infraestructura urbana, particularmente la relativa a la Salud, la Educación, la Ecología, la Recreación, la Cultura y el Deporte.

La problemática encontrada en materia de desarrollo urbano continúa siendo tanto la Tenencia de la tierra como el Déficit de infraestructura y servicios, así como los problemas de **Gobernabilidad local**, pues prevalece en gran parte del municipio condiciones de pobreza y marginación agravadas por la dinámica poblacional y la creación de asentamientos irregulares, no obstante se subraya la necesidad de considerar las características de los 7 pueblos, a fin de que al insertarse en el desarrollo, se preserve su identidad, tradiciones y cultura.

En resumen encontramos un Municipio joven que para 1995, albergaba a 1, 457,124 habitantes, con una tasa de crecimiento con tendencia a la baja de 3.64% para el mismo año, con una altísima densidad de población (11,548.89 hab/km²), y con una composición de la población basada en el 76.19% de habitantes de entre 15 a 64 años, representado más que un reto, un abanico de posibilidades para apoyo al desarrollo de la planeación participativa.

En 1990 Ecatepec contaba con una PEA oficial de 380,350 personas de los cuales el 96.70 estaban en plena ocupación de los cuales el sector terciario ocupaba a 206,650 es decir el 56.18%, y del 39.78% del personal ocupado en el sector secundario 120,628 personas (32.79) estaban empleadas en la Industria Manufacturera, registrando en total una tasa de participación económica de 44.80% (PEA/ Pob mayor de 12 años) con una tasa de ocupación del 96.70% (Pob. ocupada / PEA).

En 1997 el total de ingresos municipales para Ecatepec fue de 293,416,832 de los cuales 184,480,758 fueron de participaciones federales, y sus egresos totales fueron de 340,153,447 de donde el mayor rubro de gasto fue el de gastos administrativos (186,428,582), por lo tanto cuando no hay dinero que alcance y un municipio debe endeudarse sin poder siquiera lograr sus metas, es muy viable echar mano de sus capital humano invirtiendo en la sociedad, a través de encuentros comunitarios con PROGRAMAS DE CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA, a fin de sumar la energía y voluntad mezcladas con el talento de su sociedad.

En ésta se dan organizaciones en que se agrupan individuos con actividades afines o propósitos comunes, no necesariamente políticos, para pugnar por la defensa de sus legítimos intereses y considero que es el municipio quien requiere fortalecer éstas organizaciones a fin de constituirlos como medios efectivos de expresión y concertación con la visión de utilizarlos como valioso capital del ayuntamiento.

Al respecto, se han constituido 80 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCOVIS) impartándose capacitación a 240 Controladores Sociales, los cuales han dado seguimiento a la ejecución de obras colaborando en la evaluación de las mismas. Un aspecto interesante también es la constitución de Comités de Obra, que garantizan la planeación participativa y generan efectos multiplicadores del desarrollo de la obra pública, debido a que la comunidad aporta mano de obra y/o materiales para el desarrollo de las mismas.

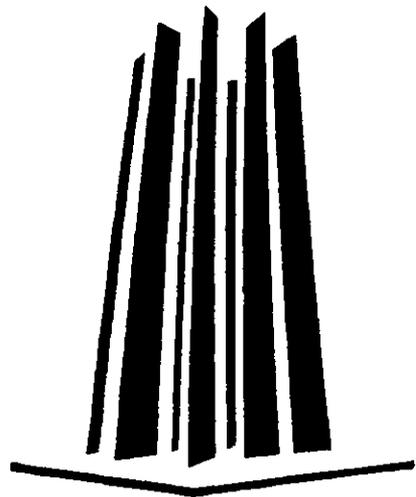


El presente capítulo es producto de una intensa investigación, encaminada a presentar una monografía práctica del municipio de Ecatepec, la bibliografía utilizada para ésta fue el **Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000**, presentado en Abril de 1997 por el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, el libro "**Ecatepec Tierra de Vientos**" del autor Enrique García Escamilla, publicado también por el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, el **Segundo Informe de Gobierno 1998**, elaborado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos y el Lic. Jorge Torres Rodríguez el entonces Presidente Municipal Constitucional del municipio, el **Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec** y el **Bando Municipal** elaborados por el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, así como la valiosa información proporcionada por personal administrativo del ayuntamiento particularmente la **Lic. Brenda Ma. Izontli Alvarado Sánchez**, secretaria particular de la presidencia para el periodo de gobierno municipal 1997-2000 y quien actualmente se desempeña como Décimo cuarto regidor Ecatepec de Morelos.

A continuación en el último capítulo presentare las conclusiones y propuestas encontradas en la presente investigación.



CONCLUSIONES







IV. CONCLUSIONES

IV.1 INTRODUCCIÓN

El municipio, ese espacio considerado la célula primordial en el orden nacional, requiere ser considerado en sus múltiples aspectos y facetas, para comprender que es él, quien establecerá su dinámica de desarrollo, respetando las orientaciones de los ámbitos federal y municipal, pero avanzando en un sentido que permita a sus habitantes al mejoramiento de sus niveles de vida. Para el progreso de los municipios, es menester realizar una serie de acciones y superar ciertas carencias que les permitan responder al nuevo rol de los gobiernos locales, entendidos como favorecedores de una dinámica de desarrollo integral, donde deberán de participar los diferentes agentes y sectores de la comunidad en su conjunto. La **planeación** es un instrumento a través del cual puede asentarse una orientación adecuada y establecerse la ubicación de recursos, mediante los cuales podrá contarse con guías adecuadas para la gestión municipal.

En esta perspectiva, la planeación del desarrollo municipal es de vital importancia, pues permite luchar por objetivos diseñados a través de un análisis, donde habrá de participar la comunidad, que permitirán favorecer a la población en su conjunto, con gobiernos locales orientados a servir a todos; poniendo el acento en las clases populares y los servicios básicos; y sobre todo, en resolver los problemas más agobiantes y satisfacer las mayores demandas de la comunidad a la cual se pretende servir.

La planeación debe ser vista como el elemento que da sentido y coherencia a las actividades de los gobiernos municipales y no como la presentación de intenciones que pueden quedarse sólo en papel. Por lo tanto, es fundamental mejorar la práctica de la planeación, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa.

La historia de la planeación, presentada en el primer capítulo de este trabajo nos ha mostrado que las debilidades presentadas en éste proceso son básicamente, en el sentido otorgado por las autoridades a la planeación, concibiéndola como la sima de propuestas utópicas de campaña, con proyecciones poco reales y que en realidad es un mero trámite gubernamental previo y necesario para el comienzo de tres años de gobierno municipal, las debilidades propias del Plan de Desarrollo Municipal, son entre otras la falta de continuidad generadas por la falta de una seria y cabal investigación anterior a su elaboración, así como la falta de una visión futurista no del municipio a gobernar si no del municipio a entregar.

IV.2. Desarrollo del municipio

Para una administración municipal es de vital importancia establecer el ámbito de su actuación, y sobre todo, considerar que es el responsable de su desarrollo. El concepto de desarrollo no implica únicamente el crecimiento del producto, sino la mejor distribución de los recursos de manera espacial e individual, y a mejora en productividad y calidad de vida de los habitantes del espacio de su actuación.

En este caso, es conveniente identificar las dividirse actividades o servicios de los que se es responsable:



Actividades o servicios a realizar o proporcionar:	
a) promoción y desarrollo económico	c) desarrollo cultural
b) asistencia social	d) relaciones comunitarias

Naturalmente, la lista puede ampliarse y/o perfeccionarse, pero su importancia estriba en la conceptualización de un espectro amplio y significativo para el municipio. Este abanico está condicionado por otro eje, el correspondiente a los recursos, de los cuales puede realizarse un análisis y consideraciones diversas.

Recursos:

- a) humanos
- b) materiales

- c) financieros
- d) técnicos

Aquí, subrayaríamos que no debe limitarse la actuación a la existencia o no de los recursos, sino considerar a éstos como una limitante, más o menos superable. Además, se estima que la limitante mayor no son los recursos financieros, sino, tal vez, los humanos.³⁷

Finalmente, existe otro eje, el de las actividades adjetivas que permiten el desarrollo de las actividades sustantivas, y que pueden en algún momento hasta condicionarlo. Estas actividades adjetivas pueden ser visualizadas como un proceso administrativo: planeación, organización, estructuración, políticas de actuación, control y evaluación, lo importante es concebir sistemas, estructuras, procedimientos, políticas que permitan llevar a cabo en forma más eficaz y eficiente las actividades municipales.

Estos tres ejes se encuentran integrados entre sí, pero también interactúan con otros espacios de gobierno, y más importante aún, con organizaciones y miembros de la sociedad civil. Esta última proporciona recursos de cualquier tipo, es capaz de participar en la generación de actividades, puede actuar articuladamente, vinculada a estructuras burocráticas o independiente de ellas.

DESARROLLO DEL MUNICIPIO →

- Crecimiento del producto
- Mejor distribución de los recursos
- Mejor productividad
- Mejor calidad de vida de la población

→ Actividades o Servicios

- Promoción y Desarrollo Eco.
- Asistencia Social
- Desarrollo Cultural
- Relaciones Comunitarias

→ Recursos

- Humanos
- Materiales
- Financieros
- Técnicos

→ Limitante más o menos superable

→ Proceso Administrativo

- Planeación
- Organización
- Estructuración
- Políticas de

→

- Actuación
- Control
- Evaluación

→

- de Sistemas
- Estructuras
- Procedimientos
- Políticas

³⁷ Mejía Lira, José. *La práctica de la planeación en México*. (Inédito).



Para realizar el estudio de la práctica de la planeación municipal se procedió a un análisis de los planes en cuanto a su contenido, entendiendo que un análisis del resultado final como es el documento llamado Plan no basta para comprender cabalmente su proceso de realización, aunque puede ser un reflejo del proceso. Pero resulta importante conocer la congruencia existente entre los 3 niveles de gobierno. Los principios básicos encontrados en todos los planes fueron los siguientes:

- ▼ El diagnóstico: forma de establecer la situación del municipio, destacando la ubicación de los problemas y el señalamiento de las relaciones causa-efecto. **Se propone** interactuar con los recursos que se tienen de manera prácticamente gratuita y que son olvidados o ignorados por los gobiernos: las universidades pueden ser un gran apoyo para investigaciones sobre el entorno municipal y a manera de servicio social investigadores, docentes y alumnos pueden contribuir al estudio real del municipio que se administrará.
- ▼ La existencia de pronósticos: el manejo de políticas y la incorporación de políticas u orientaciones sectoriales. **Se propone** de igual manera hacer uso de los intelectuales que habitan el municipio para sacar mas que pronósticos, proyecciones reales que serán de gran ayuda a la planeación a futuro.
- ▼ La definición de objetivos: observar la diferencia entre valores del Plan y su concreción. **Se propone** que basado en estudios más acercados a la realidad, se fijen objetivos realizables a corto, mediano y largo plazo entendiendo que el largo plazo estará supeditado al corto plazo.
- ▼ La definición y consideración de actores: dividir a los actores en agentes o ejecutores de Plan y benefactores del mismo. **Se propone** crear los mecanismos necesarios para la interacción entre la sociedad civil, el ayuntamiento, las empresas, los industriales, las universidades y todos los actores pasivos y activos de la comunidad a gobernar.
- ▼ La programación: su normatividad y control. **Se propone** que después de armar todas las estrategias a seguir exista personal capacitado para cumplir en un marco de tiempo y espacio todas y cada una de las acciones necesarias para la realización de las obras planeadas.

En general, existe una gran tendencia por establecer elementos descriptivos de la entidad o municipio, sin establecer necesariamente contexto del problema, esto es, en los planes municipales estudiados se describen los problemas y situaciones, pero normalmente no se señalan los elementos causantes o que inciden en él. Así, se muestran problemas de todo tipo como: falta de cobertura de un servicio determinado, de seguridad pública, escasez de agua potable, etc.

También problemas administrativos como: falta de coordinación, de eficiencia y eficacia en atender al público, de personal, entre otros. Tanto en uno como en otro caso, no se hace una ubicación del problema de tal forma que denote la magnitud o permita su ponderación. Además, no todos los planes señalaron diagnósticos que comprendieran tanto los aspectos generales, como los sectoriales o más particulares del problema de una zona o sector.

Por otro lado, existe una tendencia a preocuparse más por señalar situaciones problemáticas, no obstante, el aspecto que más se relega es la consideración de un balance de elementos o fuerzas positivas y negativas del ayuntamiento y del municipio en general. Si bien existen indicaciones de aspectos explotables del municipio, no se establecen las capacidades del ayuntamiento y otros agentes para concretar dicha explotación.



La generación de pronósticos se encuentra altamente relegada y, aunque existan algunas estimaciones del punto en el cual se encontrarán ciertos servicios públicos en un futuro, (de no ampliar su cobertura, a través de inversiones), no se señalan los medios y procedimientos para la estimación. Esto refleja una mayor consideración de percepciones parciales de quienes generan el plan, es decir, no se muestran los estudios que permitirían llegar a las conclusiones señaladas.

Respecto a los programas, encontramos que es una práctica con mayor extensión debido al sistema programático presupuestal de los gobiernos. No obstante la correspondencia de objetivos del plan y los programas no fue, en todos los casos, demasiado evidente.

Objetivos y metas. El señalamiento de objetivos y propósitos apareció en la totalidad de los planes, aunque fueron variados y de diferentes niveles. Así, encontramos propósitos como contribuir al desarrollo del país y ordenar y regular el crecimiento de los asentamientos humanos en el marco de la libertad, en otros casos habla señalamientos muy particulares como controlar el uso del suelo, o el equilibrio del medio, incluso proporcionar servicios públicos necesarios.

Los planes en conjunto tienden a establecer más propósitos y objetivos del tipo valorativo, es decir, consideran más los elementos deseables, en todo tiempo y lugar, y de manera general, que existirían independientemente del plan. Así, cuando se indica contribuir al desarrollo éste sería un objetivo o propósito deseable, aun sin el plan.

Podría pensarse que la distinción de propósito, o misión, frente a objetivos más concretos, puede ser superada y que en este nivel aparecen los elementos valorativos, mismos que se concretan en los llamados objetivos, lo cual no es del todo cierto.

Los objetivos poseen un contenido valorativo y continúa la duda de la concretización. Esta situación aparece con mayor frecuencia en los servicios típicamente municipales, como el del agua potable. Aunque no siempre se señala el estudio que determina la proyección o evolución futura.

Por otro lado, si un gobierno local ha de realizar una administración para la comunidad, en beneficio de ella, es menester tener en cuenta las principales demandas de la población, situación que podría darse como real si consideramos que los planes, de acuerdo con la ley de planeación, han de darse vía la consulta popular y los tres planes estudiados presentan un apartado especial de las demandas recogidas en tiempos de campaña y en la última administración se hizo una nueva consulta popular a medio trienio para conocer la perspectiva de los ciudadanos sobre los avances presentados.

Contar con un plan parece ser el primer paso para orientar los esfuerzos; sin embargo hemos observado que en ocasiones solamente se busca contar con un **documento** y no con un instrumento de apoyo para guiar la gestión municipal. Quien tiene un plan pretende tener, racionalizado su sistema, el plan le da sentido de tener controlada la situación, de conocerla y de saber qué hacer. En pocas palabras, el plan otorga racionalidad y una imagen valorada políticamente como buena. Esta orientación del plan puede ser mejor si realmente se considera como un mecanismo de apoyo, como un documento que establece hacia dónde irán los principales esfuerzos de la administración y que permite ponderar los problemas, las demandas y necesidades de la comunidad. Además, un verdadero plan permitirá el vínculo entre agentes y beneficiarios, entre intención y ejecución, entre objetivos y evaluación.



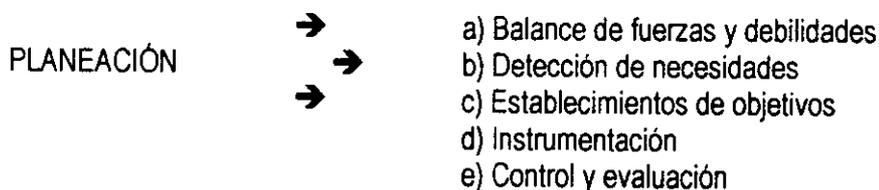
El sentido estratégico de la planeación municipal: En términos de la administración de las organizaciones, la estrategia se refiere a las relaciones entre la institución y su contexto, la administración municipal se encuentra inmersa en un contexto particular al cual tiene que dar respuesta. Las transacciones entre una organización como la institución municipal y su contexto serán mejor dominadas si se circunscriben en un plan concebido como una configuración deseada del futuro. Es precisamente esta voluntad de dominio de las relaciones contextuales de la institución municipal la que le otorga el sentido estratégico a su planeación.

Entendemos entonces la planeación como un proceso continuo que parte de un diagnóstico correspondiente a una situación inicial en la cual las relaciones contextuales son de gran relevancia. Se determinan así los escenarios posibles y se establecen los comportamientos de los agentes implicados, así como las tendencias previstas, con lo cual determinamos las acciones adecuadas para obtener una situación futura, deseable y factible. Ello exige un seguimiento de las acciones emprendidas para garantizar la consecución de los objetivos establecidos.

En el caso de la administración municipal es necesario considerar una serie de limitantes, por lo cual diversos municipalistas y urbanistas proponen un proceso para la realización de la **planeación estratégica municipal**, el cual, como es evidente, debe respetar el marco institucional señalado por la Ley de Planeación y los ordenamientos jurídicos, tanto emanados del ámbito federal como de las legislaturas locales.

En general, los problemas se caracterizan por la imperfección de la información, por lo cual el sistema de planeación estratégica debe disponer de los conocimientos suficientes para poder analizar concienzudamente las características del contexto y su dinámica interna, además de contar con una buena dosis de lógica y de imaginación para desarrollar esquemas conceptuales.

Fases del Sistema de Planeación Municipal



Es necesario cerrar el ciclo para que se realice verdaderamente la planeación, subrayando que debe considerársele como un proceso y no exclusivamente como la búsqueda de generación de un documento denominado plan.³⁸

Una política municipal de desarrollo debe apoyarse en el establecimiento de un balance de fuerzas y debilidades que tiene su ámbito de acción en el municipio, pero no debe quedarse en una situación estática, pues deberá establecer los cambios que habrán de presentarse y provocar nuevas fuerzas, así como nuevas debilidades.

³⁸ Mejía Lira, José. *Propuesta de una visión integral de la problemática municipal*. (Inédito).



Incluso podemos esperar la desaparición de algunos elementos que en el presente nos condicionan o nos brindan ciertas oportunidades. Se trata aquí, de determinar lo que sabe hacer bien el municipio, lo que tiene y pueda tener, en una palabra, su capacidad en todos los sentidos. Esta capacidad debe determinarse en un sentido dinámico, es decir, considerando los cambios que a lo largo del tiempo pueden esperarse.

Pronóstico → Subutilización

Es decir buscar la capacidad de gestión → Empleada
 → Instalada
 → Deseada

CAPACIDADES →

Libre: flexibilidad de adaptación

Física o de infraestructura

- Disponible o instalada
- Utilizada

Saturación o limite →

Un ejemplo de saturación es cuando la capacidad de superficie urbanizada es nula con una comunidad en crecimiento lo que da una elevación de la densidad.

El balance de fuerzas y debilidades corresponde a la realización de un diagnóstico de carácter global, a través del cual se definirán los objetivos y prioridades para el desarrollo municipal. Este balance nos permitirá establecer hasta dónde podemos pretender avanzar.

Al hablar de capacidades es menester identificar a cuál estamos haciendo referencia, para ello es necesario realizar un balance de todas y cada una de ellas; en lo que concierne a este trabajo referiremos sólo tres que consideramos fundamentales: La **capacidad física** o de Infraestructura, la **capacidad financiera** y la **capacidad humana**.

La existencia de capacidades libres construye un indicador de flexibilidad, de adaptación flexible a las situaciones de ofrecimiento, aplicables a un sistema como la ciudad o a una organización como el ayuntamiento, el cual realiza la administración municipal. Desde el punto de vista económico, la decisión sería buscar un óptimo entre los costos monetarios y no monetarios inducidos por las capacidades saturadas y los costos de oportunidad o de inmovilización del capital.

Es importante aclarar que no sólo importa considerar la infraestructura existente, sino también la capacidad financiera, la cual permitirá actuar sobre esta infraestructura. Ciertamente el mayor ingreso con el que cuentan los municipios en México es la participación de los ingresos federales, pero no por ello han de menospreciarse las otras fuentes de ingreso que en la práctica significan posibilidades de manejar una mejor y mayor política de desarrollo.

La determinación del balance de fuerzas y debilidades a nivel financiero no es tan simple como pudiera pensarse, debido a una serie de interacciones que le determinan y condicionan. El problema se complica cuando observamos que el tiempo de realización de las inversiones municipales sobrepasa frecuentemente el periodo de tres años de la administración municipal.



Esto significa que el equipo municipal que arriba al poder deberá respetar, los compromisos realizados por el equipo precedente y dar término a las operaciones que no pueden ser revertidas o suspendidas, situación que como se comento no se encuentra en la realidad por el grave problema de la falta de continuidad al que se sugiere hacer lo posible por cambiar el periodo de gobierno y darle un mayor plazo al cargo.

Lo anterior constituye un fuerte argumento para el análisis de la capacidad financiera y las necesidades a satisfacer, no sólo para la operación, sino incluso para la realización de obras o infraestructura, mismas que el ayuntamiento buscará satisfacer en el marco del Convenio Único de Desarrollo. Aunque no podemos considerarlo como mecanismo exclusivo, dada la necesidad de revertir la lógica de actuación municipal circunscrita a un mero prestador de servicios, y buscar su actuación como un agente de desarrollo integral, generador él mismo de una dinámica propia. A esto hay que añadir la existencia de desfases entre el crecimiento físico y el crecimiento financiero. Los procesos de urbanización se traducen en gastos de inversión, cuyos beneficios financieros obtendrá el municipio después de varios años. Además la vida financiera del municipio está manejada por la regla de la anualidad, en la cual se prevén los recursos y sus usos en un periodo limitado al año civil.

Por último es necesario considerar no sólo las capacidades física y financiera, sino fundamentalmente la capacidad humana del municipio (capacidad administrativa y de gestión del equipo en turno en el ayuntamiento y su cuerpo burocrático-operativo, y disponibilidades de potenciales humanos). Cualquier proyecto o plan, por bien realizado que está, fracasará si no cuenta con una buena dirección y adecuados ejecutores, capaces de afrontar la dinámica de las acciones y responder con las técnicas y conocimientos necesarios a la problemática afrontada en la realización de los planes y programas del municipio.

En ocasiones se dan situaciones donde la nueva administración decide no respetar ciertos compromisos incluso, suspender obras o darles un sentido diferente al inicialmente otorgado. Desgraciadamente, en gran parte de nuestros municipios no existe un cuerpo administrativo apropiado para las tareas y el nuevo rol que le toca cumplir, pero la acción del municipio no opera en un sistema cerrado, por lo cual es viable dar respuesta, aunque no óptima, si satisfactoria a las necesidades del personal mostrado en el análisis de fuerzas y debilidades.

Gran parte de las debilidades detectadas estarían situadas en este renglón, cuyas superaciones habrán de ser sopesadas por la estrategia que adopte la administración y las rigideces no superables habrán de ser consideradas, muchas de ellas recuperables a largo plazo, pero otras tantas convertidas en barreras de corto plazo. Como ejemplo tenemos la detección de necesidades específicas de capacitación, cuyos beneficios se verán en un plazo muchas veces mayor al de un año, o incluso más allá de este periodo.

Al respecto considero pertinente comentar, que en la ENEP Aragón se realizó un diplomado denominado "Planeación y programación de la municipalidad en México" el cual no sólo convocó a catedráticos, estudiantes y profesionales de las áreas de Economía, Arquitectura, Derecho, Sociología y Urbanismo entre otros, sino que además contó con la participación de Diputados, Senadores, Síndicos, Regidores, Secretarios de Presidencia de diversos Ayuntamientos (circunvecinos), representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el resultado fue un interesante Foro de consulta en materia de Municipal en el que se instruyó a quienes toman las decisiones sobre la mayoría de los aspectos con los que se



MODELO PARA EL DESARROLLO DE LA CALIDAD DE VIDA				
DESARROLLO GLOBAL SUSTENTABLE				
PLANEACIÓN	SOCIEDAD	NATURALEZA	INDIVIDUO	PRODUCTIVIDAD
Largo	Bienestar	Aprovechamiento	Motivación	Inversiones crecientes
Mediano	Participación	Reservación	Creatividad	Desarrollo tecnológico
Corto	Cultura	Diversidad	realización	Mejora en la organización
EXCEDENTE ECONÓMICO				
	REAL	POTENCIAL	OPTIMO	
APARATO PRODUCTIVO (ORGANIZACIONES)				
	Recursos físicos: Insumos Recursos técnicos: Maquinaria	Recursos de capital Infraestructura	Recursos humanos: Conocimiento	
	Productos	Instalaciones	Procesos	
Competitividad estructural				
	Factores	Cadena de valor	Estrategia	
	Crecimiento	Creatividad	Cultura	
Cuadro elaborado por el Lic. Jaime Torres, Profesor de Carrera de la ENEP Aragón del área de Economía.				

Una vez detectadas las debilidades y fortalezas del municipio, obtenidas las demandas y establecidas las necesidades considerando la actuación probable de los beneficiarios y los agentes implicados en la actuación municipal, podemos establecer en mejor forma los objetivos viables a, satisfacer por la administración en turno, cuyo sentido no sería únicamente de corto plazo, pues encaminamos la acción con base en lo resentedo por la comunidad, con miras a lo fundamental, entendiendo que el posterior equipo enfrentará una serio de demandas y necesidades y estará comprometido a concluir lo avanzado y continuar el proceso. Además, se ha buscado recuperar la dinámica de los actores implicados, hecho ineludible para una administración con orientación estratégica.

Los objetivos corresponden a criterios de decisión, su explicación permite la convergencia de las acciones y de los resultados en igual sentido, misma que ha sido escogida por voluntad propia de la administración en conjunto con sus administrados. También permite señalar cuáles son las prioridades indispensables, a una colocación coherente de recursos, de entre las diferentes actividades que requieren financiamiento. En este sentido los objetivos deben surgir de una jerarquización. Encontramos en estudios sobre Desarrollo Urbano que los objetivos podrían ser ordenados alrededor de los tres temas siguientes:³⁹

1.-El crecimiento demográfico y el ofrecimiento de vivienda: para un horizonte determinado, el presidente municipal formula un óptimo o un máximo de tamaño demográfico y lo traduce en necesidades de creación de vivienda.

³⁹ Mejía Irujo, José. *Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública Estatal*, en Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal, enero-abril de 1989.



2.-El crecimiento económico y ofrecimiento de empleo: lo encargados de la planeación definen una imagen objetivo del perfil de actividades deseadas.

3.-Crecimiento espacial oferta de equipamiento colectivo: el crecimiento urbano se hará hacia arriba o en superficie, pero, cualquiera que sea el caso, la creación de servicios públicos deberá adaptarse a la evolución espacial de la demanda.

Objetivo principal: Mejorar la calidad integral de vida		VISION MISIÓN OBJETIVOS METAS ESTRATEGIAS DE OPERACIÓN PROGRAMAS PROYECTOS ESTRATÉGICOS
Saneamiento de las finanzas	Cultura Respeto	
Generar superávits	Alimentación	
Aprovechar la capacidad de producción instalada	Educación	
Liquidez cotidiana	Vivienda	
Capacidad de ahorro	Equipamiento	
Cuadro elaborado por el Lic. Jaime Torres, Profesor de Carrera de la ENEP Aragón del área de Economía.		Esparcimiento

Por tanto, uno de los pasos a realizar es obtener la coherencia entre las políticas, principalmente sectoriales, perseguidas por los diferentes agentes al interior del municipio, utilizando los mecanismos institucionales existentes.

Lo más común en las administraciones locales es encontrar una lógica administrativa simplista y alejada del espíritu estratégico. Ciertamente existe el problema de la capacidad administrativa, las propuestas hechas hasta aquí requieren principalmente voluntad. Las desviaciones principales para una planeación estratégica del municipio serían: el nombramiento de las necesidades de la población, o la insuficiencia; la ocultación o falta de claridad en los objetivos y la transformación de los medios en fines.

Uno de los grandes problemas para la administración municipal es el desconocimiento de las necesidades de la población, tanto en su naturaleza como en su evolución, esto es debido a que la realidad no presenta que si hay 2 habitantes hay 2 problemas, 2 necesidades y no necesariamente 2 fuentes de ingreso. Cuando se busca atenderlas, generalmente se hace con visiones fragmentarias, correspondientes a un servicio municipal y no a un enfoque integral en el que las acciones son interdependientes y complementarias.

Otro problema es el manejo de objetivos, cuya claridad a largo plazo es prácticamente nula. Existen **recursos tangibles** (espacio) e **intangibles** (tiempo y energía). Las administraciones locales prefieren manejarse en el corto plazo, con las consiguientes ventajas, ya que evitan enfrentamientos y no afrontan las demandas contradictorias susceptibles en toda administración pública.

Las antiguas actividades se hacen perennes en detrimento de las nuevas, en las cuales incluso no se llega a pensar o reflexionar dado que las actividades tradicionales absorben la totalidad de los recursos financieros. Por ello se llega a pensar que los dispositivos dinámicos de administración no son convenientes para la administración municipal y que lo importante es tener una serie de previsiones de tipo financiero para satisfacer el ejercicio diario de las operaciones tradicionales.

Es necesario manejar objetivos cuya definición y significado tengan un sentido palpable a quienes pretende servirse. Es en esta etapa donde se elaboran los planes, cuyo sentido fundamental es tener un marco de referencia. En ellos se establece el diagnóstico que permitió llegar a los objetivos



marcados, lo cual permitirá, en su etapa evaluatoria, determinar si se previeron adecuadamente las dinámicas, cambios y elementos relevantes al accionar del municipio.

Una vez establecidos los objetivos y planos a realizar por la administración municipal, es necesario llevar a cabo una serie de tareas para la consecución exitosa de los mismos. Lo fundamental será contar con una **infraestructura administrativa** adecuada, señalamos que una buena organización es indispensable donde exista una estructura de acuerdo con las características o tipo de municipio. Igualmente se requiere de una normatividad y reglamentación acorde y un adecuado sistema de contacto con los cuerpos organizativos de la sociedad civil.

La importancia del Control y Evaluación radica en hacer un seguimiento que nos indique, a través de criterios evaluatorios, si estamos llegando a los resultados deseados. No es lo mismo obtener resultados sin limitantes de tipo financiero, que la exigencia de llegar a ellos con un nivel de recursos. Aquí, se habría incorporado un criterio de evaluación como la **eficiencia**.

Además, será conveniente el establecimiento de la consulta popular como mecanismo de seguimiento y retroalimentación para las acciones que ha emprendido el municipio. Recuérdese que el gobierno municipal está caracterizado por ser un ámbito donde es más viable y exigible el contacto entre gobierno y sociedad civil.

Como puede observarse, la propuesta hecha corresponde a una orientación de la planeación, entendida como un proceso dinámico y cuyo sentido específico requiere la consideración del contexto donde se desarrolla la actividad. Ello exige reflexión y análisis, pero también, y fundamentalmente, la participación de los implicados en la planeación.

No se pretende establecer un contenido o sentido único al plan, al contrario, como elemento de apoyo, los planes deben adaptarse en su contenido y orientación a la situación que vive cada uno de los municipios. Sin embargo, la importancia del plan radica en la transformación que requiere para ser un verdadero instrumento de apoyo en la realización de las actividades fundamentales de un gobierno municipal preocupado por fomentar el desarrollo integral de la comunidad.

Al Gobierno Federal y Estatal le compete promover los cambios estructurales de orden constitucional y legal, así como adoptar las políticas, los planes, los programas y las instrucciones de apoyo técnico y financiero capaces de propiciar las condiciones esenciales para que los municipios se liberen del cuadro patológico caracterizado por las negativas mencionadas. A este ámbito le corresponde la responsabilidad moral básica de transformar a los municipios en componentes viables del sistema gubernamental, capaces además de participar efectivamente del proceso de desarrollo económico y social del país; a menos que al gobierno central le interese conservar el papel de simple instrumento de política electoral que desempeña el municipio típico en América Latina.

Dicho papel conviene tanto a la sustentación del caciquismo regional y nacional, como a la realización de proyectos grandiosos, a veces faraónicos, de los gobiernos centrales para concentrar los recursos financieros y alejar a las comunidades y, por ende, a los gobiernos locales de una participación efectiva en la definición de las prioridades locales y en los ingresos públicos. Se requiere además que los gobiernos de los estados realicen una revisión periódica de la reglamentación para que la legislación se ajuste a las cambiantes condiciones políticas, sociales económicas y financieras de los municipios.



Del interés del Gobierno Federal, y dentro de la reforma del Estado, emerge el **Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal (1990-1994)**, el cual se encuentra dividido en los siguientes apartados: Balance general, Objetivos, Estrategias, Acuerdos e Instrumentos.

En el primer apartado (**BALANCE**) se contemplan las generalidades del municipio, el cual se reconoce como una célula básica de la organización política y administrativa llamando la atención sobre la autosuficiencia económica como condición indispensable para su autodeterminación. Se concibe al municipio como la instancia fundamental de la democracia, pues las elecciones municipales son el más valioso indicador sobre las preferencias políticas de la ciudadanía. La participación comunitaria se percibe como el ejercicio reiterado de interés, aportación y colaboración de los propios ciudadanos en obras de servicio colectivo y en programas de apoyo mutuo que incluyen hasta la producción de bienes y servicios. Atención a la ciudadanía, consulta pública, diálogo permanente, planeación, desarrollo urbano, ecología y reglamentación son otros de los rubros que dentro del apartado de balance general se contemplara como nuevas exigencias a las que el municipio tiene que enfrentar.

Otro gran inciso de este apartado reitera la necesidad de vencer la escasez de recursos, el espíritu del artículo 115 constitucional fue, sin duda alguna, el de mejorar substancialmente la situación de las finanzas públicas de los gobiernos municipales. Sin embargo, la situación de estas finanzas presenta un sinnúmero de programas que obstruyen la fluidez de sus percepciones y, aunque sus orígenes son de naturaleza diversa, todos convergen en el deterioro de las capacidades financieras de los municipios.

Renovar estructuras y procedimientos es otro de los rubros de este apartado y consisten esencialmente en dotar a los municipios de los criterios y mecanismos administrativos que les permitan una administración más dinámica y simplificada. Dentro de este renglón se reconoce las faltas de un servicio civil de carrera lo cual constituye un obstáculo para alcanzar la modernización.

Finalmente, dentro del balance general, superar la incapacidad técnica y financiera en la presentación de los servicios públicos guarda una de las aportaciones más significativas de la Reforma Municipal es el espacio en el que la administración crea su imagen ante la población a la cual sirve. En la actualidad, la frecuente participación de los ejecutivos estatales, en la prestación de servicios es consecuencia de la imposibilidad municipal para cubrir la demanda de los mismos, expresada primordialmente en su incapacidad financiera y falta de aplicación de nuevas tecnologías. No obstante, la expresión estadística de la participación independiente del municipio en la prestación de los servicios públicos es aproximadamente de un 65 % en relación con la intervención de las otras dos esferas de gobierno, aunque existan variaciones dependiendo del servicio de que se trate.

El objetivo general se titula: **Contribuir a la Modernización Política, Económica y Social de los Municipios de México**, en él se convoca a los gobiernos y sectores sociales a contribuir en la modernización municipal a través de la ampliación de su vida democrática, impulsando la participación comunitaria y la responsabilidad compartida en la toma de decisiones de abajo hacia arriba, con gobiernos de acción directa en la atención de la ciudadanía y cabildos, abiertos a la consulta pública y al diálogo permanente en medios de comunicación; promoviendo la obtención de mayores ingresos y el mejoramiento de la administración; y fomentando la solidaridad en la construcción de pequeñas grandes obras para el desarrollo con el apoyo de los grupos sociales. Todo esto con el propósito de avanzar, con hechos, en el ejercicio de las Facultades que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios para convertirlos en auténticos promotores de su desarrollo.



Este propósito modernizador implica una nueva política de desarrollo municipal integral que promueva gobiernos democráticos, elección de autoridades auxiliares, creación de consejos de colaboración municipal, fortalecimiento de organizaciones vecinales, cabildos abiertos y participativos, al igual que mecanismos de corresponsabilidad y comunicación entre autoridades y población. Al mismo tiempo, el propósito modernizador contempla la necesidad de convertir al municipio en promotor de su desarrollo, aprovechando sus capacidades y potencialidades, a partir de la creación de Comités Municipales de Planeación donde sea posible, y del fortalecimiento de los ya existentes; del impulso a la organización social; de la integración de órganos de apoyo para la elaboración de estudios y proyectos; de la constitución de organismos para las fases de ejecución, seguimiento y control de obra; y del fomento de empresas paramunicipales y la concesión de servicios públicos a particulares bajo criterios de eficiencia, costos e impacto social.

La política de modernización requiere de gobiernos municipales más libres y autónomos. La modernización se apoya así en dos ejes: descentralizar y democratizar.

Descentralizar	Democratizar
Implica revisar la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno para darle al municipio mayor capacidad financiera, de decisión y ejecución.	Significa abrir nuevos espacios de participación social en la toma de decisiones, perfeccionar los esquemas de representación política, aumentar el paso del ciudadano y de las organizaciones sociales en las decisiones de la gestión local.

En esta tesitura, la modernización municipal no debe entenderse ya como producto de una sola voluntad ni mucho menos como responsabilidad exclusiva de un solo nivel o sector de gobierno. La nueva política basa su éxito en la acción concertada en la agregación de esfuerzos públicos, privados y sociales, en acciones específicas que apoyen al nivel municipal; así como en la coordinación entre esferas de gobierno como la única vía para colocar al municipio a la altura de los retos nacionales y convertido en un sólido sustento del desarrollo nacional.⁴⁰

El andamiaje conceptual y la metodología del desarrollo municipal debe partir de la problemática real que singulariza a la institución municipal de nuestro país, sin soslayar las variantes que cada específico presenta en relación con la concepción general del desarrollo. Esta nueva concepción se apoya en los logros obtenidos durante la época de la Reforma Municipal, pero reconoce que aún falta por recorrer un intrincado camino para darle plena vigencia en la práctica, a los preceptos consagrados en el artículo 115 constitucional. Asimismo, se sustenta en los tres acuerdos nacionales suscritos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el compromiso presidencial, que sean las propias comunidades quienes definan y decidan las prioridades de su desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 revitalizó el régimen federal para hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, formando una nueva cultura política en la que los estados pueden liberar su potencial creativo. Es de importancia nacional, por tanto, que las autoridades municipales se conviertan en actores del cambio dentro del marco del ejercicio moderno de la autoridad y

⁴⁰ Azuela, Antonio (1978), "La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años," en Jurídica 10 (Anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana). México



podamos arribar al siglo XXI con un sistema municipal más libre, más democrático, con una mejor y más amplia capacidad financiera y de gestión, y con una dinámica de participación social arraigada y responsable en la construcción de pequeñas grandes obras que exige su desarrollo.

En el marco de los tres Acuerdos Nacionales, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, se inscribe la reforma del Estado y, por ende, la reformulación de su acción pública. De este mismo contexto surge la impostergable necesidad de redefinir la actuación de la sociedad, de vencer inercias y en esa medida crear nuevos esquemas de representación y de relación política que conviertan a la ciudadanía en corresponsable de la función pública. Considero que el reparto de actividades entre gobierno, sociedad civil y demás integrantes de la sociedad contribuiría a la implantación de una **auditoría externa** para el ayuntamiento.

Por lo anterior, es indispensable crear las condiciones para convertir los gobiernos municipales en auténticos vehiculos de la modernización nacional, una modernización que implica ante todo dar dirección y profundidad al cambio. Dirección, para cumplir con los anhelos y perspectivas de desarrollo de cada municipio en comunión con los objetivos estatales y nacionales; profundidad, para hacer sentir al ciudadano que su papel en este proceso no es ya meramente contemplativo ni debe estar envuelto de concepciones paternalistas, sino que por el contrario, debe ser participativo y responsable a fin de encauzar los hábitos y los comportamientos cotidianos hacia una cultura política acorde con el tiempo del México moderno.⁴¹

Actualmente resulta necesaria la coordinación de las instancias de gobierno para devolver a las autoridades municipales el ejercicio pleno de estas atribuciones. El gobierno federal deberá otorgarles los recursos y la capacitación necesaria para el desempeño de estas competencias, los gobiernos municipales, por su parte, deberán promover las iniciativas conducentes y asumir la responsabilidad que se requiere en cada caso. Queda claro que la modernización municipal es inducida por la implantación de la globalización en que se replanteado el país, pero sus efectos recaen en el municipio y es por esto que debe de replantearse cambios estructurales en las administraciones.

Lo primero que se debe de hacer es orientar, informar, asesorar y apoyar a las autoridades municipales con la finalidad de que tengan la capacidad de incorporarse al proceso de modernización nacional. Para ello, es de vital importancia la coordinación entre las distintas dependencias gubernamentales del ámbito federal y estatal que cuentan con la experiencia y el conocimiento requerido para realizar esta tarea, la **concertación** se considera línea de acción del programa y punto de partida de la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, las acciones que se definan y programen habrán de surgir de un proceso de consulta pública que parta de la comunidad misma a fin de asegurar la legitimidad y la participación social.

La **Ampliación de la Vida Democrática**, significa estimular nuevas formas de organización y funcionamiento de las actividades públicas que fortalezcan la democracia municipal actualizando el marco jurídico y reglamentario de aplicación municipal.

⁴¹ (1985). "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México" en Marcos Kaplan (coordinador), Estudios de Derecho Económico, UNAM, México.



La **Modernización Económica de los Municipios**, rescata el reto de hacer más y mejores obras de gobierno con los recursos disponibles, sin pretender que la autoridad municipal sustituya el esfuerzo de la sociedad, sino que se concentre en aquellos aspectos donde es más eficiente. Sin eficiencia, los recursos destinados al desarrollo serán siempre insuficientes, por lo tanto, es necesario contar con una administración municipal bien organizada, capaz de dar respuesta rápida a las demandas de la población. Para lo que será necesario fomentar el desarrollo económico municipal con base en sus vocaciones, recursos y potencialidades productivas.

El **Mejoramiento Productivo del Bienestar Social en los Municipios**, se refiere a la satisfacción de las necesidades esenciales de todos los mexicanos. Los gobiernos municipales, en este sentido, juegan un papel fundamental al ser los responsables de prestar directa o coordinadamente los servicios públicos indispensables para la subsistencia digna y confortable.

En respuesta a los lineamientos emitidos en el Programa Nacional, el Estado de México, a través de la Secretaría de Administración, propone a los municipios del estado un programa específico para la modernización de la administración municipal que coincide prácticamente en su totalidad con los principios y líneas de acción del programa nacional, basado en los consejos municipales de solidaridad y modernización, asimismo, se somete a la consideración de las soberanías estatales la creación de un subcomité especial de apoyo a municipios en el seno del comité de planeación del desarrollo.

Cabe señalar que esta propuesta no es integral pues únicamente abarca la parte administrativa del municipio. Si al gobierno federal y a los niveles intermedios les toca la responsabilidad moral indiscutible de propiciar a los municipios las condiciones estructurales para que puedan funcionar moderna y eficientemente, a los mismos municipios les debe interesar más que a los niveles superiores, la modernización de su organización interna, sus métodos y procesos operativos. Este prestigio de la institución municipal depende tanto del papel que le asigne el poder federal como del uso que el municipio haga de sus potestades y de las oportunidades que se le ofrezcan de modernizarse y de funcionar de forma eficiente.

A nivel central se deberá buscar la opinión de los municipios: alcaldes, servidores públicos autoridades auxiliares u otros representantes de los intereses sociales, por más que sean representantes populares elegidos, podrían enriquecer su visión con aportes de la experiencia de las personas o grupos que estén involucrados en los problemas que se quieren subsanar, no deben limitarse a una posición reactiva escuchando a grupos que tomen la iniciativa de presentar sugerencias o reivindicaciones, sino que deben partir hacia una actitud proactiva, buscando la participación. Considero importante el intercambio de experiencias entre otras administraciones a través de foros de consulta sobre temas en común.

El siguiente cuadro representa todo lo que a mi consideración debe de estar en los planes, pero sobretodo en la visión de las nuevas autoridades, se trata de tener en una especie de matriz de insumo producto en la que se exprese de alguna manera los recursos con los que contamos, lo que deseamos, lo que podemos hacer lo que debemos conseguir, lo que debemos cuidar y todo lo que esta en contra o a favor de nuestra administración todo medido en tiempo y espacio.



Identificar la capacidad de gestión instalada y empleada. Subutilización (costos)

Inversión excesiva en activos	Control al endeudamiento financiero	Incremento en los costos fijos
	Bajo desempeño en: <ul style="list-style-type: none"> • Productividad • Competitividad • Finanzas 	
Tiempo de recuperación de inversión mayor	Elevación del costo de oportunidad	Baja en los resultados previstos (recuperación de inversiones)
Estancamiento económico Vs Desarrollo global sustentable		
Excedente económico		
Capacidad de generar recursos materiales		
Planeación Es la visión de futuro y la acción comprometida para alcanzarlo		Productividad Es la forma más eficiente y racional de utilizar los recursos disponibles
→ corto → mediano → largo	Aparato productivo Conjunto de organizaciones productoras de bienes y servicios de que dispone una nación.	→ Eficiencia → Eficacia → Economía
Competitividad estructural Es la capacidad de sostener e incrementar a través del tiempo, la participación en los mercados elevando en paralelos el nivel de vida de la población.		
Medio ambiente	Proceso de Plan. Estratégico	Estructura interna
	Plan estratégico global	
	Diagnóstico estratégico	
	Establecimiento de la misión	
	Metas propósitos y objetivos organizacionales	
Construcción de escenarios	Estrategia de negocios	Elaboración de alternativas
Expectativa	Metas y presupuestos globales	Convenientes
Perspectiva	Planes, programas u objetivos funcionales de negocios	Factibles
Prospectiva	Metas y presupuestos funcionales	Mensurables
	Control estratégico	
	Evaluación integral	
	Retroalimentación del proceso	

Actualmente se están haciendo grandes reformas de las que debe de estar pendiente todo ayuntamiento, el nuevo régimen comenzó su periodo de gobernación con el programa "MANDE" en el que se invitó a la población a participar en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 ("Hoy el que manda eres tu") la respuesta no fue quizás la esperada pero considero relevante la participación de intelectuales, autoridades, industriales y civiles en foros de consulta divididos en tres grandes temas:



1. El orden y respeto con 18 problemáticas a tratar de los cuales son relevantes:

Relación federación, estado y municipio
Calidad y servicio de los servicios municipales
Participación ciudadana

2. Desarrollo humano con 67 problemáticas a tratar de los cuales son relevantes:

Acciones para la disminución de la pobreza
Agua potable, drenaje, electricidad y pavimentación
Asistencia social
Cultura popular
Desarrollo regional
Desarrollo urbano
Fomento a los valores ciudadanos
Personas con capacidades diferentes
Servicios públicos
Tenencia de la tierra

3. Crecimiento con calidad con 110 problemáticas a tratar de los cuales son relevantes:

Microcréditos
Aplicación del gasto de gobierno del gasto de gobierno
Cajas de ahorro
Esquemas de crédito
Impuestos
Reforma fiscal integral

Es un buen esfuerzo del que con voluntad se puede sacar un beneficio tangible a la sociedad, la inserción a la globalización es más que políticas y finanzas, desde 1998 tres calificadoras internacionales (Standard and Poor's, Fitch, Moody's) evalúan económicamente no sólo a las empresas, si no también a los estados, municipios y ciudades, y aunque la calificación va en el sentido de su calidad crediticia, es un indicador interesante pues los criterios son basados en una amplia investigación sobre su economía y bienestar, sus sistemas operativos y de administración, su evaluación y flexibilidad presupuestaria, su posición financiera y las características del país, obviamente el resultado indica entre otras cosas la capacidad de solvencia que tiene el municipio o estado a través del tiempo basándose en su desarrollo y su evolución. El compromiso de los gobiernos ahora no es sólo internos sino que esta expuesto de manera internacional para captar inversiones por lo que es una mejora en la diversificación de la estructura sectorial de la economía implica buenas perspectivas para el ayuntamiento generando inversión lo que será el motor de la economía y permitirá se crezca como se esperaba.

El presente trabajo propone abrir mecanismos y actualizar diseños arcaicos de los ayuntamientos, la complejidad de los 2,427 municipios existentes no permite estandarizar acciones y seguir exactamente lo recomendado en los planes de desarrollo nacional, pero si es benéfico el intercambio de ideas para tratar de aplicar o de adecuar lo posible nuestra realidad, la reforma municipal es necesaria, pero en lo que llega los municipios no pueden frenar su evolución por lo que considero que es tiempo de sesgar el terreno para que cuando llegue se sepa que es lo que se debe de hacer. Para esto es primordial la visión a futuro, la nueva administración del gobierno de Ecatepec esta haciendo un esfuerzo considerable al respecto y considero se debe de seguir con detenimiento, pues en su Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 plasma esta preocupación de planear con visión, misión, mística y valores a largo plazo prueba de ello es el siguiente mapa en el que podemos ver un municipio planeado a 20 años, producto de una ardua investigación por parte del área de planeación municipal. Espero que en un futuro podamos hablar de una cultura administrativa capaz de hacer frente a cualquier cambio impuesto o generado por la dinámica económico- poblacional en todos los ayuntamientos mexicanos.

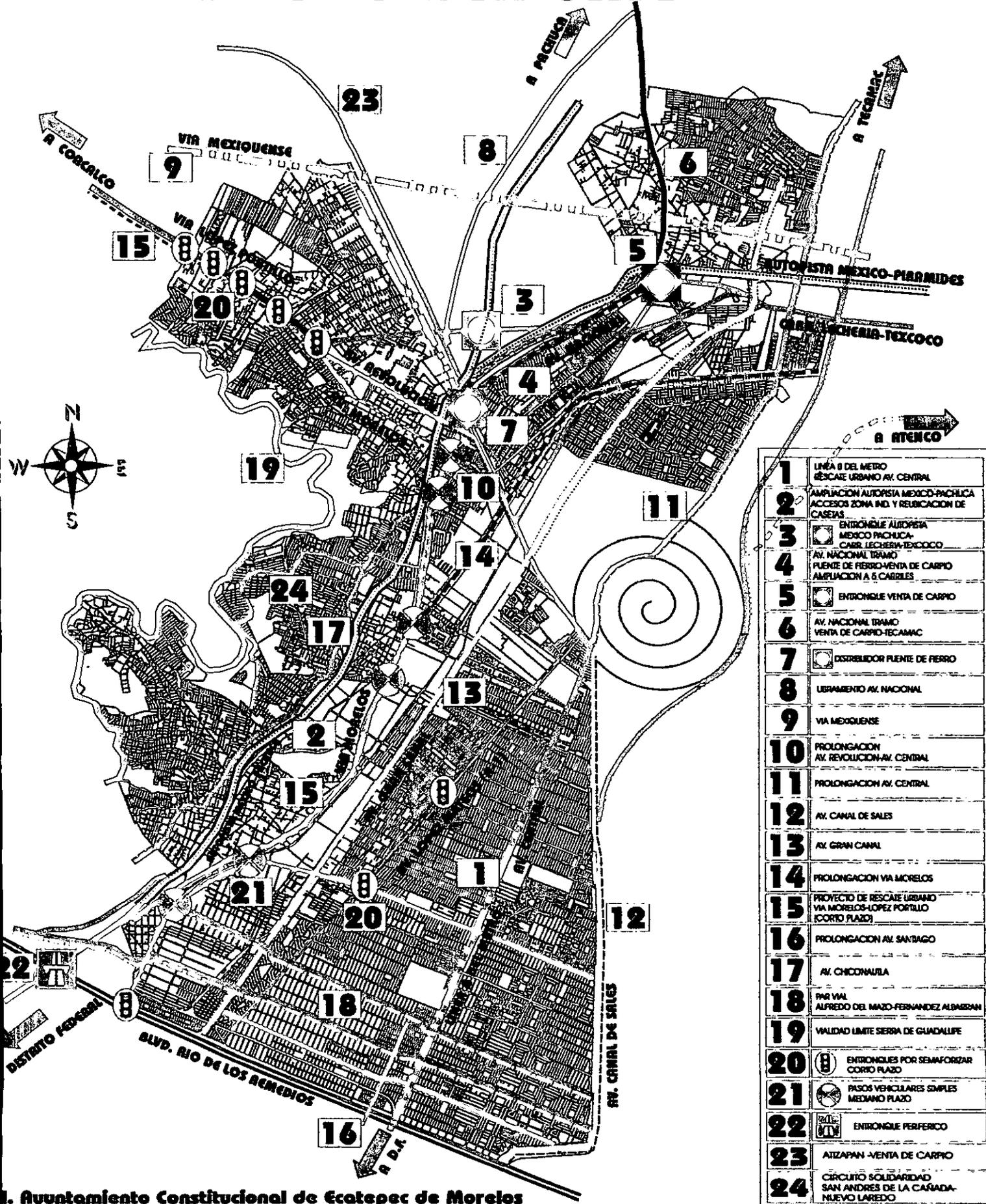


Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003

PROPUESTA VIAL

Ecatepec

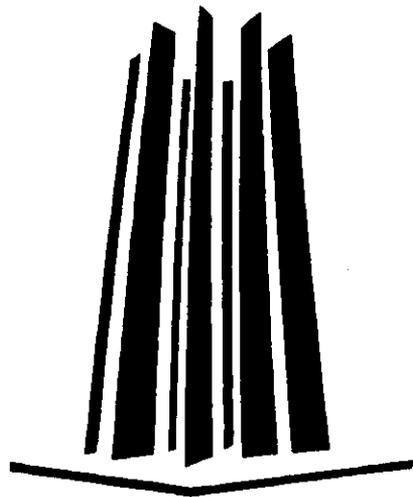
Acciones para el desarrollo urbano



1	LÍNEA B DEL METRO RESCATE URBANO AV. CENTRAL
2	AMPLIACION AUTOPISTA MEXICO-PACHUCA ACCESOS ZONA IND. Y REUBICACION DE CASETAS
3	ENTRONQUE ALIOPISTA MEXICO-PACHUCA- CARR. LECHERIA-TEXCOCO
4	AV. NACIONAL TRAMO PUENTE DE FERRO-VENTA DE CARRIO AMPLIACION A 6 CARRILES
5	ENTRONQUE VENTA DE CARRIO
6	AV. NACIONAL TRAMO VENTA DE CARRIO-TECAMAC
7	DISTRIBUIDOR PUENTE DE FERRO
8	UBRAMIENTO AV. NACIONAL
9	VIA MEXIQUENSE
10	PROLONGACION AV. REVOLUCION-AV. CENTRAL
11	PROLONGACION AV. CENTRAL
12	AV. CANAL DE SALES
13	AV. GRAN CANAL
14	PROLONGACION VIA MORELOS
15	PROYECTO DE RESCATE URBANO VIA MORELOS-LOPEZ PORTILLO (CORTO PLAZO)
16	PROLONGACION AV. SANTRAGO
17	AV. CHICONAULA
18	PAR VIAL ALFREDO DEL MAZO-FERNANDEZ ALBAZAN
19	VALIDAD LIMITE SIERRA DE GUADALUPE
20	ENTRONQUES POR SEMAFORIZAR CORTO PLAZO
21	PASOS VEHICULARES SIMPLES MEDIANO PLAZO
22	ENTRONQUE PERIFERICO
23	ATIZAPAN-VENTA DE CARRIO
24	CIRCUITO SOLIDARIDAD SAN ANDRES DE LA CAÑADA- NUEVO LAREDO



BIBLIOGRAFÍA





Reforma Municipal en México: del ideal a la vida real.

ALEJANDRA MASSOLO.

COLMEX 1990

Ideas para una planificación futura de la economía en México.

ANGEL BASSOLS BATALLA

Pags. 587 - 605

Evaluación de la Reforma Municipal

Miguel De la Madrid (1985)

En Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, núm. 28,
Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

Planeación metropolitana y gestión local. El caso de la zona metropolitana de la ciudad de México

Emilio Duhau, (1988)

Mimeo.

"Reforma Municipal en México: del ideal a la vida real".

Alejandra Massolo.

COLMEX 1990

Manual de Servicios Públicos Municipales.

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C. MÉXICO 1987

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A. C. 17 – 21.

Enciclopedia de los Municipio de México 1989

Centro Nacional de Estudios Municipales

Secretaría de Gobernación.

Guías Técnicas de Capacitación Municipal.

CEDEMUN

SEGOB 1997

**PND 1983-1988**

Poder Ejecutivo Federal.
Secretaría de Programación y Presupuesto

PND 1988-1994.

Poder Ejecutivo Federal.
Secretaría de Programación y Presupuesto

PND 1994-2000

Poder Ejecutivo Federal.
SHCP

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990 – 1993.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993 – 1999.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1991 – 1993.

H. ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1994 – 1996.

H. ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1997 – 2000.

H. ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000 - 2003

H. ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

La práctica de la planeación en México.

José Mejía Lira. (Inédito).

Propuesta de una visión integral de la problemática municipal.

José Mejía Lira. (Inédito).



Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública Estatal.

José Mejía Lira.

En Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal, enero-abril de 1989.

"La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años"

Antonio Azuela (1978)

En Jurídica 10 Anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana. México

"Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México"

Marcos Kaplan (coordinador)

En Estudios de Derecho Económico, UNAM, México. (1985)

Páginas de Internet

standardandpoors.com

moody.com

fitchmexico.com

aregional.com.mx

segob.com.mx

cedemun.com.mx