

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN



**LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO: ESTUDIO
DE CASO EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROBERTO CORIA HERNANDEZ.

ASESOR DE TESIS: JUAN JOSE SANABRIA

MEXICO DF

MARZO 2006



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.

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO: ESTUDIO DE CASO EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL.

INDICE

Introducción.	1
1. Marco teórico.	5
Objetivo. Analizar las políticas sociales de planificación y desarrollo urbano en la estructura municipal.	
1.1 Concepto de políticas sociales.	5
1.2 La planificación.	15
1.3 Planificación Urbana.	21
1.4 Concepto de municipio.	25
1.5 El desarrollo urbano.	31
2. El problema del desarrollo urbano en el municipio.	37
Objetivo. Estudiar la problemática social y económica del desarrollo urbano.	
2.1 Antecedentes de la alta concentración poblacional en las zonas urbana.	37
2.1.1. El ámbito Nacional.	42
2.1.2. El proceso poblacional en el Estado de México.	47
2.2. Las políticas urbanas de los planes municipales de desarrollo, en México 1980- 1990.	54
2.2.1 Génesis de las políticas de ordenamiento urbano.	58

2.2.2.	El papel del Municipio en el Programa de las cien Ciudades.	64
2.2.3	Las estrategias aplicadas a los ordenamiento urbanos.	72
3	La planificación del desarrollo urbano en el municipio de Nezahualcóyotl.	76
	Objetivo: Investigar el proceso de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el municipio de Nezahualcóyotl.	
3.1	Contexto de los asentamientos urbanos en Nezahualcóyotl.	76
3.2	Políticas de regulación y marco jurídico.	90
3.3	Políticas de fomento e impulso económico en Nezahualcóyotl.	95
3.4	Políticas del Gobierno Municipal en la organización, participación e integración de los sectores público y privado para el desarrollo urbano.	106
	CONCLUSIONES	113
	BIBLIOGRAFÍA	122

INTRODUCCION

Los problemas causados por los asentamientos humanos ordenados e irregulares, no son nuevos ni tampoco son exclusivos de un país, en realidad son parte histórica de la evolución de las civilizaciones, esta problemática social ha surgido a partir de las altas concentraciones de población en superficies de territorio muy reducidas, que han despertado el interés urgente de aplicar programas e instrumentos que sirvan de plataforma en la planificación del desarrollo urbano de estos centros poblacionales.

La presente tesina pretende enriquecer las investigaciones ya realizadas sobre la problemática social y económica, que se han manifestado en los últimos años en el Municipio de Nezahualcóyotl, así como brindar alternativas que ayuden a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y buscar la aplicación de políticas sociales de carácter integral en la planificación del desarrollo urbano.

Mi tesina intenta contribuir al enriquecimiento en materia de desarrollo urbano en México, utilizando una metodología deductiva en donde se plantea la construcción de un sistema de axiomas a partir de hechos concretos y prácticos con los que el hombre se encuentra, este sistema axiomático totalmente ideal, que no corresponde a una realidad, pero nos permite manejarla, calcularla y particularizarla en un caso concreto, así se plantea una problemática de carácter general la cual responde al cómo aportar elementos para comprender dicho planteamiento. Partiendo de un contexto nacional vinculado con el fenómeno de los asentamientos humanos, posteriormente se estudiará este proceso de

expansión demográfica en el Estado de México, hasta llegar al Municipio de Nezahualcóyotl, en donde se analiza este problema como elemento importante en su crecimiento económico y social.

Este planteamiento tiene su fundamento en la teoría de las organizaciones, en donde el Estado al ser un órgano integrado por múltiples áreas de operación debe descentralizar el proceso de toma de decisiones para obtener beneficios satisfactorios, maximizar los recursos y conjugar los diversos objetivos de las distintas partes que componen la organización, con el propósito de obtener mejores resultados. En este sentido, el Estado al ser una organización multifacética tiene un sistema de planificación, toma de decisiones, de presupuestos, comunicación y de control los cuales deben interactuar entre sí para lograr la eficacia y eficiencia de la organización.

En el primer capítulo se realiza un análisis de conceptos y definiciones de los elementos que conforman la base fundamental en esta investigación, partiendo con el concepto de políticas sociales desde un contexto histórico, en donde su evolución y desarrollo han tenido un proceso de transformación pero siempre encaminadas a vigilar a las clases más desprotegidas y sobre todo el factor social. Estas políticas sociales son instrumentos y programas del Estado los cuales son elementos importantes en el desarrollo social y económico de una sociedad.

Posteriormente se presenta un análisis histórico del municipio, tomando como punto de partida, la fundación del primer municipio en el continente Americano, llamado la Villa Rica de la Vera Cruz fundado por Cortés el 22 de abril de 1519, hoy Veracruz y por último se abordaran los conceptos de planeación, planificación y desarrollo urbano, que son los elementos vertebrales en este trabajo. Se anexa una reseña histórica de las antiguas

ciudades, las cuales incluyeron en su organización, estos componentes fundamentales en su desarrollo social y económico, y que ahora en nuestros días han sido rebasados por la explosión demográfica, lo cual sugiere un estudio urgente y serio de esta problemática social.

En el segundo capítulo se formuló, un estudio del desarrollo urbano como elemento medular en el progreso económico y el orden social, partiendo de un contexto nacional y regional de las principales ciudades de nuestro país, posteriormente se aborda la problemática y el plan aplicado en el nuevo ordenamiento de la zona centro del país en donde se encuentran coordinados los Gobiernos del Distrito Federal, el Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala cuyo propósito es frenar el crecimiento demográfico de la capital e instalar adecuadamente a la población de 128 municipios aledaños, con el objetivo de estabilizar la población del área metropolitana y en este caso particular, analizar las políticas aplicadas en el plan municipal de desarrollo urbano de Nezahualcóyotl como centro poblacional e incluido en los programas de ordenamiento del sistema nacional de ciudades.

En el tercer capítulo, se presenta una breve síntesis histórica de los asentamientos humanos en los terrenos desecados del lago de Texcoco, los cuales dieron origen a la fundación del nuevo municipio llamado Nezahualcóyotl, siendo este uno de los municipios más poblados del país y considerado un centro regional y polo de desarrollo económico que sirve como abastecedor de servicios, a los municipios de La Paz, Chimalhuacan, Ixtapaluca, Chicoloapan todos ellos ubicados en la zona oriente del valle de México.

Vinculado a lo anterior se analizan las políticas sociales y urbanas, las cuales son instrumentos de planificación en las tareas del gobierno municipal.

La presente investigación surge como una necesidad apremiante debido a los pocos estudios que hay en materia de desarrollo urbano en el municipio de Nezahualcóyotl, el cual desde sus orígenes se encuentra en un constante proceso de crecimiento poblacional. Actualmente es considerado uno de los municipios más poblados del país, con 1,300,000 habitantes en una superficie de 6,344 hectáreas, además geográficamente tiene límites con las delegaciones de Iztapalapa (delegación política con mayor número de habitantes del Distrito Federal), Iztacalco, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, también es un polo de atracción en la región oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México, estos entre otros factores motivaron el presente estudio.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. CONCEPTO DE POLÍTICAS SOCIALES.

En tiempos actuales, nos hemos habituado a distinguir, lo político de lo social, entre el Estado y la Sociedad. La independencia y autosuficiencia de la sociedad, que se encontraba entrelazada y vinculada con el Estado, son los elementos que dan origen a esta separación de los entes, político y social, los cuales se contraponen y se consolidan en un significado más completo en nuestros tiempos. En la historia se ha dicho, que en el pensamiento griego la política incluía a la sociedad y en el siglo XIX, se pensaba que la esfera de lo político se encontraba dentro de la esfera de lo social, actualmente estos dos conceptos se complementan uno con el otro.

"Sí para Aristóteles, el hombre era un *zoon politikón*, la sutileza que con frecuencia se omite es que Aristóteles definía de esta manera al hombre, no a la política. Sólo porque el hombre vive en la polis, y por que la polis vive en él, el hombre se realiza completamente como tal. Al decir " animal político", Aristóteles expresaba, pues, la concepción griega de la vida".¹

De está relación de la política, con el animal político, el polítés, el cual no se distingue de modo alguno con el animal social, puede determinarse que el hombre es un ser político pero también social, así el vivir político, en el y para él, era al mismo tiempo vivir en un grupo colectivo, era vivir asociado, y más interesante, vivir en koinonía, en comunión en comunidad, entonces también para Aristóteles los dos términos tiene un mismo significado,

¹ SARTORI, Giovanni. " La política, lógica y método en las ciencias sociales." Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987. p. 203

cabe mencionar que la palabra social no es griega sino latina, y se le adjudico a Aristóteles en la época medieval por sus traductores y comentaristas.

En esta breve reseña podemos mencionar que " Fue Santo Tomás de Aquino (1225-1274), quien autorizadamente tradujo *zoon politikón* como "animal político y social" , "observando que es propio de la naturaleza del hombre vivir en una sociedad de muchos"².

De este breve análisis, podemos hacer mención que entre griegos y romanos existía cierta relación en la concepción de las palabras "social" y "civil", ya que los griegos decían *polites*, los romanos decían *civis*, así como es claro que *polis* se traduce al latín como *civitas*.

" Hasta ahora hemos examinado solamente la primera diversidad: la que hay entre política y moral, entre César y Dios. Es un paso decisivo, pero también, mirado retrospectivamente, el más obvio, el más fácil. El paso más difícil - tan difícil que todavía hoy nos perturba- es el de establecer la diferencia entre Estado y Sociedad..."³

Por otra parte podemos decir que la sociedad de un Estado debe regirse por un poder social y un poder político que ejerza coerción, entonces cabe mencionar que "Cuando se argumenta, por ejemplo, que el poder político es aquel poder coercitivo que monopoliza el uso legal de la fuerza, esta individualización presupone que el aparato estatal dispone de lugares y estructuras destinadas a ese fin".⁴

² *op. cit.* p. 204

³ *op. cit.* p. 211

⁴ *op. cit.* p. 219

Al respecto se puede decir que en esta interrelación de política y sociedad debe existir un orden económico, un orden religioso, un orden militar, un orden jurídico y así sucesivamente.

Derivado de estos conceptos en política y sociedad, los cuales se relacionan entre sí, a través de los órganos de gobierno y la sociedad civil, encontramos estos vínculos en grupos sociales, como los sindicatos, las agrupaciones campesinas, los movimientos obreros, etc. quienes participan y crean condiciones de ínter locución en la política de los gobiernos, dando así un equilibrio de fuerzas entre la sociedad y el Estado.

Estos organismos sociales, sindicatos, agrupaciones campesinas y los obreros, dan las bases, que estimulan la consolidación de las políticas sociales, las cuales tienen sus orígenes en las últimas décadas del siglo XIX en Europa Occidental, en los países industrializados como Inglaterra, Francia y Alemania, en donde se crean, con el objeto de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la Revolución Industrial.

Pero este liberalismo económico al no existir una regulación estatal, se convierte en una fuente de desequilibrios y de injusticia social, motivo por el cual en sus inicios las políticas sociales, se enfocaban en todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos , vagabundos, desempleados, enfermos, niños huérfanos, etc.

En consecuencia a este esquema, el Estado tomó el liderazgo, surgiendo así el modelo del Estado benefactor quien en estos inicios se convirtió en un ente omnipotente, el cual se encontraba ligado a un ciclo de auge, de expansión, crecimiento económico y desarrollo industrial, caracterizado por su exitosa gestión en dos sentidos: por la parte

económica en la medida en que las políticas estatales estimularon la producción por el lado del fortalecimiento de la demanda y la capacidad de producción encontró sus límites estructurales creando un ambiente productivo.

" En América Latina{...} razones históricas diversas le dieron al Estado el papel de agente aglutinante de la sociedad civil, pasando a constituirse en referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones políticas y estrategias de desarrollo a lo largo de más de un siglo. Por ello en nuestros países, la reforma del Estado pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política."⁵

Las políticas sociales en Latinoamérica, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se interesaron más, por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral: prohibición de trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justo, seguridad en el trabajo, etc. Con el tiempo estas políticas se han ido transformando y ampliando su radio de acción no sólo a los grupos sociales más necesitados de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen en conjunto una sociedad. Ahora bien estas tienen como principio básico la distribución del ingreso de un país, resultando que, " En las diversas etapas del desarrollo resultarán adecuadas distintas clases de política social, en lo que a la redistribución del ingreso nacional se refiere. En las etapas iniciales se debe insistir en las políticas que eliminan los obstáculos estructurales y refuerzan los recursos humanos requeridos para fomentar el desarrollo económico. Cualquier medida o plan (por ejemplo, un salario mínimo de nivel

elevado y prestaciones de seguridad y bienestar social) quizá no resulten adecuados mientras no concuerden con el grado de desarrollo económico. A medida que progresa el desarrollo, se puede ampliar la política social para que incluya una gama mayor de medidas que impliquen una redistribución basada en consideraciones puramente humanitarias y de justicia social y en las consecuencias sociales del desarrollo"⁶

Esta política social relacionada con la distribución y redistribución del ingreso para mejorar el nivel de la población, debe enfocarse particularmente , a los medios para lograr el pleno empleo, mejoría del salario mínimo, reforma agraria, vivienda entre otros, para lo cual se requiere de la preparación de programas que actúen directamente en la solución de estos problemas.

Esta política social sobre la distribución del ingreso puede tener importancia práctica en tres fines principales:" a) el fomento del desarrollo económico, b) el mejoramiento del nivel de vida, especialmente del mínimo (definido en un contexto determinado) y c) la reducción de la desigualdad extrema del ingreso (interpretado éste en sentido amplio)."⁷

Desde el punto de vista del desarrollo económico, hay desigualdades a causa de la excesiva concentración de la riqueza hecho, que crea condiciones inconvenientes para el desarrollo social y económico

Los indicadores monetarios no constituyen criterio suficiente para analizar el nivel de vida de una determinada población, por que este nivel depende de varios factores,

⁵ RENÉ, Villarreal, " Liberalismo Social y Reforma del Estado" Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1993. p. 210

⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, de la Organización de las Naciones Unidas." Política Social y Distribución del Ingreso Nacional. Publicación ONU, Nueva York, 1969. p. 2

⁷ *ibid.* p. 2

además del ingreso obtenido o imputado. Estos factores incluyen todos los bienes y servicios proporcionados gratuitamente por organizaciones públicas o sin fines lucrativos, la riqueza nacional y privada, las ventajas naturales del medio ambiente, la constitución física y la salud, muchos de estos no pueden expresarse en términos monetarios.

" Para evaluar el nivel de vida de la población , el Grupo de Expertos propuso los siguientes tipos de indicadores: a) indicadores naturales de las condiciones del nivel de vida, que incluirían medidas de bienestar, tales como las tasas de mortalidad y morbilidad, la esperanza de vida y otros aspectos de la salud, el grado de instrucción, la vivienda, etc.; b) indicadores monetarios del ingreso y la riqueza totales y disponibles; c) total de bienes y servicios proporcionados por autoridades públicas, organizaciones privadas sin fines de lucro y otros grupos, y d) total de bienes y servicios recibidos y utilizados."⁸

La condición principal para elevar considerablemente el nivel de vida de las categorías más pobres de la población de los países en desarrollo, es el crecimiento económico, que no sólo depende de la inversión económica, sino de medidas sociales que contribuyan a aumentar la productividad y en consecuencia el desarrollo económico y social.

Estos cambios radicales en las estructuras sociales, también han hecho eco en "países como México, dónde existen tres sectores económicos: el moderno, el tradicional y el de subsistencia, el crecimiento no surge de manera automática o espontánea, sino que se requiere de un Estado promotor del desarrollo a través de la creación de infraestructura, el fomento a la investigación y al desarrollo tecnológico y la capacitación de recursos humanos."⁹

⁸ *op. cit.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, de la Organización de las Naciones Unidas." Política Social y Distribución del Ingreso Nacional. Publicación ONU, Nueva York, 1969 p. 3

⁹ *op. cit.* "Liberalismo Social y Reforma del Estado" p. 220

El fomento a la eficiencia y la regulación de los mercados, al establecer un marco legal y jurídico para el funcionamiento adecuado de los mercados, garantizar el cumplimiento de los mercados, garantizar el cumplimiento de contratos entre particulares, la regulación de los servicios públicos y sociales, corregir fallas e imperfecciones en el mercado, desarrollar infraestructura y cuidar del medio ambiente son compromisos sociales que tiene que atender el Estado, lo que ha llevado a crear nuevos modelos de funcionamiento en la sociedad civil, de esto puede derivarse " la reforma social es una vertiente de transformación que remonta a la crisis de la política social del Estado Benefactor y su relación paternalista con la sociedad. Su importancia en el programa de reformas del liberalismo social responde a tres cuestiones sociales:

- Los cambios en la sociedad civil que demandan una nueva relación de participación y corresponsabilidad con el Estado.
- Los principios constitucionales emanados de la Revolución que le imponen al Estado Mexicano una responsabilidad con la justicia y la equidad.
- Un principio pragmático y de viabilidad del sistema para asumir los costos sociales del ajuste y la modernización económica y enfrentar el déficit social que arroja la llamada década perdida, también como un elemento que dé soporte y viabilidad a la transformación del modelo de desarrollo..."¹⁰

Para que un país tenga viabilidad a futuro, se requiere no sólo mantener un crecimiento sostenido con estabilidad, sino crear condiciones para una fuente mayor de empleos, que aunado a políticas específicas permitan abatir la inequidad, la alta

¹⁰ *op. cit.* . "Liberalismo Social y Reforma del Estado" p. 261

concentración del ingreso, y el deterioro ecológico, y permita un verdadero desarrollo sostenido.

"La reforma social busca así fortalecer la cohesión social y brindar oportunidades a quienes menos tienen. Por ello en la política social el gasto en educación, salud, vivienda, desarrollo rural y urbano y bienestar en general han sido prioritarios en el programa de reforma del liberalismo social."¹¹

En el caso de México estas condiciones que marcaron la pauta de la reforma social, tienen su sustento en el legado de los gobiernos revolucionarios en materia de infraestructura de bienestar social y en la experiencia acumulada durante más de 50 años de políticas de bienestar, que colocaron a nuestro país, entre los primeros lugares de América Latina en indicadores de bienestar.

"En la década de los años sesenta y setenta, además de darse un nuevo esfuerzo para incrementar el acceso a la educación, a los servicios de salud y a los beneficios sociales (atención de maternidad, pensiones para incapacitado y para la población de edad avanzada), también se desarrolló infraestructura física de servicios básicos como redes de agua potable, alcantarillado, electricidad y caminos rurales."¹²

El pacto social que se creó en la base del Estado postrevolucionario en México expresó con nitidez los intereses materiales de los sectores sociales que le dieron vida y que consolidaban el perfil de la estructura social: los sectores campesinos, obrero y popular. " el pacto social es la política social entendida como un conjunto de instituciones y acciones para generar bienestar social"¹³

¹¹ *op. cit.* Liberalismo Social y Reforma del Estado" pp. 261- 262

¹² *ibid.* p. 262

¹³ LAUREL, Asa Cristina, " Hacia una Política Social Alternativa" Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México 1996. p. 41

Esta fue la percepción populista de los derechos sociales, establecidos en la Constitución de 1917, la cual surgió de la primera revolución social del siglo XX.

La organización de ese pacto contenía entre los elementos plasmados," un régimen político - el de partido de Estado- , en un sistema de propiedad - la economía mixta- y en un modelo o vía de acumulación, del que formó parte un régimen de política social. Sesenta años después, con una recomposición profunda del perfil de la estructura social..."¹⁴

Ahora, ante esa realidad se requiere de un cambio en la estructura social de nuestro país, en el que intervengan los sectores público y privado, así como las organizaciones civiles, que den rumbo a una sociedad más democrática.

Dentro de la política social se encuentran estos elementos, que la definen: " política social (normas laborales, gasto público en educación, salud, vivienda, alimentación, que jurídicamente se plasman en los derechos sociales, y últimamente en la obligación de protección ecológica) y el que corresponde a la política económica (niveles de endeudamiento, de balanza comercial, de saldo en las finanzas públicas, de apertura comercial, de tasas de cambio, de precios, de tasas de interés, de subsidios, de participación de empresas públicas en la economía."¹⁵

De esta manera podemos determinar que la sociedad moderna, es una compleja estructura social y política que requiere de instrumentos y mecanismos que permitan el desarrollo integral y fomenten el bienestar social de una población más demandante, todo

¹⁴ *op. cit.* "Hacia una Política Social Alternativa". pp. 61- 62.

¹⁵ *op. cit.* "Hacia una Política Social Alternativa". pp. 66- 67

lo anterior puede sumarse en la aplicación de políticas sociales que son el instrumento del gobierno, en la sociedad civil. En un sentido más restringido, es el programa de acción del gobierno en materia social y económica, con el objetivo de realizar algún tipo de cambio en las estructuras sociales de una sociedad.

Las políticas sociales deben encaminarse rumbo a un estado de bienestar ,con representación institucional y participación de la sociedad civil, en donde se abarcan una gran gama de programas sociales, como son las políticas de salud, políticas de vivienda, de seguridad social, educación u ocio. Hoy en día su prioridad es la búsqueda de un equilibrio en el desarrollo social, que permita la mejora de las condiciones materiales de vida de la población, todo lo anterior, debe traducirse en la aplicación de políticas gubernamentales con un compromiso social.

1.2 LA PLANIFICACIÓN.

Dentro de la planificación se integra la planeación en donde se circunscribe el Plan; al mismo tiempo que marcan los lineamientos generales que dictan los planes en cuestión a la planificación de un territorio. En este sentido los Planes Municipales deben apoyarse en los planteamientos de los planes generales (de alcance nacional, regional y estatal), con lo que se busca dar seguimiento y cumplimiento con la metas y objetivos regionales.

La planeación debe establecerse para reducir la incertidumbre respecto al futuro de la sociedad, es decir, planear significa prever el futuro, decidir con anticipación que hacer, como hacerlo, cuándo hacerlo y quien debe hacerlo.

En México la Ley de Planeación, tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando la participación del sector social y privado mediante la coordinación y realización de convenios entre la Federación, Estados y Municipios, así como determinar la temporalidad y vigencia de los planes de desarrollo.

El Marco Jurídico de la Planeación en nuestro país se encuentra en la Carta Magna.

La fracción II del Artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice, "El Estado planeará conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de la actividades que demande el interés general{ }"¹⁶

El plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento rector de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años, y expone los principios, prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la administración pública federal para ese periodo.

El Artículo 26 de la Constitución Política sostiene que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional {...} determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal..."¹⁷

Por su parte, el Artículo 13 de la Ley de Planeación establece las etapas del proceso de Planeación, mismas que deberán sujetarse a las actividades conducentes de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, en los que debe contemplarse programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

En donde el objetivo principal del Plan Nacional de Desarrollo, avance hacia un desarrollo social sustentado en la equidad.

Por otra parte, cabe mencionar las reformas constitucionales aplicadas a los esquemas del municipio y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, efectuadas en 1983, las cuales permitieron dotar al municipio de la capacidad necesaria para

formular, aprobar, administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, todo esto en un orden jerárquico en los tres distintos órdenes de gobierno.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pp. 21 - 22

¹⁷ *op. cit.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . p. 23

Esta planeación en muchas de las ocasiones, se convierte en letra muerta y así la falta de aplicación de la Ley, crea una crisis de legitimidad en esta actividad tan importante, la cual es abordada como un requisito meramente administrativo, con escasa voluntad política.

Entonces bien, la "Planeación, Planificación Social, Urbanismo, Planeación Urbana, Planeación Sectorial, Planeamiento, Planificación Física, Desarrollo Urbano - Regional, etc. Llegan a ser términos que se contraponen o tienen sentidos diversos, en todos los casos se trata de un ejercicio político y técnico que debe contemplar los principios de continuidad, participación, coordinación e integración... Todos los términos anteriores están imbuidos en el proceso de Planificación; proceso que ha dejado atrás a la simple Planeación Económica(desde arriba) y da paso a la Planeación Regional (desde abajo). Este viraje corresponde, al amplio proceso de urbanización que ha llevado el mundo desde hace más de 50 años." ¹⁸

México ha puesto de manifiesto su ineficacia histórica en la aplicación del proceso planificador a nivel nacional, sectorial y espacial. Debido a que existen diversos tipos de planes en los tres ordenes de gobierno que se elaboran y se archivan sin aplicación eficiente y efectiva.

Las políticas sectoriales y regionales deben de ser explícitas, estratégicas y tener una visión a largo plazo. Se pueden considerar tres formas de planificar el desarrollo de México que se han aplicado:

- "A) Planeación Económica Nacional con alto centralismo fiscal y financiero, y con magros resultados.
- B) Planeación sectorial y espacial, con carácter indicativo de poca efectividad.
- C) Planeación Estatal y Municipal que no han escapado a formas tradicionales; más

¹⁸ LIZARRAGA, Gaudry Ignacio Martín, "Cápsulas para la Planificación" Naucalpan Edo. Méx. Agosto 2004. p. 1

cercanas al discurso que a la acción." ¹⁹

Oficialmente la planeación en México es un Sistema Nacional de Planeación Democrática, como ya se mencionó, sin embargo, aunque se encuentra enmarcada constitucionalmente, no se cumplen en la práctica los postulados de la planeación.

" Plan y proceso de planeación no es lo mismo. El plan es el documento técnico - político. **El proceso planificador** consiste en una toma de decisiones consecutivas para alcanzar objetivos. **En este proceso puede haber escasez de recursos, brotar conflictos y ocurrir ciertas contingencias. Para ello existe un equipo planificador que tenga claro el objetivo del plan, que conozca la idea organizacional de la región y posea un claro manejo político que reconozca y consense con líderes locales."** ²⁰

La planificación debe tener en consideración, el proceso de configuración socio- espacial, de tal manera que los cambios en las estructuras espaciales son condicionantes de comportamientos sociales y de igual manera los cambios al interior del cuerpo social definen la estructura espacial.

"La planificación se debe contemplar como el arte y la ciencia de hacer posible lo aparentemente imposible. Ese arte de lo posible, es jugar a la política y llamarla planificación, la planificación requiere voluntad política." ²¹

La práctica de la planificación ha demostrado que adelantarse a los hechos produce mejores decisiones y previene un menor riesgo de incertidumbre ante los fenómenos sociales, económicos y naturales.

¹⁹ *op. cit.* "Cápsulas para la Planificación" p. 98

²⁰ *op. cit.* "Cápsulas para la Planificación" p. 99

²¹ *op. cit.* . "Cápsulas para la Planificación" p. 14

La planificación debe establecer políticas de desarrollo integral que consideren el desarrollo regional, equitativo y equilibrado que busque el aprovechamiento óptimo de los recursos y de la producción regional, así como mantener la política de descentralización y ampliar las posibilidades de educación en los distintos niveles socioeconómicos, que sirvan de impulso al crecimiento económico y el bienestar social.

La Planificación debe proponer diversas estrategias con el propósito de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, ya que el poder público ha aumentado la democracia y ésta a su vez plantea ó ignora las políticas para la solución de los múltiples problemas urbanos, de contaminación, provisión de viviendas, transporte, zonas verdes, educación, sanitarios y otros más que son causa de las diferencias existentes entre los grupos sociales y entre los sectores productivos, así que depende de los órganos administrativos, proponer y superar los contrastes y brindar las mismas oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso además de tener una cobertura mayor de servicios básicos que son elemento indispensable para el desarrollo de una región.

En este sentido la políticas aplicadas por el gobierno, deben enfocarse primordialmente a la erradicación de la pobreza, enfocando la total atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La problemática por la falta de una planificación adecuada, es bien conocida, en el ejemplo de las grandes ciudades, en dónde existe la necesidad de vivienda a precios adecuados para todos los ciudadanos, surgen problemas como la congestión por el tráfico vehicular, la especulación producida en el centro en torno al distrito comercial, con el incremento desorbitado en los precios del suelo, el desequilibrado acceso a los servicios públicos de la

comunidad, como son escuelas, parques, hospitales, oficinas gubernamentales, etc. debido a su concentración, todo lo anterior, dificultando cada vez más el abastecimiento a estas ciudades.

1.3 PLANIFICACION URBANA.

Los principales obstáculos que se oponen al crecimiento de los países en vías de desarrollo, son de carácter cultural y no económico o tecnológico

En el contexto de un país, en donde se apliquen políticas de desarrollo integral, de una red urbana determinada, algunos autores han propuesto el tamaño óptimo de las ciudades, con la intención de establecer un equilibrio entre los núcleos de esta red. " Los estudios realizados hasta la fecha han puesto de manifiesto el aumento creciente del coste que se produce en los servicios y actividades urbanas, a medida que se aumenta la densidad de la población. No obstante, es verdad que ciertos servicios disminuyen su coste a medida que aumenta la población. Así, entre estas dos situaciones, existe un umbral óptimo relacionando la densidad de población y el coste de sus servicios.

"Para Norteamérica, esta cifra se ha situado en torno a los 250,000 habitantes. Menor número de habitantes no hace rentable determinados servicios. Una cifra superior incrementaría excesivamente el coste de los mismos servicios." ²²

Pero de igual manera se debe considerar que una ciudad, se halla integrada a una red urbana y que ésta llega a afectar a un territorio o a un país, el cual a su vez se encuentra en una escala económica y demográfica global, por tal motivo el tamaño de las ciudades puede variar, según los diversos estados, además de influir las expectativas proyectistas de los planificadores.

Esta "red urbana sufre de macrocefalia al concentrar en una sola ciudad la capital, una administración política centralista, junto con el comercio de importación, exportación y

²² RICA, Hernando Agustín, "Hacia un mundo de ciudades, el proceso de urbanización. ciudad y geografía urbana" cuadernos de estudios No. 12. ed. CINCEL. Madrid 1992. p. 55

servicios de diversa naturaleza. De ella emanan débiles flujos económicos que afectan tanto al espacio circundante próximo, como al resto de la red de ciudades."²³

En los países de economía planificada como es el caso de Francia y España, la construcción de las nuevas ciudades se ha realizado en la periferia de los núcleos industriales o de sus principales ciudades, que son las que han experimentado mayor crecimiento en las últimas décadas, es el caso de las ciudades que aparecieron en la periferia como son, Madrid, Barcelona, París, etc.

En otro ejemplo tenemos, " Uno de los países en los que se está llevando a cabo esta política de planificación es Gran Bretaña. Tras la Segunda Guerra Mundial, vio la necesidad de crear nuevas ciudades, previendo la construcción, en una primera etapa, entre 1946 y 1951, de quince ciudades, y continúa en la actualidad con esta misma política."²⁴

En estos países, dónde se han realizado estudios, en cuanto a la planificación , se puso de manifiesto el creciente número de habitantes en una ciudad óptima, esto en consecuencia al deseo del crecimiento económico, que actúa por encima de los demás intereses. En los países desarrollados se han aplicado políticas, encaminadas a disuadir las inversiones en los lugares más prósperos, así como fomentar el traslado y la nueva instalación de industrias en diversos lugares, creando ventajas y condiciones económicas y de calidad de vida de sus habitantes, por ejemplo, "El primer caso en la historia corresponde al noreste costero de los Estados Unidos, que desde la ciudad de Boston hasta la de Washington es una gran extensión continua de ciudades... En todos los países desarrollados, densamente poblados,

²³ *op. cit.* "Hacia un mundo de ciudades, el proceso de urbanización. ciudad y geografía urbana" p. 64

²⁴ *op. cit.* "Hacia un mundo de ciudades, el proceso de urbanización. ciudad y geografía urbana" pp. 55- 56

existen áreas de esta naturaleza, como es el caso de la región del Ruhr, en Alemania, Liverpool- Manchester, en Gran Bretaña, Tokyo- Yokohama, en Japón, etc."²⁵

Por tal motivo la población que vive y trabaja en estas regiones es de varias decenas de millones, en dónde a veces no se perciben límites de una ciudad a otra, aun que con características muy peculiares. Estados Unidos registro claramente esta tendencia, con la aparición en el año 2000, de otras tres o cuatro grandes ciudades en California, entre San Diego y San Francisco, en la región de los lagos en torno a Chicago y Pittsburg, en Florida.

Estos fenómenos de alta concentración poblacional, se han dado con más frecuencia en las ultimas décadas y esto ha fomentado el interés en la planificación de estas ciudades y su alta concentración poblacional. "Desde esta perspectiva, los gobiernos mantienen en la planificación un instrumento fundamental para la búsqueda de una mayor racionalidad y eficacia en sus acciones. Sin embargo, tendencias recientes indican que la planeación ha sido superada, y con el objeto de cumplir eficientemente con los retos que impone el nuevo escenario, es necesario actualizar sus contenidos, técnicas y metodologías." ²⁶

Es importante señalar que existe un profundo empeño en renovar la planeación, en su carácter normativo, y se convierta en un proceso dinámico, cambiante, participativo, de decisiones, y flexible. Esta concepción daría paso a un instrumento más flexible y aplicable a los objetivos de desarrollo que se pretenden alcanzar.

²⁵ . *op. cit.* p. 53.

²⁶ GUTIERREZ, Chaparro Juan José, "*Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México.*" Ed. IAPEM. Toluca, México. Año 2000. p.23

"Desde esta perspectiva, la planeación urbana en América Latina está, por necesidad, cediendo paso a una nueva concepción de planeación más capaz de hacer frente a estos nuevos desafíos, los que se traducen en profundas transformaciones de la estructura espacial y social de las ciudades. Ahora se requiere de un nuevo instrumento que responda a las necesidades de los nuevos espacios urbanos y se adecue a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio." ²⁷

En el caso particular de América Latina, se ha observado la tendencia a aplicar nuevas fórmulas de planeación, de las cuales algunas tienen su origen en el ámbito empresarial, haciendo esta planeación más eficiente y eficaz, logrando establecer los objetivos principales que den solución a las necesidades inmediatas, con una visión a corto, mediano y largo plazo.

1.4 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

La aparición del municipio en América tuvo sus orígenes, cuando Cristóbal Colón descubrió el nuevo mundo el 12 de octubre de 1492, en este primer viaje se fundó el Fuerte de Navidad mandado a edificar y guarnecer por el propio Colón, este fue el primer sitio poblado por europeos y tuvo el carácter de ser una fortaleza militar y fue hasta el segundo viaje en que por ordenes de la Corona, Colón fundó la primer colonia insular llamada La Isabela en la isla La Española, hoy República Dominicana, el 27 de noviembre de 1493, el lugar de su fundación fue al Este del actual Monte Cristo. Este acto fue realizado mediante acta solemne levantada ante escribano y testigos que dieron las pauta para las siguientes erecciones municipales en el nuevo mundo.

En cuanto al primer municipio de la América continental, fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Cortés el 22 de Abril de 1519. Ese día comenzó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España para tal efecto se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un mayor de justicia. Posteriormente, la fundación de los ayuntamientos de Coyoacán, Puebla de los Angeles, trazada en 1531, por el corregidor de Tlaxcala Hernando de Saavedra, la ciudad de Guadalajara, fue fundada en tres distintos lugares; en Nochistlán,

²⁷ *op. cit.* p. 25

1532; en Tonalá, en 1533 y en Atemaxaca, el 5 de febrero de 1542, la antigua Valladolid, hoy Morelia, fue fundada por el primer Virrey de la Nueva España, Don Antonio de Mendoza, en 1541 y en 1545 obtuvo el título de Ciudad.²⁸

Toda la obra de colonización de América, se hizo a través de la institución municipal, con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental se desarrollo el régimen colonial del nuevo mundo.

El ejemplo dado que se encuentra en la ordenanza a la ciudad de Puebla en 1546 marcaría el lineamiento para la adquisición de solares y tierras que obligaba a una vecindad mínima de 6 años para estos fines. Lo anterior serviría de plataforma para la organización social y de los inicios del desarrollo urbano, en la Nueva España, ya que permitía al gobierno municipal tener estadísticas poblacionales, para la cobranza de impuestos, la creación del viejo catastro y dependiendo del número de habitantes se ordenaba la selección de uno o dos alcaldes anualmente.

De igual manera se instauró la hacienda municipal la cual tenía entre sus atribuciones las materias de abasto, control de precios agrícolas así como el control y la supervisión de pesca y medidas.

"Los Ayuntamientos contaban en su haber hacendario con dos tipos de bienes, los del común y los de propios. La explotación de esos bienes dejaba importantes recursos a los municipios para su sostenimiento. Los municipios coloniales contaron con recursos provenientes: De la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de

los arbitrios autorizados por los soberanos. Por otra parte la función municipal reguladora

de múltiples asuntos económicos se basó en los llamados pósitos y alhóndigas. Los pósitos consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con estos fondos se comercializaba con semillas como maíz, trigo, cebada, etcétera.

Las alhóndigas de tanta tradición municipal, se remontan a la época de la dominación árabe en la península española. Operaban como almacenes de depósito de granos y semillas y en ellas se regulaba el precio de estos granos." ²⁸

Dentro de las funciones del Ayuntamiento de México, se encontraba la facultad de examinar a los aspirantes a obtener el título de maestros. El Cabildo de la ciudad de México había expedido ordenanzas para la enseñanza de las primeras letras, es el ejemplo, del maestro Pedro Ximeno, que en el año 1800, realizaba ejercicios públicos con sus alumnos, en las casas del Ayuntamiento, con el propósito de que el público observara el trabajo realizado por los catedráticos y conocer sus derechos y obligaciones dentro de la ciudad.

En el siglo XVIII, el régimen de intendencias formalizaría la nueva etapa en la organización municipal, dentro de lo que se podría llamar " el ciclo de influencia francesa".

Las ordenanzas de intendentes de Carlos III, en 1786, antecedidas en Nueva España, por la reforma consumada por el Conde de Gálvez, acentuaron la política de centralización, al dejar a los propios intendentes el control de los principales ramos y al restar a su vez facultades de los Ayuntamientos que, sobretudo en materia hacendaría, quedaron sujetos a la autoridad de los propios intendentes." La influencia francesa llegó a la organización política

²⁸ OCHOA, Campos Moises, "*El Municipio su Evolución Institucional*", Ed. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, Méx. 1981, p.p 139, 140

²⁸ FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge, "*Régimen jurídico municipal en México*." Ed. Porrúa, Méx. 2003 p. 14

local de Nueva España, años antes en 1767, en que Carlos III envió a la Colonia al Visitador General don José de Gálvez, con instrucciones de estudiar y reorganizar las condiciones en que se encontraban los municipios, particularmente en lo referente a sus sistemas financieros. El Visitador General centralizó la administración de las municipalidades y reglamentó sus contadurías. Para ello creó recursos administrativos, como el del Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del Reino de la Nueva España, que tenían atribuciones para señalar reglamentos especiales para la administración de los municipios."²⁹

Las reformas ordenadas por Gálvez, fueron coleccionadas en la ordenanza promulgada por el Virrey en 1771, la cual aumentaba la responsabilidad de los funcionarios municipales.

Los Intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores: presidían los cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos y éstos fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, además el intendente controlaba las funciones judiciales.

Todas esta política, impedía el desarrollo económico de la ciudad, a la vez que la población criolla y mestiza hacía cada vez más notorio su descontento por esta sujeción centralista y el abuso de poder, las cuales fueron principales causas que dieron origen, a la revuelta para separarse de España.

Por otra parte, en cuanto a la institución del municipio como figura autónoma, en nuestro país, fue plasmada en la constitución de 1917, experimento una radical transformación en el año 1983, a partir de la reforma al Artículo 115 constitucional. Este nuevo marco jurídico

²⁹ *op. cit. El municipio su Evolución Institucional* p.156

otorga a los ayuntamientos las atribuciones y posibilidades reales de ser eficientes prestadores de servicios públicos, aumentando su capacidad de respuesta frente a los requerimientos comunitarios, pero más allá de esto respalda el propósito político de convertir al municipio en planificador de su propio proceso de desarrollo y líder de su comunidad.

Las características fundamentales que registra el municipio mexicano en los años recientes podrían resumirse en tres aspectos:

" a).- Las nuevas exigencias sociales que se manifiestan en la mayor demanda de participación política y en la toma de decisiones por parte de ciudadanos y grupos sociales, que han rebasado los esquemas tradicionales de transmisión de demandas y necesidades y la capacidad de gestión que tradicionalmente poseían los ayuntamientos.

b).- La insuficiencia financiera para cumplir con los compromisos de bienestar social y desarrollo que como autoridades directas deben asumir ante la ciudadanía que representan y,

c).- La incapacidad técnica y el rezago tecnológico en la prestación de los servicios públicos municipales que impiden mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura." ³⁰

Hoy en día la mayoría de los, municipios cuentan con una estructura definida en cuanto a sus funciones, administrativas, jurídicas y hacendarías, aun que, en algunos de estos todavía existen lagunas de carácter jurídico en sus ordenamientos y reglamentación obsoleta, que son factores que propician problemas muy recurrentes, como son los asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo o reservas ecológicas y protegidas, en consecuencia los avances han sido paulatinos en materia del desarrollo

³⁰ AGUIRRE, Jorge. *"Desarrollo Urbano y protección al Medio Ambiente en el Municipio."* Gobierno y Administración Pública Municipal en México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1993. p. 453

urbano, esto en gran medida por que, las instituciones son rebasadas en muchas situaciones por la creciente sociedad, de ahí la necesidad de planificar los proyectos siempre con miras al futuro de una población más demandante creando un estado de bienestar en un municipio más eficaz y eficiente.

La reforma del Estado plantea el reto del futuro inmediato del municipio, los requerimientos por un gobierno democrático y de atención directa a la ciudadanía, la organización y participación comunitaria, para la realización de obras y servicios, así como la continuidad y transparencia en los programas municipales y en la utilización de los fondos públicos.

1.5 EL DESARROLLO URBANO.

La problemática a nivel mundial se refleja directamente en los países subdesarrollados ya que existen notables diferencias en cuanto a las características de sus ciudades y el proceso de desarrollo urbano que se da en estos. Así tenemos que en algunos continentes se encuentran altas concentraciones de población en pequeñas regiones que es el caso de Asia en tanto que Africa es la menos urbanizada y donde se acentúan las diferencias del desarrollo regional, ya que por ejemplo los países del norte han alcanzado un mayor nivel de urbanización por su cercanía con Europa Meridional, en tanto los países situados al sur del Sahara son los menos urbanizados del mundo.

Dentro de este Tercer Mundo, Latinoamérica es la región más urbanizada con niveles superiores a los de Africa y Asia, no obstante en su interior presenta grandes diferencias con países como Argentina, Chile, Uruguay, con un alto grado de urbanización además de Cuba y Venezuela que presentan algunos rasgos semejantes a las ciudades europeas, y hay países como Haití con alto rezago de urbanización.

Los países más extensos territorialmente, como Brasil y México, tienen ciudades semejantes a las de los países industrializados, las cuales presentan en su interior grandes contrastes urbanos, estos contrastes son en su mayoría, característica general de todos los países subdesarrollados que en gran medida fue determinado por su pasado colonial, ya que fueron ciudades fundadas para responder las necesidades comerciales de los colonizadores o conquistadores. La colonización española no sólo se basó en el comercio sino que además desarrollo la actividad agraria y la explotación de los recursos mineros, estas ventajas económicas aunadas a la localización de estas ciudades propiciaron en gran medida el crecimiento de los grandes centros urbanos de Latinoamérica. Así se puede

percibir que estas regiones industrializadas o desarrolladas económicamente se manifestaban en su alto crecimiento demográfico, es el ejemplo que para; "el año de 1980 la Ciudad de México era la tercer ciudad más poblada del mundo con 13.9 millones de habitantes. Le seguía Buenos Aires con 8.5 millones, Sao Paulo con 6.7 y Río de Janeiro con 5.1. El nivel de urbanización aumenta considerablemente. En 1950, el 25 por 100 de su población residía en núcleos de más de 20,000 habitantes. Esta cifra pasa a ser del 32 por 100 en 1960. Asimismo, algunos países registran un elevado índice de concentración de su población en ciudades de más de 100,000 habitantes. Es el caso de Uruguay, Argentina, Chile , Venezuela. Dicho fenómeno es semejante al de algunos países europeos." ³¹

Esta fuerte concentración en dichas ciudades es aglomerada, en las áreas metropolitanas, por lo que en algunos países esta macrocefalia los ha llevado a concentrar la mitad de su población urbana en las capitales.

Al respecto Jorge Aguirre, Director de Apoyo a Municipios de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Nuevo León, dice que: "A partir de los años 60 se acentúa en forma categórica la tendencia hacia la descentralización del poder indicado con anterioridad. Son los países europeos, los que constituyen un ejemplo cabal en este proceso, las propuestas más novedosas en la materia, por paradójico que ello parezca provienen de países con un añejo historial de regímenes unitarios en el viejo continente como Italia, España, Portugal, Bélgica y Francia." ³²

³¹ HERNANDO, Rica Agustín, " *Hacia un Mundo de Ciudades, El Proceso de Urbanización.*" Ed. CINCEL.. Madrid, 1992. p 66.

³² *op. cit.* " *Desarrollo Urbano y Protección al Medio Ambiente en el Municipio*", p. 452

Como todas las ciudades del Tercer Mundo, las ciudades de Iberoamérica experimentan un gran crecimiento, tanto en población como en número (tasa de urbanización). En el caso de los países menos urbanizados son los que registran mayor incremento en su tasa de población. Otros como Argentina experimentan menos crecimiento y en general la tendencia de su urbanización se dirige hacia la repartición de su población en ciudades intermedias que cuentan con infraestructura y servicios públicos básicos, evitando así la concentración masiva en unas pocas ciudades.

En cuanto a nuestro país, la institución del municipio, plasmada en la constitución de 1917, experimentó una radical transformación en el año 1983 a partir de la reforma al Artículo 115 constitucional. Este nuevo marco jurídico otorga a los ayuntamientos las atribuciones y posibilidades reales de ser eficientes prestadores de servicios públicos, aumentando su capacidad de respuesta, frente a los requerimientos comunitarios. Para el año de 1976, fue reformado el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, y adicionados los Artículos 73 y 115 del mismo ordenamiento, plasmado de esta manera en la Carta Magna, los principios rectores del Desarrollo Urbano, que motivan a las autoridades con sus mandamientos a tomar la participación activa que el momento y las necesidades del país exigen y por otra, las dotan de suficiente respaldo jurídico, para que sus acciones se encuentren respaldadas en el principio de la legalidad, garantía propia de los regímenes democráticos.

Para la década de los 80,' al establecerse el Sistema Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo, que generaliza los planes y da una organización globalizadora en la que los protagonistas principales son los poderes públicos, se atribuye a ellos en forma exclusiva la determinación de los usos y destinos que debe darse a los predios y solares, lo que a la vez incidió en el ejercicio de la iniciativa privada, pues esto no quedaba solamente sujeto a

los límites externos comentados, si no a los ordenamientos legales, por su importancia y al ser de la incumbencia de la planeación nacional y a los programas de ellos derivados, esto determina el ejercicio de este derecho dando con ello una verdadera función social a la propiedad privada.

La esencia de los problemas del desarrollo urbano radica en el conflicto de intereses que se presenta entre la voluntad de la autoridad pública, por dar una adecuada ordenación a su territorio en base al interés público, y el interés de los particulares de ejercitar las facultades que supone su derecho de propiedad, entre ellas fundamentalmente la facultad de construir y de dar un uso a su propiedad que satisfaga sus propias expectativas.

Durante mucho tiempo, los derechos de particulares de edificar en sus propiedades, era sujeto sólo a límites externos, tales como alineación, número oficial, altura, condiciones de salud, etc. establecidos en ordenamientos municipales, y cuyos municipios eran responsables de dotar a los predios y solares de la infraestructura necesaria y de los servicios requeridos para armonizar el desarrollo de las urbanizaciones.

En este contexto legal, el desarrollo urbano ha supuesto entonces cuatro premisas:³³

- a).- El estricto apego al reconocimiento del derecho a la propiedad privada subordinada a las modalidades que en su caso dicte el interés público, siendo competencia de los poderes la regulación básica de este derecho en todo el territorio nacional.
- b).- La exigencia para que sean los poderes públicos los que velen por la utilización racional de los predios y solares, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

³³ *op. cit.* p. 455

c).- El reconocimiento del derecho de todos los mexicanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, por lo que los poderes públicos en sus tres instancias deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas.

La problemática derivada del proceso de urbanización, requiere del establecimiento de una serie de medidas que vayan dando soluciones a los conflictos de convivencia que se suscitan y al mismo tiempo prevenir que, en el futuro, la expansión natural de la población se encause sobre bases que impidan el nacimiento de situaciones urbanas desordenadas. " El actuar del municipio en materia de desarrollo urbano, esta consagrado en la siguiente legislación e instrumentos jurídicos: ³⁴

- a) La Constitución General de la República.
- b) La Ley General de Población.
- c) La Ley General de Asentamientos Humanos.
- d) El Plan Nacional de Desarrollo.
- e) Las Constituciones Locales.
- f) Las Leyes de Desarrollo Urbano en los Estados.
- g) Las Leyes Orgánicas Municipales.
- h) Los Planes Estatales de Desarrollo.
- i) Los Planes Municipales de Desarrollo.
- j) Los Reglamentos Municipales respectivos.

Las nuevas exigencias sociales que se han manifestado en la mayor demanda de participación política y en la toma de decisiones por parte de ciudadanos y grupos.

³⁴ *op. cit.* p. 457

El desarrollo urbano y la protección del medio ambiente municipal, son elementos esenciales en el contexto del nuevo municipio, de esto surge la necesidad de aplicar instrumentos de control y ejecución en materia de administración, que permita conciliar los intereses de lo público y el de los particulares, y ejercitar las facultades que otorga el derecho de propiedad y que faculta el recurso de poder construir y de dar un uso a su propiedad que satisfaga las expectativas deseadas del desarrollo urbano.

2. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO.

2.1 ANTECEDENTES DE LA ALTA CONCENTRACIÓN POBLACIONAL EN LAS ZONAS URBANAS.

Hasta hace poco tiempo se tenía la idea de un único origen y su propagación a los distintos lugares de la superficie del planeta. Precisamente se creía como origen único la creciente y fértil Mesopotamia y luego su difusión hacia el sur de Asia y el Oeste, Egipto y el Mediterráneo. Descubrimientos recientes han contradicho esta teoría, al haber encontrado restos antiguos en las regiones de América Central y en África. Así es como menciona el Autor Agustín Hernando Rica, en su libro "Hacia un Mundo de Ciudades" "que durante el periodo Mesolítico, hace unos quince mil años, se produce una primera revolución consistente en la domesticación de plantas y animales, lo que conduce a la aparición de la agricultura, el progreso en el arte de producir alimentos lleva al aumento de la comunidad y al fenómeno de asentamientos más estables. Cuatro cereales constituyen la base de tres áreas en las que surgieron las primeras ciudades: el trigo y la cebada en Mesopotamia, el arroz en Asia y el maíz en Mesoamérica. El desarrollo tecnológico y la paulatina solución de problemas, fomentaban el almacenamiento de excedentes, lo que unido a la aparición de una organización social con diversificación de funciones crearían las circunstancias básicas para la existencia y sostenimiento de núcleos de población."

Las ciudades son el producto o resultado de una sociedad cuyo modo de producción es semejante. Esta sociedad se halla estructurada en clases en donde la mayoría de sus miembros se dedican a la obtención de alimentos y sólo algunos se ocupan de la fabricación de instrumentos útiles para todos los demás. La cúspide jerárquica de esta estructura corresponde a una minoría rectora, en un nivel político y religioso, existían otros grupos como los comerciantes dedicados al intercambio de productos en el seno de la propia comunidad o entre diferentes comunidades. "Los autores marxistas en la evolución de esta sociedad, hablan de varias etapas, la primera de las cuales corresponde a la sociedad esclavista, cuyo rasgo predominante es la aparición de un grupo parásito, dominador de los demás. A esta etapa seguirían otras de carácter mercantilista, en las que aumenta el comercio, hasta llegar al capitalismo propiamente dicho, con la aparición en la Revolución Industrial, de nuevos grupos sociales, como la burguesía," ³⁵

Dentro del proceso de urbanización hay dos hechos significativos. El primero de ellos afecta al crecimiento de las ciudades, y el segundo al establecimiento de una red jerarquizada de ciudades. El incremento en la producción de alimentos es el resultado de la eficacia de estos sistemas productivos que consistió en el perfeccionamiento de cada uno de los elementos que lo integran. El aumento en la producción de alimento, libera la mano de obra, que pasa a ocupar actividades transformadoras o productoras de otra naturaleza, diversificando la sociedad y consumiendo los excedentes alimentarios.

³⁵ *op. cit.* p. 26

La concentración de estas personas y servicios se llevaba a cabo en las ciudades. Este proceso consistía en el abandono del campo y por lógica el incremento demográfico en la ciudad, lo que conduce a la disminución de productores y su conversión en sólo consumidores.

Este proceso tan frágil, basado en un equilibrio susceptible de ser afectado por factores externos, como malas cosechas, exceso de población urbana, guerras, explica la existencia de épocas de hambre, movimientos migratorios, desempleo, incremento en los índices de mortalidad, etc. Los umbrales del crecimiento de las ciudades se fundan en la capacidad de producción del espacio circundante, basado en la riqueza potencial de sus suelos, de las técnicas utilizadas en su aprovechamiento y en la posibilidad del comercio en el abastecimiento regular de un núcleo de población ,

Las ciudades descansaban en un sistema de producción de un territorio circundante más o menos extenso. Las capitales de los imperios o estados que poseen un número superior al de otras ciudades del mismo imperio, se apoyan en la producción de las tierras de todo el imperio. Esto se lleva a cabo mediante el comercio y los impuestos o tributos. A su vez el imperio, para incrementar su beneficios, tanto en tierras susceptibles de producir alimentos, como en personas que sean capaces de pagar impuestos, realiza una serie de actividades de diversa naturaleza, para el logro de tales fines. Es el caso de la conquista de nuevos territorios, bien por su descubrimiento y el establecimiento de lazos denominados coloniales o mediante el imperialismo de la fuerza, con la conquista de nuevos pueblos.

Otro factor que influyó en el florecimiento de nuevas ciudades fue gracias a los descubrimientos de algunos recursos minerales, así como de los metales preciosos, que fomentaban el establecimiento de industrias en la región, atrayendo a la población de las

zonas rurales necesitadas de empleo. La localización e instalación de estas industrias es atraída, en gran medida por la garantía del éxito, la facilidad para los accesos del transporte con la construcción de vías terrestres que comunicaran con otras industrias, la facilidad de la distribución de sus productos en las principales ciudades, de esto surge la necesidad de una constante inversión de capitales y tecnología, así como de crear la infraestructura regional que sirva de motor en este desarrollo, que determina que el crecimiento fomenta el crecimiento.

" Cuando un país está aumentando su riqueza con cierta rapidez, el progreso que sigue a este estado venturoso de cosas puede interrumpirse, en condiciones de *laissez - faire*, por insuficiencia de estímulos para nuevas inversiones. Dado el medio social y político y las características nacionales que determinan la propensión a consumir, el bienestar de un estado progresivo depende esencialmente, por las razones que ya hemos explicado, de la suficiencia de tales estímulos. Éstos pueden encontrarse, ya sea en la inversión doméstica o en la exterior (incluyendo en esta la acumulación de metales preciosos) que juntos forman la inversión total." ³⁶

Es el caso de los países desarrollados, en donde las ciudades se han vinculado a la industria, esta situación contrasta con los países subdesarrollados, ya que en estos, todos los sectores se hayan concentrados en la ciudad, el precario desarrollo rural hace que parte de sus habitantes se dediquen a la agricultura, y esto sea eventualmente, por que solo son cultivables los terrenos de temporal, y así únicamente en época de lluvias se encuentran activos y la otra parte del tiempo desempleados.

³⁶ KEYNES, John maynard, " *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*". Ed. FCE. México 1987. pp. 297, 298

La economía tradicional constituye la base para el asentamiento de pequeñas industrias, o en ocasiones las grandes factorías. La industria textil, el montaje y fabricación de automóviles, radios, televisores, etc. estos son ejemplos, del establecimiento de ellos, en la capital del estado, lo que fomenta el flujo migratorio.

En muchos de estos países, que hasta hace poco tiempo eran antiguas colonias, se ha desarrollado una funcionalidad que ha repercutido en el crecimiento de su capital, con el establecimiento de lazos y vínculos administrativos, comerciales y de servicios en general.

2.1.2. EL AMBITO NACIONAL.

Uno de los fenómenos que refleja con mayor claridad la irracionalidad y la anarquía del capitalismo es el proceso de urbanización, y sus múltiples problemas económicos, políticos y sociales. Este síntoma es consecuencia de la gran concentración del capital y la ironía de esto es que el capitalismo no es capaz de resolver las necesidades elementales del pueblo: trabajo, alimentación, vivienda, seguridad social, transporte, educación, recreación.

El capitalismo del subdesarrollo genera sus propios patrones de asentamiento urbano. La acelerada concentración económica y política profundiza el desarrollo desigual, lo más característico en la mayoría de las ciudades es la "urbanización sin industrialización" fruto de un crecimiento capitalista que ha generado un aparato improductivo de comercio y servicios profundamente parasitario que a diferencia de su equivalente en países capitalistas desarrollados, es producto del escaso y deforme desarrollo de las fuerzas productivas y del desperdicio aún más irracional de la fuerza de trabajo. La heterogeneidad social, arquitectónica y urbanística de cada ciudad capitalista, surge entre el contraste de la opulencia y la miseria en donde cada vez es más notoria la mala distribución de la riqueza.

A pesar del supuesto "despegue" del que habla la clase política y económica, México no está exento de ninguna de estas características.

El creciente número de habitantes en las zonas urbanas del país es causado por la expulsión acelerada de trabajadores rurales, "Hoy se afirma que entre el 55% y el 60% de la población total es urbana (habitante en localidades de más de 15 mil habitantes) , en comparación con el 20% de 1940, pero según el censo de 1970, el 34% de la población

económicamente activa se dedicaba al comercio y los servicios en su gran mayoría en las ciudades y esta proporción es ahora seguramente superior. Actualmente más de la tercera parte de la población urbana del país se encuentra en el zona metropolitana del D.F, la que, junto con las de Guadalajara y Monterrey, concentran cerca del 40%; según el censo industrial de 1970 más del 65% del capital invertido neto se localiza en estas zonas {...} Ciudad Nezahualcóyotl, por ejemplo, producto nato de la miseria, la explotación, la especulación, se convirtió, desde 1970 en la cuarta localidad urbana del país y tiene ahora la más alta tasa de crecimiento, calculada por investigadores oficiales, en alrededor del 17% anual: - El México desarrollado y el México de la marginación,- la vieja concepción burguesa dualista de que hablaba el presidente Echeverría en su VI informe." ³⁷

La expansión urbana lleva consigo cambios en la composición de las clases sociales en las que sobresale la creciente polarización. En esta se muestra con claridad el papel que juega el Estado en el proceso de crecimiento, quien es responsable de proporcionar servicios mínimos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, así como de ofrecer la infraestructura urbana indispensable para garantizar el funcionamiento del sistema, cuya construcción al mismo tiempo brinda jugosos negocios a la clase burguesa.

Podríamos agrupar a las ciudades del país, a excepción de la de México y otras grandes urbes que condensan, reproducen y amplifican todos los defectos de la urbanización capitalista en el subdesarrollo, en los siguientes tipos: las que corresponden a una actividad industrial específica (petróleo, siderurgia, minería, azúcar) ; varias de la zona fronteriza resultantes del comercio, el turismo, la población inmigrante, la maquila y el contrabando; las que han crecido por la capitalización de la agricultura y el comercio, como

³⁷ AGUILAR. M. Alonso, " *Problemas del capitalismo Mexicano*". Ed. Editorial Nuestro Tiempo, México 1986. p.60

las del noreste y otras zonas del país, y por último las ciudades turísticas como Acapulco o Cancún. Aunque cada una tiene sus propias peculiaridades y específicos problemas, pueden mencionarse aspectos en común: El desempleo abierto o disfrazado que se localiza cada vez más en las urbes. Esto en consecuencia de un menor ritmo de crecimiento económico y las devaluaciones inciden de inmediato en la quiebra de pequeñas empresas, agudizando el problema cada vez más.

"Los cinturones de miseria, (ciudades perdidas) y zonas de tugurios y barracas, donde el problema de la vivienda se expresa en toda su crueldad y desnudez. Sobran datos que ilustran estos problemas: en la céntrica Delegación Venustiano Carranza de la capital, de una población de dos millones de habitantes, la mitad vive hacinada en viviendas infrahumanas, según el delegado del Departamento del D.F; {...} el 65% de la población nacional vive en condiciones inaceptables de habitabilidad, el déficit de viviendas en Monterrey es del 50% y en Guadalajara de más del 50%." ³⁸

La falta de servicios municipales y al mismo tiempo la alta concentración poblacional en unas cuantas urbes, hace a este problema mayor en las medianas y pequeñas ciudades, cuyos habitantes pobres, carecen de los servicios elementales: drenaje, agua potable, recolección de basura, alumbrado público, pavimentación.

" En el (emporio) petrolero de Poza Rica, por ejemplo, el 60% de la población está sin drenaje, el 90% sin pavimento y falta de vivienda y agua." ³⁹

La falta de adecuados transportes públicos, llega a extremos imprevistos en las grandes ciudades, como es el caso de la capital del país, en donde el sistema de transporte

³⁸ *op. cit.* p. 61

³⁹ *ibid.* p. 61- 62

colectivo Metro a llegado a la saturación y se requiere la inversión para construir más Kilómetros de vías. En tanto, en todas partes proliferan los periféricos, circuitos interiores, que benefician principalmente a los que tienen automóvil y desde luego al capital monopolista de la industria automotriz.

Mientras los problemas educativos se agravan en todos los niveles, así como se sigue concentrando en la capital, las actividades culturales más importantes, con el proceso urbanizador aumenta la manipulación de los medios de comunicación en todas las ciudades como un eficaz mecanismo difusor de la ideología burguesa y del "american way of life."

La contaminación, la falta de parques, la extrema destrucción de suelos y bosques, la falta de asistencia médica, tanto preventiva como curativa, las cuales son causa principal de las enfermedades infecciosas y de mortalidad en nuestro país.

La corrupción, la especulación, la manipulación, la degradación y la violencia en que vivimos, la corrupción institucional: burocrática, sindical, policiaca, política; la brutalidad de la antidemocracia que se expresa con la abierta represión oficial y la provocación con grupos paramilitares. La sistemática y diaria violación de los derechos civiles más elementales que alcanza grandes proporciones en las delegaciones, juzgados y tribunales: la drogadicción, la prostitución, la degradación y la violencia individual cada vez mayor, los cuales son causantes de la inseguridad en las ciudades.

A esto se suman otros problemas como la especulación con inmuebles, medicinas, alimentos y la usura del dinero, de tal manera que solamente la clase privilegiada tiene acceso a una calidad de vida.

Con todo lo anterior la clase política y económica no dejan de proclamar sus propósitos de "planificación" pero tampoco cesan los intentos de ocultar la irracionalidad, ante esta

perspectiva de una aterradora aglomeración en la "megalópolis" capitalina de 30 millones de habitantes en unos pocos lustros más, tal planificación, no logra solucionar esta problemática. Es el caso del impulso a la descentralización industrial y administrativa, que nos llevo del Distrito Federal, a Naucalpan, Tlalnepantla, Cuernavaca y Toluca; y crea ciudades " planificadas" como Lázaro Cárdenas en Michoacán, que rápidamente rebasan los límites de crecimiento establecidos en el papel y presentan los síntomas de anarquía y descomposición social de las demás ciudades.

Los intentos recientes de planificación que se han presentado no son ni del tipo indicativo, ya que ante la problemática de este país en desarrollo, estos se han visto sujetos a intereses económicos y políticos, grupos parasitarios y especuladores, condicionan el desarrollo integral del país, sumado a la inocua ley de asentamientos humanos, siempre se ven privilegiados en este proceso, dejando en el descontento a millones de mexicanos que viven a la intemperie y en la pobreza.

2.1.3 EL PROCESO POBLACIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

El proceso poblacional vertiginoso, que se ha experimentado en las últimas tres décadas en la capital del país, la cual sigue siendo el principal polo de atracción económica y de población, ha propiciado también el crecimiento en el Estado de México el cual se encuentra en una situación geográfica estratégica y a su vez, esta ha marcado el crecimiento constante y desmedido, fundamentalmente en el ámbito urbano, con una importante presión sobre el suelo, la infraestructura y los servicios.

" En 1999 en todo el territorio estatal, vivían alrededor de 13 millones de habitantes y la población ha continuado creciendo hasta 2004 a una tasa promedio anual de 2.3%, superior a la nacional. Así, se estima que el Estado crece en mil habitantes cada día y que actualmente la población asciende a 14.9 millones. Para el año 2010, se prevé que esta cifra llegue a 16.6 millones y para 2020, a 18.5 millones de habitantes." ⁴⁰

Este crecimiento se concentra en los municipios que se encuentran más cercanos a aquellas áreas dónde la actividad económica es de mayor intensidad, es decir, la Zona

⁴⁰ El Gobierno de Arturo Montiel Rojas 1999- 2005, "*Estado de México, La Transformación de la Sociedad y las Instituciones Públicas.*" Ed. IAPEM. Estado de México. p. 276

Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco conurbada con el Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

" Además, la proporción que ocupa la población del Estado de México respecto al total nacional ha tendido a aumentar históricamente; en 1950 ésta era de sólo 5.4%; para 2005, 14 de cada 100 mexicanos viven en el Estado." ⁴¹

Los indicadores demuestran el rol fundamental que tiene el Estado de México, en la dinámica metropolitana, además las tendencias demuestran que este fenómeno de concentración poblacional seguirá agudizándose, por lo menos son las previsiones en el corto y mediano plazo, esto en gran medida por la saturación del Distrito Federal y ante la falta de alternativas de desarrollo en otras zonas del territorio nacional.

"El Estado de México cuenta con dos zonas metropolitanas: zona metropolitana del valle de México (ZMVM) y la zona metropolitana del valle de Toluca (ZMVT), consideradas dos de las áreas metropolitanas más importante en el país, la primera se conforma por los 59 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal, la del valle de Toluca esta comprendida por 22 municipios del Estado; ambas zonas albergan alrededor de 20 millones de personas. Es la entidad más poblada del país dónde sólo los 59 municipios que conforman la zona metropolitana del Valle Cuautitlán -Texcoco, que forma parte de la ZMVM, albergan más del 52% del total de habitantes sin incluir las 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio del Estado de Hidalgo. La ZMVM, ocupa el segundo lugar en población en el mundo, con más de 18.4 millones de habitantes, después de la zona metropolitana de Tokio- Yokohama, Japón." ⁴²

⁴¹ *ibid.* p. 276

⁴² *op. cit.* pp. 291 - 292

Por la problemática expuesta, el Gobierno del Estado promovió en el 2003 la reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus Artículos 61, 77, 122 y 139, con la finalidad de dar un marco institucional que apoye el correcto desarrollo metropolitano, lo cual demanda un orden jurídico y político que implemente acciones y políticas para el crecimiento y desarrollo de la metrópoli, con esta reforma, se fomentó la creación en el interior de los H. Ayuntamientos de las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos, lo que sirve de base, a los municipios en su planeación y ordenamiento de su territorio, dando mayor autonomía en su desarrollo.

Por otro lado cabe señalar, que el crecimiento estatal no sólo se polariza en el VCT, (Valle Cuautitlan- Texcoco), si no que también se observa este fenómeno aunque en menor medida en el VTL (Valle de Toluca- Lerma), situación que continua persistiendo en la tendencia al crecimiento urbano acelerado en estas dos zonas, fomentando el desequilibrio regional. "En el VTL habita 13% de la población estatal, lo que significa poco más de 1 millón 500 mil habitantes asentados en un conjunto de 22 municipios(18% del total de municipios de la entidad), siendo el más representativo Toluca, capital estatal."⁴³

Por estas causas el Estado de México seguirá creciendo a ritmos similares y la nueva población estatal estará propensa a distribuirse bajo las mismas tendencias que se manifiestan espacialmente en un extremo, con grandes zonas de concentración poblacional y riqueza, pero a la vez generadoras de marginalidad social, y en el otro, con la existencia de asentamientos aislados de menor población e insuficiente desarrollo en el resto del territorio estatal.

⁴³ *op. cit.* p. 118

Con lo anterior se debe hacer énfasis en cuanto a la problemática actual en el Estado de México la cual, "tiene su origen en el desfase de su crecimiento económico con la dinámica poblacional. Tres aspectos sintetizan esta problemática:

* Insuficiente crecimiento económico, con riesgos de mayor pérdida de dinamismo, que lo aleje más de la expansión mínima para el desarrollo.

* Acelerado crecimiento demográfico.

* Problemática social en aumento, caracterizada por un proceso de urbanización acelerado y anárquico, el agravamiento de la pobreza extrema y la profundización de las diferencias regionales." ⁴⁴

En este sentido, en el marco del reto social que se ha impuesto al gobierno estatal, en materia de desarrollo urbano y regional, es muy vasto y requiere de una participación de todos los sectores, que den soluciones a la aguda problemática del desequilibrio regional, el cual es más evidente en el VCT y en el VTL, por lo cual es preciso planificar el crecimiento de los centros urbanos y al mismo tiempo, abordar los desequilibrios en el territorio de las actividades productivas, alentar las zonas deprimidas y estimular de modo integral, el desarrollo sostenido del estado.

En medida que el desarrollo urbano se vincule con el regional y que se aliente el desarrollo integral de las regiones, incluyendo las zonas rurales, la planificación urbana será viable. Así el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993- 1999 afirmaba que no hay urbanismo real ni planeación urbana completa sin proyectos concretos para las zonas rurales.

⁴⁴ *op. cit.* p 119

Este fenómeno del alto crecimiento poblacional, se explica en gran medida por los flujos migratorios de otras entidades hacia el Estado de México, principalmente provenientes del Distrito Federal, y se prevé que esta tendencia continúe e incluso se incremente, debido a la expulsión poblacional que se presenta en dicha entidad.

Esta explosión demográfica y la inmigración en el Estado tienen importantes efectos urbanos y financieros que imponen un gran reto, lo que significa planear y orientar el crecimiento de la población de modo que puedan cubrirse de manera satisfactoria las demandas y los costos adicionales que implica el suministro de servicios, buscando atraer tanto la inversión pública como la privada, para la construcción de infraestructura, equipamiento, vivienda y la atención a un mayor número de usuarios en los servicios de salud y de educación, así como ubicar los asentamientos humanos en las zonas más aptas.

El Estado de México contaba en 1999 con un Plan Estatal de Desarrollo Urbano que había sido aprobado en 1986, y con 46 Planes de Centro de Población Estratégicos, que normaban la cabecera del mismo número de municipios, por tal motivo el sistema de planeación era obsoleto en sus diversos niveles y en el nivel municipal no cubría con todo el territorio estatal.

Un elemento importante que ha propiciado este desequilibrio regional es el gran déficit en vivienda, el cual se ubicaba en 133 mil unidades. Frente a ello la producción de vivienda por conjuntos habitacionales en el Estado era en 1999 de aproximadamente 20 mil unidades al año, cantidad que cubría sólo en forma parcial la demanda generada y ocasionaba la proliferación de asentamientos irregulares. Se estima que año con año en el Estado de México deben construirse unas 90 mil viviendas, todas formales, a fin de cubrir la

demanda que genera el incremento poblacional y abatir paulatinamente el déficit histórico generado por hacinamiento o por viviendas que requieren reposición." ⁴⁵

Esta falta de producción de vivienda aunado a los asentamientos irregulares, son causales del desequilibrio regional. Consecuencia de los gobiernos que históricamente han excluido a los grupos que perciben menos de tres salarios mínimos, así como los más vulnerables que son los discapacitados, las madres solteras, etcétera. La producción de vivienda había sido muy limitada y los mecanismos de financiamiento para su adquisición prácticamente inexistentes.

Ante esta situación de factores económicos y los cambios que se han dado paulatinamente en el país, existen muchas familias que por necesidad ocuparon un terreno de manera irregular ante la carencia de alternativas formales y accesibles, poniendo en riesgo su patrimonio y por tanto su seguridad y la de sus familias." En 1999 existían 295 mil lotes irregulares, condición que dificultaba de manera importante la resolución de problemas relacionados con los rezagos sociales en materia de suelo, vivienda y servicios básicos y obligaba a realizar grandes inversiones para la ampliación de los servicios e infraestructura que se requieren para su funcionalidad óptima." ⁴⁶

Derivado de los asentamientos irregulares y de los desordenes urbanos, surge la necesidad inmediata, de dotar de infraestructura urbana a estas poblaciones, en cuanto a la construcción, rehabilitación de edificaciones urbanas, para atender las demandas de la población, impulsar la modernización de las instalaciones y el equipamiento para la administración e impartición de justicia, dotar de los servicios de agua, drenaje, luz etc.

⁴⁵ *op. cit.* pp.277 - 278

⁴⁶ *op. cit.* p. 278

El mayor desafío de la zona metropolitana del Valle de México es la gobernabilidad armónica y la convivencia política. Su complejidad radica en la cantidad de autoridades que toman decisiones sobre su organización: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México, 16 Delegaciones del Distrito Federal, 59 Municipios del Estado de México, que suman un total de 78 gobernantes quienes deben tomar decisiones, sobre el crecimiento, la organización y el desarrollo de la zona metropolitana, a estas decisiones se suman las de los legisladores, sociedad, empresarios y un sinnúmero de ciudadanos que viven y conviven en la metrópoli, lo cual hace indispensable y fundamental la coordinación.

2.2. LAS POLITICAS URBANAS DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN MÉXICO 1980- 1990.

En la década de los ochenta, se determinó como una acción estratégica, para lograr el impulso del desarrollo regional y de ciudades el fomento a los corredores económicos regionales. Con este propósito se buscó el aprovechamiento de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, a los que para lograr un enfoque integral, se les han ido incorporando mejoras en la infraestructura de comunicaciones y servicios, que permitan la integración de las ciudades en los mercados regionales.

Esta política se encaminó a la creación y consolidación de centros industriales que fomentaran la vocación productiva de cada región. De igual manera cabe destacar el impulso que se le brindó a las industrias maquiladoras, en aquellas ciudades y entidades federativas del país, que ofrecen mayores ventajas para realizar sus actividades, buscando además evitar la tendencia concentradora de esta actividad en las zonas fronterizas y disminuir el fenómeno migratorio.

En materia normativa se concluyó un proyecto en el que se definen las zonas geográficas en las que habrá de promoverse el desarrollo urbano regional y la desconcentración industrial, con respeto total al entorno ecológico.

"La integración, fomento y consolidación de corredores turísticos, han permitido conformar un soporte viable de fortalecimiento de sistemas urbanos regionales, con la creación de empleos, mejoras en el equipamiento urbano y como polos de atracción de migrantes; convirtiéndose así en un factor esencial para el desarrollo regional y de redistribución territorial tanto demográfico como económico." ⁴⁷

Otro elemento importante que debe considerarse en los planes municipales, es la modernización de la infraestructura en los centros turísticos, ya que estos pueden de manera directa promover al municipio, con la participación de los sectores públicos y privados, la creación de empleos, e involucrar a las localidades y a los prestadores de servicios de la región. Dentro de este rubro se puede mencionar como los ejemplos:

"La consecución de estos objetivos, se plasmaron esencialmente en la integración de corredores y centros turísticos, destacando los de Ixtapa - Zihuatanejo - Acapulco, Cancun - Tulúm y los de la frontera norte Tijuana - Ensenada y Cabo San Lucas - San José del Cabo. Otra modalidad de éstos, han sido el desarrollo de cinco proyectos integrales en diversas regiones del país y los mega proyectos turísticos en trece Estados de la República." ⁴⁸

Con las acciones de la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura y la coordinación de esfuerzos entre las diferentes instancias públicas, para ordenar de manera selectiva las inversiones, en los sistemas urbanos de las ciudades alternativas de la región centro del país, los del Golfo, Occidente y Pacífico Sur y de la Frontera Norte; se promovió el fortalecimiento de los corredores de desarrollo económico y agroindustriales y el equipamiento de la red nacional de centros de población prioritarios.

⁴⁷ *ibid.*" Federalismo y Municipio" p.121

⁴⁸ *ibid.* p. 122

" De entre los corredores económicos constituidos, destacan los de Tampico - San Luis Potosí - Guadalajara - Manzanillo, Torreón - Saltillo - Monterrey - Reynosa y los agroindustriales de Morelos - Tierra Caliente y Michoacán y colindantes con el Estado de México." ⁴⁹

En resumen se pretende una reorientación del gasto público destinado al desarrollo regional, que le imprima un sentido social; la participación en la definición, ejecución, evaluación y asignación de recursos por parte de los gobiernos Estatales y Municipales tiene como propósito la transformación de la estructura de los asentamientos humanos en conjunto con la desconcentración económica y reordenamiento territorial, y como elemento esencial el fortalecimiento a la capacidad municipal.

Estos programas regionales, atienden ámbitos territoriales con problemas y características comunes y pueden abarcar una o más entidades federativas. Así tenemos que se han constituido 14 programas de desarrollo regional: ⁵⁰

- 1) Nueva Laguna, que atiende 16 municipios de los Estados de Durango y Coahuila.
- 2) Istmo de Tehuantepec, conformado por 64 municipios, de los Estados de Oaxaca y Veracruz.
- 3) Costa de Oaxaca con 49 municipio.
- 4) Oriente de Michoacán, cubriendo 16 municipios.
- 5) Tierra Caliente de Guerrero, abarcando 9 municipios.
- 6) Sur del Estado de México, que cubre tres municipios.
- 7) Centro y Carbonífera de Coahuila, corresponden 18 municipios.
- 8) Costa de Michoacán, atendiendo 7 municipios.

⁴⁹ *ibid.* p. 122

⁵⁰ *op. cit.* pp. 124- 125

- 9) Meseta Purépecha de Michoacán, con tres municipios.
- 10) Sierra Norte de Puebla, conformada por 63 municipios.
- 11) Costa de Chiapas, con 27 municipios.
- 12) Tierra Caliente de Michoacán, que atiende 10 municipios.
- 13) Zona Henequenera de Yucatán.
- 14) Huasteca Potosina, conformada por 18 municipios.

Con esta perspectiva de los proyectos de desarrollo urbano en el país, se puede percibir que aun se encuentran muchas ciudades y comunidades marginadas, aisladas y olvidadas de estos programas que pretender ser la base de los polos de desarrollo, que fomenten la economía y el bienestar social de su población.

En lo que concierne al tema de la investigación, no se encuentran programas regionales que contemplen a los municipios de la zona sur -oriente del Estado de México, en dónde se encuentra una gran concentración de población que debe considerarse un factor de mano de trabajo, recursos naturales como por ejemplo el parque Izta - Popo, actualmente olvidado, áreas de terreno disponibles para la instalación de industrias, el lugar estratégico al encontrarse con dos de los principales centros de población del país, que son la Ciudad de México y la de Puebla, entre otros elementos a considerarse en un proyecto a nivel regional que integre el total de la región.

2.2.1. GÉNESIS DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO URBANO.

Como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había adquirido en el país, y con el propósito de dar continuidad y congruencia a las múltiples acciones emprendidas en los distintos ámbitos de gobierno para conducir los fenómenos relacionados con el desarrollo urbano, surge, en el año de 1976, la institucionalización de la planeación urbana en México, con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), instrumento publicado previamente a la conferencia Hábitat celebrada en Vancouver en el año de 1994.

En ese año México contó con una estructura jurídica, para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, pero además vale la pena considerar un breve repaso de los antecedentes del desarrollo urbano en nuestro país agrupados en cuatro etapas:⁵¹

1. Las acciones pioneras (1915-1940): etapa dónde se realizaron incipientes ejercicios de planeación, fundamentalmente de tipo económico a través de lo que fue el Consejo Económico Nacional (1928), la primera Ley sobre Planeación General de la República (1930) y el primer Plan Sexenal (1934- 1940), entre otros.
2. Las políticas de impacto territorial aislado y proyectos de alcance sectorial y regional (1940- 1970): periodo en que se efectuaron ejercicios más formales de planeación económica y territorial como los formulados por la Comisión Federal de Planeación

⁵¹ *op. cit.* "Planeación Estratégica en Ciudades: un Modelo Emergente para el estado de México" pp. 110- 111

Económica (1942) Plan de acción inmediata 1962- 1964 y el primer Plan de Desarrollo Económico y social 1966- 1970, entre otros.

3. Políticas urbano- regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970- 1976).
4. Planeación urbano- regional institucionalizada (1977- 1988): finalmente, la planeación se consolidó al sustentarse constitucionalmente, pasando a ser una tarea formal de la administración pública y una corriente teórica del pensamiento de los más diversos sectores. De hecho, el gran interés por los asentamientos humanos dio lugar a la promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, el cual institucionalizó la acción del Estado en materia de organización del territorio.

Siendo lo anterior parte del proceso paulatino de la planeación en nuestro país, no fue sino hasta el año de 1978, cuando se aprueba el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, instrumento que tenía como objetivo primordial, el coordinar todas las actividades relacionadas con los asentamientos humanos.

Y a partir de 1982, el Gobierno de México integró a sus programas de la administración pública, la planeación sustentada en términos constitucionales y se instauró el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

El objetivo del (SNPD), fue constituirse como el instrumento, mediante el cual el Estado y la sociedad civil, definieran el rumbo y la aplicación de las políticas económicas y sociales de un proyecto nacional.

El antecedente con respecto a los convenios de coordinación, se ubica en 1942, en el decreto presidencial que instituyó los consejos Mixtos de Economía Regional, pero es

hasta la década de los setenta cuando se avanza en la conformación de las bases para iniciar la vinculación de la planeación estatal con la nacional y reforzar la planeación regional.

En este periodo cuando se establecieron los mecanismos que posibilitarían la coordinación sistemática y permanente de los tres órdenes de gobierno en torno al desarrollo regional. De esta manera se constituyeron los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) y el diseño e instrumentación de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC).

Los COPRODES tenían facultades para elaborar planes y programas, coordinar los trabajos de las dependencias federales en los Estados y promover el desarrollo económico y social.

En 1976, al expedirse la ley de asentamientos humanos, se previó la expedición de leyes estatales de desarrollo urbano y la elaboración y ejecución de planes estatales y municipales, que debían estar interrelacionados y ser congruentes con el plan nacional correspondiente.

En 1977, se realizaron reformas a la estructura y funcionamiento de los COPRODES, transformándolos en organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación estatal sobre la situación socioeconómica de la entidad.

Posteriormente, en 1981, ante la necesidad de ajustar la base jurídica de los COPRODES, y de adecuar su estructura y funciones para consolidar la vertiente regional de planificación, se decretó su transformación a Comités de los Estados de Planeación

para el Desarrollo (COPLADES) estableciéndose que las dependencias y entidades de la administración pública federal participarían en él a través de sus órganos regionales.

Un año después en 1982, se reforzó la COPLADES, como la instancia única para compatibilizar, a nivel local, las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en todas las etapas del proceso de planificación, y para impulsar la participación de la sociedad.

En congruencia con lo anterior, estos convenios giran alrededor del establecimiento de compromisos sobre los siguientes aspectos:

La transferencia de recursos financieros y técnicos de la federación a los estados, para la ejecución directa de obras y servicios públicos.

El otorgamiento a los gobiernos estatales de asesoría técnica por parte de las entidades del sector público federal, así como la coordinación de programas específicos de desarrollo y la mejora de la organización y eficacia de sus funciones públicas en materia de administración de justicia, local y municipal, de igual manera el sistema administrativo y fiscal de los municipios.

La operación del Convenio Único de Coordinación (CUC), se inició con la coordinación de 14 programas de inversión descentralizados a los gobiernos entre los que destacaban los referentes a agua potable y alcantarillado, obras municipales, mejoramiento y construcción de viviendas, instalaciones deportivas y casas de la cultura, caminos y carreteras, construcción y reparación de planteles escolares y casas de salud entre otros, a través de los cuales se buscaba transferir recursos financieros y asesoría técnica de la federación a los gobiernos de las entidades federativas. Cabe citar que, " en sus inicios, el Convenio era sobre todo un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterio y normas de

operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales. Paulatinamente, fue definiéndose un perfil propio para las inversiones, que por naturaleza no correspondían a los tradicionales esquemas sectoriales del gobierno federal, con características y normas de operación específicos y con mayor corresponsabilidad en la programación y ejecución de las obras".⁵²

La vía de coordinación de nuestro federalismo cooperativo fue modificada sustancialmente en 1983. La reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales y la expedición de la Ley de planeación, conformaron un nuevo marco jurídico y administrativo para la coordinación de acciones entre las esferas de gobierno, lo que llevo consigo a la transformación del Convenio Único de Coordinación, que a partir de ese año se denominó Convenio Único de Desarrollo, y como consecuencia se simplificaron los programas de desarrollo y promovieron la creación de los, COPLADEM, Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, los cuales tienen un sentido de carácter más social.

Desde la perspectiva de la organización de la administración pública federal, las funciones relacionadas con la coordinación de la planeación y el desarrollo regional también tuvieron modificaciones importantes. Primero con la fisión, en febrero de 1992, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y posteriormente en mayo de ese mismo año con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social. Esta ultima reforma tuvo como propósito integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social, sumando las relativas a la planeación del desarrollo regional.

⁵² ORTEGA, Lomelín Roberto, " *Federalismo y Municipio*." Ed. FCE. México, 1994. p. 103.

Los programas de Solidaridad y Desarrollo regional son la modalidad pragmática básica de las inversiones coordinadas, materia del convenio, al que le corresponde un ramo específico del presupuesto de egresos de la federación. De esta manera los ejecutivos

federal y estatal se comprometen, con la participación de los municipios, a promover y apoyar la colaboración organizada de la comunidad a través de los comités de solidaridad, para que actúen como copartícipes y corresponsables de las obras que se realicen en cada entidad.

Los esfuerzos presupuestales del gobierno federal para combatir la pobreza y las desigualdades regionales, se suman las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y beneficiarios de las obras.

Cabe mencionar que todos los estados cuentan ya con una ley de planeación, que regula sus procesos de planeación del desarrollo, y la coordinación y participación tanto del nivel municipal como de los diferentes sectores en cada entidad. De esta forma, surge el compromiso que el gobierno federal y los estados asumen, de manera coordinada, para fortalecer los sistemas estatales y municipales de planeación, los propios estados ahora por mandato legal ejercen estas responsabilidades, lo cual contribuye a ir perfeccionando el Sistema Nacional de Planeación dentro del pacto federal, lo que se traduce en la creciente operación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, la integración de planes estatales y municipales y el fortalecimiento de los COPLADEM.

2.2.2. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL PROGRAMA DE LAS CIEN CIUDADES.

El eje fundamental de la reforma urbana, fue diseñado y puesto en marcha en 1993, el programa de 100 ciudades con el objeto de propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, conforme a las potencialidades de las distintas ciudades y regiones de nuestro país.

Este programa buscaba fomentar el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano, bajo el equilibrio sustentable, del medio ambiente que rodea a los centros de población.

Lo anterior, tiene el antecedente en tres importantes factores que impulsaron este programa, primero, " La planeación urbana en México a partir de 1992 adquiere un carácter renovado, el cual favorece el planteamiento y fortalecimiento de la política de desarrollo urbano.{...} la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, instancia que tiene como objeto, institucionalizar y promover la política social del Estado, dentro de la cual se ubica la política urbana.

Segundo lugar, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) promulgada en 1993, como la Ley de 1976, significó un hito y un avance indudable en este campo y, en

tercer lugar, la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá..."

53

El Gobierno Federal, hoy en día reconoce que el mundo de la globalización tiene un impacto en la economía del país, así como en el territorio. Las ciudades cumplen un nuevo papel y compiten entre ellas, por lo que se requiere fortalecer las actividades reguladoras del Estado en el territorio bajo el criterio de equidad entre ciudades y regiones, entre grupos sociales y en el ámbito rural y urbano.

El resultado de estos programas estratégicos de consolidación de las Zonas Metropolitanas, de ordenamiento territorial y Promoción de Desarrollo Urbano, el Impulso de la Participación Social en el Desarrollo Urbano, la Política Urbana vigente de continuidad al programa de cien ciudades, han fomentado las condiciones que permitan el desarrollo integral de la población, a través de un conjunto de cien ciudades que sean el motor económico de la región, para incrementar los polos de desarrollo y mejore las condiciones de vida a un menor costo social.

De todo esto se debe considerar, la importancia del fortalecimiento de la figura municipal como un órgano de gobierno autónomo, que impulse y regule el desarrollo social y económico de una región.

Durante la administración 1988- 1994," del presidente Carlos Salinas de Gortari, la planeación regional y el Convenio Único Desarrollo se han modificado en sus contenidos y alcances, ello se ha debido, fundamentalmente, a la vinculación que ha tenido la planeación regional con la política y los programas de desarrollo social y a la prioridad que les ha otorgado el gobierno de la República en su expresión regional. Específicamente ha sido de

⁵³ *op. cit.* pp 114- 115

particular relevancia la puesta en marcha y la evolución del Programa Nacional de Solidaridad." ⁵⁴

Todos estos procesos, han servido para acrecentar, la coordinación de los gobiernos federal y de los estados, con el objetivo de fortalecer la planeación regional, conducir el proceso de descentralización, impulsar el desarrollo y la autonomía municipal, fomentando la participación de los sectores social y privado.

Así de esta forma, la figura del municipio, se ha encargado de participar, en el rumbo de las planeación regional, con miras hacia el futuro. El movimiento Municipalista, se ha manifestado en congresos, conferencias, dependencias especializadas en la materia, reuniones, publicaciones y libros registrados en los más diversos lugares del mundo, ya que al considerarse como una problemática global los gobiernos de los países han tomado su papel, en la solución.

Así han determinado que la población, con la explosión demográfica, marcará sustancialmente uno de los factores que determinen las características del municipio del futuro.

Se estimaba, que en " el año 2000, la población mundial será, de 6 mil millones de seres humanos, exactamente el doble de lo que era en los años setenta. De esta población mundial, la de los países más desarrollados, bajará de un 30 por ciento en 1970 a un 22 por ciento en el año 2000. El país más poblado del mundo seguirá siendo China. En el año 2000

⁵⁴ *op. cit.* " Federalismo y Municipio". p 106.

tendrá 1,480 millones de habitantes. El segundo lugar se será para la India, con 1,059 millones de habitantes." ⁵⁵

Este crecimiento demográfico, indica la necesidad de planear estratégicamente el surgimiento de las nuevas ciudades, dando las condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios que se requieren ya que se estima que "más de 3,500 millones de personas necesitarán habitación. En el año 1976 había 300 ciudades en el mundo, de un millón de habitantes. En el año 2000 se necesitarán crear 3,500 ciudades de un millón de residentes. En el año 2000, se iniciará el siglo de la Megalópolis, entendiendo como tal a las aglomeraciones de más de 10 millones de habitantes. Actualmente hay Megalópolis tan grandes como Tokio, Shanghai, Pekín, etc. que suman cada una de ellas más de 10 millones de habitantes." ⁵⁶

Estos pronósticos hoy en día, han sido rebasados al igual que los planes de urbanización, en la actualidad se requiere de la creación nuevos centros urbanos dotados de la infraestructura capaz de satisfacer las demandas de sus habitantes, estas expectativas de crecimiento han demostrado la necesidad de planificar el desarrollo integral de las ciudades a corto, mediano y largo plazo.

Al respecto se habían realizado prospecciones en cuanto a este fenómeno. "Según un estudio de la CEPAL, en el año 2000 será el de la aparición masiva de Megalópolis, entre los 50 mayores centros urbanos del mundo, figurarán: en primer lugar la Ciudad de México, con 31 millones de habitantes; en segundo lugar Tokio, con 28 millones

⁵⁵ OCHOA, Campos Moises, "*El Municipio su Evolución Institucional*", Ed. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, Méx. 1981, p.256.

⁵⁶ *ibid.* p. 256

y en tercer lugar Sao Paulo, con 26 millones de habitantes. Otras megalópolis serán Shanghai y Pekín con más de 20 millones de habitantes cada una. El sexto lugar mundial, corresponderá a Río de Janeiro, con 19 millones y el noveno a Buenos Aires con, con 13 millones de habitantes. En total, América Latina, tendrá en el 2000, nueve de las mayores concentraciones urbanas del mundo, con la ciudad de México a la cabeza del planeta." ⁵⁷

El problema más grave, que afrontan estas ciudades, es el económico. El Estado contemporáneo se ha caracterizado por una creciente estatización de la vida y de la economía así como de la hacienda pública, esta crisis económica se acentuado y ha provocado la bancarrota en sus finanzas públicas, de ciudades tan importante como la Nueva York y varias ciudades Italianas.

"Las Megalópolis se caracterizan por su índole cosmopolita, por la despersonalización de los contactos humanos y por la alta especialización de las funciones urbanas. El estilo de vida de esta ciudades, será completamente cosmopolita y en ellas se concentrara el 70 por ciento de la producción industrial de sus respectivos países, brindando, además, las mayores posibilidades de recursos humanos, de ahorro, de inversión de capitales y de cultura y trabajo para sus habitantes. Por ello lo que se requiere, es saber aprovechar la alta potencialidad productiva y cultural de la grandes urbes, planear su desarrollo y prever sus futuros problemas. Se necesita sacar las mayores ventajas al crecimiento urbano con programas optimistas que demuestren que las cifras no nos imponen terror." ⁵⁸

En lo que corresponde a México, no se escapa de este fenómeno poblacional, el cual se refleja en sus mayores centros poblacionales, que son Guadalajara, Monterrey, Puebla y en

⁵⁷ *ibid.* p. 256

⁵⁸ *op. cit.* p. 257

primer lugar la capital del país considerada como una de las más grandes metrópoli del mundo.

"Este fenómeno no es nuevo, pues apareció desde 1940, ya que de entonces a la fecha, el crecimiento del número de ciudades en México ha sido espectacular. En 1970 aparecieron 123 nuevas ciudades, además de las 55 que ya existían en 1940{...} En cuanto a la ciudad de México, su acelerado crecimiento es a razón de una persona cada 30 segundos. Dicho en otras palabras, el crecimiento de la ciudad, en la última década, ha sido del 6 por ciento, aunque hay zonas marginadas, en las llamadas ciudades perdidas, donde el aumento llega a ser del 20 por ciento anual. Pero esto no es todo, ya que la inmigración que se calcula en unas 300,000 personas al año, es tan fuerte que algunas veces supera el crecimiento natural de la población capitalina."⁵⁹

Como consecuencia de este crecimiento los problemas se multiplicarán, los servicios públicos serán muy costosos, el suministro de agua potable, los niveles de contaminación, la demanda de transporte, energía eléctrica, vivienda, el problema de los desechos y basura.

En este fenómeno económico y social, se ha ido manifestando en el interés de las instituciones del Gobierno Mexicano, al crearse espacios y áreas de investigación de esta problemática, como por ejemplo: existe el Instituto de Desarrollo Municipal, fundado el 11 de abril de 1975, y desarrolla importantes planes y programas en todos los municipios del país, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, realiza importantes estudios municipales, y tiene su sede en la ciudad de México. Desde 1955 funciona el Instituto Nacional de Administración Pública, el realiza un amplio programa de estudios sobre la administración municipal; en la ciudad de Toluca funciona, el Instituto de Desarrollo Urbano y

⁵⁹ *op. cit.* p. 257

Regional y el 27 de febrero de 1981, el consejo de administración de BANOBRAS, creó el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, para atender las de crédito y financiamiento en obras y servicios públicos, de los Municipios de la República Mexicana.

Aun así estas dependencias e instituciones no son suficientes, ya que los problemas son mayúsculos, aquí cabría la importancia de darle fortalecimiento al municipio como la instancia política, administrativa y económica, de dónde se buscara que surja la definición de acciones como órgano partícipe y ejecutor del gasto para el desarrollo del sistema regional y de ciudades.

Este sistema de ciudades debe sustentarse en políticas desarrollo regional. " La ampliación de bases para el desarrollo regional se define a través de la consecución de una estrategia de desconcentración económica, de la descentralización de la decisiones y de una amplia concertación de todos los sectores sociales y de los tres niveles de gobierno, para revertir la tendencia histórica centralizadora, abatir desigualdades económicas y de concentración urbana, y alentar la participación social en un desarrollo regional y urbano en concordancia con las políticas sectoriales y de fomento y modernización económica".⁶⁰

Esta política de reordenamiento territorial y desconcentración económica busca encauzar la actividad económica hacia aquellos centros que de acuerdo con su disponibilidad de recursos ofrecen un potencial de crecimiento.

"El Sistema Urbano Nacional (SUN) se refiere a la organización del espacio nacional, partiendo de la definición e interrelación de las principales zonas urbanas con

⁶⁰ *op. cit.* p 114

su área de influencia regional, y al gama de localidades urbanas de diferente nivel jerárquico que constituyen los sistemas de enlace que representan un factor básico en la implementación de la política nacional para el desarrollo de los asentamientos humanos."⁶¹

El Sistema Urbano Nacional se configura a la partir de la jerarquización de las ciudades, considerando variables del tipo demográfico, económico, de dotación de infraestructura y servicios, condiciones que definen su importancia y lugar en el sistema de ciudades.

Las ciudades más importantes funcionan como nodos estructurales de la región, en los que se define el radio de influencia, según su dinámica y flujos funcionales.

En este sentido, las políticas de desarrollo urbano, se han orientado a resolver los problemas derivados de la alta concentración poblacional en las grandes metrópolis, lo que obliga a darle una atención preferente a estas ciudades y así elevar los niveles de bienestar social con menos costos y fomentar el desarrollo autosostenido en estas grandes ciudades.

⁶¹ Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y ordenación del territorio 2001- 2006, 1ª Edición,2001.

2.2.3. LAS ESTRATEGIAS APLICADAS A LOS ORDENAMIENTOS URBANOS.

Las estrategias e instrumentos que se han aplicado en los últimos años en materia de planeación y ordenamiento urbano, han dado la pauta a estos programas los cuales impulsaron en cierta medida la solución de esta problemática social.

Los criterios demográficos y de desarrollo a que se acude en la búsqueda de acciones para el desarrollo regional y urbano son:⁶²

- 1) De control para las zonas metropolitanas y de alta densidad demográfica, en las que se busca desalentar el crecimiento por los altos costos sociales que implica.
- 2) De consolidación para aquellos centros urbanos cuya expansión se debe limitar mediante la ordenación selectiva de actividades industriales y el fomento al comercio y los servicios que puedan atender sus propias demandas.
- 3) De impulso para aquellas localidades, particularmente ciudades medias, que por su infraestructura y áreas de crecimiento generen condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes, en un entorno ecológico definido y estrictamente controlado.
- 4) De integración urbano- rural para aquellos centros de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios, infraestructura y desarrollo de sus economías regionales.
- 5) La modernización en el medio rural con el fin de contener los flujos migratorios hacia los centros urbanos, causa primordial de fenómeno de concentración.

⁶² *ibid.* p. 115

En este sentido la política de desarrollo urbano se ha orientado primordialmente a enfrentar los problemas derivados de la excesiva concentración de la población en los cuatro grandes centros metropolitanos del país: ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

Con este fin se buscó consolidar el Sistema Urbano Nacional, que permita controlar el crecimiento de las grandes ciudades e impulsar el desarrollo de las ciudades medias como centros alternativos, planificando su acelerado crecimiento suministrando los servicios y la infraestructura necesaria, para que estas ciudades medias y pequeñas hagan posible la sustitución de los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional.

La atención a estos centros urbanos ha permitido incrementar los niveles de bienestar social con menos costos.

Mediante la coordinación intersectorial y la concertación con organismos privados y sociales, y con el propósito de mejorar el aprovechamiento de la infraestructura y aprovechamiento y equipamiento urbanos.

El impulso a las ciudades medias se ha consolidado a través de la construcción obras de infraestructura y dotación de servicios urbanos, a aquéllas con mayor potencial de desarrollo, procurando que la inversión pública tenga un efecto multiplicador sobre la actividad económica de los sistemas urbanos regionales. Como muestra se ha puesto especial énfasis en las ciudades de la frontera norte, ya que se han manifestado un crecimiento acelerado de su población en comparación con otras regiones y ciudades del país.

Mediante el programa "Cien Ciudades", se pretende incrementar el nivel de vida de los 20.5 millones de personas que las habitan. Con el factor prioritario, de integrar a todas las dependencias de gobierno, mediante la ejecución de programas de regulación del uso del suelo y administración urbana, suelo y reservas territoriales, vialidad y transporte, aspectos ambientales y renovación urbana de los centros de las ciudades, con el propósito de detener la migración hacia las grandes zonas metropolitanas. En cuanto a la regularización del uso del suelo y la administración urbana se a fomentado la adecuación de la legislación urbana a nivel local, la modernización de los servicios públicos en la ciudad y la definición de programas de ordenamiento de los centros de población.

" Las acciones emprendas y la reasignación presupuestal para el apoyo a estas ciudades han permitido elevar las coberturas de atención de las ciudades medias, con lo que se logró cubrir 82% de las necesidades de agua potable, 67% de alcantarillado, 94% de electrificación y 66% de transporte urbano. A nivel nacional, para el caso de agua potable, se alcanzó 85%, en tanto que en alcantarillado se cubrió 70%; las coberturas de alumbrado público, recolección de basura y transporte urbano, alcanzan los niveles de 65, 70 y 58%, respectivamente." ⁶³

La infraestructura carretera como un elemento que de impulso a la integración regional y el crecimiento del potencial económico del país, se otorgó especial atención a este rubro. La modernización de la infraestructura de comunicaciones y transportes, en

⁶³ *ibid.* p. 117

especial de la red carretera nacional, es indispensable para alcanzar un crecimiento sostenido y apoyar las políticas de integración y desarrollo regional, promoción del empleo y fomento a la industria y al turismo.

En esta materia y ante la apremiante necesidad de modernización de la infraestructura carretera, se promovió la construcción de la obra pública con la participación privada, mediante la figura de la concesión, con apego a lo dispuesto en la Ley de Vías Generales de Comunicación, dándose prioridad a la terminación de obras en proceso y a la construcción de enlaces transversales de la red troncal de carreteras.

3. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL.

3.1. CONTEXTO DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS EN NEZAHUALCÓYOTL.

La colonización de las tierras que dejara la desecación del Lago de Texcoco, requirió la conjugación de muchos esfuerzos. Esfuerzos que solamente podían ser desplegados por la necesidad y el deseo de superación de los grupos de provincianos, que abandonaron sus lugares de origen en busca de oportunidades y estos fueron quienes impulsaron la consolidación y construcción del municipio de Nezahualcóyotl.

"El Municipio de Nezahualcóyotl fue creado el 23 de abril de 1963 en terrenos pertenecientes a los municipios de Ecatepec y Chimalhuacán e inició sus actividades independientes hasta el 1º de enero de 1967; según reportes sobre el poblamiento de Nezahualcóyotl, para 1945 el número de habitantes era muy reducido y se asentaban en torno al antiguo pueblo de San Juan Pantitlán y a raíz del decreto que prohibía nuevos decretos en el Distrito Federal, se inició el desplazamiento de quienes habrían de ser los nuevos pobladores de Nezahualcóyotl, gente de escasos recursos, cuya solvencia económica solo alcanzó a cubrir la compra de lotes en pseudo fraccionamientos sin los más elementales servicios urbanos básicos."⁶⁴

La oferta legal o ilegal, de lotes que podían ser ocupados inmediatamente por un costo relativamente bajo resultó en la única solución para muchas familias residentes en el Distrito Federal, quienes no eran propietarias de los inmuebles que ocupaban, por lo que

⁶⁴ Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Agosto del 2004, Gaceta del Gobierno. p. 30

se dio inicio a la venta de lotes en fraccionamientos ilegales mediante inmobiliarias del sector privado, terrenos que tenían sus orígenes en la propiedad comunal y ejidal, y que para ese momento fue la opción más accesible para esa población.

"El Municipio de Nezahualcóyotl se localiza en la porción oriental del Estado de México y colinda con el municipio de Ecatepec al norte; al noroeste con la delegación Gustavo A. Madero; al noreste con el municipio de Texcoco; al sur con las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa, en el Distrito Federal; al este con los municipios de la Paz y Chimalhuacán y con las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza al oeste {...} El territorio municipal cuenta con una superficie de 6,344.00 hectáreas, siendo su cabecera municipal Ciudad Nezahualcóyotl. {...} El municipio presenta dos tipos de clima: a) semiseco templado, con lluvias en verano, con verano cálido presente en el 99.65% de la superficie municipal; b) templado subhúmedo con lluvias en verano, de menor humedad, corresponde al 0.35% de la superficie municipal." ⁶⁵

Nezahualcóyotl, no cuenta con desniveles o prominencias significativas, su suelo por lo general se compone de arcillas con un alto porcentaje de salinidad y humedad.

Su hidrografía se compone de tres importantes ríos: el Churubusco, el de la Compañía y el de los Remedios.

"Su población, de acuerdo al último Censo General de Población y Vivienda, efectuado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año de

⁶⁵ *ibid.* pp. 11- 14

1990, es de 1 millón 225 mil 115 habitantes, de los cuales 595 mil 585 son hombres y 630 mil 387 son mujeres. Cabe destacar el alto índice poblacional de jóvenes dentro del municipio, ya que de un rango de entre los 15 a 29 años se localiza la densidad poblacional más significativa, con un total de 363 mil 502 habitantes (población total de entre 15 a 19 años: 114,028; población total de entre 20-24 años: 123,372 y población total de entre 25-29 años: 126,102)." ⁶⁶

Por lo que respecta a la fauna, esta es prácticamente doméstica y está integrada por perros, gatos, cerdos, aves de ornato y de corral; adicionalmente se cuenta con un zoológico dentro del parque del pueblo, donde se pueden encontrar : leones, panteras, osos, monos, coyotes y otras especies.

La flora debido a el suelo salitroso, se compone de árboles como el pino, el eucalipto, el pirúl y algunas especies que han demostrado resistencia a la salinidad de la tierra.

Si bien el municipio de Nezahualcóyotl se ubica en lo que fuera el lago de Texcoco - que se situó a su vez en la Cuenca de México- este proceso para establecer el territorio como tal tiene sus orígenes históricos cuando, el entonces Presidente de la República Mexicana, Licenciado Benito Juárez, el 14 de octubre de 1842 dictaminó que los terrenos de Xochiaca y Pantitlán fueran entregados al municipio de Chimalhuacán, la titulación fue bajo el régimen de propiedad comunal y de común repartimiento.

Por otra parte, la desecación del lago de Texcoco era una necesidad imperiosa, entonces fue que se inició en el año de 1866 la construcción del Gran Canal de Desagüe y

⁶⁶ Censo General de Población y vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Año 1990

del Túnel de Tequisquiac, cuyo fin fue el de acelerar el proceso de desecación dando salida a las aguas del drenaje de la Ciudad de México y a las del lago de Texcoco.

Como mencionó Emilio Alvarado Guevara en su libro “¡A Brazo Partido!”, "el desalojo constante de las aguas saladas del Lago de Texcoco trajo consigo el problema de las denominadas “tolvaneras saladas”, las cuales además de representar un daño al medio, fueron la pauta para que intervinieran las autoridades y con ello dar inició a toda una serie de decretos, acuerdos y anulaciones por la posesión del territorio." ⁶⁷

En 1894 y de acuerdo a los ordenamientos en los artículos 1 y 44 de la Ley Especial de Tierras, se señaló la toma de posesión de 22 mil hectáreas por parte del Gobierno Federal. Para el 7 de mayo de 1912, Francisco I. Madero, como Presidente Constitucional, decretó como de utilidad pública las obras de bonificación de las tierras del Lago de Texcoco, fijándose la curva del Nivel 7.10 metros como límite del lago. En tanto los pobladores de Chimalhuacán exigían a las autoridades agrarias la restitución de sus tierras despojadas.

Por otro lado, los propietarios o particulares consideraban como letra muerta los ordenamientos presidenciales para bonificar las tierras, y fue hasta el 23 de mayo de 1932, bajo el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, que se decretó que las obras generales de bonificación del Lago de Texcoco, fueron efectuadas tanto por la Federación como por los propietarios.

Sin embargo, los conflictos políticos y anomalías que se presentaban continuamente en el proceso de enajenación de dicho territorio, conducen a que el Presidente Abelardo L.

⁶⁷ *op. cit.* p.39

Rodríguez, a través del decreto del 16 de febrero de 1934, suspendiera la enajenación de los terrenos nacionales en el Lago de Texcoco.

Aunado a las motivaciones políticas en la década de los '40 se dio un movimiento social migratorio hacía la Ciudad de México, la gente de provincia emigró en búsqueda de alternativas que les permitieran mejores condiciones de vida.

La Ciudad de México de esos años, estaba ávida de mano de obra barata que contribuyera al progreso y desarrollo de las fábricas establecidas y de las nuevas, integrándose sin mayor premura a todos aquellos oficios y servicios que se mantenían en la metrópoli. Pero la capacidad del nivel de vivienda no era la idónea para hospedar a los emigrantes, los gastos se incrementaban y los recursos se tornaban mínimos para sostener a sus familias, lo cual conllevó a considerar otras expectativas de subsistencia.

Para el año de 1945 la búsqueda de nuevos territorios en donde recomenzar a vivir encontró cabida en aquellos primeros colonos del lago de Texcoco, “exceptuando a las familias que moraban en el barrio de San Juan Pantitlán, el origen de las colonias del Vaso de Texcoco se remonta a los años de 1945 a 1947, cuando a raíz de un Decreto expedido por el Presidente Manuel Avila Camacho, y en el que se consideraba como de utilidad pública a la instalación <de colonias proletarias>, en el área del Distrito Federal, un grupo de familias precedidas por Francisco Sánchez Camacho, líder de la <Unión Proletaria de Colonos del Estado de México>, invadió los terrenos que aun a la fecha conservan el nombre de Colonia México {...} en el Estado de México no existía ningún interés por formar las

<colonias proletarias>; y que, por el contrario, había en la entidad una reglamentación firme al respecto contenida en la Ley de Fraccionamientos.”⁶⁸

Los continuos problemas legales no se detuvieron a nivel colonos, propietarios, gobierno, sino que existía además el conflicto interno por la independencia del Vaso y Lago de Texcoco del municipio de Chimalhuacán.

Al respecto fueron los mismos comuneros del municipio de Chimalhuacán los que vendieron a diversos fraccionadores los terrenos desecados del Vaso de Texcoco, los cuales rápidamente promovieron su venta entre las colonias populares aledañas al Distrito Federal, los pagos inclusive eran semanales. Lo anterior incrementó el arribo de residentes, así como la formación de nuevas colonias, de tal forma que para 1952 ya existían El Agua Azul, Atlacomulco, Nezahualcóyotl, José Vicente Villada, El Porvenir, Maravillas, El Sol, Juárez Pantitlán, México, Tamaulipas, Evolución, Estado de México y Romero.

Se incrementaron los reclamos de los habitantes a los fraccionadores debido al incumplimiento en materia de servicios como el agua potable, luz eléctrica, drenaje y escuelas. Los pocos servicios eran pagados por los propios colonos, quienes se organizaron y formaron la Federación de Colonos del Ex Lago de Texcoco (fundada a principios de los '50) con el objeto de dar mayor fuerza a sus demandas.

Esta organización el abril de 1960 solicitó al Doctor Gustavo Baz Prada, gobernador en turno del Estado de México, la emancipación de las colonias del ex Vaso de Texcoco,

⁶⁸ ALVARADO, Guevara Emilio. "*¡A Brazo partido! Historia de Ciudad Nezahualcóyotl!*" Arenas Editores, Año 1991. Nezahualcóyotl, Estado de México. p.p 72,73.

del municipio de Chimalhuacán, ya que sus entonces 80 mil habitantes, por este conducto expresaban su necesidad de autonomía. Apoyando lo anterior se reconoce la participación de otra organización pionera conocida como “Unión de Fuerzas Pro Municipio de las Colonias del Vaso de Texcoco A.C.” y que contó con mayor representatividad al incluir entre sus miembros a un fraccionador, así como a integrantes de los sectores con mayor presencia.

De acuerdo a las investigaciones de Emilio Alvarado, esta organización fue: “... fundada por el ingeniero Jorge Sáenz Knoth como representante de la Asociación General de Colonos A.C.; por Juan Ortiz Montoya, de la Federación de Sociedades de Padres de Familia; de Antonio González Romero, por las Cámaras de Comercio de las Colonias; por Alfonso Romero Erazo, de la Asociación de Fraccionadores del Estado de México; por el profesor Elías López Vázquez de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material de las colonias, por el profesor Silvino Bernal, de la delegación de Maestros; por Guadalupe Chávez de la Unión General de Comerciantes en Pequeño, y los doctores Francisco González Romero y Jesús Sánchez Bañuelos, del Consejo de Cooperadores para Obras de Común Beneficio.”⁶⁹

La aportación anterior es relevante debido a que es precisamente su fundador quien se erigió como primer Presidente Municipal de la naciente Ciudad Nezahualcóyotl, Ing. Jorge Sáenz Knoth.

Tras largas jornadas de encuentros, arreglos y sesiones “... el 20 de febrero de 1963 el gobernador Gustavo Baz Prada, mediante el Oficio 198 del ejecutivo estatal, sometió a

⁶⁹ *op. cit.* p.96

consideración de la XLI Legislatura del Estado la erección del municipio de Nezahualcóyotl, la cual después de un análisis de la zona, acordó expedir el decreto correspondiente y enviarlo para su publicación {...} El 18 de abril, la XLI Legislatura expidió el decreto número 93, siendo publicado el 20 del mismo mes y año, mediante el cual las colonias del Vaso de Texcoco pasaban a ser el municipio 120, cuyo nombre es Nezahualcóyotl, decreto que entró en vigor el primero de enero de 1964.”⁷⁰

Como se señaló con anterioridad la ocupación masiva del municipio de Nezahualcóyotl se inicia en 1945 como resultado de la sobrepoblación del Distrito Federal y la carencia de posibilidades de todos aquellos campesinos que emigraron a esta capital en busca de una vida “mejor”.

La ocupación de los territorios del Vaso de Texcoco se aceleró en 1960 y para 1980 se registró una población de 1 millón 393 mil 797 habitantes y un aumento del 8.74 por ciento anual; para 1985, y de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, existían 1 millón 233 mil 868 habitantes y en 1990, el Censo del INEGI, demostró el descenso innegable, con un resultado de 1 millón 256 mil 115 habitantes y para el ultimo Censo del año 2000 una población de 1 millón 225 mil 972 habitantes, cuya tasa de crecimiento fue de -0.65%. A continuación el cuadro 1 muestra lo expuesto.

⁷⁰ Publicación Municipal con Motivo Del XXXV, Aniversario del Municipio, "*Nezahualcóyotl, Historia De Una Gran Ciudad*" p. 4

CUADRO 1.
EVOLUCION DE LA POBLACION DESDE 1950 A 1995

AÑO	MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL POBLACION – HABITANTES	TASA DE CRECIMIENTO
1950	25,000	-
1960	62,000	9.50
1970	580,436	25.06
1980	1,393,797	9.15
1985	1,955,046	7.0
1990	1,256,115	-0.65
1995	1,233,868	-0.65

Fuente: Centro General de Documentación y CIDNE (Centro de Información y Documentación de Nezahualcóyotl), Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl, p. 13.

En cuanto a las posibles causas del decremento poblacional, instituciones como el CIDNE y el gobierno del estado, a través de organismos colegiados, coinciden en mencionar los siguientes aspectos: “Una de las causas por las que se ha perdido población en los últimos años podría ser la escasez de oportunidades de empleo bien remunerado en la provincia, por lo que la gente sigue llegando al Distrito Federal; sin embargo, el alto costo del suelo y de la vida en él, obliga a esta población a buscar terrenos con costos muy bajos en la periferia, principalmente su zona oriente, situación que repercute en Nezahualcóyotl y que ha obligado a parte de su población a emigrar a municipios vecinos como Chimalhuacán, Chicoloapan y Valle de Chalco {...} Otra posible causa de reducción de la población es la migración intermunicipal, esto se observa debido a que Ciudad Nezahualcóyotl ha experimentado pérdida de población, mientras que otros municipios conurbados la reciben; por otro lado, se encuentran las personas que viven de manera temporal en Nezahualcóyotl,

ya que trabajan fuera del país. Otro factor que coadyuva al fenómeno de disminución es la movilidad que se da con la gente que renta una vivienda por tiempos determinados”.⁷¹

A partir de esta problemática, se consideró un compromiso de desarrollo, crecimiento y evolución con la finalidad de impulsar la actividad socioeconómica del municipio y ofrecer así una mejor calidad de vida para sus habitantes. Los problemas son varios y pueden acrecentarse en esta ciudad; sin embargo, es parte del fenómeno que se vive día con día en las zonas conurbadas en el Distrito Federal. Además cabe mencionar que, “El proceso migratorio ha significado la incorporación de nuevos residentes, pues para 1990 59.46% de los pobladores del municipio habían nacido fuera del Estado de México, y de los mayores de cinco años, una cifra equivalente a 8.90% de los mismos no residían en el Estado en 1985, sin embargo, estas magnitudes no explican del todo el fenómeno de la fuerte caída de la tasa de crecimiento, por lo que es dable inferir que se ha producido una fuerte corriente de emigración intermunicipal en el estado, que ha contribuido también a la disminución de la población {...} En forma paralela, se observa una caída significativa en la natalidad. Tomando los hijos nacidos vivos por segmentos de edad de la madre; las mujeres de 50 a 54 años tuvieron 6.0 hijos, mientras que las de 25 a 29 sólo han tenido 1.7”.⁷²

Se proyecta que la tendencia poblacional para Ciudad Nezahualcóyotl continúa siendo a la baja, estudios realizados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en

⁷¹ Centro General de Documentación y CIDNE, " *Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl*". Año 2000. p. 14

⁷² Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. *Instituto de información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral*. Año 200 p. 299.

colaboración con el Sistema Nacional de Información Municipal presentaron en el año de 1996 y esquematizado en el cuadro 2 así lo constata.

CUADRO 2.
PROYECCIONES DE LA POBLACION TOTAL MUNICIPAL
1996 - 2000 (HABITANTES)

AÑO	POBLACION
1996	1'218,309
1997	1'197,456
1998	1'180,429
1999	1'166,256
2000	1'153,975
2001	1'142,592
2002	1'131,523
2003	1'119,707
2004	1'107,892
2005	1'095,768
2006	1'083,256
2007	1'070,275
2008	1'056,749
2009	1'042,612-
2010	1'027,818

Fuente: Centro General de Documentación y CIDNE (Centro de Información y Documentación de Nezahualcóyotl), Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl, p.14.

Las cifras ofrecidas contrastan con el estigma relacionado con el municipio de Nezahualcóyotl, al considerársele como una ciudad superpoblada, conflictiva, en decadencia, con servicios totalmente insuficientes, en síntesis un territorio problemático.

CUADRO 3
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL
ESTADO DE MEXICO, NEZAHUALCOYOTL Y MUNICIPIOS
COLINDANTES, 1970 - 2000

Municipio / año	1970 - 1980	1980 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2000
Nezahualc6yotl.	8.73%	-0.65%	-0.35%	-0.14%
Ecatepec.	13.74%	4.49%	3.64%	2.14%
Chimalhuac6n.	11.97%	14.63%	11.2 %	3.53%
Texcoco.	4.89%	2.86%	4.28%	3.3 %
La Paz.	11.91%	3.08%	5.78%	3.59%
Promedio Municipios Colindantes.	10.62%	6.26%	6.22%	3.14%
Estado de M6xico	7.03%	2.63%	3.58%	2.24%

FUENTE: Elaboraci6n propia con base en datos de [WWW.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Seg6n estos datos revelan que el crecimiento poblacional de ciudad Nezahualc6yotl, es menor en el periodo 1970- 1980, al de sus municipios colindantes y mayor al del Estado de M6xico. Esta situaci6n es normal si observamos que es en estos a6os se inicia la mayor urbanizaci6n del territorio municipal y una alta cantidad de migrantes del interior del pa6s llegaron a asentarse en esta ciudad. Con lo que respecta a la 6ltima d6cada de 1990- 2000, el crecimiento poblacional en el municipio de Nezahualc6yotl, ha demostrado que es mucho

menor en comparación con los municipios aledaños y al Estado de México. Así se observa como la población empieza a detener su ritmo explosivo de crecimiento, la cual se traslada a municipios colindantes que aun cuentan con territorio para expandirse horizontalmente como es el caso de Chimalhuacan, Ixtapaluca, Texcoco, Chicoloapan, Los Reyes la Paz y Chalco.

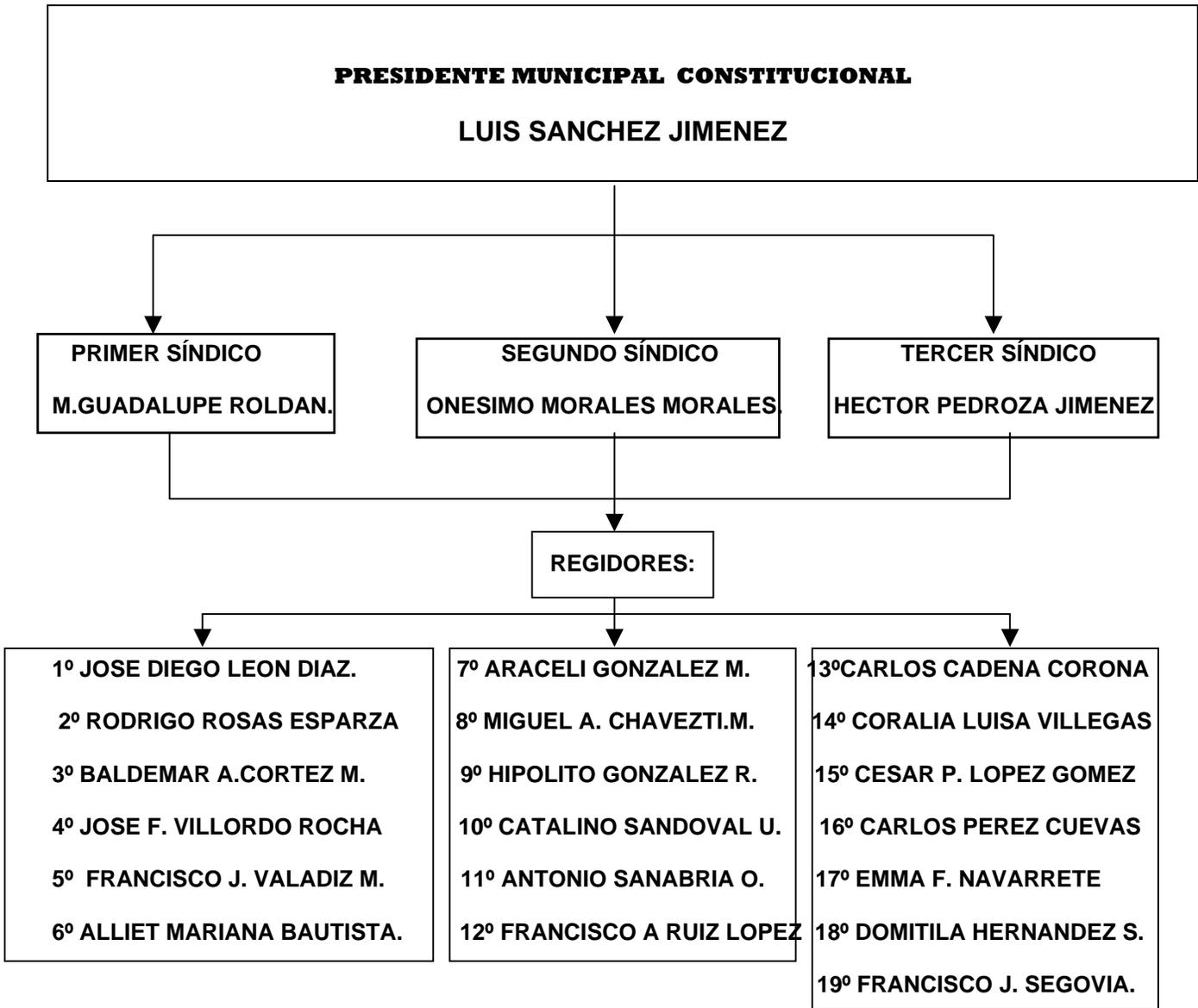
El territorio de un municipio es susceptible de contar con subdivisiones interiores. El hecho de que se lleve a cabo o no, va depender del número de habitantes o lo reducido del territorio geográfico. Generalmente donde se asienta el Ayuntamiento se le identifica como cabecera municipal.

La organización administrativa del municipio y su división política, "es integrada por la cabecera municipal y una unidad administrativa ubicada en la zona norte. Existen 88 colonias de las cuales tres están consideradas como asentamientos irregulares (Canal de Sales, Antenas y Nueva Guadalupe) las cuales abarcan un total de 4,574 manzanas. En la zona centro se encuentran 70 colonias y 18 en la zona norte. Las primeras en formarse fueron: la colonia México, El Sol, Juárez Pantitlán y Estado de México." ⁷³

La estructura municipal se conforma con base en sus necesidades de organización, la cabecera municipal, delegación, subdelegación, barrio, colonia, manzanas, etc.

⁷³ ." *Perfil Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl 2002, Estudio Comercial, Histórico, Geo demográfico y socioeconómico del Municipio.*" Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, División de Comercialización.

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACION (2003-2006)



74

⁷⁴ Bando Municipal, Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2003 - 2006.

3.2. POLITICAS DE REGULACIÓN Y MARCO JURIDICO.

El municipio en México a través de la historia ha desempeñado un importante papel dentro del sistema federal, al ser el primer nivel de gobierno dentro de la estructura política del Estado Mexicano, además es el órgano del poder público que tiene mayor contacto con la población, adquiriendo mayor responsabilidad en la atención de los problemas simples y complejos, siendo este el equilibrio entre la sociedad y las instancias del gobierno.

Actualmente el municipio se encuentra con mayores retos, al tener la necesidad de brindar una mayor calidad de servicios públicos a una población que cada día es más plural, crítica y demandante, esto aunado a los escasos recursos económicos, materiales, técnicos, humanos, entre otros. Así la planificación en la administración municipal es un instrumento indispensable ya que le permite la realización de las tareas de una manera eficiente, eficaz y responsable, reduciendo la incertidumbre respecto al futuro de la sociedad y así poder ofrecer alternativas de solución a los distintos problemas.

El marco jurídico de la planeación se encuentra sustentado en el artículo 25, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general{...}" ⁷⁵

En el desarrollo económico nacional debe existir la responsabilidad social, de los sectores público, privado y social, sin excluir alguna otra forma de actividad económica que contribuya al progreso del país,

"Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación." ⁷⁶ La planeación democrática debe incluir la participación de los diversos sectores sociales, la cual al recabar las demandas de la sociedad tiene como tarea incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. De tal forma que el Plan Nacional de Desarrollo sirva de eje y así obligatoriamente sujetarse a este, los programas de la Administración Pública Federal. El Artículo 115, fracción V, de la Constitución Política Mexicana "Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo municipal {...}." ⁷⁷

Cabe mencionar algunas de las atribuciones consagradas en este artículo a los municipios en lo que se refiere a la materia de desarrollo regional, al establecer que los municipios podrán vigilar la utilización y aprovechamiento del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana así como participar en la formulación de planes de desarrollo regional en donde exista una colaboración de los tres niveles de gobierno, que permita un desarrollo integral, equilibrado y descentralizado.

La Ley de planeación tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo y el sistema

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Organización Editorial Nuevo Siglo, Año, 2000. p . 23

⁷⁶ *op. cit.* p.23

⁷⁷ *op. cit.* p. 114

nacional de planeación democrática, garantizando la participación del sector social y privado mediante la coordinación y la realización de convenios entre la federación, los

Estados y municipios, así como determinar la temporalidad y vigencia de los planes de desarrollo.

Los artículos 33 y 34 de la Ley de planeación establecen las bases para la realización de convenios de trabajo coordinado entre Federación, Estado y Municipio a fin de que todos los órganos de gobierno participen en la planeación del desarrollo, por otra parte el Artículo 13 de la Ley de planeación establece las etapas del proceso de planeación mismas que deberán sujetarse a las actividades conducentes de la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan nacional de desarrollo, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

" El plan de desarrollo municipal, es norma básica dentro del sistema jurídico, y como instrumento de la planeación debe ser el documento que contenga los programas, necesidades, orientación y prioridades municipales." ⁷⁸

Una de las primeras acciones que deben realizar los ayuntamientos dentro de los primeros meses de su administración municipal es elaborar su plan de desarrollo municipal y los programas que sean necesarios para su ejecución. El plan de desarrollo debe tener como objetivos principales atender las necesidades prioritarias de la población, asegurando su participación en las acciones de gobierno mediante el desarrollo armónico y sustentable del municipio; tendrá una vigencia de tres años y se

⁷⁸ LÓPEZ SOSA, Eduardo, "*Derecho Municipal Mexicano* " Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 161.

presentará ante el Poder Legislativo, para su examen y opinión; y a partir de su aprobación los ayuntamientos tienen la obligación de publicar su Plan de Desarrollo Municipal, en la Gaceta Municipal.

En este contexto, la planificación se convierte en una herramienta indispensable en el desarrollo urbano de la región y en particular del municipio de Nezahualcóyotl, cuyo acelerado crecimiento demográfico demanda acciones estratégicas, que no rebasen las expectativas de los habitantes. Con base en estos elementos se deben considerar los siguientes rubros como parte elemental del desarrollo urbano:

1. Planeación (Regional, Metropolitana, Urbana y Municipal)
2. Desarrollo Urbano.
3. Desarrollo Inmobiliario.
4. Servicios Públicos.
5. Vivienda.
6. Equipamiento.
7. Estructura Vial e Imagen Urbana.
8. Sistema de Transporte Público.
9. Seguridad Pública.
10. Mejoramiento del Ambiente.
11. Protección Civil.
12. Recreación y Cultura.

La dinámica del desarrollo urbano depende en gran medida de las condiciones sociodemográficas y económicas propias de la región o municipio de que se trate, en el caso de Nezahualcóyotl se dio un fenómeno de crecimiento exageradamente rápido y por lo tanto los instrumentos de planeación siempre fueron tardíos. Por otro lado este crecimiento ha sido un componente básico en el desarrollo metropolitano de la ciudad de México y así los eventos que llegan a modificar esta interrelación, influyen directamente en su proceso de crecimiento y desarrollo, por lo que deben contemplarse todas las variantes en estos programas.

3.3. POLITICAS DE IMPULSO Y FOMENTO ECONÓMICO

El Municipio de Nezahualcóyotl es considerado como un núcleo de los municipios conurbados del oriente del Estado de México. Su ubicación espacial le permite una importancia extrema para la articulación de la estrategia regional del oriente del Valle de México, así como de la integración completa de los municipios aledaños en la estructura urbana de la Megalopolis.

"El municipio de Nezahualcóyotl presenta una estructura edafológica (la edafología es la ciencia que estudia los tipos de suelo) compuesta por suelos aluviales sódico - salinos sin evolución edafo- genética suficiente. Presentan fuertes efectos de intemperismo y erosión eólica. En una gran parte de la superficie de estos suelos, se forman promontorios formados por capas blancas de tequezquite (arcilla- limo- trona $\text{Na}_2\text{CO}_3 \cdot \text{NaHCO}_3 \cdot 2\text{H}_2\text{O}$) con espesores que varían de 2 a 10mm.

Existen dos clases de suelos identificadas: Solonchak y Feozem. Predomina el Solonchak que se caracteriza por presentar un alto contenido de sales en porciones importantes y en algunos casos en el total de la superficie. Las subunidades del suelo existentes en Nezahualcóyotl que se derivan del Solonchak son:

Mólico (Zm) : comprende una superficie de 49.83 Km², es decir, 79.2% del total de la unidad. Se localiza en la parte noreste y sur del municipio y tiene un alto contenido de sales depositadas en capas inferiores que retienen el agua.

Gleyco (Zg): representa una superficie de 12.95 Km² es decir 20.58% del total de la unidad y se ubica al noreste y sureste del municipio. Esta unidad presenta en el subsuelo una capa impermeable que retiene el agua.

Gleyco + Órtico (Zo): este tipo de Solonchak, esta compuesto en su primera capa por Solonchak Gleyco y en una segunda capa, por Solonchak Órtico. Esta subunidad compuesta

ocupa una superficie de 0.13 Km², lo que representa el 0.20% del total de la unidad. Se localiza en la porción sureste del municipio." ⁷⁹

Esta condición del tipo de suelo le da un alto grado de dificultad para su manejo en las construcciones elevándose los costos de este tipo de operaciones.

La característica central del municipio es de un continuo urbano, en el que no existe una vocación agroproductiva del suelo. Las características climáticas, geológicas y edafológicas del territorio de Nezahualcóyotl, impiden su utilización agrícola y pecuaria, debido a la baja precipitación y alta salinidad presente en los suelos del municipio.

De tal manera tenemos que el suelo es el insumo básico para el crecimiento de las ciudades, de esto resulta necesaria la concertación de acciones entre los tres órganos de gobierno, los propietarios, promotores y los beneficiarios a fin de buscar soluciones en común. Estas acciones en materia inmobiliaria, de equipamiento e infraestructura son proyectos que deben promover el crecimiento, conservación y mejoramiento urbano los cuales otorguen un beneficio público y de bienestar social.

En cuanto a las políticas aplicadas a la obra pública tenemos: "La gestión para la construcción de la obra pública adquiere una singular relevancia para la concreción de la planeación urbana. En este sentido, es necesario hacer más eficiente la forma y mecanismos para ejecutar la obra pública, elevando la calidad en sus fases de gestión, construcción, control y pago. El primer paso lo constituye la obtención de los recursos financieros para su ejecución, para lo cual se deberá actualizar los procedimientos de gestión y asignación de

⁷⁹ *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Nezahualcóyotl*", Agosto 2004, Publicado en la Gaceta del Gobierno el 29 de Octubre del 2004. p. 17

recursos, lo que implica desde explorar nuevas vías de acceso a los créditos disponibles, inclusive internacionales, hasta la gestión de mayores aportaciones federales y estatales en términos de presupuesto {...} modernizar los procedimientos administrativos con el fin de hacer más eficiente y transparente la ejecución, el seguimiento y la supervisión de la obra pública." ⁸⁰

En Nezahualcóyotl actualmente se observan extensas áreas urbanizadas por debajo del nivel actual del lago de Texcoco, mismo que en otra época ocupó la parte más baja del Valle. Los efectos de esta urbanización son visibles en la estructura urbana del municipio y constituye un factor de peligro permanente, dado el carácter tectónico de la zona geográfica y por su ubicación en superficies sujetas a inundaciones estacionales.

"En Nezahualcóyotl el uso actual del suelo está distribuido de la siguiente manera: Uso urbano (83.63%) , industrial (0.37%) y suelo erosionado (15%) correspondiente al ex Lago de Texcoco. La zona urbana del municipio se destina principalmente para vivienda." ⁸¹

Su principal vocación se centra en la capacidad de prestar servicios y concentrar equipamientos en educación y salud para la satisfacción de las necesidades del propio

municipio y de los municipios contiguos del Estado de México. Las potencialidades del territorio de Nezahualcóyotl se articulan estrechamente a los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo regional para el oriente del Estado de México.

En relación con la dotación de vivienda se deberá: ⁸²

⁸⁰ *op. cit.* "Plan Municipal de Desarrollo Urbano" 2004. p. 140

⁸¹ *ibid.* "Plan Municipal de Desarrollo Urbano" 2004." p.17

⁸² *op. cit.* p. 141.

- Revisar la regulación urbana en cuanto a usos del suelo, subdivisiones, conjuntos urbanos y edificaciones, para fomentar la oferta de suelo para programas sociales de vivienda por parte de desarrolladores y grupos organizados; para asegurar exclusiva y rigurosamente la localización, traza y existencia de infraestructura básica, así como la adecuación de algunas otras prescripciones, como áreas de condonación y anchos de vialidades.
- Adecuar las normas a las posibilidades reales de los diferentes grupos sociales, así como simplificar los procedimientos de autorización, a fin de asegurar oferta de suelo para las familias de menores ingresos.
- Fomentar la oferta de suelo para programas sociales de vivienda mediante crédito preferencial de la banca de desarrollo para estudios de preinversión, proyectos piloto y urbanización, como estímulos fiscales a promotores y a grupos sociales organizados, y desgravación tributaria.
- Fomentar nuevos sistemas de asociación financiera, técnica legal y comercial que permitan ofertar suelo {...} la participación de los sectores privado, la sociedad organizada y las diversas instancias de gobiernos como instrumentos para abatir la especulación del suelo y evitar los asentamientos irregulares.

Si bien la realidad del Municipio, muestra que no es un paraíso, tampoco es un "muladar", el desarrollo en términos socioeconómicos así lo sostiene, ya que ha existido una disminución poblacional, un incremento en el nivel educativo, su economía se basa principalmente en el sector terciario (comercio básicamente), donde se han implementado programas que fomentan el empleo, entre otros aspectos que contribuyen al desarrollo en la ciudad.

Los instrumentos de organización y participación "debe ser tanto entre los niveles de gobierno (de tipo vertical), así como entre los diversos sectores (de tipo horizontal), para así lograr la generación de propuestas integrales que responda a la compleja problemática detectada{...} Las obras y acciones deberán fundamentarse en las políticas, estrategias, catálogo de acciones, normas e instrumentos determinados en los distintos planes municipales de desarrollo urbano vigentes{...} Se recomienda la conformación de una mesa de trabajo que aborde regularmente diversos temas de interés para los municipios de la región{...} en estas mesas se recomienda la participación de funcionarios con capacidad de decisión y que tengan la representación de los Ayuntamientos{...} Esta coordinación deberá estar encabezada por el Gobierno del Estado, quien coadyuvará a la solución de conflictos entre los municipios, teniendo como base los planes aplicables en el nivel federal, estatal y municipal." ⁸³

En este sentido, la participación de los sectores social y privado es fundamental para lograr los objetivos propuestos en materia de desarrollo urbano sustentable, el cual debe ser apoyado por la creación de instrumentos específicos que permitan la realización de proyectos urbanos y de vivienda.

Las acciones de coordinación del Gobierno Municipal: ⁸⁴

- Promover el establecimiento de fuentes de empleo en los centros prioritarios del interior del municipio, a efecto de lograr el cambio de la tendencia al crecimiento del 2020, reorientando, parte del crecimiento esperado en el Valle Cuautitlán- Texcoco al resto del Estado.

⁸³ *ibid.*

⁸⁴ *op. cit.* p. 153

- Privilegiar a través del pago diferencial de derechos, la asignación de créditos de vivienda a derechohabientes que tengan fuentes de trabajo en la entidad.
- Crear una cartera de proyectos ejecutivos sectoriales.
- Mantener un seguimiento constante de los procesos de poblamiento, así como de las acciones programadas.
- Controlar el poblamiento en zonas de preservación ecológica y de alta producción agrícola y forestal, mediante la asignación de usos de baja intensidad de ocupación, o su completa restricción.
- Crear órganos mixtos descentralizados de apoyo a los procesos de ordenamiento y regulación del desarrollo urbano.
- Fomentar una cultura del desarrollo urbano que permita crear conciencia ciudadana en torno al conocimiento y respeto de la normatividad y valores urbanos.

En paralelo al fenómeno metropolitano, la Ley General de Asentamientos Humanos y el Código Administrativo Estatal, contemplan la posibilidad y conveniencia de que los municipios se coordinen para aprovechar sus oportunidades y atender sus problemas urbanos, particularmente en el caso de las conurbaciones. Asimismo, resulta necesaria la coordinación entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales.

Por otra parte la actual coyuntura de las finanzas públicas refleja, no solo un problema de índole financiero, sino también de desequilibrios en la asignación del gasto entre órdenes de gobierno.

En la Recaudación, para poder llevar a cabo los diferentes programas que se derivan de este Plan, es necesario contar con un conjunto de fuentes de financiamiento que permitan reducir los rezagos en materia de desarrollo urbano, al efecto se deberá:⁸⁵

- Promover el incremento de las participaciones federales y estatales al municipio de manera que sean congruentes con el tamaño de su población, su importancia económica, y su papel como entidad receptora de flujos migratorios.
- Apoyar al Ayuntamiento para que logre aumentar sus ingresos mediante la gestión de un incremento en las aportaciones federales y estatales, la adecuación de tarifas por la prestación de servicios, la modernización de los sistemas catastrales, la consolidación del sistema de impuestos prediales, y el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles así como de su patrimonio inmobiliario.
- Con base en un estudio de los beneficios e implicaciones generados por la obra pública y por los promotores de conjuntos urbanos, y un análisis de los sistemas de cooperación, colaboración y mejoras, crear los instrumentos que permitan que los beneficiarios de la plusvalía por la realización de obras públicas y de las obras realizadas por los fraccionadores contribuyan al financiamiento del desarrollo urbano, logrando una distribución más justa de los beneficios y costos. Esto implica consolidar
- una vinculación estrecha entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), y el Catastro Municipal.

El éxito del plan dependerá de la participación coordinada y concurrente de los organismos gubernamentales en sus diversos órdenes y de la participación de los organismos público y privado, en dónde los objetivos planteados a la solución de los diversos problemas sean aplicados con base a los acuerdos y esquemas flexibles que fomenten la eficiencia en el uso de los recursos.

En este marco, el propósito de hacer más eficiente la gestión y administración urbana implica, por una parte, continuar y ampliar los alcances de las acciones de modernización y simplificación administrativa, así como promover la capacitación tanto de funcionarios públicos como de los profesionales relacionados con la planeación y la gestión urbana.

En materia de desarrollo económico, el PIB (Producto Interno Bruto), es determinante para saber qué tanto se ha producido y vendido por ramas de actividad en "n " periodo de tiempo.

Por medio de los estudios realizados por el CIDNE, se puede ofrecer en los cuadros 3, 4 y 5, la participación del sector manufacturero, del sector comercial y del sector de servicios en relación al PIB.

CUADRO 4.
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO
EN LA CONFORMACIÓN DEL PIB MUNICIPAL EN 1993

SECTOR MANUFACTURERO	ESTADO DE MEXICO	CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL	TASA DE PARTICIPACIÓN
---------------------------------	-----------------------------	----------------------------------	----------------------------------

⁸⁵ *op. cit.* p. 146

			ECONOMICA
Unidades Económicas	22,616	3,376	14.93%
Producción bruta (en miles de pesos)	90'701,031	798,325	0.88%
Personal ocupado	431,596	13,044	3.02%

Fuente: Centro General de Documentación y CIDNE (Centro de Información y Documentación de Nezahualcóyotl), Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl, p. 13.

El sector industrial y su composición han tenido una evolución positiva pero muy lenta a lo largo de los últimos diez años, esto se ha reflejado de una manera muy particular en este sector, el cual se encuentra conformado en gran medida por la micro, pequeña y algunas medianas empresas, en las que destacan las maquiladoras de textiles, de dulces, alimentos, juguetes, muebles y otros artículos de uso doméstico. Aunado a esto, cabe mencionar que el tipo de suelo lacustre ha impedido el establecimiento de industria pesada, además de existir una saturación del territorio municipal, por el uso de suelo habitacional, comercial y de servicios.

CUADRO 5
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR COMERCIAL
EN LA CONFORMACION DEL PIB MUNICIPAL EN 1993

SECTOR	ESTADO DE	CIUDAD	TASA DE
COMERCIAL	MEXICO	NEZAHUALCÓYOTL	PARTICIPACIÓN
			ECONOMICA

NUMERO DE ESTABLECIMIENTO	136,195	20,608	15.13%
INGRESOS (EN MILES DE PESOS)	57'807,687	3'681,806	6.36%
PERSONAL OCUPADO	326,188	36,397	11.15%

Fuente: centro General de Documentación y CIDNE (Centro de Información y Documentación de Nezahualcóyotl), Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl. p. 19

El sector comercial está conformado principalmente por la rama de los servicios y el comercio, es la principal fuente generadora de ingresos y empleos para los habitantes de Nezahualcóyotl, sector que se ha visto favorecido por varios factores entre los que se puede mencionar; la falta de espacios territoriales para establecer algún otro tipo de actividad económica, la imperante necesidad de generar ingresos en espacios reducidos en un municipio con una alta densidad poblacional, un índice mayor de consumo en sus habitantes con un nivel económico medio, así como las características socio culturales de sus habitantes y sus diversas costumbres, que conforman un mosaico cultural en el municipio.

CUADRO 6
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DE SERVICIOS
EN LA CONFORMACION DEL PIB MUNICIPAL EN 1993

SECTOR SERVICIOS	ESTADO DE MEXICO	CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL	TASA DE PARTICIPACION ECONOMICA
NUMERO DE	67,623	12,047	17.81%

ESTABLECIMIENTO			
INGRESOS BRUTOS (EN MILES DE PESOS)	9'659,233.2	531,114.6	5.49%
PERSONAL OCUPADO	218,350	25,275	11.57%

Fuente: Centro General de Documentación y CIDNE (Centro de Información y Documentación de Nezahualcóyotl), Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl, p. 19.

En el sector servicio, encontramos una gama muy amplia de negocios y micro empresas, como hoteles, discotecas, café internet, teatros, cines, agencias de viaje, despachos contables y jurídicos, clínicas y consultorios médicos, entre otros; cabe señalar que en Nezahualcóyotl, existen 41 sucursales bancarias de distintos tamaños.⁸⁶

Esto demuestra el nivel de movimiento de dinero en el municipio y la importancia económica que tiene éste para los bancos, al ubicarse estos a todo lo largo y ancho del municipio para ofrecer sus servicios.

3.4. POLITICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA ORGANIZACIÓN, PARTICIPACIÓN E INTEGRACION DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO PARA EL DESARROLLO URBANO.

⁸⁶ *op. cit.* "Perfil Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl 2002". Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl. p. 53

La instrumentación de los programas de planificación del desarrollo urbano, deben ir dirigidos, al logro de los objetivos, políticas, estrategias y proyectos definidos anteriormente.

Con esto debe buscarse pasar de una planeación urbana meramente normativa y regulatoria, hacia una planificación que de mayor énfasis en el desarrollo económico y social del Municipio a corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a las normas generales para las áreas urbanas debe considerarse: que el Municipio de Nezahualcóyotl, cuenta solamente con reserva territorial conformada principalmente por lotes baldíos y lotes sub utilizados, por lo que debe darse prioridad a la densificación de la ciudad.

De acuerdo con datos reportados por la Tesorería Municipal, el territorio del municipio se ha desagregado en los distintos usos de suelo que presenta actualmente, pero a pesar de esto se puede constatar que el uso predominante continua siendo el habitacional, como se observa a continuación:

TABLA 7
USO DE SUELO

CONCEPTO	1986	2001
HABITACIONAL	43.2%	63%

COMERCIAL	0.6%	7%
MIXTO	3.7%	18%
EQUIPAMIENTO	6.6%	10%
INDUSTRIAL	0.4%	2%
TOTAL	54.5%	100%

Fuente: Tesorería Municipal 2001.

La zona comprendida al bordo de Xochiaca, está considerada para albergar exclusivamente equipamiento local y de alcance regional, así como usos comerciales y de servicios previa habilitación del suelo.

Lineamientos normativos para la localización de equipamiento urbano.⁸⁷

a) Las plazas, jardines y espacios abiertos se ubicarán preferentemente en las zonas centrales de los subcentros urbanos y centros de barrio, de cada una de las colonias, barrios o distritos del municipio de Nezahualcóyotl.

b) Los edificios o instalaciones de equipamiento educativo y de cultura, se ubicaran preferentemente adyacentes o inmediatos de las áreas verdes y jardines, evitando que tengan un acceso directo a carreteras, vialidades regionales y primarias.

c) Los edificios o instalaciones de equipamiento educativo, de salud, cultura, recreación y asistencia social, deberán ubicarse alejados de zonas industriales o de instalaciones de alto riesgo.

d) El equipamiento educativo y de salud, deberá localizarse preferentemente aledaño a áreas verdes o jardines y alejado de zonas industriales.

⁸⁷ Ley de asentamientos humanos del Estado de México, capítulo I, del título V, normas básicas, 1983

e) No deberá construirse o reubicarse equipamiento urbano en zonas de derecho de vía municipal, estatal o federal.

En cuanto los usos de impacto regional, que se establecen en el artículo 5.61 del Código Administrativo del Estado de México, que requieren obtener el dictamen de impacto regional, cabría la posibilidad, de establecerse los lineamientos para la construcción ordenada de los desarrollos habitacionales de más de 60 viviendas, las gaseras, gasoneras, gasolinerías, los ductos e instalaciones para el almacenamiento, procesamiento y distribución de combustibles, ya que estos implican un alto riesgo en la seguridad de la población.

La localización de Zonas o Parques industriales en Nezahualcóyotl, debe realizarse bajo las siguientes consideraciones, deben ubicarse separadamente de las zonas habitacionales, deben tener acceso a través de carreteras regionales o vías férreas, disponer de infraestructura instalada para la dotación de agua potable, drenaje y energía eléctrica, contar con un estudio de mecánica de suelos que garantice la seguridad estructural y estabilidad del suelo, debe considerarse en su ubicación y orientación los aspectos climatológicos y meteorológicos favorables, que permitan la dispersión de contaminantes, de manera que no afecten a la demás población.

Y en general, todo uso que produzca un impacto significativo sobre la infraestructura y equipamiento urbanos y los servicios públicos, previstos para una región o un centro de población, deberá establecerse en el plan municipal de desarrollo urbano.

En cuanto a la estructura de unidades de servicio de salud, encontramos:

1 Clínica maternal infantil.

2 Hospitales generales de ISEM.

17 Centros de salud del ISEM.

- 1 Clínica de ISSEMYM.
- 4 Unidades de medicina familiar del IMSS.
- 2 Clínicas del ISSSTE.
- 2 Clínicas dentales UNAM.
- 1 Clínica Mexfam.
- 1 Centro de integración juvenil.
- 2 Albergues para drogadictos anónimos.

Es interesante el anexar los resultados mencionados en el simposium “El comercio en el Siglo XXI” que se llevó al cabo en el auditorio del palacio Municipal en el mes de octubre de 2000, en el cual se obtuvieron un total de “... 36 mil 033 establecimientos, de los cuales 20 mil 608 se dedican al comercio, 12 mil 047 a servicios y 3 mil 378 a la industria manufacturera; de éstos, el 80 por ciento corresponde a talleres de ropa. La red comercial de Nezahualcóyotl está integrada por 67 mercados públicos y 80 tianguis o mercados sobre ruedas así como un mercado de autos en la colonia El Sol.”⁸⁸

En cuanto al sector primario, este es prácticamente inexistente, debido a que la producción agrícola, ganadera, silvicultura, caza y pesca, no son actividades que se efectúen en un territorio como el de Ciudad Nezahualcóyotl. Cabe aclarar que existen casos en los que algunos habitantes se dedican en sus hogares a la crianza de gallinas y cerdos, pero no por ello se considera como parte del sector primario.

⁸⁸ *op. cit.* "Nezahualcóyotl Historia de una Gran Ciudad". p. 25

Por su parte, el sector secundario en el municipio tiene una participación significativa. Este sector “cubre todas las actividades que implican la transformación de alimentos, materias primas a través de los más variados procesos industriales”.⁸⁹

Propiamente, en este municipio la manufactura representa la actividad de mayor importancia para el sector industrial, caracterizándose por un crecimiento significativo, sobre todo en la industria textil, además de que se distingue por su condición de industria familiar y casera. Los productos que generan estas industrias abarcan pequeñas manufacturas de productos alimenticios, bebida, tabaco, hule maquinaria, metal, corcho, piel, electrónica, cartón, madera y textiles, entre otras.

En cuanto al sector terciario, incluye todas aquellas actividades no productivas pero necesarias para el funcionamiento de la economía. Algunas ramas del sector servicio son: Comercio, restaurantes, transportes, servicio de educación, gobierno, comunicaciones, banca, bolsa, seguros, turismo, por mencionar algunas.

“En la actividad terciaria existen 5 mil 900 unidades económicas del sector servicios, la rama preponderante está en los restaurantes, bares, le siguen reparaciones y mantenimiento, profesionales, técnicos y educativos privados {...} El 43.73 por ciento de los giros comerciales se encuentran en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco, en tanto que el 11.72% de la venta de textiles y cuero, el tercer lugar lo ocupa la comercialización de maquinaria y equipo con un 20.15%. Si sumamos estos porcentajes tenemos que un 75.6%

⁸⁹ *op. cit.* " Atlas Mercadológico de Ciudad Nezahualcóyotl". p. 25

del comercio se concentra en estos tres rubros quedando patente que se han descuidado otros renglones económicos.”⁹⁰

El equipamiento que conforma el sistema educativo está integrado por establecimientos en los que se imparte a la población los servicios de educación pública, ya sea en aspectos generales de la cultura humana o en la capacitación de aspectos particulares de alguna rama de las ciencias o de las técnicas.

Es el ejemplo de que en este año se concretara la instalación del Centro de Extensión Universitaria, administrado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el cuál impartirá doctorados y pos grados, además de cátedras a larga distancia vía satelital, proyecto único en la región, para el cual el municipio donó a la UNAM 17 millones de pesos beneficiando a más de 10 mil estudiantes esto contribuirá a impulsar más el nivel educativo en la región.

Así se estima que un mayor nivel de escolaridad permite a la población hacer un mejor uso y aprovechamiento de otros equipamientos y servicios, como son los del sector

salud, asistencia social, cultura, recreación, deporte, entre otros, ampliando la posibilidad del desarrollo individual y del bienestar colectivo.

La educación es estructurada por grados y niveles sucesivos de acuerdo con las edades biológicas de los educandos; de tal manera que dentro de estos niveles se orienten los diferentes aspectos técnicos, científicos y culturales, que permitan la especialización de estos

⁹⁰ *op. cit.* p. 27

y cumplan con el objetivo principal de incorporar individuos capacitados a la sociedad y al sistema productivo fundamental para impulsar la economía del municipio, contribuyendo así al desarrollo integral de la comunidad.

CONCLUSIONES

El resultado del crecimiento de las ciudades y el desarrollo industrial han traído como consecuencia múltiples problemas de los que se pueden señalar: la falta de vivienda y precios adecuados de estas, especulación en el mercado del suelo, situación sufrida

principalmente por las clases de menos recursos, en segundo lugar, las congestiones producidas por el tráfico urbano, la falta de servicios básicos, agua, drenaje, luz, pavimentación, alumbrado público y en tercer lugar los servicios que mejoran la calidad de vida de los habitantes, como los servicios médicos y de salud, la seguridad pública, el sistema educativo, la construcción de parques y áreas recreativas, transporte público entre otros.

Así tenemos el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el Artículo 9º y siguientes, las categorías y denominaciones de los asentamientos:

Ciudad: Localidad con más de 15 mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano, hospitales, mercados, cárcel, panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, centros educativos de todos los niveles.

Villa: Localidad de 5 y 15 mil habitantes, servicios médicos, servicios públicos, equipamiento urbano, hospitales, mercados, cárcel, panteón y centros de enseñanza primaria y media.

Pueblo: Localidad de 1000 a 5000 habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel, panteón y centros educativos de enseñanza primaria.

Ranchería: Localidad de 500 a 1000 habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal.

Caserío: Localidad de hasta 500 habitantes.

De esta manera se puede afirmar que derivado de los asentamientos humanos en el número de habitantes se les otorga una denominación, aunque muchos de estos casos no se

cumple con el abastecimiento de los servicios municipales básicos y los que se llegan a suministrar son de mala calidad.

Ante esta situación compleja se suscita la polémica de la planificación como herramienta que ayude a equilibrar las diversas áreas de un territorio, mejore la calidad de vida, dé soluciones a la población sin menosprecio de clases o recursos económicos, fomente el desarrollo económico ordenado e impulse la distribución de los ingresos en una comunidad.

La planificación debe proponer diversas estrategias que sirvan de bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos, proponer superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso y ampliar en un rango mayor el suministro de servicios a la población.

La presente tesina se centró en un estudio del Municipio de Nezahualcóyotl, el cual se destaca como un mosaico cultural conformado por pobladores provenientes de diversos Estados de la República Mexicana que retomaron un estilo de vida propio del Distrito Federal y ante el fenómeno ocasionado por el gran crecimiento poblacional, aunado al poco estudio en materia de desarrollo urbano en el municipio, sirven de base para el presente trabajo, haciendo de éste un interesante tema de investigación.

En esta investigación se pueden constatar los avances en materia de planificación, ya que desde el año de 1986, los lineamientos y ordenamientos del desarrollo, dependían del Plan de Centro de Población Estratégico de Nezahualcóyotl, en el cual se encontraban datos obsoletos y lejanos a los tiempos reales, tal es el caso que para el año 2004, se emitió el nuevo Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Nezahualcóyotl, en el cual se concentra

información actualizada que sirve de base al ordenamiento urbano de este municipio, en donde se proponen entre otros aspectos, políticas sociales las cuales dan prioridad a la erradicación de la pobreza, enfocando sus estrategias principalmente a los grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales.

Estas políticas pretenden fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la Ley se aplique a todos por igual, la construcción de un pleno desarrollo democrático en donde exista una certidumbre política y una intensa participación ciudadana, todo esto con el firme propósito de promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de la sociedad.

Bajo estas premisas, el análisis presentado en esta tesina da una lógica a la hipótesis planteada en donde las políticas de planificación aplicadas al desarrollo urbano y al crecimiento ordenado dan como resultado el impulso a la economía, la construcción de infraestructura y equipamiento urbano en una ciudad, mejorando así la calidad de vida de sus habitantes.

Estas consecuencias se manifiestan en la igualdad de oportunidades de desarrollo social en cobertura y calidad de la educación, salud, seguridad y vivienda.

El desarrollo en términos generales de una región y en particular de una ciudad deben garantizar el trato justo en igualdad de oportunidades, apoyar a la mujer y la familia como célula de una sociedad.

Este estudio hace énfasis en la necesidad de establecer las bases productivas para lograr un desarrollo social sostenido y equilibrado, comenzando por el diseño y ejecución de políticas de desarrollo regional y urbano orientadas a reducir las desigualdades interregionales, aumentar los niveles de competitividad, generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y, mejorar la distribución de la población mediante la consolidación del desarrollo urbano ordenado teniendo como instrumentos las políticas de planificación.

Así mismo se plantea privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social a través de la dotación de servicios básicos y, al mismo tiempo, promover su empleo o su incorporación en actividades productivas.

En este análisis se sugiere el impulso de una política integral y descentralizada del desarrollo social orientada a las acciones públicas, con esto se contribuye a disminuir los efectos de las crisis económicas, abatir las causas estructurales de la pobreza y a promover con mayor eficiencia el desarrollo equitativo, basado todo esto en la participación social buscando superar la pobreza extrema de algunos sectores sociales.

De tal manera, que la aplicación de las políticas en planificación urbana, conllevan a la competitividad económica, la cohesión social y cultural, en armonía con la conservación de los recursos naturales, logrando una mejor distribución de las actividades, el empleo y la vivienda en el municipio.

urbano en el municipio de Nezahualcóyotl.

3.1	Contexto de los asentamientos urbanos en Nezahualcóyotl.	76
3.2	Políticas de regulación y marco jurídico.	90
3.3	Políticas de fomento e impulso económico en Nezahualcóyotl.	95
3.4	Políticas del Gobierno Municipal en la organización, participación e integración de los sectores público y privado para el desarrollo urbano.	106
CONCLUSIONES		113
BIBLIOGRAFÍA		122

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR M. Alonso, " *Problemas del Capitalismo Mexicano*" Ed. Nuestro Tiempo. México, 9ª Edición, 1986.

AGUIRRE, Jorge. "*Desarrollo Urbano y protección al Medio Ambiente en el Municipio.*" Gobierno y Administración Pública Municipal en México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1993.

ALVARADO GUEVARA, Emilio,"*¡ A brazo partido ! Historia de ciudad Nezahualcóyotl "*, Arenas editores, Estado de México 1991.

Departamento de Asunto Económicos y Sociales, de la Organización de las Naciones Unidas, "*Política Social y Distribución del Ingreso Nacional.*" Publicaciones ONU, Nueva York, 1996,

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "*Régimen Jurídico Municipal en México*", Editorial Porrúa, México, 2003.

FRAGA, Gabino, "*Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa, 1977.

GUTIÉRREZ, Chaparro Juan José, "*Planeación Estratégica en Ciudades, un Modelo Emergente para el Estado de México.*" Ed. IAPEM. Edo. Méx. Año 2000.

KEYNES, John Maynard, "*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*" Ed. FCE. México, 1986.

LAURELL, Asa Cristina. "*Hacia una Política Social Alternativa*", Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática." México, 1996.

LIZARRAGA GAUDRY, Ignacio Martín, " *Cápsulas para la Planificación* " Naucalpan Estado de México, 2004

LÓPEZ SOSA, Eduardo, "*Derecho Municipal Mexicano*", Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

MONTIEL, Rojas Arturo, "*Estado de México, La Transformación de las Sociedad y las Instituciones Públicas.*" Ed. IAPEM. Año 2005.

OCHOA CAMPOS, Moisés, "*El Municipio su evolución institucional*", Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "*Federalismo y Municipio*", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, "*El Municipio*", 4ª ed. Porrúa, México 2000.

ROSAS FERRUSCA, Francisco Javier, "*Proyecto Estratégico de Aprovechamiento de Zonas Urbanas Subutilizadas en Metepec, Estado de México.*" Ed. IAPEM. Año 2004

SARTORI, Giovanni, "*La política lógica y método en las ciencias sociales*", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés, "*Derecho administrativo*", 7ª edición. Ed. Porrúa, México 1976,

TINBERGEN, Jan, "*La planeación del desarrollo*", 8ª edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

VILLARREAL, René, "*La Contrarrevolución Monetarista* " Ed. Océano. México, D.F, 1985.

VILLAREAL, René, "*Liberalismo Social y Reforma del Estado*" Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993

OTRAS FUENTES

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 Presidencia de la República.