

CAPÍTULO III	
REGIÓN CENTRO Y ZONA METROPOLITANA	
DE LA CIUDAD DE MÉXICO	187
3.1 Configuración de la Región Centro	193
3.2 Perfil socioeconómico de la Región Centro	217
3.3 Gobierno y administración de la Región Centro	233
3.4 Administración del desarrollo urbano	253
3.5 Participación sectorial en el ámbito metropolitano y regional	269
3.6 Finanzas públicas y asignación de recursos	285

Capítulo III

**Región Centro
y Zona Metropolitana
de la Ciudad de México**

Objetivo

El objetivo central del presente capítulo consiste en analizar con profundidad la estructura y organización del gobierno y administración de la Región Centro y Zona Metropolitana de la Ciudad de México; la problemática que actualmente enfrentan y la gestación, formulación y gestión de las políticas y estrategias de acción. Para ello, se desarrollan los siguientes aspectos:

- Determinar la configuración espacial de la Región Centro y su perfil sociodemográfico.
- Analizar el gobierno y administración de las entidades federativas pertenecientes a la Región Centro.
- Detallar las funciones de la administración pública federal, estatal y municipal en el desarrollo urbano regional y su participación sectorial.
- Identificar la importancia de las finanzas públicas en el desarrollo urbano y regional.

Presentación

El desarrollo económico-demográfico de México se ha caracterizado por una elevada concentración en pocos puntos del territorio y sobresaliendo de entre ellos la ZMCM. Tal patrón de organización espacial no es privativo del país, sino característica de cualquier nación con economía de mercado.

La Ciudad de México albergaba en 1990 a cerca de 15 millones de habitantes, que representaban el 18% de la población nacional. En ella se produce además, poco más de una cuarta parte del PIB total nacional, sobresaliendo su participación en la industria manufacturera, los servicios distributivos y los servicios al productor. Dicha metrópoli ha permitido la conformación de una región de corte funcional, cuya concentración y calidad de vida disminuye conforme se aleja de ésta.

La ZMCM ha sido definida y delimitada de diversas maneras, y ha dependido de los objetivos que se persiguen o las variables que se utilizan. En el presente capítulo se considera ZMCM a las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios conurbados del Estado de México; por otro lado, la Región Centro se compone por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

En el presente capítulo se detalla la estructura económico-demográfica de la ZMCM y Región Centro, así como la organización de su gobierno y administración. Lo anterior permitirá resaltar la problemática que se enfrenta en la actualidad, y la formulación y gestión de políticas y estrategias de acción.

El análisis del gobierno y administración de las entidades federativas de la Región Centro, permite identificar las diferencias jurídicas y de actuación entre los

gobiernos de los estados y el del Distrito Federal; la problemática que se enfrenta para la coordinación de acciones y las estrategias que se han tomado y se deberían considerar a futuro para atender a las necesidades que reclama la población metropolitana. Las experiencias que se tengan en la administración metropolitana de la Ciudad de México permitirán ilustrar caminos de solución para otras conurbaciones del país.

3.1

Configuración de la Región Centro

El desarrollo económico ocurrido en el país en el presente siglo se ha caracterizado por un patrón de concentración territorial en pocos puntos del territorio. Dicha expansión económica ha sido acompañada por el incremento en el tamaño y número de los centros urbanos. Actualmente el país es preferentemente urbano. Debido a que una pequeña parte del territorio concentra la mayor parte de las actividades económicas y de servicios del país, ha sido necesario instrumentar, desde la década de los setenta, políticas orientadas a la descentralización de la vida nacional.

El éxito de la descentralización, de la que ya se habla en los preceptos constitucionales, dependerá en gran medida de las decisiones que se adopten sobre la ZMCM y las entidades federativas que conforman la región centro. La búsqueda de un mejor equilibrio entre la metrópoli nacional con el conjunto del país es una preocupación que ha sido atacada en diversos planes y programas de corte metropolitano y regional.

Antecedentes históricos de la Región Centro

Desde el Congreso Constituyente de 1824, el estado del Valle de México sufrió las separaciones jurídicas de Querétaro (1821-1824); Guerrero (1841-1849); Hidalgo y Morelos (1862-1869). Esto significó para el estado la pérdida de 86,521 km² de los 107,619 que tenía una población de 930,000 habitantes.

Se han dado diversas razones que justifican esa división territorial. Por una parte, se debió a que Toluca no podía administrar zonas más alejadas de su radio de atracción económica, política y social. Según el derecho positivo mexicano, los límites del dominio de un estado corresponden a la posesión efectiva que ejerce sobre diversas áreas. Toluca era una capital periférica que no ejercía verdadera autoridad sobre zonas alejadas.

Por otra parte, es probable que el proceso de separación de las regiones que constituían a dicho estado respondiera a la idea del federalismo que tenían las entidades y al deseo de proporcionarse similar población, superficie y productividad para lograr el equilibrio político-social de la nación¹¹¹.

111 McGowan, Gerald. *El Estado del Valle de México*. 1824-1917. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México: 1991, pp. 11-13.

Mapa 3.1

México: División política, 1824

Fuente: Florescano, Enrique (coord.). **Atlas histórico de México**. Siglo XXI Editores y Secretaría de Educación Pública, México: 1983, p. 101.

Se buscaron razones liberales-federalistas y conservadoras-centralistas para explicar las separaciones de los territorios que pasarían a conformar las nuevas entidades. Existían dos élites en pugna por el control político del poder económico, que rebasaron los tradicionales límites ideológicos de los partidos políticos. La serie de debates en torno a ello y a la creación de un Distrito Federal se dieron en el seno del Congreso Constituyente de 1824.

Los liberales suscribieron un dictamen para establecer los Supremos Poderes de la Nación en un Distrito Federal ubicado en Querétaro, pero la votación final resultó a favor de ubicarlo en la Ciudad de México. Se tomó esta decisión porque dicha ciudad tenía los rasgos centralizadores propuestos por los conservadores. La creación del Distrito Federal en 1824 fue resultado de un carácter liberal-centralista, en el que predominaron las razones económicas sobre las políticas. Se eligió a la ciudad de México como capital de la República —y por ende Distrito Federal— porque era la que producía más ingresos a la hacienda pública

Los diputados del Estado de México se opusieron a declarar a la Ciudad de México capital federal. Respecto a las votaciones de los diputados de los demás estados, no hubo congruencia entre las decisiones y los intereses ideológicos de sus partidos ni la de sus estados. El resultado final fue producto de las decisiones personales e independientes de los legisladores.

Entre las posturas en el Congreso Constituyente que estaban a favor de la Ciudad de México como sede de los Supremos Poderes de la Nación, estaba la de Fray Servando Teresa de Mier, quien opinaba que la mayoría de los gobiernos representativos residían en sus antiguas metrópolis, y que la Ciudad de México, además de ser el centro político, económico, financiero, militar y de comunicaciones más importante, había sido capital de la antigua Anáhuac. Por otra parte, cambiar la capital a otra ciudad como Querétaro implicaba un gran gasto, que el gobierno no estaba dispuesto a hacer porque no había fondos para ello.

Entre los argumentos contrarios a que la Ciudad de México fuera la capital federal, estaba el de que por ser capital del Estado de México, de acuerdo al "Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos", no podía ser a la vez capital federal, porque se confundirían los poderes estatales y federales, ocasionando conflictos de jurisdicción al estar ubicados en la misma ciudad. Ubicar a la capital federal dentro del estado de mayor importancia y más

poblado podría presionar a los supremos poderes, además de que se convertiría en el estado más poderoso y se rompería con la anhelada igualdad.

La violación legal del principio de igualdad al privar del ejercicio del derecho político a una población de 160,000 habitantes, tendría efecto si la Ciudad de México fuera ciudad federal. Se les negaría el derecho de elegir diputados de representación proporcional, dos senadores y la diputación local. Para los constitucionalistas que pretendían encontrar una solución a la no participación política de los ciudadanos del Distrito Federal significaba una afrenta a la democracia.

A pesar de las posiciones en contra, el 18 de octubre de 1824 en el Congreso Constituyente se dieron las condiciones para crear el Distrito Federal. Entre ellas, debía tener una extensión de dos leguas, extensión que permaneció durante doce años, el mismo tiempo de la primera República Federal¹¹².

En la Constitución no quedó clara la situación de Tlaxcala, hasta que unos meses después se le decretó territorio federal.

En 1836, durante el gobierno centralista, se dio a conocer la **Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos**. En ella, el Estado de México se volvió departamento y la Ciudad de México pasó a ser la sede durante 10 años de las dos capitales y sus poderes respectivos.

Durante el período centralista de 1846-1846, Tlaxcala formó parte del Departamento de México como distrito.

En 1846, al instalarse nuevamente la República federal y el régimen liberal, se declaró vigente la Constitución de 1824, y se restableció por nueve años más a la Ciudad de México como capital federal, los poderes del Estado de México regresaron a Toluca y Tlaxcala se convirtió nuevamente en territorio.

Tlapa e Iguala se separaron en 1849 del Estado de México para conformar el de Guerrero. En ese mismo año, el estado de Puebla contaba con 8 departamentos y 162 municipios.

Con el regreso de Santa Anna al poder, en abril de 1853, reapareció el centralismo con el Plan del Hospicio. Durante esta administración, el Distrito Federal cambió de nombre a Departamento de México y se ampliaron sus límites

112 McGowan, Gerald. *El Distrito Federal de dos leguas*. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México: 1991a, pp. 15-17.

para incluir San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, Iztapalapa, El Peñón Viejo y las medianías del lago de Texcoco¹¹³.

En 1855, la capital creció en 1,173 Km² y 50,000 habitantes. En 1856-1857 la comisión de la división territorial presentó al Congreso Constituyente un dictamen donde se declaraba a Tlaxcala como estado; se rechazaba la idea de trasladar la capital a Querétaro, porque se había declarado que los dos poderes podían convivir y se trazaron los límites geográficos del Estado de México que debían coincidir con los límites naturales de las montañas que rodean al Valle de México.

El Estado de México existió como entidad territorial durante la administración de Miguel Miramón (1859), Juárez (1862) y Maximiliano (1865). La reforma territorial durante la presidencia de Miramón dividió a esa entidad en 5 partes: Toluca, Tula, Tulancingo, Territorio de Iturbide (hoy Morelos) y el Valle de México (incluyendo Texcoco, Teotihuacan, Chalco y Tlalnepantla).

La nueva realidad política debía corresponder a la geográfica. En este sentido, los conservadores pensaban crear pequeñas entidades para facilitar el ejercicio del Ejecutivo. Sin embargo, el Estado de México volvió a tener el orden constitucional de 1857 y se le devolvió la extensión que tenía antes de la reforma conservadora.

Con Juárez, en 1862, se formaron tres distritos militares ante la imperiosa necesidad de organizar la defensa del país durante la invasión francesa:

1º Sultepec, Temascalca, Tenango del Valle, Tenancingo, Toluca, Villa del Valle, Ixtlahuaca y Jilotepec.

2º Zimapán, Huichapan, Actopan, Ixmiquilpan, Tula, Pachuca, Huascaloya, Huejutla, Zacualtipan, Tulancingo y Apan.

3º Yautepec, Cuautla, Cuernavaca y Tetela.

El decreto de los tres distritos militares dio origen a tres estados dentro de los límites del de México, sin respetar la Constitución de 1857.

En 1865, el gobierno imperial decretó la división territorial del país en 50 departamentos. Desapareció el Estado de México y fue reemplazado por cinco

113 McGowan, Gerald. *Ibid.* p. 19.

departamentos: Tula, Toluca, Iturbide, (Cuernavaca, Taxco, Cuautla,) Guerrero y Valle de México. En 1868, el Congreso de la Unión aprobó la creación de los estados de Hidalgo y Morelos, ratificando la iniciativa de la creación de dos nuevos estados de la federación.

En 1898 se establecieron por primera vez para el Distrito Federal sus límites y superficie (1,483 km²), dividido éste en la Ciudad de México, la municipalidad de México, sus prefecturas o distritos, que a su vez contenían dos o más municipalidades.

La política de Díaz de ampliar el Distrito Federal fue con el fin de formar un catastro geométrico para definir la propiedad inmueble y repartir equitativamente el impuesto de la propiedad. La capital triplicó su superficie y en 1910 su población era de 470,695 habitantes.

Las cuatro antiguas prefecturas del Distrito Federal se convirtieron en 6 distritos: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco. Tres años después de la reorganización, se agregaron siete municipalidades: Tacuba, Mixcoac, Iztapalapa, San Angel, Cuajimalpa y Milpa Alta. Esta configuración permaneció durante la Revolución Mexicana hasta 1928¹¹⁴.

La Constitución de 1917 ratificó los límites establecidos en 1898. Carranza creó el municipio libre y asignó a los ayuntamientos las funciones de seguridad, beneficencia pública, educación elemental y administración de impuestos a la propiedad raíz.

En mayo de 1928, Obregón presentó al Congreso una iniciativa para abolir definitivamente el gobierno municipal del Distrito Federal y crear su primera Ley orgánica. A partir de ese momento, los capitalinos perdieron el derecho de autogobernarse, quedando en manos del Departamento del Distrito Federal (DDF) el gobierno de la ciudad. La participación ciudadana se tradujo en consejos consultivos en cada delegación, siendo los representantes de los principales intereses de la comunidad. La organización municipal quedó dividida en delegaciones políticas, que hoy tienen la naturaleza de órganos desconcentrados.

Bajo la administración de Cárdenas, el presidencialismo y el centralismo se reafirmaron; terminaron las luchas palaciegas del maximato y de los partidos políticos que daban el carácter del gobierno de la ciudad.

114 Meyer, Lorenzo. "Sistema de gobierno y organización política hasta 1940". En: Garza, Gustavo y Departamento del Distrito Federal (comps.). *Atlas de la Ciudad de México*. El Colegio de México, México: 1987, pp. 373-375.

El presidencialismo y la fuerza del partido oficial provocaron que a finales de los treinta la politización de la administración capitalina disminuyera. A partir de entonces se dio lugar a una política más burocrática en las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal.

Base Jurídica de la Región Centro

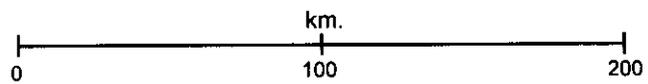
A partir de los lineamientos definidos por la LGAH en materia de conurbación, el nueve de octubre de 1976 apareció en el Diario oficial de la Federación un decreto, con el que se declaraba zona conurbada del centro del país la comprendida por un radio de 30 kms., cuyos centros estarían constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los estados de México, Morelos y el Distrito Federal.

Dentro de las consideraciones del decreto, se mencionó que, independientemente de los sistemas naturales, las carreteras federales habían sido instrumento promotor de asentamientos humanos tendientes a una conurbación de tipo lineal. Por lo tanto, se estableció como zona conurbada la resultante de *“unir las cabeceras municipales de los municipios de Hidalgo, México, Puebla y Tlaxcala con el Distrito Federal, incorporando así toda la extensión de la ciudad de México y las áreas que en una extensión de 30 kms. se encuentren dentro del sistema ecológico del valle de México, o bien a lo largo de las carreteras federales que unen a la capital de la República con las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Tlaxcala y Pachuca”*¹¹⁵.

De esta manera, la región centro quedó definida por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

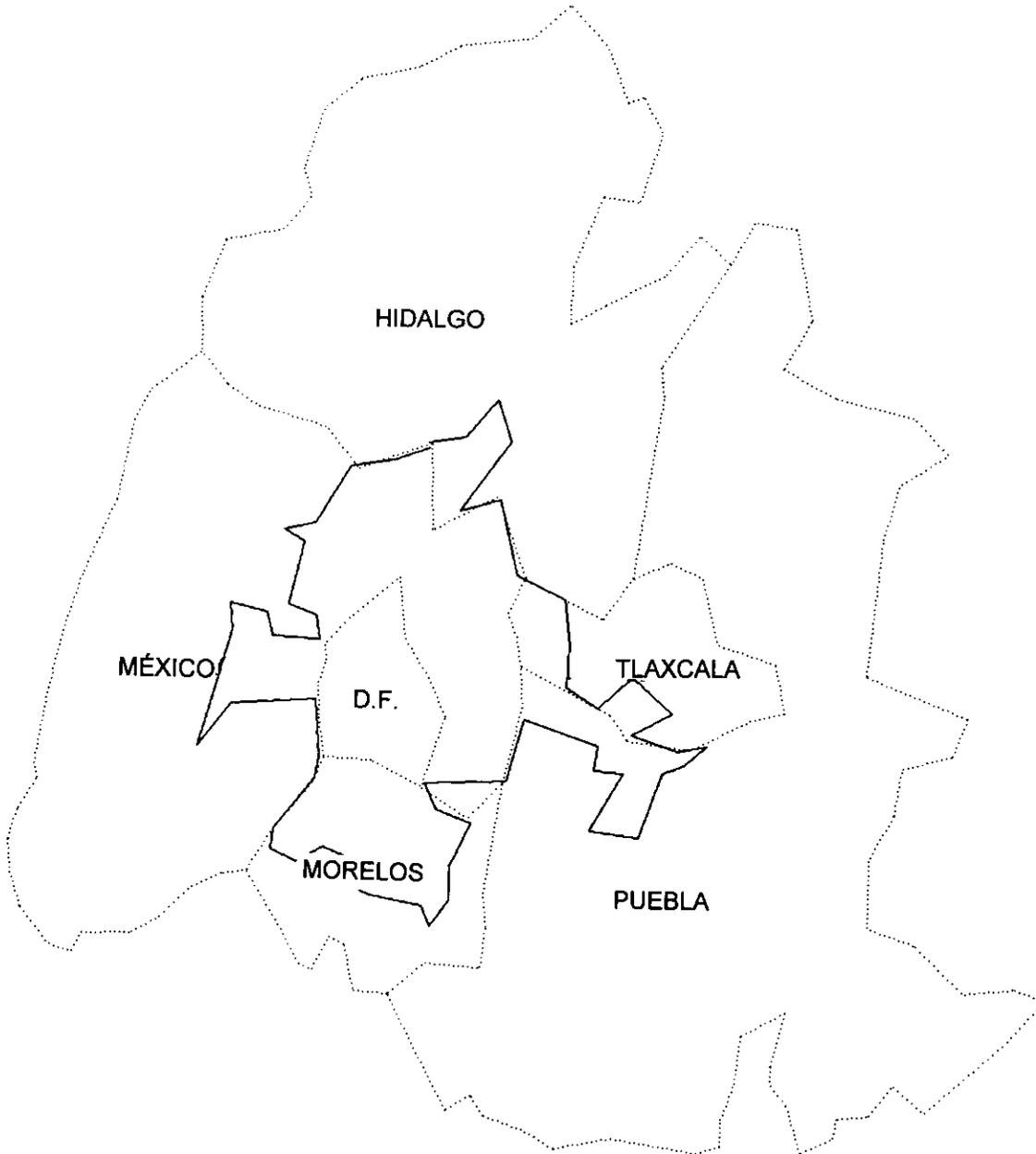
115 *Diario Oficial de la Federación*. México: 6 de octubre de 1976.

Mapa 3.2

Región Centro del País

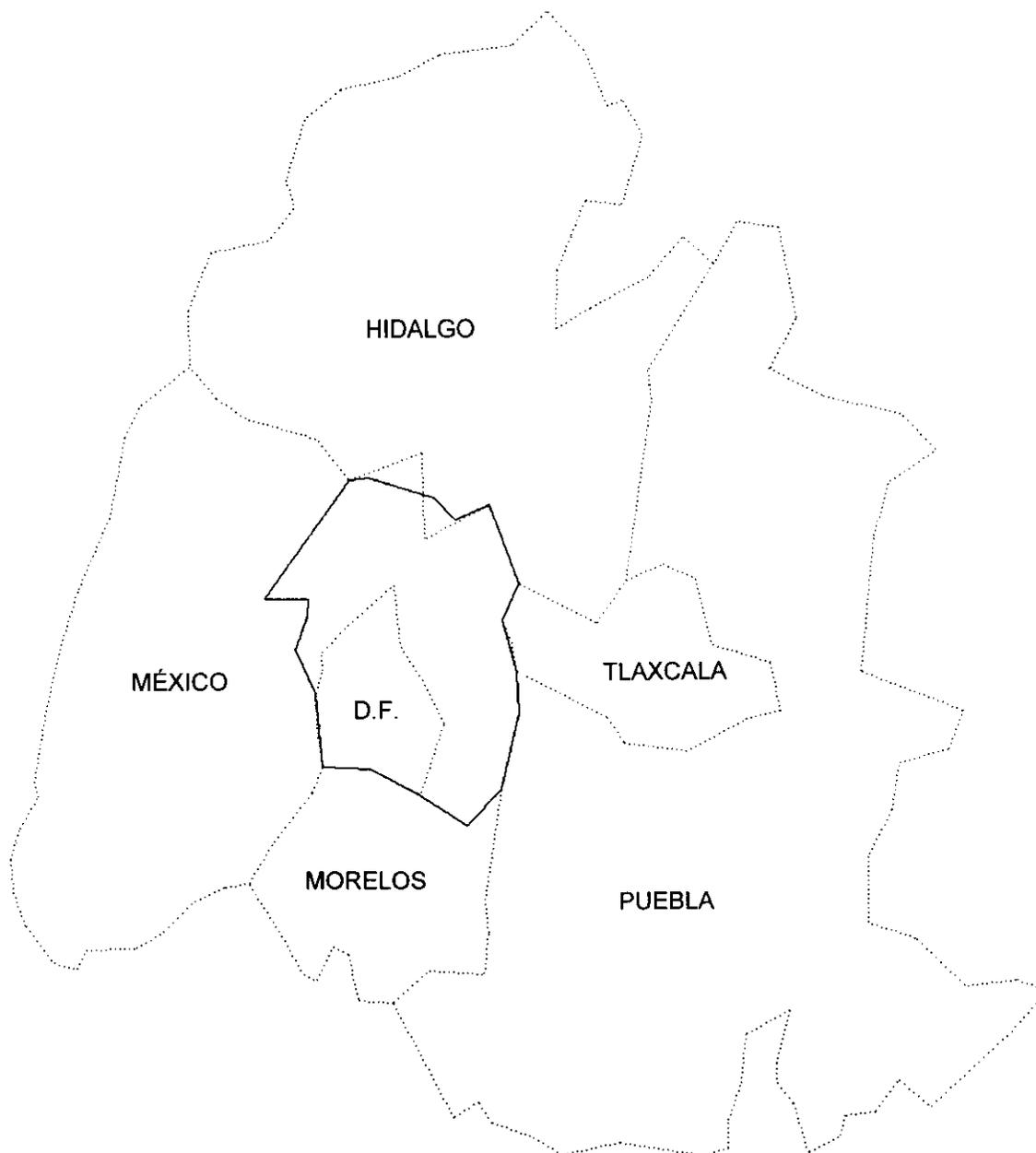
Mapa 3.3

Zona de conurbación del Centro del País según Decreto del 6 de octubre de 1976



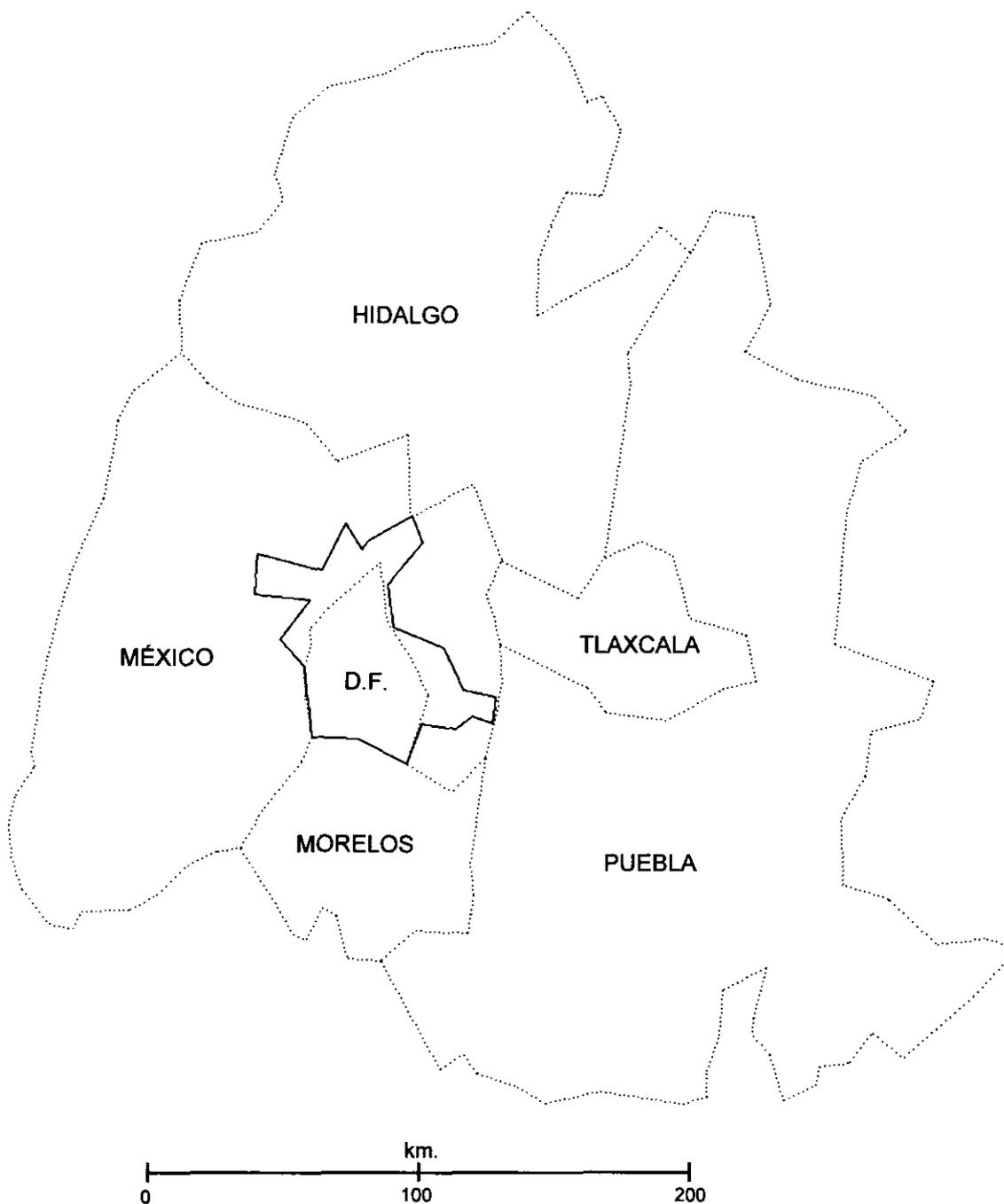
Mapa 3.4

**Zona Metropolitana de la Ciudad de México,
según Plan Nacional de Desarrollo Urbano y SPP**



Mapa 3.5

Zona Metropolitana de la Ciudad de México, según Plan Estatal de Desarrollo Urbano



La zona de conurbación del centro del país se delimitó por el radio de 30 kms. que señalaba la LGAH, más los municipios por los que pasaba alguna carretera federal. Las unidades político-administrativas que integran la zona de conurbación son:

Zona de conurbación del Centro del País

A) DISTRITO FEDERAL: 16 delegaciones

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| 1) Alvaro Obregón | 9) Iztapalapa |
| 2) Azcapotzalco | 10) Magdalena Contreras |
| 3) Benito Juárez | 11) Miguel Hidalgo |
| 4) Coyoacán | 12) Milpa Alta |
| 5) Cuajimalpa | 13) Tlahuac |
| 6) Cuauhtémoc | 14) Tlalpan |
| 7) Gustavo A. Madero | 15) Venustiano Carranza |
| 8) Iztacalco | 16) Xochimilco |

B) ESTADO DE HIDALGO: 4 municipios

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| 1) Pachuca de Soto | 3) Tolcayuca |
| 2) Tizayuca | 4) Zapotlán de Juárez |

C) ESTADO DE MÉXICO: 54 municipios

- | | |
|-------------------------|----------------|
| 1) Acolman | 6) Ayapango |
| 2) Amecameca | 7) Coacalco |
| 3) Atenco | 8) Cocotitlán |
| 4) Atizapán de Zaragoza | 9) Coyotepec |
| 5) Axapusco | 10) Cuautitlán |

- 11) Chalco
- 12) Chiautla
- 13) Chicoloapan
- 14) Chiconcuac
- 15) Chimalhuacán
- 16) Ecatepec
- 17) Huehuetoca
- 18) Huixquilucan
- 19) Isidro Fabela
- 20) Ixtapaluca
- 21) Jaltenco
- 22) Jilotzingo
- 23) Juchitepec
- 24) Lerma
- 25) Melchor Ocampo
- 26) Metepec
- 27) Naucalpan
- 28) Nezahualcóyotl
- 29) Nextlalpan
- 30) Nicolás Romero
- 31) Nopaltepec
- 32) Acoyoacac
- 33) Otumba
- 34) Papalotla
- 35) La Paz
- 36) San Martín de las Pirámides
- 37) San Mateo Atenco
- 38) Tecámac
- 39) Temamatla
- 40) Temascalapa
- 41) Tenango del Aire
- 42) Teoloyucan
- 43) Teotihuacán
- 44) Tepetlaoxtoc
- 45) Tepotzotlán
- 46) Texcoco
- 47) Tezoyuca
- 48) Tlalmanalco
- 49) Tlalnepantla
- 50) Toluca
- 51) Tultepec
- 52) Tultitlán
- 53) Zumpango
- 54) Cuautitlán Izcalli

D) ESTADO DE MORELOS: 9 municipios

- 1) Atlatlahucan
- 2) Cuautla
- 3) Cuernavaca
- 4) Huitzilac

-
- | | |
|-------------------------------------|----------------------------|
| 5) Tepoztlán | 8) Totolapan |
| 6) Tlalnepantla | 9) Yautepec |
| 7) Tlayacapan | |
| E) ESTADO DE PUEBLA: 13 municipios | |
| 1) Coronango | 8) San Matías Tlalancaleca |
| 2) Cuautlancingo | 9) San Miguel Xoxtla |
| 3) Chiautzingo | 10) San Pedro Cholula |
| 4) Huejotzingo | 11) San Salvador el Verde |
| 5) Puebla | 12) Tlahuapan |
| 6) San Felipe Teotlalcingo | 13) Tlaltenango |
| 7) San Martín Texmelucan | |
| F) ESTADO DE TLAXCALA: 6 municipios | |
| 1) Calpulalpan | 4) Panotla |
| 2) Ixtacuixtla de Mariano M. | 5) Tlaxcala |
| 3) Nanacamilpa de M. Arista | 6) Tololac |

En 1978, el PNDU se conformó como el instrumento que señalaría las líneas generales de desarrollo urbano para alcanzar los objetivos de la LGAH. *Dicho plan consideró como ZMCM a las 16 delegaciones del Distrito Federal; 53 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo.* La estrategia que se perseguía era su control y tal zona fue retomada por el PNDI, 1979-1982 con la clasificación III.A, área de crecimiento controlado.

Zona Metropolitana de la Ciudad de México

A) DISTRITO FEDERAL: 16 delegaciones

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| 1) Alvaro Obregón | 9) Iztapalapa |
| 2) Azcapotzalco | 10) Magdalena Contreras |
| 3) Benito Juárez | 11) Miguel Hidalgo |
| 4) Coyoacán | 12) Milpa Alta |
| 5) Cuajimalpa | 13) Tlahuac |
| 6) Cuauhtémoc | 14) Tlalpan |
| 7) Gustavo A. Madero | 15) Venustiano Carranza |
| 8) Iztacalco | 16) Xochimilco |

B) ESTADO DE HIDALGO: 1 municipio

- 1) Tizayuca

C) ESTADO DE MÉXICO: 53 municipios

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| 1) Acolman | 12) Chalco |
| 2) Amecameca | 13) Chiautla |
| 3) Atenco | 14) Chicoloapan |
| 4) Atizapán de Zaragoza | 15) Chinconcuac |
| 5) Atlautla | 16) Chimalhuacán |
| 6) Axapusco | 17) Ecatepec |
| 7) Ayapango | 18) Ecatzingo |
| 8) Coacalco | 19) Huehuetoca |
| 9) Cocotitlán | 20) Huixquilucan |
| 10) Coyotepec | 21) Isidro Fabela |
| 11) Cuautitlán | 22) Ixtapaluca |

-
- | | | | |
|-----|----------------------------|-----|-------------------|
| 23) | Jaltenco | 39) | Temascalapa |
| 24) | Jilotzingo | 40) | Tenango del Aire |
| 25) | Juchitepec | 41) | Teoloyucan |
| 26) | Melchor Ocampo | 42) | Teotihuacán |
| 27) | Naucalpan | 43) | Tepetlaoxtoc |
| 28) | Nezahualcóyotl | 44) | Tepetlixpa |
| 29) | Nextlalpan | 45) | Tepozotlán |
| 30) | Nicolás Romero | 46) | Texcoco |
| 31) | Nopaltepec | 47) | Tezoyuca |
| 32) | Otumba | 48) | Tlalmanalco |
| 33) | Ozumba | 49) | Tlalnepantla |
| 34) | Papalotla | 50) | Tultepec |
| 35) | La Paz | 51) | Tultitlán |
| 36) | San Marín de las Pirámides | 52) | Zumpango |
| 37) | Tecamac | 53) | Cuautilán Izcalli |
| 38) | Temamatla | | |

La delimitación anterior fue ratificada por la SPP, y se utilizó para los programas territoriales y sectoriales instrumentados durante el sexenio 1982-1988. Sin embargo, su extensión no correspondía con el concepto científico de zona metropolitana (unión física o funcional de centros de población) y no constituía un todo homogéneo.

Ante ello, el gobierno del Estado de México elaboró en 1986 su Plan Estatal de Desarrollo Urbano. En él se incluyó el llamado *Valle Cuautitlán-Texcoco*, conformado por 17 municipios denominados *Zona Conurbada de la Ciudad de México*. Tal definición fue adoptada en diversos discursos oficiales y prácticas de planeación, llegando a obtener, junto con la superficie del Distrito Federal, el nombre común de ZMCM.

Zona Metropolitana de la Ciudad de México

A) DISTRITO FEDERAL: 16 delegaciones

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| 1) Alvaro Obregón | 9) Iztapalapa |
| 2) Azcapotzalco | 10) Magdalena Contreras |
| 3) Benito Juárez | 11) Miguel Hidalgo |
| 4) Coyoacán | 12) Milpa Alta |
| 5) Cuajimalpa | 13) Tlahuac |
| 6) Cuauhtémoc | 14) Tlalpan |
| 7) Gustavo A. Madero | 15) Venustiano Carranza |
| 8) Iztacalco | 16) Xochimilco |

B) ESTADO DE MEXICO: 17 municipios

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| 1) Atizapán de Zaragoza | 9) Ixtapaluca |
| 2) Coacalco | 10) Naucalpan |
| 3) Cuautitlán | 11) Nezahualcóyotl |
| 4) Chalco | 12) Nicolás Romero |
| 5) Chicoloapan | 13) La Paz |
| 6) Chimalhuacán | 14) Tecámac |
| 7) Ecatepec | 15) Tlalnepantla |
| 8) Huixquilucan | 16) Tultitlán |
| 17) Cuautitlán Izcalli | |

Finalmente, un ejercicio técnico consistente en análisis gráfico de contigüedad, y otro estadístico sobre las características socioeconómicas predominantes de las unidades político-administrativas, determinaron que *para 1990, la ZMCM se conforma por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios conurbados del Estado de México*. Los municipios integrantes fueron mencionados en el capítulo anterior.

Desde la década de los cincuenta, la población de estos municipios mexicanos creció debido a importantes movimientos migratorios registrados desde el Distrito Federal, el propio Estado de México y otras entidades federativas. Sus funciones económicas predominantes pasaron de agropecuaria a industrial y servicios, debido tanto a procesos de relocalización de firmas establecidas en el Distrito Federal, como por el surgimiento de nuevos establecimientos.

Para mantener este complejo territorial en su funcionamiento cotidiano, es necesaria la concurrencia de un sinnúmero de organismos, agentes y gobiernos de distinta jurisdicción. Cada uno de ellos percibe a la metrópoli de diferente forma y sus intereses, obligaciones, facultades y competencias son distintos. Todos ellos, al cumplir con sus objetivos e instrumentar acciones producen, además de lo que se proponen, efectos no previstos, es decir, economías o deseconomías externas¹¹⁶.

116 Graizbord, Boris. "Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuautitlán-Texcoco". En: Garza, Gustavo (comp.) *Op. cit.*, p. 291.

Mapa 3.6

Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990



Conformación espacial de la Región Centro

Las seis entidades que conforman la región centro abarcan una superficie de 86,515 km², equivalentes al 4.4% del territorio nacional. La zona de conurbación abarca una extensión de 15,435 km², mientras que la ZMCM, compuesta por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios conurbados del Estado de México, contiene 3,897 km².

La región centro colinda al norte con los estados de San Luis Potosí y Querétaro; al sur, con Oaxaca y Guerrero; al oeste, con Michoacán y al este, con Veracruz.

La participación de las distintas entidades federativas en la superficie regional es variada: el estado de Puebla aporta el 39.1%, mientras que en el polo opuesto se ubica el Distrito Federal con 1.7%. Los cinco estados contienen 499 municipios que, sumados a las 16 delegaciones del Distrito Federal, totalizan 515 unidades político-administrativas, tal cantidad equivale al 21.4% del país. La división municipal no ha cambiado en los últimos 15 años. Aunque no existen estudios que determinen el origen de la división municipal, ciertos hechos indican que ésta fue producto, sobre todo en los estados de México, Puebla y Tlaxcala, de la organización eclesiástica derivada de la época colonial.

ENTIDAD FEDERATIVA	SUPERFICIE	MUNICIPIOS
Distrito Federal	1,479 km²	16
Hidalgo	20,813	84
México	21,355	121
Morelos	4,950	33
Puebla	33,902	217
Tlaxcala	4,016	44
Región Centro	86,515	515

El tamaño medio de las unidades político-administrativas, es también variado a lo largo de la región centro. La superficie promedio más grande pertenece a Hidalgo con 247.9 km². por municipio, mientras que Tlaxcala es la entidad con la menor superficie municipal promedio, 91.3 km².

Las estructuras naturales en que se apoyan los centros de población influyen fuertemente en su desarrollo. Las características originales del territorio y la calidad presente y futura de sus sistemas ecológicos, condicionan la ubicación, forma y comportamiento de la distribución poblacional. La mayor parte de la región se ubica entre las altitudes de 2,000 y 3,200 metros sobre el nivel del mar, y en menor medida sobre altitudes superiores a 4,000 metros.

Las **condiciones orográficas** de la región se caracterizan por la combinación de valles y sistemas montañosos. De estos últimos, sobresalen la Sierra Madre Oriental, ubicada en suelo poblano y tlaxcalteca, y el Eje Neovolcánico, cadena que la atraviesa de este a oeste y contiene las elevaciones más importantes de la República: Citlaltépetl (o Pico de Orizaba), 5,610 m.; Popocatepetl, 5,465 m.; Iztaccíhuatl, 5,230 m.; Zinantécatl (o Nevado de Toluca), 4,680 m.; Matlalcuéyetl (o Malinche), 4,461 m. y Ajusco, 3,937 m.

Los climas varían desde los cálidos sub-húmedos al sur del estado de Morelos, hasta los templado-húmedos sobre la Sierra Madre Oriental y frío-húmedo en las principales elevaciones. El clima templado sub-húmedo predomina en la porción central de la región y los áridos semicálidos al noroeste de la cuenca del Valle de México. La temperatura media anual más benigna aparece en Cuernavaca, mientras que Toluca tiene la más fría.

De acuerdo con la carta geológica del país, en la región predominan rocas ígneas extrusivas de la era terciaria, así como sedimentarias y calizas de la cuaternaria. Los **recursos minerales** abundan en Hidalgo, pero en todas las entidades existen depósitos de materiales utilizados en la industria de la construcción. La región cuenta con gran diversidad de tipos de suelo, todos ellos aptos para su explotación agropecuaria, exceptuando los salinos y sódicos que se presentan en Hidalgo, Puebla y Estado de México.

La **red hidrológica** corresponde a grandes e importantes cuencas, mismas que constituyen los sistemas de Lerma-Santiago; Balsas, con las subcuencas del Amacuzac y Atoyac; Pánuco, de la cual forma parte el río Tula; y el Valle de México. Las dos primeras corresponden a la vertiente del pacífico y la tercera a la del golfo; la última es una cuenca cerrada.

Las crecientes necesidades de agua potable para la población han hecho necesaria la búsqueda del vital líquido en cuencas exteriores de la región. Asimismo, la explotación ocurrida en el valle de Lerma ha propiciado la pérdida de por lo menos 16,000 ha. de suelo apto para el cultivo. El río Tula conforma la red de desagüe de aguas negras más importante de la Ciudad de México.

El **patrimonio natural** de la región se integra por elementos naturales de gran potencial paisajístico, estético, científico y recreativo, que son indispensables para el mantenimiento del equilibrio ecológico. Existen por lo menos 20 parques nacionales con una superficie cercana a las 150,000 ha. Los de mejor conservación son el Desierto de los Leones y el Popocatepetl-Iztaccíhuatl. El Estado de México es la única entidad que ha decretado la creación de parques estatales.

La región centro cuenta con una buena red de vías terrestres y sistemas de transporte que superan la media nacional. Sobre ella existen 28,538 kms. de carreteras y 4,110 de vías férreas; la primera representa 12.6% del país y 20.6% las segundas. La entidad con mayor densidad de carreteras es Tlaxcala, con 691 metros por cada km²; seguida por México y Morelos. Respecto a la red ferroviaria, el Distrito Federal contiene el mayor tendido relativo con 212 m/km².

La Ciudad de México presenta comunicación carretera directa con todas las capitales de los estados de la región centro. De acuerdo con los datos viales de 1989, el principal aforo de vehículos, no sólo a nivel regional sino nacional, se dio en la carretera México-Toluca con 48,534 vehículos al día; en segundo lugar apareció la México-Puebla, con 22,468.

La gran cantidad de aforo carretero entre la Ciudad de México y Toluca indica la existencia de interrelaciones funcionales muy importantes, por lo que el ámbito de concentración demográfica en torno a estas dos zonas metropolitanas muestra la urgencia de poner en marcha un patrón de organización de corte megalopolitano.

3.2

Perfil socioeconómico de la Región Centro

La elevada concentración demográfica y de actividades económicas en la región Centro alcanza magnitudes que afectan el bienestar de la población, la emergencia de deseconomías de escala ligadas a la aglomeración y el deterioro en el medio ambiente. El patrón de distribución poblacional polarizado que presenta el país ocasiona desajustes entre la disponibilidad y utilización de los recursos naturales y la localización de los centros de población; favorece flujos migratorios hacia zonas de mayor desarrollo relativo; incrementa el costo de funcionamiento de las zonas de mayor concentración demográfica y hace necesaria la intervención del gobierno y la administración pública en sus distintos niveles de competencia, para resolver las contradicciones generadas y proporcionar los satisfactores básicos requeridos.

Población y ocupaciones

En 1990, la población de la región centro alcanzó 26 millones de habitantes, 32% del total nacional. La región contiene a las dos entidades federativas más pobladas

del país, el Estado de México y el Distrito Federal; además de la quinta, que es Puebla. La densidad de población regional se ubicó en 301 hab/km².

La tasa de crecimiento poblacional de la región superó a su correspondiente en el país hasta 1980, por lo que su participación demográfica iba en aumento: 25.2% en 1900; 27.4% en 1940; 32.0% en 1970 y para 1980, 34.1%. Sin embargo, durante la década de los ochenta, la desaceleración demográfica regional fue mayor que la nacional y, por primera vez en la historia reciente del país, se observó una pérdida en sus niveles de concentración poblacional.

Entre 1980 y 1990, la tasa de crecimiento total de la región se ubicó en 1.5% anual, resultado de 2.1% de crecimiento natural y -0.7% del social. La región centro obtuvo rechazo moderado de población y expulsó poco más de 1.8 millones de habitantes hacia otros puntos del territorio nacional. En otras palabras, *las políticas de descentralización y las fluctuaciones de la actividad económica nacional, lograron una tasa neta de emigración regional del orden del 7.0% durante los ochenta.*

Al interior de las entidades federativas, la dinámica demográfica fue diferencial: el Distrito Federal observó un rechazo elevado de población, Hidalgo, Morelos y Puebla experimentaron un equilibrio migratorio, y México y Tlaxcala lograron atracción moderada.

Por otro lado, la población del área metropolitana de la Ciudad de México en 1990 fue 14.7 millones de habitantes, concentrando 18.1% del país y 56.4% de la región centro. Su tasa de crecimiento en los ochenta fue 1.4% anual, la menor en lo que va del siglo, y su categoría migratoria fue de equilibrio con una expulsión neta de 432,287 habitantes.

Cuadro 3.1

Región Centro: Dinámica demográfica, 1980-1990

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION 1980	POBLACION 1990	TASA 80-90	SALDO NETO MIGRATORIO	CATEGORIA MIGRATORIA
DISTRITO FEDERAL	8,831,079	8,235,744	(0.7)	(2,156,650)	RECHAZO ELEVADO
HIDALGO	1,547,493	1,888,366	2.1	(46,043)	EQUILIBRIO
MEXICO	7,564,335	9,815,795	2.7	421,399	ATRACCION MODERADA
MORELOS	947,089	1,195,059	2.4	10,040	EQUILIBRIO
PUEBLA	3,347,685	4,126,101	2.2	(118,953)	EQUILIBRIO
TLAXCALA	556,597	761,277	3.3	61,517	ATRACCION MODERADA
REGION CENTRO	22,794,278	26,022,342	1.5	(1,828,690)	RECHAZO MODERADO
AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	12,968,029	14,672,913	1.4	(432,287)	EQUILIBRIO

Fuentes: *Censos Generales de Poblacion y Vivienda, 1980 y 1990.*

El índice de masculinidad de la región centro en 1990 era ligeramente inferior a su contraparte nacional: 48.7 en la primera y 49.1 en la segunda. Lo anterior se explica por los movimientos migratorios de población femenina hacia las ciudades de México, Puebla y Cuernavaca.

La población de la región es predominantemente joven, ya que en 1990 el 37.5% tenía entre 15 y 34 años de edad. El segundo cohorte más importante fue el de 0 a 14 años con 36.5% y la población de 60 años y más representaba 6.4%. Estos datos son significativamente diferentes a la estructura nacional, en la que el cohorte más importante era entre 0 y 14 años, que concentraba al 38.3% de la población total. Lo anterior indica que *la región centro contiene una tasa de crecimiento natural muy por abajo de los estándares nacionales.* De hecho, ninguna otra ciudad del país registró una cantidad menor a los 17 nacimientos por cada 1,000 habitantes al año ocurridos en la Ciudad de México.

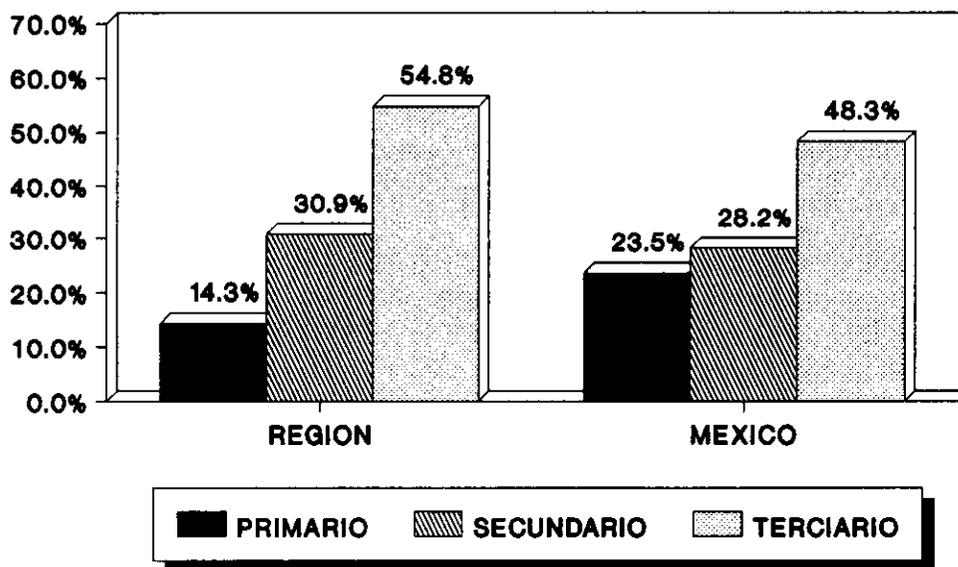
En números absolutos, la PEA de la región se conformó en 1990 por 8'092,190 personas de 12 años y más, que representaban una tasa bruta de ocupación de 31.1 y 43.5% de la población en el mismo grupo de edad. Dichos

porcentajes son más elevados respecto al país, debido a la mayor edad promedio de la población regional y a mejores oportunidades de inserción a los mercados urbanos de trabajo. Se destaca particularmente la mayor participación del empleo femenino y los activos totales por hogar en la región respecto al país.

La distribución sectorial de la PEA observa cambios significativos tanto en el tiempo, como respecto a su contraparte nacional. En los últimos años, ha sido notorio el incremento relativo del sector terciario, concentrando para 1990 más de la mitad de la oferta ocupacional de la región.

Gráfica 3.1

México y Región Centro: Estructura sectorial de la PEA, 1990



Fuente: Censo de Población de 1990.

Entre la diversidad de ocupaciones que realiza la población regional, destacan las de los trabajadores dedicados a la industria manufacturera; los servicios al consumidor; las de comercio, restaurantes y hoteles; y las actividades agropecuarias. Estas cuatro grandes divisiones de actividad concentraban el 81.9% de la oferta ocupacional.

Las actividades económicas que realiza la población presentan una distribución territorial determinada por el patrón de concentración en torno a zonas urbanas y por las condiciones generales para la producción. Las actividades que tienen una mayor participación en la estructura estatal de la PEA en relación con el país, se denominan básicas o especializadas. Así, para 1990, las distintas entidades que conforman la región centro se especializaban en las siguientes ramas de actividad:

Distrito Federal	servicios al productor; servicios al consumidor; transporte y comunicaciones; servicios distributivos; comercio; industria manufacturera
Hidalgo	minería, agropecuaria
México	industria manufacturera; transporte y comunicaciones; servicios distributivos; comercio
Morelos	construcción; servicios al consumidor; industria manufacturera
Puebla	agropecuaria
Tlaxcala	industria manufacturera; agropecuaria; construcción

Como se observa, las actividades especializadas son diferentes para cada entidad federativa. El Distrito Federal, México y Morelos contienen la mayoría de los sectores secundario y terciario, mientras que Hidalgo, Puebla y Tlaxcala combinan primarias y secundarias.

En términos de generación de producto, la región centro es la más importante del país, aunque entre 1970 y 1985 observó una participación decreciente. En el primer año, la región centro aportó el 45.5% del PIB nacional, contra 41.4% de 1985. Lo anterior indica la gestación de una desaceleración económica que se acompaña a la demográfica.

Tal caída en la participación nacional fue producto básicamente del desempeño del Distrito Federal, el cual concentraba en 1970 el 30.3% del PIB nacional, disminuyendo a 24.2% en 1985. Por otro lado, la participación de las demás

entidades federativas de la región aumentó ligeramente en el mismo período, pasando de 15.2 a 17.2%. Por lo anterior, algunos estudios han mencionado la emergencia de un patrón de concentración económica de corte megalopolitano que en las próximas décadas representaría una organización regional con mayor complejidad a la actual.

Cuadro 3.2

Región Centro: PIB por Gran División, 1985

(EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1991)

Entidad	Total	Agropecuario	Minería	Industria Manufacturera	Construcción	Electricidad, Gas y Agua	Comercio y Restaurantes	Otros Servicios
DISTRITO FEDERAL	165,617.2	334.9	1,045.8	35,764.0	12,881.4	769.5	72,849.9	41,971.7
HIDALGO	10,621.5	1,377.3	342.3	3,731.9	496.4	371.0	2,208.2	2,094.4
MEXICO	67,835.3	3,525.8	364.5	26,529.5	4,739.6	540.3	19,012.1	13,123.5
MORELOS	8,197.6	746.1	36.5	1,892.0	687.0	41.4	2,616.0	2,178.6
PUEBLA	25,739.6	3,147.1	125.2	7,354.8	1,165.4	218.4	7,297.8	6,430.9
TLAXCALA	5,593.0	772.6	14.9	2,524.7	219.4	23.1	1,137.0	901.3
REGION CENTRO	283,604.2	9,903.8	1,929.2	77,796.9	20,189.2	1,963.7	105,121.0	66,700.4

Fuente: Estimaciones a partir de Salinas de Gortari, Carlos, *Tercer Informe de Gobierno, Anexo*, México: 1991.

Se puede afirmar que el desarrollo económico experimentado por el país dentro de la estrategia de sustitución de importaciones favoreció a la Ciudad de México y a la región centro. Sin embargo, la crisis económica de los ochenta afectó especialmente a dichos territorios, como reflejo de las modificaciones realizadas en las variables macroeconómicas. Lo ocurrido en la década de los ochenta puede ser una situación coyuntural o permanente, dependiendo del tipo de políticas económicas que se establezcan en el futuro. Lo anterior evidencia el firme nexo entre las políticas económicas sectoriales y la organización espacial en México.

Distribución espacial de la población y sistema de ciudades

La organización territorial de la población en la región centro se caracteriza por una elevada concentración en torno a sus núcleos urbanos y metropolitanos. De los 26 millones de habitantes de 1990, 72.3% habitaban en localidades de 15 mil y más personas; 10.8% en localidades mixtas y 16.9% era población rural. Por otro lado,

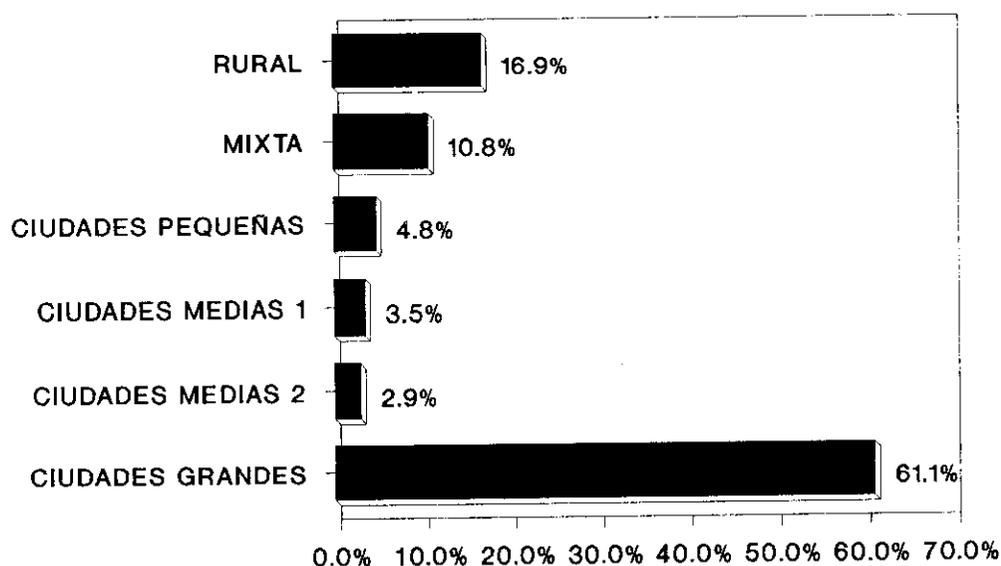
de los 18.8 millones de habitantes que residían en zonas urbanas, 17.5 pertenecían a áreas metropolitanas. **La región centro es predominantemente metropolitana.**

La proporción de habitantes urbanos o metropolitanos al interior de las entidades federativas de la región es variada: en el Distrito Federal la totalidad de su población se concentraba en la Ciudad de México; en el Estado de México, tres cuartas partes era urbana o metropolitana; un poco más de la mitad lo era en Morelos, y los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla eran predominantemente rurales.

La distribución de la población regional por tamaños de localidad simula una distribución normal invertida. Dicha distribución comienza con una concentración cercana al 17% en localidades rurales (o menores a 2,500 habitantes), en la cual el Estado de México aportó la mayor cantidad absoluta; posteriormente, el nivel de participación disminuyó conforme aumentó el tamaño de localidad, para finalmente concentrar casi dos terceras partes de la población total en las ciudades millonarias de México y Puebla.

Gráfica 3.2

Región Centro: Población total por tamaños de localidad, 1990



Las principales ciudades de la región centro son: a) área metropolitana de la Ciudad de México (14,672.9 miles de habitantes en 1990); b) área metropolitana de Puebla (1,210.0); c) área metropolitana de Toluca (753.9); d) área metropolitana de Cuernavaca (446.4); e) área metropolitana de Pachuca (184.7); f) área metropolitana de Cuautla (152.0); g) Tehuacán (139.5); h) conurbación Texcoco-Chiconcuac-Chiautla (90.6) y h) área metropolitana de Tlaxcala (86.0).

Salvo en el caso de la Ciudad de México, la dinámica demográfica de las principales ciudades de la región centro en la década de los ochenta ocurrió de manera diferencial respecto a la experiencia de las entidades federativas y con atracciones muy elevadas de población migrante. Lo anterior indica dos modalidades de movimientos migratorios intraregionales: migración rural-urbana y migración desde la Ciudad de México hacia este conjunto de centros urbanos. Tales desplazamientos incidieron en notables cambios en el patrón de distribución espacial de la población.

De acuerdo al PNDU, 1990-1994, el sistema urbano-regional del centro se integra por dos centros de servicios regionales; cuatro centros de servicios estatales; seis centros de servicios subregionales y 23 centros de servicios de integración urbano-rurales.

Conforme a los lineamientos del plan, la región centro en su conjunto está sujeta a una política de control. Abarca un complejo sistema de ciudades en un radio de 180 km., que comprende las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca y Pachuca. La estrategia de reordenamiento territorial establece políticas para impulsar regiones alternativas, tendientes a procurar el arraigo de la población y reorientar las migraciones hacia las ciudades medias.

Calidad de vida de la población

La cuantificación y análisis de las distintas variables que explican el nivel de calidad de vida, demuestran que la región centro tiene una posición ventajosa con respecto a los promedios nacionales, pero con desigualdades muy evidentes al interior de la propia región. Por tanto, *la delimitación de la región centro depende de las relaciones funcionales que se desarrollan entre los centros de población con la Ciudad de México. La región centro es de tipo funcional, pero no homogénea.*

A continuación se pasará revista a los principales elementos que explican la calidad de vida de la población.

- a) **Esperanza de vida.** A nivel nacional se ha producido una mejoría en la esperanza de vida y la mortalidad general e infantil. La esperanza de vida de la población mexicana ha observado un crecimiento significativo en los últimos años. Para 1950, la edad promedio de vida fue 46.9 años, mientras que para 1988 pasó a 69.1¹¹⁷.

En este último año, la esperanza de vida promedio de la región centro se ubicó en 69.4 años, ligeramente por arriba del país. Al interior de ella existía un amplio rango de variación que iba de 72.6 años en el Distrito Federal a 65.1 para Puebla. Este último estado junto con Hidalgo y Tlaxcala tuvieron esperanzas de vida por abajo del promedio nacional.

Los habitantes de la Ciudad de México y en especial del Distrito Federal, son los más beneficiados de la República en cuanto a disponibilidad potencial de recursos para la salud. La oferta variada de instalaciones de salud y la mayor accesibilidad social existente entre sus habitantes ha favorecido una esperanza de vida superior a la media nacional. Cabe destacar que uno de los elementos que inciden en la posición jerárquica de la Ciudad de México sobre el resto del sistema urbano nacional, se debe precisamente a su especialización funcional en cuanto a cantidad y calidad de servicios a la salud.

- b) **Alfabetismo.** El nivel educativo de la población mexicana ha tenido una mejoría en las últimas décadas. La población analfabeta de 15 años y más pasó de 25.8% en 1970, a 17.5% en 1980 y a 12.4% en 1990. A nivel estatal, los valores más altos de analfabetismo corresponden a Chiapas, Oaxaca y Guerrero; en el otro extremo se ubican el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California.

En términos globales, la región centro registró en 1990 niveles de analfabetismo inferiores al promedio nacional, pero nuevamente con diferencias notables a su interior, ya que mientras en el Distrito Federal la proporción fue 4.0%, en Hidalgo se alcanzó el 20.6%.

La población analfabeta de 15 años y más para la ZMCM ha descendido de 30.4% en 1950, a 11.4% en 1970 y a 5.8% en 1990. Dentro de ella existen

117 CONAPO. *México demográfico. Breviario 1988*. México: 1988, pp. 65-68.

delegaciones y municipios que presentan valores superiores al 10% y que corresponde tanto a aquellas unidades administrativas incorporadas en la última década (Nextlalpan, Tezoyuca y Tultepec), como aquellas que aún mantienen ciertas características de ruralidad.

- c) **Asistencia escolar.** En México el nivel de instrucción ha mejorado de manera significativa: de la población de 15 o más años, el porcentaje de personas sin instrucción se redujo de 31.6% en 1970, a 13.4% en 1990. Entre la población de 6 a 14 años, 85.8% asistían a algún centro educativo en 1990. El avance educativo más importante se ha dado en los niveles posprimarios.

A pesar del aumento relativo en los niveles de escolaridad, para 1990 existían cerca de 18 millones de mexicanos sin instrucción o primaria completa. Los problemas de deserción escolar; un cierto retraso entre la edad y el nivel escolar correspondiente; y la disminución de la calidad educativa, derivada tanto por problemas salariales del profesorado como por inadecuados sistemas de enseñanza-aprendizaje, ponen de manifiesto que amplios sectores de la población no cuentan con una educación adecuada. Esta razón ha motivado al Estado a instrumentar singulares programas de modernización educativa.

Los niveles de asistencia escolar de la población comprendida entre los 6 y los 14 años de edad, están en función de la oferta de centros educativos, de su accesibilidad y de la necesidad de insertarse de manera temprana al mercado de trabajo. Para el caso de la región centro, en 1990 se observó un grado de asistencia escolar por arriba del promedio nacional. Sólo una de cada 10 personas de dicho cohorte no asistía a la escuela. Nuevamente, el Distrito Federal contó con la mayor asistencia relativa (95.1%), mientras que la menor se registró en Puebla (82.4%).

- d) **Ingresos de la población.** El nivel salarial de la población ocupada determina su acceso a un gran número de satisfactores. La década de los ochenta fue regresiva para el ingreso real de los ocupados, ya que los sueldos promedio del personal ocupado formal sufrieron una caída del 30% y 50% para el salario mínimo.

Para 1990, sólo el 32.5% de la PEA del país percibía ingresos superiores a los 2 salarios mínimos. Los estados con mayor poder adquisitivo de sus habitantes eran Baja California, Colima, Quintana Roo, Sonora y Chihuahua; en sentido contrario estaban Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Yucatán y San Luis Potosí.

Para esta variable, la región centro presentó un promedio inferior al registrado a nivel nacional y derivado por dos hechos: los bajos niveles salariales en Hidalgo, Puebla y Tlaxcala; y la concentración en el Distrito Federal de empleos en los extremos de percepción salarial (bien remunerados y mal remunerados), característica propia de una economía altamente terciarizada.

- e) **Características de la vivienda.** Las condiciones habitacionales de cualquier unidad territorial constituyen un indicador importante de la calidad de vida de su población. Dichas condiciones tienen que ver con los materiales para la construcción y los servicios que cuenta.

A nivel nacional, la tasa de crecimiento de viviendas superó a la demográfica, por lo que el promedio de ocupantes por vivienda se redujo de 5.8 en 1970 a 5.0 para 1990. El promedio de ocupante por cuarto para el último año fue 1.5 personas.

Los indicadores significativos para evaluar la calidad de la construcción de las viviendas son los materiales empleados en techos y paredes. Para 1990, de las 16 millones de casas habitación existentes en el país, 69.5% tenían materiales durables en paredes (tabique, ladrillo, block, piedra o cemento) y 51.4% estaban techadas con losa de concreto, tabique o ladrillo. Estos porcentajes no mostraron cambios significativos respecto a los de 1980, por lo que se suponen prácticas importantes de autoconstrucción de vivienda.

Un componente elemental en la determinación del bienestar social son los servicios con que disponen las viviendas. Dichas condiciones han mejorado sustantivamente en el plano nacional. La proporción de viviendas que disponían de agua potable fue 79.4%; con drenaje, 63.6% y con energía eléctrica, 87.5%. La mejoría se ha dado básicamente en zonas urbanas, a partir de la mayor intervención de los gobiernos municipales en dichos asuntos, o por acciones concertadas entre niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

La calidad constructiva y los servicios con que cuentan las viviendas de la región centro son, en conjunto, superiores a los promedios del país, pero con niveles de desigualdad más elevados respecto a las variables antes mencionadas. El Distrito Federal contaba con la mayor proporción de viviendas sólidas y con servicios respecto a la región y al país, mientras que las condiciones de Hidalgo y Puebla apenas representaban un 75% de los promedios nacionales.

Al analizar los valores cuantitativos que cada entidad federativa registró en 1990 para las variables arriba mencionadas, es posible determinar un índice global de calidad de vida. Los resultados indican lo siguiente:

- A nivel nacional, 18 de las 32 entidades federativas observaron un índice global de calidad de vida por arriba del promedio nacional. La mejor calidad de vida de sus habitantes se registró en el Distrito Federal, seguido por los estados de Aguascalientes, Nuevo León, Jalisco y Colima. Tales resultados indican una correlación positiva entre la concentración demográfica de las tres zonas metropolitanas más importantes del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y la subsecuente calidad de vida de sus habitantes, con efectos difusores hacia superficies reducidas.
- A nivel de la región centro, se concluye la existencia de una región de tipo funcional o de delimitación oficial, pero no homogénea. Se percatan cuatro niveles de calidad diferenciales, disminuyendo según el principio centro-periferia y con sede en la Ciudad de México. La entidad con el índice más alto fue el Distrito Federal; en un segundo anillo aparecieron los estados de México y Morelos, cuyo índice es ligeramente superior al promedio nacional; Tlaxcala registró un valor similar al estándar del país y finalmente Hidalgo y Puebla estuvieron por abajo del comportamiento nacional.

La conformación de la calidad de vida regional, demuestra la necesidad de instrumentar mecanismos de acción que promuevan el desarrollo de las entidades más alejadas de la Ciudad de México. Para ello, la administración pública se debe apoyar en las estrategias de descentralización intraregional y atención a los grupos sociales más desfavorecidos.

Zona Metropolitana de la Ciudad de México

El estudio de la evolución de cualquier aglomeración metropolitana debe abordarse desde el punto de vista del sistema de ciudades en su conjunto y de los cambios en el uso del suelo ocurridos al interior del espacio metropolitano. Ante el desempeño demográfico de la Ciudad de México durante la década de los ochenta, se

evidencia una segunda fase de organización metropolitana en el contexto nacional y en la cual las áreas metropolitanas más antiguas perdieron atracción poblacional.

A la par de la desaceleración demográfica de la Ciudad de México, existieron transformaciones intrametropolitanas determinadas tanto por las tendencias propuestas en algunos estudios (cambios locacionales de población y actividades económicas del centro hacia la periferia), como por los efectos de la crisis económica.

La población de la ciudad de México tiende a concentrarse cada vez más hacia los municipios conurbados. En 1980, la participación de éstos era 35.7%, elevándose a 44.5% para 1990. De continuar la tendencia demográfica observada, es un hecho que al terminar la presente década la mayor parte de la población metropolitana resida en suelo mexiquense.

Durante la década de los ochenta, nueve municipios se integraron al tejido metropolitano para sumar 26. La distribución espacial de dichos municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, permiten identificar cuatro áreas de forma más o menos concéntrica. El **anillo central** se forma con las cuatro delegaciones centrales; el **primer contorno** con otras siete delegaciones y tres municipios (Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla); cuatro delegaciones y nueve municipios integran el **segundo contorno** y finalmente en el **tercero** se ubican Milpa Alta y los 14 municipios restantes.

La dinámica demográfica intrametropolitana durante la década de los ochenta mostró rasgos significativos para conceptualizar *una cuarta fase en las etapas de metropolitanismo de la Ciudad de México*. El anillo central y primer contorno perdieron población absoluta: en el anillo central la situación migratoria fue de rechazo muy elevado, mientras que en el primer contorno fue de rechazo elevado. La participación de ambas zonas en la población total metropolitana disminuyó de 78.1% en 1980, a 65.8% en 1990.

Como corolario, el segundo y tercer contorno registraron el mayor crecimiento demográfico: atracción elevada en el segundo, y en el tercero muy elevada. Cabe destacar que en el segundo contorno, la expansión demográfica relativa fue más intensa en los municipios que en las delegaciones.

Cuadro 3.3

ZMCM: Estructura poblacional, 1980-1990

	POBLACION 1980	%	POBLACION 1990	%	IDE 1990	SALARIOS 1990	ACTIVIDADES PREDOMINANTES
TOTAL	13,734,654	100.00	14,836,110	100.00	0.140	2.68	
CIUDAD CENTRAL	2,595,823	18.90	1,930,267	13.01	0.153	3.34	SP-C-M-SC
1. BENITO JUAREZ	544,882	3.97	407,811	2.75	0.162	4.60	
2. CUAUHTEMOC	814,983	5.93	595,960	4.02	0.152	2.97	
3. MIGUEL HIDALGO	543,062	3.95	406,868	2.74	0.165	3.72	
4. VENUSTIANO CARRANZA	692,896	5.04	519,628	3.50	0.139	2.50	
PRIMER CONTORNO	8,124,730	59.15	7,829,538	52.77	0.139	2.63	K-T-SD-SP
5. ALVARO OBREGON	639,213	4.65	642,753	4.33	0.141	3.04	
6. AZCAPOTZALCO	601,524	4.38	474,688	3.20	0.131	2.59	
7. COYOACAN	597,129	4.35	640,066	4.31	0.142	3.61	
8. G.A. MADERO	1,513,360	11.02	1,268,068	8.55	0.131	2.51	
9. IZTACALCO	570,377	4.15	448,322	3.02	0.134	2.49	
10. IZTAPALAPA	1,262,354	9.19	1,490,499	10.05	0.133	2.24	
11. CUAJIMALPA	91,200	0.66	119,669	0.81	0.134	2.76	
12. NAUCALPAN	730,170	5.32	786,551	5.30	0.175	2.79	
13. NEZAHUALCOYOTL	1,341,230	9.77	1,256,115	8.47	0.136	2.46	
14. TLALNEPANTLA	778,173	5.67	702,807	4.74	0.137	2.61	
SEGUNDO CONTORNO	2,540,575	18.50	3,934,917	26.52	0.139	2.56	IM-T-SD-K
15. CONTRERAS	173,105	1.26	195,041	1.31	0.169	2.96	
16. TLAHUAC	146,923	1.07	206,700	1.39	0.117	1.92	
17. TLALPAN	368,974	2.69	484,866	3.27	0.142	3.30	
18. XOCHIMILCO	217,481	1.58	271,151	1.83	0.131	2.43	
19. ATIZAPAN DE ZARAGOZA	202,248	1.47	315,192	2.12	0.122	2.99	
20. COACALCO	97,353	0.71	152,082	1.03	0.131	2.81	
21. CUAUTITLAN IZCALLI	173,754	1.27	326,750	2.20	0.165	3.44	
22. CHIMALHUACAN	61,816	0.45	242,317	1.63	0.124	2.11	
23. ECATEPEC	784,507	5.71	1,218,135	8.21	0.138	2.14	
24. HUIXQUILUCAN	78,149	0.57	131,926	0.89	0.138	3.54	
25. JILOTZINGO			9,011	0.06	0.089	1.97	
26. LA PAZ	99,436	0.72	134,782	0.91	0.138	2.29	
27. TULTITLAN	136,829	1.00	246,464	1.66	0.167	2.33	
TERCER CONTORNO	473,526	3.45	1,141,388	7.69	0.128	2.28	T-K-M-IM
28. MILPA ALTA	53,616	0.39	63,654	0.43	0.121	1.82	
29. ACOLMAN			43,276	0.29	0.120	2.34	
30. CUAUTITLAN	38,527	0.28	48,858	0.33	0.186	2.33	
31. CHALCO	79,393	0.58	282,438	1.90	0.105	2.06	
32. CHICOLOAPAN	27,354	0.20	57,306	0.39	0.127	2.30	
33. IXTAPALUCA	77,862	0.57	137,357	0.93	0.112	2.34	
34. JALTENCO			22,803	0.15	0.138	2.71	
35. MELCHOR OCAMPO			26,154	0.18	0.161	2.37	
36. NEXTLALPAN			10,840	0.07	0.136	2.34	
37. NICOLAS ROMERO	112,645	0.82	184,134	1.24	0.158	2.28	
38. TECAMAC	84,129	0.61	123,218	0.83	0.110	2.65	
39. TEOLOYUCAN			41,964	0.28	0.132	2.38	
40. TEPOTZOTLAN			39,647	0.27	0.168	2.45	
41. TEZOYUCA			12,416	0.08	0.111	2.13	
42. TULTEPEC			47,323	0.32	0.161	2.55	

M: Minería y petróleo; IM: Industria manufacturera; K: Construcción; SD: Servicios distributivos; C: Comercio; T: Transportes; SP: Servicios al productor y SC: Servicios al consumidor

Fuente: Censos de Población de 1980 y 1990

En términos generales, los municipios de mayor dinámica demográfica fueron los integrados a la zona metropolitana durante la década de los setenta.

Los cambios en la distribución espacial de la población se acompañaron por transformaciones y relocalizaciones de la actividad económica. En el caso del comercio y servicios formales, el anillo central redujo su participación en la aportación al PIB metropolitano (de 59.2% al 50.7% en el período 1980-1988). Sin embargo, aun presenta un elevado patrón de concentración en torno al anillo central. El primer contorno ganó participación y el tercero mostró el crecimiento relativo más importante.

Las anotaciones anteriores señalan el desplazamiento de la población y actividades económicas del centro hacia la periferia, la primera a un ritmo más acelerado que estas últimas.

Las características socioeconómicas de la población no son homogéneas a lo largo de la zona metropolitana. Para 1990, conforme se alejaban del centro, las ocupaciones de la PEA eran más diversificadas, sus niveles salariales disminuían y cambiaban las ramas de actividad predominantes.

El anillo central mostró el nivel promedio salarial de su PEA más elevado, pero también con el mayor rango de variación. La estructura de su PEA por ramas de actividad fue la más concentrada y sus actividades predominantes fueron los servicios al productor, el comercio, la minería y petróleo y los servicios al consumidor. Tales actividades indican una elevada terciarización y sus remuneraciones siguen un patrón de distribución normal invertida, es decir, concentrados por arriba y por abajo del promedio metropolitano.

El salario promedio de la PEA del primer contorno fue 2.63 veces el salario mínimo, siendo los casos extremos Coyoacán (3.61) e Iztapalapa (2.24). Las actividades predominantes se ubicaron en construcción, servicios distributivos y servicios al productor.

El segundo contorno presentó importantes desigualdades en los niveles salariales de la PEA. Sin embargo, a diferencia del anillo central, tales desigualdades son producto de la existencia de zonas residenciales en Contreras, Tlalpan, Atizapán de Zaragoza y Huixquilucan. La estructura de la PEA presentó niveles de diversificación similares a los del primer contorno, pero no tan concentrada en el sector terciario ya que sus actividades predominantes eran la industria manufacturera, servicios distributivos y construcción.

Finalmente, las características ocupacionales del tercer contorno indicaban la interrelación entre urbanización periférica y población de bajos recursos económicos. Los ingresos promedio de la PEA representaban dos terceras partes de los percibidos por los residentes en el anillo central y contienen el menor grado de variación metropolitana. Las actividades predominantes eran transportes, construcción e industria manufacturera.

3.3

Gobierno y administración de la Región Centro

Desde el punto de vista jurídico, el sistema federal es un mecanismo funcional de distribución de competencias. Las funciones y tareas del gobierno federal se expresan en la Constitución, mientras que las de orden local se definen por exclusión de los atributos federales.

La federación es una fórmula política en donde se entremezclan dos objetivos fundamentales: a) fortalecimiento de un Estado central de jurisdicción general y b) existencia política de las entidades que concurren en el pacto federal.

La administración pública es el conjunto de medios necesarios para poner en práctica las funciones de gobierno. En el cuerpo de un Estado, la política es la cabeza y la administración sus brazos. La política dirige y la administración pública sirve, actúa y construye para el gobierno.

Según los analistas, el rol de la administración pública en su relación con el sistema político es ambivalente. Algunos la justifican como instrumento del gobierno, lo que supone una relación de subordinación, mientras que otros la identifican como un elemento técnico e independiente en su manera de actuar, es decir, con autonomía.

La administración pública mexicana se ha caracterizado por haber presentado transformaciones significativas. La estructura de su aparato y la dinámica de crecimiento en su demanda ocupacional ha estado en función de la participación estatal en el marco de economía mixta adoptado por el modelo de desarrollo seguido. La relación entre la administración pública y la sociedad es doble: por un lado contribuye a la realización de funciones inherentes al Estado y por otro, se constituye en un elemento de gran relevancia dentro de los mercados urbanos y regionales de trabajo.

Sistema federal mexicano

La base jurídica del Estado mexicano es la Constitución. En su artículo 40 se establece que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”*.

Posteriormente, en el artículo 42 se define que el territorio nacional comprende, entre otros espacios, a las partes integrantes de la federación, es decir, los estados. El artículo 115 menciona que *“los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”*.

Además de los estados y demás partes que integran el territorio nacional, en el artículo 44 se menciona la existencia de un Distrito Federal, sede de los poderes federales.

Más adelante, el artículo 49 se refiere a la división de poderes. El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder Legislativo se compone por un Congreso General, dividido en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se compone por 500 miembros; 300 electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos según el principio de representación proporcional. Para fines de elección del Congreso, el territorio se divide en 300 distritos según criterios de distribución de

la población, más cinco circunscripciones regionales para la elección de diputados de representación proporcional. No existen distritos interestatales y las circunscripciones se conforman por conjuntos de estados.

Los habitantes de la región centro participan en la elección de la cámara de diputados en proporción similar respecto a su concentración demográfica. De los 500 diputados elegidos, 173 son producto de la votación de dicha población, que equivalen a 34.6% de diputados contra 33.2% de la población nacional que en 1990 tenían 18 años y más.

De los 300 distritos electorales, las seis entidades federativas de la región centro contienen 100, es decir un 33.3%, porcentaje idéntico a su concentración demográfica. A nivel regional existe una participación electoral concomitante con su población relativa. Sin embargo, al interior de ella existen distorsiones: el Distrito Federal tiene más distritos respecto a su población, mientras los estados de Hidalgo, México, Morelos y Tlaxcala menos.

Entidad Federativa	Distritos Electorales	%	% Población de 18 Años y más, 1990	Distritos Ideales	Diferencia
D.F.	40	13.3	11.7	35	-5
Hidalgo	6	2.0	2.2	7	+1
México	34	11.3	12.1	36	+2
Morelos	4	1.3	1.5	5	+1
Puebla	14	4.7	4.8	14	0
Tlaxcala	2	0.7	0.9	3	+1
Región Centro	100	33.3	33.2	100	0

Por lo que toca a la representación electoral según el principio de circunscripciones plurinominales, el Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala integran la primera (que se puede denominar del centro); en la segunda aparecen Hidalgo, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y

Zacatecas (denominada del norte y centro-norte) y los estados de México, Morelos, Guerrero y Oaxaca integran la quinta (o del centro y sur). En cada circunscripción se eligen a 40 diputados de representación proporcional —o plurinominales—. Los votos de la región centro son responsables de la elección, bajo este principio, de 73 escaños: 40 son de la primera; 6 de la segunda y 27 de la quinta; tal participación corresponde a 36.5% de los elegidos.

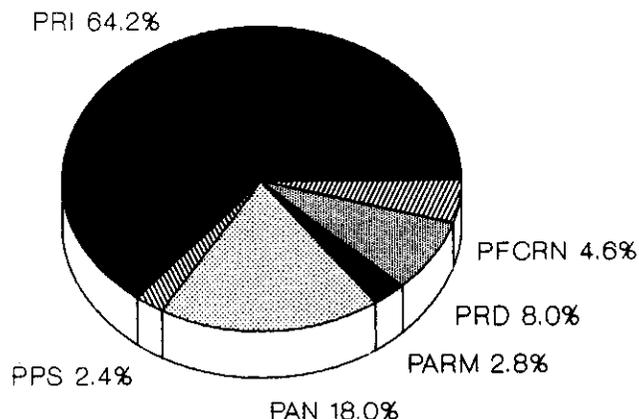
Después de haberse conocido los resultados del Censo de Población de 1990, la legislatura del Estado de México ha hecho repetidos llamados para la redistribución de los distritos electorales, a fin de que se le otorgue la cantidad producto de su población. Hasta el momento, no existe iniciativa alguna presentada ante el Congreso de la Unión para tal fin, pero se esperarí su formulación hacia la preparación de los trabajos para las elecciones de 1994.

Los distritos electorales de la región centro se componen por conjuntos de municipios, partes de ellos, o delegaciones. Por ejemplo, de los 34 distritos del Estado de México, 10 se encuentran en el municipio de Nezahualcóyotl, mientras que uno se integra con 18 municipios y otro más con porciones de Coacalco, Tlalnepantla y Tultitlán. 27 de los 34 distritos mexiquenses se ubican en suelo de los municipios conurbados al Distrito Federal, por lo que la ZMCM concentra 67 distritos electorales.

Según los resultados de 1991, en la Cámara de Diputados están representados seis partidos políticos: el PRI con 290 diputados de mayoría relativa y 31 de representación proporcional; PAN, 90, 10 de los cuales son de mayoría relativa; PRD, 40; PFCRN, 23; PARM, 14 y con 12 el PPS. Los cuatro últimos alcanzaron representación solamente bajo el sistema proporcional.

Gáfica 3.3

Conformación de la Cámara de Diputados



Por otro lado, la región centro elige a 12 de los 64 senadores de la Cámara, dos por cada entidad federativa. En este aspecto, la participación ciudadana está subrepresentada y ya existe una iniciativa de Ley, no discutida ni aprobada, para la integración de senadores de representación proporcional.

El Poder Ejecutivo Federal recae sobre el Presidente de la República; sus facultades y obligaciones están contenidas en el artículo 89 constitucional. Entre ellas sobresalen: promulgar y ejecutar leyes; disponer de la guardia nacional y fuerzas armadas; dirigir negociaciones diplomáticas; habilitar puertos y aduanas fronterizas y nombrar y remover a servidores públicos.

Para el cumplimiento de las funciones que encabeza el Presidente de la República, existen órganos que integran la administración pública federal. Estos órganos se dividen en la administración pública centralizada, compuesta por secretarías de Estado más el DDF, y organismos paraestatales. La sede territorial de todos los organismos es el Distrito Federal. Asimismo, el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce a través del jefe del DDF, designado por el propio Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye los negocios de orden administrativo de la federación que están a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Además, define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las últimas modificaciones que se realizaron a dicha Ley, hasta la fecha de elaboración de este trabajo, fueron publicadas en el diario oficial del 25 de mayo de 1992, con motivo de la desaparición de la SEDUE y la creación de la SEDESOL.

La estructura burocrática se erige en el puente que vincula pueblo y gobierno. A medida que avanza el desarrollo global de la sociedad, se hace cada vez más necesario modernizar los aparatos administrativos y organizar la participación política que también aumenta.

La tarea del Estado implica¹¹⁸:

- Reconocer el aspecto de racionalidad en sus funciones
- Instrumentar mecanismos de normatividad
- Crear cuerpos administrativos apoyados en razones jurídicas y técnicas
- Conciliar aspectos de autonomía y subordinación
- Atender las demandas de la burocracia

La reforma administrativa ocurrida en 1976 propició cambios en la estructura federal y de los estados. Los órganos se agruparon en secretarías, dividiendo la responsabilidad de funciones por área de gobierno. *La modernización de la estructura administrativa implica cambios para mejorar su funcionamiento y es un recurso útil para contar con aparatos administrativos eficaces que respondan al consenso de la población.*

El Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en los juzgados de distrito. Se integra con 21 ministros numerarios y cinco supernumerarios.

118 Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, México: 1991, pp. 145-148.

El poder Judicial establece, en los términos de la ley respectiva, la jurisprudencia sobre interpretaciones de la Constitución; leyes y reglamentos federales y locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

El Ministerio Público de la federación se encarga de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal y le corresponde solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados.

A la Procuraduría General de la República se le ha facultado para intervenir en las controversias suscitadas entre dos o más estados; entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado. Por lo anterior, el procurador general de la República funge como consejero jurídico del gobierno.

Gobierno del Distrito Federal

La razón constitucional por la que existe el Distrito Federal obedece a la idea y a las necesidades de la organización federal. El Distrito Federal es un concepto eminentemente jurídico; es el territorio sede de los poderes federales. Tiene toda una carga histórica y está revestido de un reconocimiento explícito. La Constitución señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce a través del órgano u órganos que determine la Ley. **El DDF tiene el doble carácter de ser el órgano de gobierno del Distrito Federal y una dependencia de la administración pública federal.**

El régimen de organización y funcionamiento interior del DDF es regulado simultáneamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley orgánica del propio Departamento. No obstante ser un órgano administrativo, el DDF tiene atribuida por su Ley orgánica personalidad jurídica y además se le reconoce la capacidad para contar con patrimonio propio. Estos elementos le confieren diferencias fundamentales respecto a las secretarías de Estado.

La actual Ley Orgánica del DDF data de 1978, siendo la cuarta que el Congreso de la Unión ha emitido. Las anteriores fueron en 1928, 1941 y 1970, cada una de las cuales abrogó a su predecesora. La emisión sucesiva de Leyes orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que trata de atender los problemas derivados de la expansión

demográfica. Con las reformas de 1983, la Ley orgánica dejó de regular en detalle las dependencias con nivel de coordinaciones generales hacia abajo.

La Ley orgánica del DDF es el marco jurídico fundamental de la administración pública en esta circunscripción, aunque su articulado contiene además los principios de la organización vecinal y de la participación política de sus ciudadanos. De acuerdo a ella, las cinco áreas fundamentales de actividad son: a) gobierno; b) jurídico-administrativa; c) hacienda; d) obras y servicios y e) mejoramiento económico y social.

Desde el punto de vista territorial, el Distrito Federal se divide en 16 delegaciones político-administrativas, las cuales están encabezadas por un delegado político, funcionario designado por el jefe del DDF, previa consulta con el presidente de la República.

La estructura y jerarquía del DDF es compleja porque no responde a la ordenación de niveles en una sola línea. El principal responsable es el jefe del DDF, del que se derivan dependencias vinculadas en forma directa al regente capitalino, y que a su vez dirigen los trabajos de otras. Así por ejemplo, en un primer nivel jerárquico aparecen tanto las Secretarías Generales, como la Oficialía Mayor, la Tesorería, o la Coordinación General de Transporte.

Los departamentos administrativos son equiparables a las secretarías de Estado, y constituyen lo que se puede denominar los órganos para el despacho de los asuntos del poder Ejecutivo capitalino.

El poder Legislativo del Distrito Federal es el Congreso Nacional. Sin embargo, en 1988 se creó una figura *sui géneris*: la **Asamblea de Representantes**. Dicha asamblea es un órgano deliberativo de la ciudad, que ejerce funciones reglamentarias que fueron enunciadas por el presidente de la República y concedidas a ésta. Por lo anterior, en el Distrito Federal existe el Congreso de la Unión que dicta las leyes y la Asamblea de Representantes que dicta los reglamentos a esas leyes.

Además de la Asamblea de Representantes, el Distrito Federal cuenta con un Consejo Consultivo, el cual propone la creación o modificación de algunos reglamentos e interviene, indirectamente, en las decisiones de gobierno global. El Consejo Consultivo es el órgano supremo de participación vecinal y se conforma

por personas que fueron elegidas en distintas votaciones precedentes: comités de manzana; asociaciones de residentes y juntas de vecinos.

La justicia administrativa en el Distrito Federal está delegada en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En materia de justicia laboral, el órgano competente es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Al Ministerio Público del Distrito Federal lo encabeza el Procurador General de Justicia.

Un tema que ha sido motivo de debate a lo largo de los últimos 20 años en el Distrito Federal es la democratización o reformas al gobierno de la ciudad. Así, en 1991, el jefe del DDF planteó lo que en su opinión debería ser objeto de un análisis y debate cuidadoso, para ir reformando las estructuras del gobierno capitalino.

A su parecer, los términos de dicha reforma son: a) realizar una reforma administrativa; b) ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes; c) establecer un mecanismo que garantice la elección de los delegados y d) instrumentar reformas a las instituciones que aseguren el sistema de seguridad a la ciudad y de justicia para los ciudadanos.

Luego de reuniones multi y bilaterales entre las autoridades del DDF y los partidos políticos, la mesa de concertación de la reforma política del Distrito Federal publicó una convocatoria para iniciar los trabajos a partir de los últimos días de octubre de 1992. Se trata de armar por consenso una iniciativa de reforma jurídico-política del Distrito Federal que debe abordar por lo menos cuatro grandes temas:

- 1) Forma de gobierno y derechos ciudadanos
- 2) Hacienda pública y aspectos económicos
- 3) Coordinación metropolitana y gestión de servicios
- 4) Procuración y administración de justicia

“La convocatoria conjunta y el compromiso de buscar un acuerdo de todos, abren un terreno promisorio para los trabajos. Se trata de un experimento previo al propio ejercicio legislativo, donde los mismos protagonistas tienen el reto de trascender sus propuestas originales para construir una iniciativa común”¹¹⁹.

119 Woldenberg, José. “La reforma del DF va”. En: *La Jornada*. 3 de octubre de 1992. p. 7.

Gobierno de los estados

El centro de México es en sí el centro de la historia, la política, la economía y hasta la religión del país. En él se dicta la política global y la estrategia de desarrollo nacional, pero se concentra también una tercera parte de la población nacional y se produce más del 40% del PIB global del país. Por lo anterior, el gobierno mexicano ha ensayado diversos mecanismos de descentralización.

La descentralización es el proceso de división de algunos de los poderes o funciones de una unidad social entre sus diversas partes, sin implicar por ello cambio de localización geográfica del poder desde un área central hacia cierto número de distritos periféricos. Si la descentralización implica desplazamientos geográficos, el término recibe el nombre de descentralización territorial.

Por otro lado, la desconcentración territorial es la transferencia parcial o total de dependencias a diferentes ámbitos geográficos, lo que no implica descentralización de funciones con miras a optimizar la prestación de servicios públicos o el logro eficiente de funciones de control y gestión¹²⁰.

Las causas de la centralización han sido de carácter económico y político. En lo económico implicó el aprovechamiento de ventajas iniciales y comparativas para la localización de las actividades productivas; mientras que en lo político surgió como necesidad para estabilizar socialmente al país y contribuir a su desarrollo.

Al iniciarse la década de los setenta, se hizo evidente la existencia de desequilibrios y disparidades regionales y el enorme peso de la ZMCM sobre el resto del sistema urbano nacional. Así, se promovió la creación de nuevos centros de población rural, además de la fase de expansión del programa de ciudades y parques industriales y comerciales.

En 1971 aparecieron decretos de descentralización industrial y se crearon comisiones para el desarrollo de ciertas regiones. Resalta en 1973 el PIDER, con el fin de canalizar recursos hacia las microregiones más necesitadas¹²¹.

120 SAHOP. *Op. cit.*, p. 45.

121 Cuadernos de Renovación Nacional. *Descentralización*. México: 1988, pp. 17-23.

A partir de 1976 se realizaron acciones más directas para el desarrollo regional. Se creó el convenio único de coordinación (denominado posteriormente convenio único de desarrollo, y más adelante, con la creación de la SEDESOL, convenios de desarrollo social), como instrumento de vinculación entre las tareas federales y estatales. En 1977 se crearon el COPLAMAR y otras instancias para mejorar las condiciones de vida en las zonas deprimidas.

El objetivo político de la descentralización, iniciada en 1982 y que continúa en el presente sexenio 1988-1994, propone que los municipios y estados desarrollen funciones y competencias precisas para atender las demandas de la sociedad. En lo económico, se busca una redistribución geográfica de las actividades productivas, para mejorar la repartición del ingreso; en lo social, se pretende que todos los mexicanos satisfagan sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y servicios públicos.

En lo cultural, la descentralización implica rescatar costumbres y tradiciones propias de la identidad nacional. Finalmente, en lo administrativo se define el fortalecimiento de los gobiernos locales y los elementos para su mayor eficiencia, a través de la delegación de atribuciones y funciones federales y la transferencia y reubicación de unidades de la administración pública central y paraestatal hacia diversos puntos del país.

Otro objetivo particular consiste en revertir la concentración que representa la ZMCM en cuanto a bienes, servicios y población.

El gobierno de cualquier estado del país tiene su base jurídica en la Constitución local y, como en el caso del gobierno federal, se compone por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La Constitución estatal le confiere amplias facultades al gobernador.

Funciones de las legislaturas estatales:

- Emitir leyes de observancia estatal
- Aprobar la Ley de ingresos del estado y municipios
- Aprobar el monto máximo de endeudamiento
- Erigirse en colegio electoral

La integración del congreso local es variable en su número de una entidad federativa a otra. Existen dos fórmulas distintas para determinar el número de diputados locales: a) cuando la constitución local señala la cantidad y b) la elección de diputados por cierta cantidad de habitantes. La primera fórmula es la más utilizada y en muchos casos, los distritos estatales corresponden a la división federal. Las legislaturas se renuevan cada tres años.

El poder judicial se conforma por los tribunales superiores de justicia, los cuales dirimen controversias en el orden de lo civil y penal, así como soluciones en cuestiones de lo contencioso administrativo y agrario.

El ejercicio del poder ejecutivo corresponde al gobernador del estado, quien tendrá las atribuciones, funciones y obligaciones que señalan: a) la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; b) la Constitución local; c) la Ley orgánica de la administración pública estatal y d) las demás disposiciones jurídicas relativas y vigentes en la entidad federativa.

Para el despacho de los asuntos que competen al poder ejecutivo, el gobernador del estado se auxilia de las dependencias, organismos y entidades que se señalan tanto en la Constitución y Ley orgánica estatal, como en el presupuesto de egresos y demás disposiciones jurídicas vigentes en el estado.

En el Estado de México, por ejemplo, su Ley orgánica señala que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública estatal, auxiliarán al titular del ejecutivo, las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación
- III. Secretaría del Trabajo
- IV. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
- V. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- VI. Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- VII. Secretaría de Desarrollo Económico
- VIII. Secretaría de Administración
- IX. Secretaría de la Contraloría
- X. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- XI. Secretaría de Ecología

La Secretaría de Gobierno de las entidades federativas se encarga, entre otras funciones, de la dirección política de la entidad y la relación entre el gobernador con el congreso local y el Tribunal Superior de Justicia. En otras palabras, dicha secretaría cubre el aspecto formal del gobierno.

Una segunda gran área de la administración pública de los estados es la financiera. A través de ella se captan todos los recursos monetarios con que cuenta el gobierno para la realización de sus funciones y sufragar gastos. Será una tendencia normal la concentración de funciones de captación y gasto de recursos financieros en una sola secretaría, práctica realizada por el ejecutivo federal al fusionar las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto. El ejemplo lo constituye el Estado de México, donde en 1991 se fusionaron las Secretarías de Finanzas y Planeación en una sola.

Un tercer ramo son las antiguas Oficialías Mayores, que ahora se tienden a llamar Secretarías de Administración, y se encargan del gasto corriente del estado: recursos humanos; recursos financieros, o caja chica y recursos materiales.

Otra gran área de la administración pública estatal es la Procuraduría General de Justicia. El procurador general depende del gobernador y actúa como consejero jurídico del gobierno. Cada estado tienen su propio régimen legal y la procuraduría ocupa las veces de representante social como ministerio público.

En el ámbito de la administración del desarrollo urbano y problemas inherentes al territorio, aparece la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de México es el órgano encargado del ordenamiento de los asentamientos humanos; de la regulación del desarrollo urbano y de ejecutar las obras públicas a su cargo. Por lo anterior, le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- a) Formular y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda.
- b) Formular, revisar y ejecutar el plan estatal de desarrollo urbano, los planes especiales, de los centros de población estratégicos y promover la implantación de planes municipales.

- c) Promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Cabe destacar que a ninguna secretaría del Estado de México se le asignan funciones o facultades de coordinación y concertación con el DDF para la planeación y solución de problemas de la ZMCM.

Además de las secretarías, la administración pública de los estados cuenta con tribunales administrativos, fideicomisos, empresas, órganos auxiliares y sector descentralizado.

Gobierno municipal

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república. En las Constituciones de 1824 y 1857, la organización y reglamentación de los municipios estaba delegada a los congresos locales. Por tanto, la soberanía de los municipios quedaba supeditada al régimen estatal. Durante el siglo XIX, la hacienda pública municipal se componía por sus ingresos y necesidades propias, transfiriendo a los estados sus excedentes.

Con la Constitución de 1917, se formaron las bases teóricas del municipio libre, su inserción al sistema federal y la reorganización global del sistema hacendario mexicano.

Las características básicas del municipio son¹²²:

— **Libertad política.** Entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades locales o representantes en el marco de las leyes electorales.

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

— **Personalidad jurídica.** Es la capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley.

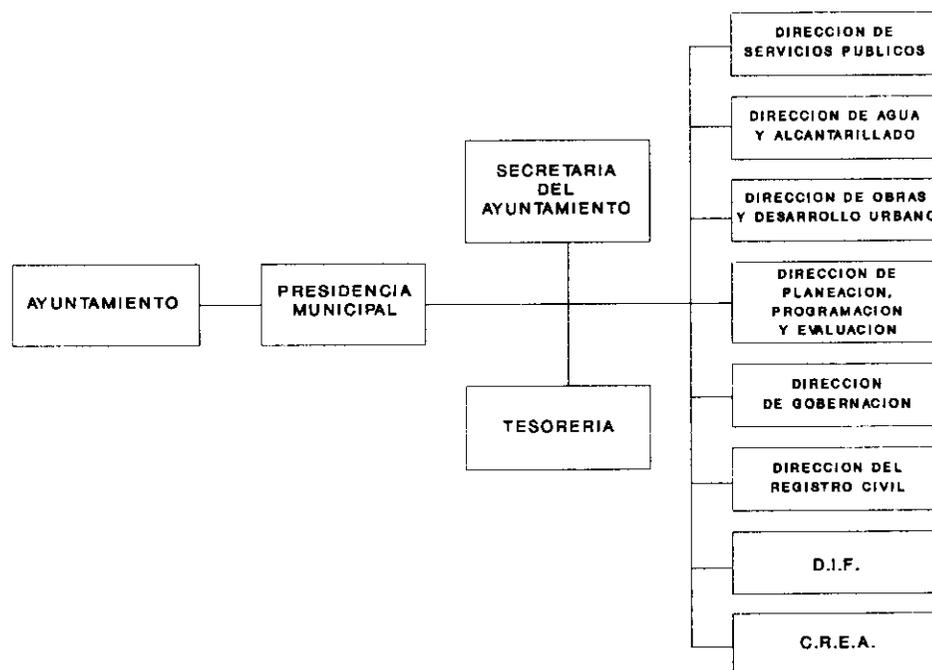
122 Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México: 1985, pp. 148-149.

El régimen municipal además de ser un gobierno es un ente, es la base territorial y política sobre la cual se organiza un estado. Es una forma descentralizada que tiene la entidad federativa para llevar a cabo sus funciones, pero con la característica de que el municipio presenta la facultad propia de expedir sus reglamentos. Los ayuntamientos no son exclusivamente órganos con funciones administrativas, sino que en determinado momento actúan también como asambleas legislativas.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular y encargado de la administración del municipio. El ayuntamiento se integra por un presidente municipal; uno o más síndicos y el número de regidores que indique la Ley orgánica municipal de cada entidad federativa.

Gráfica 3.4

Organigrama del Ayuntamiento de Tlaxcala



La planeación del desarrollo municipal tiene las siguientes bases jurídicas: a) artículo 26 de la Constitución mexicana, que fija las bases para la integración del sistema nacional de planeación democrática; b) artículo 115, en el que se establecen las bases para revitalizar las funciones del municipio; c) ley estatal de planeación, que define los lineamientos para la conformación del sistema estatal de planeación democrática y d) ley orgánica municipal, la cual señala, entre otros puntos, la facultad de formular planes y programas.

Los planes de desarrollo municipal significan el nivel básico de la planeación y constituyen el desglose detallado de tareas y actividades contenidas en el propio plan estatal. Se consideran las características particulares de cada municipio y se establecen los objetivos y metas, así como las estrategias y programas a seguir. Es un instrumento de gestión y administración de gran utilidad para la promoción del desarrollo.

Gobierno de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La Ciudad de México constituye el espacio donde se han concentrado los mayores esfuerzos de investigación y planeación a nivel nacional, dada la elevada concentración económico-demográfica que contiene. Sin embargo, la primera complejidad que se presenta es la ausencia de un ámbito jurídico de la zona metropolitana. Dicha aglomeración urbana conjuga dimensiones sociales, demográficas y urbanísticas, al lado de un mosaico de regímenes jurídicos y de ámbitos de gobierno que interactúan sobre las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios conurbados del Estado de México.

El marco jurídico que el Estado mexicano ha instrumentado para su injerencia en los aspectos de desarrollo metropolitano, se pueden dividir en generales y específicos. En primer caso, la Constitución en su artículo 115 fracción VI, establece que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros. Lo anterior indica que la Constitución le da facultades al gobierno federal para iniciar la legislación en materia metropolitana.

Las normas específicas o particulares parten de la LGAH de 1976. Su artículo 18 señala que la zona de conurbación es el área comprendida en un radio de 30 kilómetros, cuyo centro es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas (cuando se trata de metrópolis interestatales), o la que resulte de unir los centros de población correspondientes (conurbación intraestatal).

La Ciudad de México se ubica dentro de los casos de conurbación interestatal, ya que sus límites trascienden la demarcación territorial del Distrito Federal y se integra a centros de población de algunos municipios del Estado de México.

Como espacio de administración, la ZMCM presenta elementos heterogéneos: el tejido urbano que se localiza en los límites del Distrito Federal está sujeto al gobierno y disposiciones del DDF, a la regulación de la Asamblea de Representantes y del Congreso de la Unión; los asentamientos humanos de los municipios mexiquenses colindantes se encuentran sometidos a las autoridades estatales y municipales respectivas.

Los planes y programas llevados a la práctica por las sucesivas administraciones federales, del Distrito Federal y del Estado de México con relación a la ZMCM, han dejado ver ciertos obstáculos y limitaciones para la instrumentación de acciones, siendo las principales las que a continuación se mencionan¹²³.

- a) *Independencia y ausencia de coordinación entre ambas entidades*, lo que ha propiciado la división artificial de la metrópoli en dos grandes espacios para efectos de planeación y administración. La creación del Consejo Metropolitano de la Ciudad de México en 1988 y el primer encuentro interparlamentario entre diputados mexiquenses y asambleístas del Distrito Federal en julio de 1992, han pretendido, entre otras cosas, romper con dicha inercia.

En el documento final preparado en la reunión interparlamentaria, se destacó que por la complejidad de la problemática metropolitana, no es aconsejable buscar soluciones aisladas, y en el futuro se deberá enfrentar el cumplimiento de funciones a partir de una visión compartida, elaborando de manera conjunta la gestoría que requieren los problemas comunes. Los representantes populares acordaron elaborar un catálogo de la problemática general de la metrópoli, para

123 Iracheta, Alfonso. "Diez años de planeación del suelo en la zona metropolitana de la ciudad de México". En: Garza, Gustavo (comp.) *Op. cit.* p. 256.

fungir como vehículo y proponer a los niveles de gobierno correspondientes las alternativas de solución consideradas.

Finalmente, se consideró que aunque la problemática ha sido atendida por las estructuras jurídicas y procedimientos administrativos derivados del cuerpo normativo de cada entidad, es recomendable el estudio de formas de administración para incrementar su capacidad de respuesta y eficiencia en la prestación de servicios que influyen en la vida de las comunidades residentes¹²⁴.

- b) La creación de organismos regionales como la Comisión de Conurbación del Centro del País, creada en 1976 y disuelta en 1988, y de planes como el de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País de 1982 y el Programa de Desarrollo de la ZMCM y Región Centro de 1985, han sido intentos para romper la rigidez y falta de coordinación entre las entidades que comparten el espacio metropolitano. Sin embargo, *ha sido evidente su ausencia de poder y carencia de facultades para poder convertirse en elementos de decisión regional.*

La Comisión de Conurbación del Centro del País se creó a partir del decreto de declaratoria de zona conurbada, siguiendo los lineamientos de la LGAH. Sus resultados fueron prácticamente nulos porque tocaban la parte de infraestructura, además de concentrarse en cosas muy pequeñas. Era tal el interés por contemplar el conjunto, que no se alcanzaba a percibir lo que era verdaderamente importante. Se erró en el análisis y posibles soluciones desde una perspectiva espacio-sectorial.

Los objetivos generales de los dos planes regionales se orientan a la reordenación del crecimiento de la Ciudad de México; el impulso al desarrollo rural integral y el fortalecimiento de las ciudades medias de la región. Ambos programas establecen lineamientos de sincronización y racionalización en la prestación de servicios públicos entre el DDF y los municipios conurbados.

124 *Uno más Uno*. 26 de julio de 1992.

- c) *Es notoria la distancia que se ha establecido entre lo que se ha manejado como discurso político-teórico en los planes y programas realizados hasta la fecha y las acciones concretas que se han derivado de los mismos.*

Lo anterior se puede observar claramente en aspectos sectoriales como suelo, vialidad, transporte y localización de actividades económicas. La carencia de una administración de tipo metropolitana ha propiciado contradicciones entre agentes sociales y que se manifiestan en enfrentamientos entre operadores de transporte público, asentamientos irregulares, falta de vialidades continuas, etc.

- d) Finalmente, se debe destacar la *escasa continuidad en los procesos de planeación y la ausencia explícita de evaluación y seguimiento de planes y programas*. Lo anterior ha tenido como consecuencia que en cada administración se elabore un nuevo plan o programa, sin haber evaluado el anterior, ni expuesto las razones de sustitución.

Además de la falta de continuidad, existen programas de desarrollo urbano y metropolitano que se traslapan y operan supuestamente en el mismo tiempo y espacio, pero con objetivos diferentes. Un ejemplo significativo ocurrió en 1985, cuando se elaboraron casi al mismo tiempo el Programa de Desarrollo de la ZMCM y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica para el Distrito Federal.

La complejidad de los problemas derivados de la metropolización ha sido factor decisivo para que los ayuntamientos de los municipios conurbados desarrollen aparatos administrativos de cierta magnitud. Además de las dependencias encargadas de planear, vigilar y controlar la gestión de los servicios públicos, los cabildos cuentan con órganos muy especializados para resolver problemas urbanos.

El Distrito Federal y el Estado de México son jurídicamente distintos y se han realizado esfuerzos de coordinación conjunta para atender los requerimientos de la Ciudad de México. La solución consiste no sólo en elaborar un plan metropolitano, sino buscar mecanismos para la consecución de un órgano de gobierno y administración que dirija las tareas de planeación metropolitana.

Los cambios hacia una organización funcional y metropolitana en la región centro demuestran el imperativo de visualizarlos bajo un enfoque global, pero también intrametropolitano. Es indudable la necesidad de seguimientos y evaluaciones y de estar en posibilidades de instrumentar políticas e instancias de administración metropolitana con una perspectiva espacio-sectorial.

Debe ser espacial porque se necesita conocer los límites reales a la expansión física de la Ciudad de México. Además, los problemas se deben tratar desde un punto de vista sectorial y lograr profundizar en unos cuantos sectores que se saben de antemano susceptibles para la planeación metropolitana y regional.

3.4

Administración del desarrollo urbano

El desarrollo económico experimentado por el país en lo que va del siglo ha propiciado una redistribución en el patrón de ocupación del suelo y la emergencia de localidades que concentran población y actividades productivas. Una de las consecuencias inmediatas se refleja en el predominio de los habitantes que residen en centros urbanos sobre los que se asientan de manera dispersa a lo largo del territorio nacional.

Los efectos del crecimiento urbano modifican los objetivos esenciales del desarrollo económico global y mejoramiento en la calidad de vida de la población. Tal crecimiento debe considerarse dentro de una perspectiva general en el momento mismo en que las ciudades han conformado un sistema dinámico e interdependiente de relaciones funcionales.

La agudización de la problemática urbana; la carencia de normas urbanísticas en buena parte de las entidades federativas del país; la ausencia de experiencias en la planeación urbana y la falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano, hicieron necesaria la formulación de una estructura jurídica para la planeación, regulación y administración de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de concurrencia,

coordinación y colaboración, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los gobiernos federal, estatal y municipal.

Los actores sociales que intervienen en el proceso de planeación y administración urbana se sujetan a dos tipos de órdenes normativos: el **orden jurídico**, formado por las normas constitucionales y legislativas existentes para tal fin, y el **orden convencional**, que integra normas no escritas, pero a veces muy claras, del ejercicio del poder político y la gestión a distintos niveles.

Ambas normas tienen distinto significado en la práctica de la planeación y la administración. Por otra parte, la relación entre lo jurídico y la política es sumamente compleja¹²⁵. A continuación se pasará revista a las normas constitucionales y legislativas creadas para la administración del desarrollo urbano nacional.

Marco jurídico del desarrollo urbano

La legislación que el Estado mexicano ha instrumentado para el ejercicio de la planeación del desarrollo urbano permite que ésta actúe dentro de ciertos parámetros jurídicos, es decir, que se funda en normas jurídicas o como base de otras normas.

El marco jurídico del desarrollo urbano se compone por los siguientes elementos: a) preceptos constitucionales; b) legislación federal; c) legislaciones locales; d) reglamentos municipales y e) normatividad administrativa complementaria.

- a) **Preceptos constitucionales.** La Constitución mexicana le otorga al Estado el derecho de regular el desarrollo urbano del país. Lo anterior se deriva de los contenidos del artículo 27, que señala el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

125 Azuela, Antonio. "El significado jurídico de la planeación urbana en México". En: Garza, Gustavo (comp.) *Op. cit.* p. 56.

Tomando como referencia los preceptos anteriores, en 1976 se formularon reformas a la Constitución para determinar explícitamente la intervención del Estado en los asuntos del desarrollo urbano. Las adiciones introdujeron tres cambios importantes en el régimen de competencias en materia de asentamientos humanos: el artículo 73 fracción XXIX-C, otorgó al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes que establecieran la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos. Lo anterior consiste en reconocer la necesidad de una coordinación entre niveles de gobierno y la obligatoriedad de los planes de cada uno de dichos niveles sobre las acciones de los otros niveles.

Por otro lado, el artículo 115 dispuso que la legislación local en materia debía estar de acuerdo a la ley federal, y se establecieron facultades para los ayuntamientos en materia de planeación y regulación de los aspectos urbanísticos de sus centros de población. Finalmente, se estableció un régimen especial en materia de conurbaciones (o áreas metropolitanas) ubicadas en dos o más entidades federativas, en el cual los tres niveles de gobierno estarían obligados a planear y ordenar de manera conjunta y coordinada el desarrollo urbano de dichas áreas.

Las reformas anteriores adoptan un carácter dual en la concurrencia de los poderes. Son centralistas, ya que el Estado mexicano se guarda el derecho de regular los asentamientos humanos y suministrar las leyes generales en la materia. Son también compartidas, al incluir los tres niveles de gobierno en la planeación y administración del desarrollo urbano.

- b) **Legislación federal.** El desarrollo urbano se encuentra regulado por diversos ordenamientos jurídicos, en especial por la LGAH y las leyes locales de desarrollo urbano. En el ámbito federal, los principales ordenamientos son la propia LGAH, la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente¹²⁶.

Objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos:

- Establecer la concurrencia de los municipios, estados y la Federación, en la ordenación de los asentamientos humanos

¹²⁶ Instituto Nacional de Administración Pública y SEDESOL. *Seminario de administración del desarrollo urbano*. Hermosillo, Sonora: 1992, pp. 5-6.

- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población
- Definir los principios para determinar provisiones, usos, destinos y reservas

Dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 1976; en diciembre de 1981, se le adicionó el capítulo quinto, de la tierra para la vivienda urbana, y en 1984, se le hicieron modificaciones para adecuarla al marco del sistema nacional de planeación democrática. Se esperan modificaciones durante el segundo semestre de 1993.

El objetivo de la Ley Federal de Vivienda consiste en establecer y regular los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda. Los instrumentos en los que se apoya son la programación de las acciones públicas de los organismos y entidades de la administración pública que producen vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FIVIDESU, etc.); los estímulos y fomentos para la ampliación de la oferta habitacional; las normas y tecnologías para la vivienda; la promoción y fomento de sociedades cooperativas y las bases de coordinación de las dependencias federales con los gobiernos estatales y municipales. Esta Ley se creó en 1984.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente apareció en enero de 1988 y tiene como objetivo central la regulación ecológica de los asentamientos humanos, a través del mantenimiento, mejora o restauración del equilibrio entre los centros de población y el medio ambiente.

La legislación federal matiza el carácter centralista de la gestión del desarrollo urbano nacional, y otorga las normas generales de actuación y concurrencia de los distintos agentes sociales y niveles de gobierno sobre los aspectos relacionados con el suelo para el desarrollo urbano y protección del medio ambiente. A la SEDESOL le corresponde el despacho de los asuntos referentes a la observancia, gestión, regulación y puesta en marcha de las acciones determinadas por las normas anteriores.

La superación de los criterios centralistas y burocráticos con los que se hicieron los planes de reordenamiento territorial y de uso del suelo, son los objetivos prioritarios de la SEDESOL, y las premisas fundamentales para contrarrestarlos serán la desregulación y la descentralización. La planeación urbana de la SEDE-

SOL se centra en un programa de atención prioritaria a 100 ciudades medias del país, tomando como plataforma de impulso los elementos de regulación de uso del suelo, administración urbana, vialidad y transporte, así como aspectos ambientales y renovación urbana de los centros históricos¹²⁷.

- c) **Legislaciones locales.** En el campo legislativo de las entidades federativas destacan las leyes estatales de asentamientos humanos; las leyes estatales de desarrollo urbano y leyes complementarias como las referentes a obras públicas, ecología y planeación.

Las leyes estatales de asentamientos humanos extienden las competencias de la entidad federativa contempladas en las leyes federales. No todas las entidades federativas cuentan con dicha norma y en los casos existentes, éstas fueron formuladas entre 1976 y 1987, a imagen y semejanza de la general.

Las leyes estatales de desarrollo urbano tienen por objeto ordenar la planeación, fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población correspondientes, a través de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo urbano, así como de las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas.

En estas leyes se señalan los alcances de las competencias estatales y municipales; la corresponsabilidad en los sistemas de planeación urbana; las líneas de coordinación en los procesos de regulación del suelo y las bases para la celebración de convenios entre los gobiernos estatal y municipal.

De acuerdo a las leyes orgánicas de la administración pública de los estados, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas es la encargada de regular los trabajos en materia de planeación del desarrollo urbano estatal, mientras que el gobernador es el responsable de la coordinación con la Federación, cuando es necesaria la concurrencia de ambos niveles de gobierno.

- d) **Reglamentos municipales.** Son los instrumentos administrativos que le dan concreción a la legislación estatal en materia de desarrollo urbano y ecología. Su expedición corresponde a los ayuntamientos y en ellos se apoya la administración, planeación y regulación de los centros de población.

127 *Uno más Uno*. 16 de octubre de 1992. p. 7.

Entre los reglamentos más importantes destacan los referentes a fraccionamientos, ecología, construcciones, aplicación de declaratorias de usos, destinos y reservas y de coordinación, o delegación, para la dotación de servicios públicos.

- e) **Normatividad administrativa complementaria.** En este rubro se incluyen las referencias de normas administrativas y técnicas que se derivan de la legislación y la reglamentación. Constituyen los instrumentos de la gestión urbana y ecológica, y su expedición corresponde a las tres instancias de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

La normatividad administrativa sobre el desarrollo urbano se materializa en un plan sectorial en la materia, el cual constituye la piedra angular para delinear la estrategia de ordenación del territorio nacional.

De manera paralela, las entidades federativas disponen de programas estatales de desarrollo urbano en los que se definen sus líneas estratégicas, prioridades y metas del desarrollo urbano. Sus contenidos guardan congruencia tanto con el programa nacional, como con el plan nacional de desarrollo. En consecuencia, es el principal instrumento de gestión del gobierno estatal en esta materia.

Los planes de desarrollo municipal son formulados y aplicados por los ayuntamientos y señalan las acciones específicas que debe realizar el gobierno municipal para conservar, mejorar y propiciar el desarrollo de los centros de población de su circunscripción.

En los últimos años, los ayuntamientos, en concurrencia con los gobiernos estatales, han emprendido la formulación de programas de crecimiento para reservas territoriales, derivadas de la expropiación de terrenos por causas de utilidad pública. Dichos programas intentan avanzar en la solución de las necesidades reales de los centros de población y abrir suelo para el mercado habitacional, comercial y de servicios.

Una de las condiciones de los programas de crecimiento de reservas territoriales es la atención prioritaria a los sectores populares y su viabilidad técnica y financiera. Lo último implica que el usufructo obtenido por la venta de suelo, restituya los gastos derivados para su habilitación o urbanización, más el desembolso de la expropiación.

Finalmente, se tienen los programas de ordenación de zonas metropolitanas. Estos tienen la finalidad de planear el desarrollo de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de una o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Estos planes han adoptado dos modalidades distintas. Por un lado, se tienen aquellos derivados de las declaratorias de zonas de conurbación realizadas en 1976 y 1977: zona conurbada del centro; zona conurbada de la desembocadura del río Balsas; zona conurbada de la Laguna; zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; zona conurbada de la desembocadura del río Ameca y zona conurbada de la desembocadura del río Pánuco. Para estas mismas, se crearon comisiones técnicas, supeditadas por la secretaría federal encargada de los asuntos del desarrollo urbano, y cuyas funciones eran la formulación de planes y acciones para el desarrollo urbano en general y políticas sectoriales.

Por otro lado, el gobierno federal, en concurrencia con los gobiernos estatal y municipal, formuló planes de desarrollo para áreas metropolitanas intraestatales. Se tienen como ejemplo los de Poza Rica, Chihuahua, Veracruz, Mérida y Zacatecas.

En el caso de la planeación del desarrollo urbano de la ZMCM, se tienen las experiencias realizadas por el Distrito Federal, los municipios conurbados del Estado de México, La Comisión de Conurbación del Centro del País y el Programa de Desarrollo de la ZMCM y Región Centro.

Planes de desarrollo urbano en el Distrito Federal

La planeación territorial del Distrito Federal ha existido desde los ordenamientos impulsados por la cultura mexicana, pasando por las reformas borbónicas del siglo XVII y sistematizándose a partir de la época postrevolucionaria. La Constitución de 1917 acreditó la intervención del Estado en los campos de la economía y sociedad, creando además algunas condiciones objetivas para el desenvolvimiento de la planeación. México fue uno de los países pioneros en el campo de la planeación.

La planeación del Distrito Federal se inició justamente con la creación del DDF en 1928. En el artículo 24 fracción XXIV de la primera Ley Orgánica del DDF, se asentaba que una de las funciones de éste consistía en la formación del reglamento relativo a la planificación de la urbanización y la ejecución de las obras necesarias. La filosofía de la fracción era la regulación de las obras emprendidas por el DDF y encauzar las inversiones que en materia de construcción realizara el sector privado¹²⁸.

Posterior a la promulgación de la Ley Orgánica del DDF y siguiendo los postulados de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, en 1933 el Ejecutivo federal decretó la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California. En ella se estableció la facultad del Presidente para organizar comisiones encargadas de la elaboración de estudios para la planificación y zonificación del Distrito Federal y territorio de Baja California. El producto normativo se tradujo en el primer **plan regulador**.

Ante la aceleración de la dinámica demográfica y localización de actividades económicas en el Distrito Federal ocurrida a partir de 1940, fue necesario ordenar y redistribuir los espacios territoriales. De esta manera, el antiguo plan regulador se modificó a las nuevas circunstancias y en él se conjugaron todos los proyectos aislados que se venían realizando.

En 1953, el plano regulador sufrió modificaciones, como consecuencia del crecimiento demográfico y la expedición de la Ley Nacional de Planificación. En la nueva versión, el plan redefine las principales funciones de la capital del país y enfatiza los aspectos referentes a salubridad. Debe recordarse que por aquellas épocas, la Ciudad de México sufrió constantes inundaciones. Este marco normativo de planeación se mantuvo hasta la década de los setenta.

Ante las adecuaciones al marco jurídico federal en materia de asentamientos humanos, las experiencias de planeación territorial del Distrito Federal abandonaron las prácticas iniciadas en los treinta. A finales de 1975, el DDF emitió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual constituye hasta la actualidad el instrumento jurídico más importante para la ordenación y regulación del tejido urbano capitalino.

128 Lerdo de Tejada, Fernando. "Concentración urbana, procesos políticos y participación popular". En: Bassols, Angel (et. al.) **México: planeación urbana, procesos políticos y realidad**. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México: 1992, p. 222.

Dicha ley le otorga al DDF la facultad de organizar las actividades de los particulares y el propio sector público en materia de inversiones y construcciones, y establece las bases normativas para elaborar planes de desarrollo urbano.

En respuesta a la ley, en 1976 se expidió el **Plan director de desarrollo urbano del Distrito Federal**. Sin embargo, los problemas financieros por los que atravesaba el DDF obligaron a la postergación de acciones previstas para cambiar la fisonomía de la ciudad, especialmente lo referente a la ampliación de las líneas del metro, iniciadas en 1971.

Con el mejoramiento de las finanzas públicas federales originadas por la coyuntura petrolera, las obras e inversiones en el Distrito Federal cobraron auge a partir de 1978 y un año después se elaboró la segunda versión del plan director, el cual incluía:

- a) Un plan general de desarrollo urbano
- b) Planes parciales para las delegaciones
- c) Planes sectoriales para vialidad, transporte, vivienda, etc.

Uno de los objetivos centrales de los planes parciales era establecer la zonificación secundaria (la primaria se denotaba en el plan general) de usos, destinos y reservas; así como de las densidades de población e intensidades de construcción para cada área integrante de las delegaciones.

La estructura del plan director del Distrito Federal mostraba una ventaja técnica en relación al plan estatal y de los municipios de cualquier entidad federativa. Dicha ventaja consistía en la identificación global de la problemática urbana, vertida en el plan general, y su instrumentación territorial determinada en los planes parciales y sectoriales. Era un estilo de planeación de arriba hacia abajo, con poca participación de la ciudadanía, pero técnicamente con mayores probabilidades de eficiencia.

El cambio de administración presidencial ocurrido en 1982, con su mayor énfasis en la problemática regional sobre la urbana y el interés por las cuestiones ecológicas, determinaron la abrogación del plan director del Distrito Federal y su sustitución por el **Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE)**. Dicho documento concebía un estilo diferente de planeación al practicado anteriormente y entre sus intenciones destacaban: a) rescatar la funcio-

alidad de la ciudad para el desenvolvimiento de sus actividades económicas y b) atacar la contaminación ambiental, problema central de la urbe cuyos impactos se reflejaban en la productividad y salud pública.

El contenido del PRUPE presentaba una declaración de intenciones para la solución ambiental, pero no precisaba las acciones correspondientes para la protección del ambiente. La normatividad más importante que manejó fue la creación de dos zonas al sur del Distrito Federal: una de amortiguamiento del crecimiento urbano y otra de preservación ecológica con prohibiciones a cualquier tipo de construcción.

Paralelamente a la instrumentación del PRUPE, se estudiaban las modificaciones en el plan director. Sin embargo, los sismos de 1985 obligaron a cambiar las prioridades del DDF¹²⁹. La dirección general de planificación se encargó de la preparación de los decretos de expropiación de las vecindades afectadas; intervino en la formulación de los nuevos reglamentos de construcción; revisó las propuestas de usos del suelo en zonas afectadas y supervisó algunas obras de reconstrucción. Lo imprevisible reemplazó a lo cotidiano.

A partir de 1989, la política urbana del DDF ha tenido como objetivo primario revertir la oposición entre la concentración demográfica y el deterioro al medio ambiente. Para ello, las acciones instrumentadas se agrupan en tres grandes conjuntos:

- 1) Igualar la justicia social a nivel intraurbano: mejoramiento de infraestructura y equipamiento en colonias deficitarias; canalización de recursos vía la reforma fiscal de 1990; reversión de la inversión per cápita; líneas del metro; programas de regularización de la tenencia de la tierra; ampliación del anillo periférico y drenaje profundo.
- 2) Controlar el crecimiento al sur, poniente y oriente: expropiación de terrenos en el Ajusco, Xochimilco, sierra de Guadalupe, Cerro de la Estrella y Cerro del Judío, para conformación del área de reserva ecológica; programa integral de rescate ecológico de Xochimilco y lagunas de regulación en el sistema Mixquic-Xochimilco.
- 3) Mejor aprovechamiento del espacio urbanizado: acciones fiscales en materia de impuestos prediales a baldíos y terrenos mayores a 1,000

129 Hiemaux, Daniel. "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones". En: Garza, Gustavo (comp.) *Op. cit.* pp. 250-252.

m²; densificación en zonas de vivienda media; promoción del desarrollo inmobiliario no habitacional (Santa Fe y Alameda central); revitalización del paseo de la Reforma, de la Zona Rosa y consolidación de viviendas en las delegaciones centrales.

Planes de desarrollo urbano en los municipios conurbados

El área urbana de la Ciudad de México rebasó los límites del Distrito Federal en la década de los cuarenta. Los primeros municipios integrados fueron Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, dando lugar al área metropolitana de la Ciudad de México. Para la década de los sesenta se anexan Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Cuautitlán, La Paz y Tultitlán.

Estos municipios registraron un crecimiento demográfico significativo como consecuencia de la localización de empresas industriales y promociones inmobiliarias de agentes privados.

En 1980, los municipios metropolitanos se incrementaron a 17 y para 1990 se estiman 26. En la actualidad, casi la mitad de la población de la ZMCM reside en los municipios conurbados.

Mapa 3.7

ZMCM: Crecimiento 1960-1990



La experiencia en administración del desarrollo urbano en los municipios metropolitanos es relativamente reciente. Su marco jurídico parte de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos y de la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de México. En el artículo 8 de esta última ley, se señala que los ayuntamientos tendrán la competencia de planeación y ordenación del suelo, según lo previsto en la ley orgánica municipal, así como la obligación de adecuar los planes municipales al nacional, al estatal, a los parciales y a los especiales de carácter estatal y de zona conurbada.

Derivado de la práctica de la planeación del desarrollo urbano nacional, en 1986 el gobierno del Estado de México promulgó el plan estatal de desarrollo urbano, y en él se incluyó una escala metropolitana: el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, constituido por 17 municipios que forman lo que el gobierno estatal denomina zona conurbada de la Ciudad de México.

El plan estatal de desarrollo urbano del Estado de México propone para el Valle Cuautitlán-Texcoco los siguientes objetivos: a) controlar y ordenar el crecimiento físico de las 17 ciudades periféricas; b) fortalecer los municipios y fomentar la participación ciudadana creando mecanismos de coordinación con el gobierno federal para lograr la autonomía económica y administrativa de dichos municipios y c) alcanzar niveles de autosuficiencia en equipamiento y servicios básicos.

El sistema se conforma por una extensión continua de aproximadamente 58,000 ha. y de los centros de población de los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecamac, Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli. En ellos se concentra más de dos terceras partes de la población mexiquense y generan cerca del 80% del PIB estatal.

El plan del sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco consta de tres niveles: diagnóstico-pronóstico; estrategia general y lineamientos generales de acción. En el primero se destacan los siguientes problemas relevantes: localización de empresas industriales contaminantes y consumidoras abundantes de agua; ambiente degradado por la concentración demográfica; irregularidad de la tenencia de la tierra en el 18% del área urbanizada; deterioro habitacional en los municipios del noreste y este y escasez de agua potable.

Estrategias generales para el sistema urbano del Valle Cuautitlán Texcoco:

- Fijar límites definitivos al desarrollo urbano
- Contener el crecimiento demográfico
- Densificar las áreas urbanas del sistema
- Lograr la autosuficiencia de las zonas urbanas
- Estructurar un sistema de transporte multimodal
- Preservar las áreas con función ecológica

Debe reconocerse el esfuerzo de la planeación metropolitana emprendida por el Estado de México. Las políticas generales que ofrece deben traducirse en acciones concretas y es necesaria una concepción más clara del papel del gobierno y la administración de corte metropolitano que permita conocer en detalle el tipo de desarrollo territorial que se persigue.

Políticas y estrategias de acción metropolitana

A pesar de la desaceleración demográfica de la ZMCM iniciada en la década de los ochenta, su mancha urbana se apropia de 1,500 ha. al año y se incrementan las necesidades de infraestructura y servicios públicos. Lo anterior obliga una estricta planeación urbana, así como una eficiente prestación de servicios y óptima construcción de las obras públicas.

En la ZMCM concurren diferentes jurisdicciones político-administrativas, como son la Federación, el DDF con sus delegaciones políticas y el Estado de México con sus municipios conurbados. Esto implica una compleja coordinación entre los gobiernos mencionados para obtener decisiones conjuntas y coherentes. Es necesario seguir mejorando dicha coordinación.

Al asumir el gobierno federal el papel rector en materia de conurbación, sus primeras acciones se orientaron hacia la creación de organismos técnicos encargados de proponer acciones inherentes a las conurbaciones del país. Así, en 1976

se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País y en 1985 apareció el Programa de Desarrollo de la ZMCM y Región Centro.

El mayor problema que enfrentan los centros de población conurbados es el control de su crecimiento y desarrollo, para lo cual es indispensable regularizar la tenencia de la tierra, defendiendo las áreas habitables, las de equipamiento y la reserva territorial. Uno de los elementos centrales para la solución de los problemas del suelo irregular consiste en las reformas al artículo 27 constitucional de 1992.

Una vez que se haya delimitado la zona urbana permitida, la administración metropolitana deberá estar en condiciones de definir la periferia, para impedir que en los terrenos aledaños y limítrofes se asienten zonas irregulares.

Las acciones que deben instrumentarse bajo una perspectiva de administración metropolitana, no sólo para la Ciudad de México, sino para el conjunto de conurbaciones que existen en el país, se deberán centrar en por lo menos 10 puntos¹³⁰.

- 1) Mejorar los servicios públicos
- 2) Incrementar la oferta de suelo y vivienda en lugares previstos
- 3) Impedir el establecimiento de zonas urbanas irregulares y en particular en sitios inadecuados para la habitación humana
- 4) Propiciar un aumento general de la productividad
- 5) Fomentar la participación ciudadana
- 6) Evitar el deterioro del medio ambiente
- 7) Lograr una mayor equidad en la inversión y acciones
- 8) Apoyar el ordenamiento y regulación metropolitana
- 9) Vigilar estrictamente el uso del suelo
- 10) Dar atención especial a los grupos populares

Los límites a la expansión de la Ciudad de México se pueden visualizar bajo dos perspectivas de análisis complementarias: por un lado, existen límites físicos al crecimiento, determinados por barreras naturales que no podrán ser rebasadas fácilmente, así como barreras tecnológicas y constructivas en las redes de agua potable, pendientes y medio ambiente. El franquear estos límites implica una reconsideración del estilo de planeación bajo el enfoque de teoría de los umbrales y la necesidad de invertir grandes montos financieros.

130 Téllez Sáenz, Javier. "Concentración y crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México". En: Delgadillo Macías, Javier y Torres Torres, Felipe (comps.). *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México: 1992, p. 227.

Por otro lado, existen mecanismos que permiten refuncionalizar el subsistema urbano de la región centro, a fin de controlar el crecimiento de la Ciudad de México y promover el desarrollo en ciudades alternativas. Tal refuncionalización es posible con la construcción de sistemas de transporte y comunicaciones: trenes eléctricos, trenes radiales, helicópteros, carreteras radiales. Lo anterior implica la consolidación de un sistema territorial de corte megalopolitano.

3.5

Participación sectorial en el ámbito metropolitano y regional

Los diferentes elementos que forman parte de la estructura metropolitana de la Ciudad de México han sido examinados desde diferentes perspectivas analíticas siendo los enfoques más relevantes los de la economía, sociología, planeación y administración pública.

La participación del Estado en la gestión de los servicios públicos urbanos se ha caracterizado por la tendencia a la nacionalización o estatización desde hace unas décadas, mientras que en los últimos años dicha situación parece revertirse. Actualmente, se buscan nuevas fórmulas de gestión que implican novedosas articulaciones entre lo público y lo privado y propuestas por parte de instituciones u organismos no lucrativos.

Estas nuevas alternativas buscan reducir la carga fiscal del Estado, la cual tiene su origen en la contradicción existente entre la creciente demanda de servicios y la imposibilidad de grandes sectores de la población para pagar los costos de los mismos¹³¹.

131 Schteingart, Martha y D'Andrea, Luciano (comps.). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. El Colegio de México, México: 1991, pp. 73-75.

Otro aspecto relacionado con los servicios públicos se refiere a la gestión local, es decir, a la necesidad de aumentar las facultades y potencialidades de los gobiernos locales (delegacionales y municipales) en lo que concierne a la provisión de los servicios. En el contexto de diversificación social y tecnológica creciente, la centralización resulta ineficiente. Las decisiones tomadas por los gobiernos locales reflejan mejor las necesidades y preferencias sociales por los servicios.

La problemática ambiental de las ciudades se genera en gran medida a partir de la vivienda, o bien, en servicios como el transporte, aprovisionamiento de agua, drenaje y recolección de residuos. Desde el punto de vista ambiental, la ciudad es el lugar donde se evacuan residuos de distinto tipo que afectan el aire, agua y tierra de un centro urbano y su entorno. Por lo anterior, la forma como se producen y gestionan los servicios públicos, desde distintos niveles de administración, tiene significativas implicaciones en el medio ambiente.

La relación entre servicios urbanos y medio ambiente no implica una perspectiva de análisis independiente de la tratada por la economía o la sociología. El hecho de que el transporte urbano sea contaminante no es independiente de la forma como se produce y gestiona el servicio; de quienes son los agentes que intervienen en el proceso y como participa el Estado.

Por otro lado, la desigual distribución de los servicios urbanos a lo largo de la trama metropolitana, vinculada a la forma de apropiación del espacio por parte de los distintos grupos sociales, implica también diferencias ambientales. Existe una estrecha vinculación entre la división funcional y social del espacio y las formas en que se distribuye el consumo energético y la contaminación ambiental.

La participación sectorial es también una participación intergubernamental en la que intervienen diversas instituciones del gobierno y la administración, que además deben contar con mecanismos de concertación, coordinación y delegación específica de funciones. Los gobiernos locales se encargan de la autoridad política, dedicada a sus funciones directivas, vigilantes y de justicia; mientras que la administración de los servicios públicos atañe a la capacidad técnica y financiera para proveerlos a la población.

A continuación se pasará revista a los principales componentes estructurales del desarrollo urbano, tanto de la ZMCM, como de la región centro en su conjunto.

Acciones en materia habitacional

El conjunto de problemas socioeconómicos de la vivienda en la región centro y la Ciudad de México es la expresión del desarrollo global del país, caracterizado por su tendencia a la concentración sobre dicho territorio, con fuertes desequilibrios en la distribución del ingreso en su interior y amplias prácticas de autoconstrucción por parte de los grupos sociales menos favorecidos.

La Ciudad de México, como otras tantas ciudades del país, se ha expandido ocupando diferentes tipos de tenencia de la tierra rural y entremezclando diferentes submercados habitacionales. Para el caso del Distrito Federal, el crecimiento de la mancha urbana se ha producido en un 50% sobre terrenos de propiedad privada y el 50% restante en terrenos de propiedad de núcleos rurales. Por su parte, el desarrollo urbano de los municipios conurbados se ha dado en una cuarta parte sobre suelo propiedad del Estado (producto de la desecación del lago de Texcoco), otra cuarta parte en propiedad privada y la mitad restante en predios rurales¹³².

Los municipios de Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli se han urbanizado preferentemente sobre suelos ejidales; Ecatepec y Chimalhuacán en comunales; las tierras estatales se han abierto en Ecatepec y Nezahualcóyotl y finalmente, Atizapán y Cuautitlán Izcalli muestran la mayor expansión sobre terrenos privados.

Las modalidades que se han generado en la oferta de suelo para uso habitacional en la Ciudad de México se ha caracterizado por dos submercados:

- a) el que se da en el marco de la legalidad y se conforma por la producción de vivienda individual en subdivisiones autorizadas y la producción en serie —privada o estatal— de unidades habitacionales y fraccionamientos; y
- b) el que no cumple con la legislación vigente y que tiene lugar preponderantemente en las áreas periféricas del espacio metropolitano, a partir de invasiones y fraccionamientos clandestinos.

¹³² Schteingart, Martha. *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. El Colegio de México, México: 1989, pp. 32-37.

El mercado de suelo legal se organiza dentro de un marco jurídico bien definido. Para el caso de Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano, en su capítulo III, expresa los mecanismos y pagos a efectuar para fraccionar, fusionar, subdividir y relotificar el suelo apto al crecimiento urbano. Cabe destacar que la aprobación depende, además, de lo dispuesto por los planes parciales de desarrollo existentes en cada delegación. Dichos planes contienen la normatividad y los usos permitidos para la construcción de bienes inmuebles.

En el Estado de México, el mercado legal se sustenta en la Ley de Fraccionamientos, la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley Estatal de Asentamientos Humanos. En ellas se especifican las obligaciones normativas, tecnológicas y de imagen urbana que deben guardar las construcciones.

La vivienda construida por el **sector privado** se apoya en financiamientos de la banca privada y las instituciones inmobiliarias, provocando una fuerte ocupación de los recursos monetarios de las clases media y alta, al destinarlos al pago de intereses. En últimas fechas, los bancos más grandes, recientemente reprivatizados, se han ocupado de retomar prácticas anteriores para el financiamiento individual a largo plazo. La promoción privada ha mostrado cada vez menor interés en la oferta de vivienda en arrendamiento, debido a las cargas fiscales y la normatividad jurídica que afecta a sus intereses.

De acuerdo a la capacidad de pago de los demandantes, los fraccionamientos privados se dividen en campestres, residenciales, social progresivo y popular. Estos últimos han sido los de mayor utilización de suelo y se concentran en Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli.

La vivienda construida por el **sector público** es financiada principalmente por los siguientes organismos encargados de la construcción de la llamada vivienda de interés social:

1. Independientes o con fondos de vivienda provenientes de aportación patronal, como INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.
2. Banca pública y privada con apoyo de FOVI-FOGA y BANOBRAS.
3. Recursos combinados, fiscales y de la banca privada, como INDECO y CODEUR.

4. Aportaciones específicas de empresas paraestatales como Ferrocarriles, CFE y PEMEX.
5. Organismos que operan en el ámbito estatal como el Instituto AURIS.

Las unidades habitacionales promovidas por el Estado se han localizado preferentemente en las delegaciones del Distrito Federal, particularmente en Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa, mientras que los fraccionamientos han proliferado en los municipios conurbados. La práctica de estos últimos determinó, en buena medida, la expansión metropolitana de los sesenta y setenta.

El mercado de suelo ilegal ocurrido en la Ciudad de México se divide en dos grandes grupos: las invasiones, u ocupación directa del suelo, dando lugar a colonias de paracaidistas; y la ocupación a través de un propietario reconocido, originando fraccionamientos clandestinos o irregulares.

Las invasiones de tierra tuvieron auge en los cuarenta, pero han disminuido considerablemente. Los fraccionamientos clandestinos son cuantitativamente más numerosos, se asientan sobre suelo ejidal o comunal y disfrutan de mayor seguridad que las primeras, ya que las autoridades han sido más tolerantes; sin embargo, ello no implica la ausencia de situaciones de violencia y represión.

Uno de los objetivos centrales del PND 1989-1994 consiste en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Para ello, la vivienda es identificada como elemento fundamental del bienestar colectivo. Del Plan Nacional, se ha derivado el **Programa Nacional de Vivienda**, instrumento principal de la política sectorial en la materia y que se apega a los lineamientos de la Ley Federal de Vivienda. El Programa Nacional incorpora las metas y acciones que los organismos financieros de vivienda tienen previstos en el mediano plazo.

La estrategia habitacional contempla 11 líneas, de las cuales sobresalen:

- a) coordinación institucional;
- b) autoconstrucción;
- c) vivienda en arrendamiento;
- d) normas y tecnología y
- e) simplificación administrativa.

Ante el redimensionamiento del sector público, las líneas de coordinación interinstitucional se enmarcan en las siguientes relaciones:

1. El FONHAPO se encuentra sectorizado a la SEDESOL y continúa con su promoción de vivienda por autoconstrucción.
2. El FOVISSSTE se encuentra sectorizado a la Secretaría de Salud y su promoción habitacional se sigue orientando al sector burocrático de la sociedad.
3. El INFONAVIT no guarda relación sectorial; las aportaciones patronales se integran al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y desaparece su función de gestionar la producción directa de vivienda. Ahora sólo actuará como institución de financiamiento individual.
4. PEMEX y CFE están coordinados sectorialmente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y su promoción habitacional será normada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus recursos disponibles.
5. El FOVIMI se coordina con la Secretaría de la Defensa Nacional, manteniendo su estructura y funcionamiento.
6. Los organismos estatales de vivienda, como AURIS en el Estado de México, dependen de los gobiernos de los estados.
7. El DDF cuenta con el FIVIDESU para la promoción habitacional en el Distrito Federal de acciones por autoconstrucción.

En apoyo a las prioridades territoriales y la política de descentralización, la estrategia territorial menciona que se deberá canalizar un 85% de los recursos de vivienda fuera de las tres grandes zonas metropolitanas del país. Lo anterior indica que para la Ciudad de México, la gestión pública de vivienda se reducirá a las acciones del FIVIDESU y aquellos financiamientos que logren obtener las familias por separado.

La producción habitacional en la Ciudad de México deberá incorporar aspectos globales de política urbana y se deberá avanzar en la conformación de instancias de administración metropolitana, a fin de coordinar más eficazmente las acciones. En este contexto, la primera reunión interparlamentaria entre la Asamblea

de Representantes del Distrito Federal y el Congreso Local Mexiquense destacó el impulso a las políticas de redensificación y uso de baldíos para aprovechar al máximo la infraestructura existente; apoyar a la iniciativa social como promotora de la vivienda popular y la búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento, tanto públicos como privados.

Servicios urbanos y gestión social

Los servicios urbanos son de carácter público porque el acceso a ellos implica un consumo colectivo que responde a necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos y cuya satisfacción es garantizada por el ejercicio del gobierno a sus distintos niveles. El artículo 115 constitucional le asigna al municipio la responsabilidad de otorgar los servicios públicos indispensables; mientras que la Ley Orgánica del DDF se otorga la competencia de gestionar los servicios públicos requeridos por los ciudadanos capitalinos.

El marco jurídico anterior determina que la gestión primaria y general de los servicios públicos recae en el Estado. Sin embargo, las normas específicas instrumentadas han permitido identificar cinco alternativas básicas¹³³:

- a) La gestión puede ser **pública** o **privada**, quedando normalmente retenidas a la primera las funciones de planeación y regulación.
- b) Puede efectuarse en condiciones de **conurrencia** o **monopolio**. En el primer caso, diversas organizaciones ofrecen el mismo servicio para ámbitos territoriales distintos; mientras que en el segundo existe solo un órgano (los teléfonos públicos proporcionados por Teléfonos de México, es un ejemplo).
- c) En términos de competencia, la gestión puede ser **centralizada** o **descentralizada**. El suministro de agua potable puede ser gestionado por una oficina regidora del ayuntamiento, o por un organismo descentralizado del gobierno estatal o municipal creado ex profeso.

133 Duhau, Emilio. "Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias". En: Schteingart, Martha y D'Andrea, Luciano. *Op. cit.* pp. 84-85.

- d) La gestión puede orientarse partiendo del supuesto de que la prestación del servicio implicará una operación **deficitaria o autofinanciable**. En este punto, los créditos que otorga BANOBRAS deben destinarse a obras y servicios públicos autofinanciables, es decir, para una demanda solvente. Los deficitarios se pactan en los convenios de desarrollo social y programas federal y estatal de inversión pública.
- e) La gestión puede ser **heterónoma respecto de los usuarios o puede incorporar diversos grados de autogestión**. Uno de los mecanismos básicos del PRONASOL consiste en la solución de problemas por servicios públicos a partir de la incorporación de la comunidad a las tareas tanto productivas, como de autogestión.

La prestación de los servicios urbanos básicos en el país se ha acotado bajo dos parámetros: por un lado, el aumento o sostenimiento de la cobertura y por el otro, la atención a la población creciente de bajos recursos. El nivel de equipamiento de servicios públicos en las localidades es uno de los principales factores que determinan su jerarquía y permiten estructurar la estrategia de ordenación del territorio bajo el principio de sistema de ciudades.

La Ciudad de México es el centro articulador o lugar central de primer orden de todo el sistema urbano nacional. Su influencia trasciende los límites de la región centro para hacer de ésta un nodo nacional de servicios especializados. Esto ha provocado que las otras ciudades de la región centro no puedan competir en cantidad y calidad de sus servicios urbanos disponibles. Lo anterior debilita el actual subsistema urbano regional.

Debido al nivel actual de equipamiento urbano de las capitales estatales de la región centro y su relativa cercanía con la Ciudad de México, la influencia de dichas ciudades no rebasa sus respectivos límites estatales, con excepción de la ciudad de Puebla, que funciona como centro articulador regional.

Uno de los elementos principales que determinan el nivel de acceso a los servicios públicos por parte de la población, lo constituyen el agua potable y alcantarillado. Para 1990, el 79.4% y 63.6% de las viviendas del país contaban con estos servicios respectivamente. Cabe destacar que en ambos casos el Distrito Federal es la entidad con mayor cobertura, y la Ciudad de México es la de mayor dotación de todo el sistema urbano nacional.

La Comisión Nacional del Agua (CNA), órgano dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se creó en 1989 con el propósito de atender las prioridades de la política en materia hidráulica; agilizar la administración del recurso; facilitar la coordinación entre dependencias a nivel federal, estatal y municipal; ampliar esquemas de descentralización y fortalecer mecanismos de concertación tal y como se plantea en el PND y el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado.

En base a lo anterior, la CNA es el órgano rector del Ejecutivo federal encargado de los recursos hidráulicos con que cuenta la nación. Los órganos estatales, como la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado de México, tienen como función coordinarse con la CNA y el gobierno estatal para explorar y explotar los recursos acuíferos necesarios. La SEDESOL es la responsable de elaborar dictámenes sobre impacto ambiental de la explotación del agua, tratamiento de desechos líquidos y verificación de la congruencia de las acciones con los planes de desarrollo urbano.

Finalmente, el ayuntamiento o los organismos intermunicipales se encargan del tendido de redes y operación global del sistema. Para lo anterior, BANOBRAS, en sus créditos normales o a través del Fondo Financiero para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), tiene la función de ejercer la administración y control general de los recursos que forman el financiamiento total del programa.

Entre los principales problemas que impiden la integración de una infraestructura hidráulica adecuada para la región centro, se pueden enumerar los siguientes¹³⁴.

- 1) La altitud de las ciudades de México (2,240 metros sobre el nivel del mar), Puebla (2,150), Toluca (2,650), Pachuca (2,400) y Tlaxcala (2,230) dificultan su abastecimiento de agua, ya que los grandes recursos acuíferos del país se encuentran por debajo de la cota de los 500 m. Esto crea la necesidad de hacer grandes y costosas obras de ingeniería, como el sistema Cutzamala.
- 2) La ubicación de la ZMCM en la cuenca del Valle de México hace necesaria costosas obras de drenaje para eliminar las aguas negras de la ciudad; la creación de lagunas de regulación en las delegacio-

134 Comisión de Conurbación del Centro del País. *Plan de ordenación de la zona de conurbación del centro del país*. México: 1981, p. 15.

nes Tlahuac y Xochimilco y el bombeo de dichas aguas a otras cuencas.

- 3) Los altos costos de la introducción y extracción del agua en la ZMCM, se ven aumentados debido a la escasa infraestructura para el tratamiento de aguas contaminadas que permita reutilizar dicha agua.
- 4) La falta de distribución coordinada del agua provoca déficit de dotación tanto al interior de la ZMCM, como entre ésta y el sistema urbano regional, particularmente Pachuca y Toluca. Al este y sureste de la Ciudad de México se tienen severas deficiencias por el hecho de carecer de redes troncales de distribución, mientras que en el poniente existen colonias con dotaciones mayores a los 600 litros/habitante/día (La norma de dotación de los planes de desarrollo urbano mencionan 200 litros para zonas húmedas; 250 para templadas y 300 para secas).
- 5) La concurrencia de las jurisdicciones político-administrativas del Distrito Federal y Estado de México conlleva a una compleja problemática en las tareas de coordinación entre los gobiernos, así como la falta de enfoques unitarios y coherentes en las funciones de gestión y concertación social que realizan cada una de las autoridades.

Es necesario establecer zonas de reserva ecológica con el objeto de contribuir a la recarga de los mantos acuíferos e impulsar la formación de empresas públicas o privadas que se responsabilicen del tratamiento y reciclamiento de aguas residuales. Por otro lado, la recaudación por concepto del pago del servicio se ha mantenido entre un 25 y 30% del ingreso potencial; los derechos que se cobran no cubren costos de operación y existen precios diferenciales entre el Distrito Federal y municipios conurbados. Se deben cobrar tarifas similares e instrumentar programas que desalienten el uso excesivo del líquido.

Transporte urbano y efectos ambientales

El sistema de transporte es una actividad indispensable en las zonas urbanas y se relaciona estrechamente con las actividades de la población. Su afluencia, congestionamiento y problemática colateral surge del propio desequilibrio entre la zonifi-

cación por usos del suelo del tejido urbano y las necesidades de movimiento por parte de bienes y personas. La consecuencia más visible de una relación inadecuada de los sistemas de transporte dentro del ecosistema de la ciudad, es la contaminación ambiental.

El problema del transporte en las ciudades mexicanas, y particularmente en la Ciudad de México, se deriva del patrón de crecimiento de las áreas urbanas; la organización espacial de usos y actividades y las soluciones técnicas que han coadyuvado a paliar, aunque no a resolver en definitiva, los síntomas más agudos del problema. Para atender la demanda de transporte, se han desarrollado diversos modos de transporte, tanto públicos como privados.

A continuación se pasará revista sobre las características más relevantes del transporte urbano de la Ciudad de México:

- a) La cantidad de vehículos en circulación ha presentado el siguiente crecimiento: en 1950, 74,327; en 1970, 717,672; en 1980, 1'869,808 y 2'018,346 para 1985. Lo anterior indica que la tasa de crecimiento en el parque vehicular de la metrópoli estuvo muy por encima de la demográfica en la década de los setenta, mientras que en los primeros años de los ochenta observó una fuerte contracción, producto de la disminución del ingreso real de la población. No obstante, la Ciudad de México se caracteriza por tener el mayor índice de vehículos por cada 1,000 habitantes dentro del sistema urbano nacional.

La Ciudad de México ha sido el principal mercado de consumo para la industria automotriz del país, y en buena medida esto explica el patrón concentrado de localización de dicha industria hacia la región centro, observando en la década de los ochenta una cierta descentralización a entidades como Aguascalientes, Sonora y Chihuahua.

- b) La red vial de la Ciudad de México se conforma por una gran cantidad de vías y arterias, entre las que destacan el Viaducto Miguel Alemán (14.2 km), Calzada de Tlalpan (12.6 km), Anillo Periférico (42.3 km), el Circuito Interior (24.4 km) y vías radiales (16.6 km). Todas estas vialidades son continuas o de acceso controlado a las que se añaden los 270.3 km de ejes viales. Dichos ejes fueron inaugurados en su

primer etapa en junio de 1979, con la finalidad de ofrecer una estructura vial continua de corte ortogonal. La primera etapa constó de 15 ejes viales con una extensión de 133 km, a un costo de 8 mil 321 millones de pesos (a precios de 1979)¹³⁵. La vialidad de la ciudad representa poco más de una cuarta parte del área urbana total.

- c) Uno de los aspectos más relevantes en el análisis de la situación y problemática del transporte se refiere al determinar la cantidad de viajes que se realizan, así como su distribución entre los modos de transporte¹³⁶.

En 1972, los viajes totales diarios en la Ciudad de México sumaron 11.1 millones, de los cuales 10.7% se efectuaron en transporte privado y 89.3% en público. El transporte público más importante era el de los autobuses, constituido por un sistema de 20 líneas de permisionarios más la Ruta 100, el cual concentraba la mitad de los viajes totales. En el metro se realizaban el 10.3% de los viajes y las peseras participaban tan solo con el 3.3%.

Para 1983, los viajes totales al día se incrementaron a 22.4 millones. El crecimiento del consumo de vehículos particulares en la década de los setenta se manifestó en la distribución modal de los viajes, ya que para este año los privados representaron 19.5%, contra 80.5% de los públicos. Las ampliaciones del metro y la estatización del sistema de autobuses urbanos propiciaron importantes cambios en su participación: el primero movió al 29.1% de los viajes, mientras que el segundo cayó a 26.0%. El metro se consolidó como el modo de transporte público por excelencia. El porcentaje de las peseras también se incrementó, pasando a 8.2%.

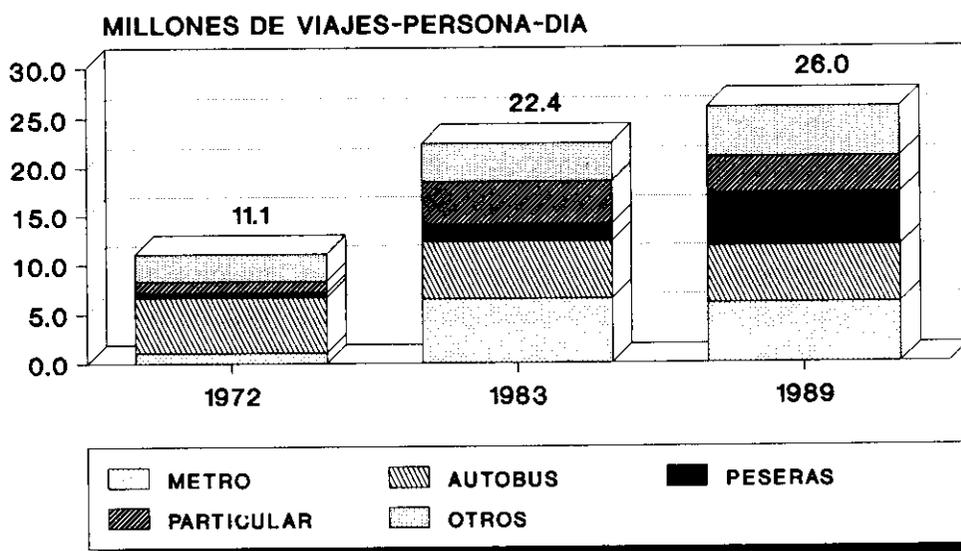
Finalmente, para 1989 los viajes totales diarios se estimaron en 26 millones. Los efectos de la crisis y la puesta en marcha del programa "Hoy no circula", se manifestaron en una reducción de los viajes privados, 14.2%, y 85.8% de los públicos. La participación del metro y la Ruta 100 disminuyó en relación a 1983 y el sistema que cobró auge fue el de los taxis colectivos o peseras. Estos tres modos públicos movilizaban prácticamente la misma cantidad de pasajeros y concentraban dos terceras partes de los desplazamientos totales.

135 *El Gobierno mexicano*. México: junio de 1979.

136 Islas, Victor. "El transporte urbano y sus efectos ambientales". En: Schteingart, Martha y D'Andrea, Luciano. *Op. cit.* pp. 109-113.

Gráfica 3.5

Viajes-persona-día en la Ciudad de México, 1972-1989



De los datos anteriores se destacan las siguientes conclusiones:

- Predomina el uso del transporte público frente al privado, no obstante que la planta vehicular del segundo representa más del 80% de los automotores de la ciudad.
 - El único modo de transporte no motorizado, la bicicleta, tiene una participación mínima (0.4% en 1983); los modos no contaminantes (metro, trolebús, tranvía y bicicleta) apenas realizan una tercera parte de los viajes.
 - Existe una diversidad de modos de transporte, por lo que no hay un predominio absoluto de alguno de ellos, pero los taxis colectivos han observado el mayor desarrollo en cuanto a cobertura y viajes.
- d) A pesar del gran tamaño de la Ciudad de México, la estructura en el origen y destino de los viajes se caracteriza por su tendencia a la

concentración en torno al anillo central del área metropolitana. Según datos de 1983, en los distritos Zócalo, Zona Rosa y Merced se iniciaban o terminaban más del 20% de los viajes totales de la ciudad de México¹³⁷.

- e) La práctica de la planificación urbana ha considerado en años recientes a la vialidad primaria y al transporte masivo. Los corredores urbanos fundamentados en el metro para el Distrito Federal y el esquema vial de la doble hache y sistemas de transporte troncal para los municipios conurbados, son importantes evidencias de esta ocupación. El plan director del Distrito Federal designa un papel fundamental al transporte para la consolidación de centros, subcentros y corredores urbanos; en el caso de los municipios metropolitanos, una de las primeras acciones de coordinación conjunta se obtuvo precisamente a través de la creación de un consejo de transporte metropolitano.

Existen complejas causas estructurales que determinan el divorcio entre la planeación del transporte y sus correlatos sectoriales. Sin lugar a dudas, se lograrían niveles mucho más elevados de eficacia utilizando enfoques globales y planeación efectivamente integral. Es recomendable iniciar los trabajos para la construcción de líneas del metro que unan al anillo central con los municipios conurbados, así como estudios de factibilidad para diversificar los modos de transporte y redes viales entre dichos municipios.

- f) La región centro del país cuenta con una buena red de vías terrestres y modos de transporte que supera a la media nacional. La rápida movilización de bienes y personas representa un elemento primordial en las actividades de transportación, lo cual provoca el uso intensivo de la red de caminos en un radio de 200 km alrededor de la Ciudad de México.

Debido a que la red de carreteras fue creciendo en forma radial a partir de la Ciudad de México, en la actualidad es casi obligatorio el cruce por ella de toda la carga y personas cuyo origen y destino está fuera de ella. Adicionalmente, la falta de acciones congruentes y coordinadas en relación a la planeación ha propiciado falta de continuidad vial con los problemas subsecuentes en la fluidez del transporte.

137 Departamento del Distrito Federal. *Op. cit.* p. 66.

La calidad del aire en la Ciudad de México está vinculada con los siguientes elementos: a) volumen de combustibles consumidos; b) calidad y tipo de combustibles; c) tipo, estado y operación de los procesos industriales y de combustión; d) tecnologías de control de emisiones; e) cubierta vegetal y composición de suelos; f) ubicación y condiciones meteorológicas del valle de México y g) interacción entre los diferentes contaminantes¹³⁸.

El transporte contamina la atmósfera, litosfera e hidrósfera. Sin embargo, la mayor atención se centra en la contaminación atmosférica por ser la más notoria y con los efectos más palpables sobre la población. El transporte genera 3.3 millones de contaminantes al año, el 76.6% del total de emisiones de la metrópoli, y es el principal responsable de la emisión del monóxido de carbono, de los óxidos de nitrógeno y del ozono. La dispersión y transformación de los contaminantes en la atmósfera se ve favorecida —o limitada— por los efectos del clima, así como por las condiciones orográficas y de altitud del Valle de México.

Las acciones que se han instrumentado en la Ciudad de México para reducir o controlar la contaminación ambiental, se han centrado en medidas para el control de emisiones. La primera de ellas ocurrió en 1970 cuando se concertaron acciones entre el DDF, PEMEX y la Unión de Permisarios, que permitió la sustitución de autobuses con motor a gasolina por los llamados “delfines”, con motor a diesel. Con la creación en 1972 de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, el gobierno federal inició las actividades de prevención y control de la contaminación en el Valle de México y se instauró la primera red de medición de contaminantes atmosféricos.

La primera medida que se tomó a gran escala para el control de emisiones contaminantes del transporte, fue la verificación obligatoria iniciada en 1989. A ella se le anexó el programa “Hoy no circula” y diversos mecanismos para el control de las fuentes fijas. Los resultados indican una ligera reducción de la emisión de contaminantes, pero también una gran vulnerabilidad del medio ambiente ante situaciones poco favorables para la dispersión de contaminantes.

La preocupación creciente de los problemas ambientales del Valle de México originaron la formulación del Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la ZMCM, presentado en octubre de 1990.

138 Ojeda Mestre, Ramón. “La contaminación atmosférica en la ciudad de México”. En: Bassols, Angel (et. al.) *Op. cit.* p. 164.

Aun cuando se han realizado esfuerzos significativos para revertir el deterioro ambiental, la Primera Reunión Interparlamentaria concluyó que los gobiernos del DDF y Estado de México están lejos de responder a la magnitud del problema. Por ello, se propone redoblar esfuerzos, canalizar mayor cantidad de recursos económicos y fortalecer la coordinación. También se recomienda realizar un diagnóstico y evaluación de las medidas adoptadas en el programa anticontaminante, así como fortalecer la participación de la sociedad civil en el diseño de programas y campañas para recuperar el medio ambiente.

En vista que el transporte público resulta la mejor opción para el desplazamiento masivo de personas, es necesario que las políticas de transporte se concentren en las medidas tendientes a evitar el congestionamiento, practicar tecnologías anticontaminantes (que ya se diseñan en el país) y mejorar la coordinación de los transportes.

3.6

Finanzas públicas y asignación de recursos

Para cumplir con las funciones de tipo político, económico y social, el Estado realiza una serie de actividades administrativas que le permitan obtener recursos, organizarlos y aplicarlos eficientemente. La hacienda pública consiste en los medios por los que el Estado se procura y utiliza los recursos monetarios necesarios para la cobertura de los gastos. Las finanzas públicas se inscriben y forman parte de la política económica nacional y se han convertido en la piedra angular de la estrategia de desarrollo.

La administración de la hacienda pública requiere cumplir con una serie de leyes, convenios y mecanismos administrativos que regulan las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Este conjunto de ordenamientos constitucionales y legales de orden federal y estatal, y las reglamentaciones propias de cada municipio conforman el marco normativo de la hacienda pública. Para el caso mexicano, existen las finanzas públicas federales, estatales y municipales.

Finanzas públicas federales

Las finanzas públicas del gobierno federal se dividen en **ingresos públicos** y **gasto público**. Los ingresos son la cantidad monetaria que el Estado percibe o se hace llegar, mientras el gasto es dinero invertido o devengado para el cumplimiento de las funciones propias del Estado. Los ingresos y gasto responden a lineamientos de política económica y se norman jurídicamente por el derecho financiero del país.

Ingresos Federales:

1. Impuestos
2. Derechos
3. Productos
4. Aprovechamientos
5. Accesorios

1. Los impuestos son cantidades monetarias que se perciben de las personas físicas o morales en su calidad de causantes. Estos impuestos se determinan según las leyes impositivas de la Federación. Los impuestos representan el elemento central de los ingresos públicos, de ahí que éstos se dividan en ingresos tributarios y no tributarios.

El desarrollo de los impuestos está reglamentado por la política fiscal, la cual junto con la monetaria establecen los elementos centrales de la macroeconomía y política económica nacional. La finalidad de la política fiscal son motivos estrictamente financieros (contribución al financiamiento del gasto público), o no financieros (redistribución del ingreso).

Los impuestos que percibe la federación se clasifican en cuatro tipos:

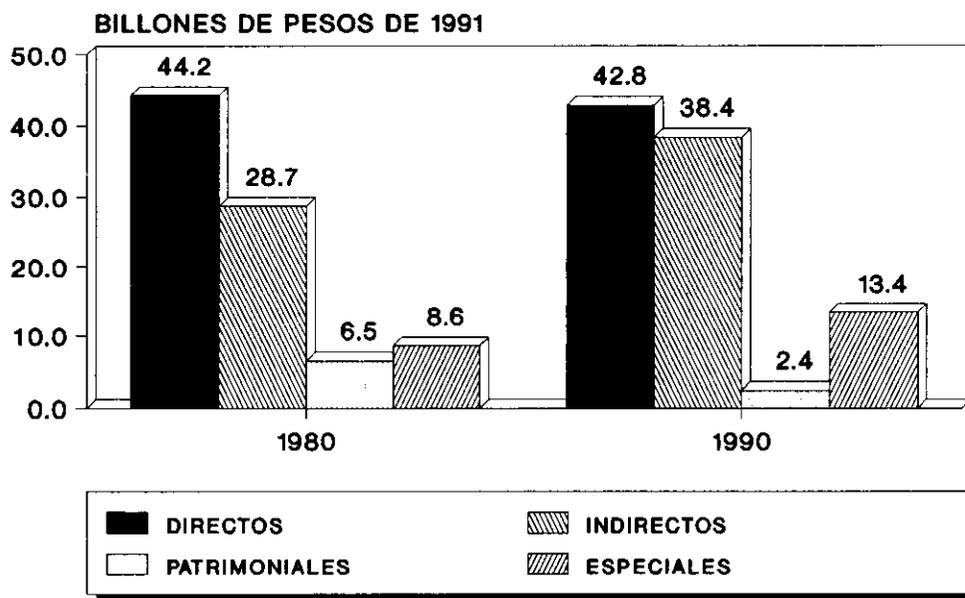
- a) Impuestos directos. Son aquellos donde el contribuyente paga al fisco en forma personal. Dichos impuestos se dividen en:
 - Impuesto sobre la renta
 - Impuesto a nóminas
 - Adquisición de inmuebles
 - Obtención de permisos

- b) Impuestos indirectos. En este caso, el contribuyente resta los impuestos de sus ingresos cuando consume bienes o servicios cuyo precio ya incluye al impuesto:
- Impuesto al valor agregado (IVA)
 - Impuesto a las exportaciones e importaciones
- c) Impuestos patrimoniales. Son producto de la posesión de bienes y capital fijo por parte de personas físicas y morales:
- Autos nuevos
 - Tenencia o uso de vehículos
 - Activos de la empresa
 - Propiedad raíz
- d) Impuestos especiales a la producción y servicios. Son cargas impositivas adicionales para determinados bienes como la venta de gasolina, tabaco, alcohol, teléfonos, cerveza, seguros, aguas envasadas y energía eléctrica. Se crearon en 1981 y se aplican de manera similar al IVA.

En 1980, los ingresos tributarios ascendieron a 88 billones de pesos (a precios constantes de 1991), mientras que para 1990 totalizaron 97 billones de pesos. Tal aumento fue producto de la expansión recaudatoria de los impuestos indirectos y especiales, propiciados por la apertura comercial y el ajuste a los precios de las gasolinas y energía eléctrica. Por otro lado, los impuestos directos y patrimoniales fueron menores en 1990 respecto a 1980, como consecuencia de la disminución en los ingresos reales de la población y su menor capacidad adquisitiva para comprar bienes de consumo duradero (automóviles y casas habitación). Para 1990, la captación de ingresos federales vía impuestos representó 10.6% del PIB. Asimismo, PEMEX contribuyó con el 10.8% de los impuestos totales percibidos.

Gráfica 3.6

Impuestos federales, 1980 y 1990



Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Tercer Informe de Gobierno*, Anexo. México, 1991, pp. 147-149

2. Los **derechos** son contribuciones establecidas en la ley respectiva por los servicios que presta el Estado —bienes públicos y medios de consumo colectivo— y por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público. Se trata de pagos por servicios que jurídicamente son inherentes al Estado y no de servicios de otra índole, pues estos últimos se contabilizan en el ramo de bienes y servicios ofrecidos por los organismos y empresas paraestatales.

Los servicios sujetos al cobro de derechos son prestados por la administración pública federal, el poder judicial o el usufructo de bienes y recursos cuya propiedad originaria es la Nación.

Los derechos se dividen en servicios de funciones de derecho público y uso y aprovechamiento de bienes de dominio público. En 1980, los derechos ascendieron a 30.6 billones de pesos y en 1990, 33.8 billones (3.7% del PIB). La mayor parte de los derechos se obtienen por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público, y PEMEX aportó en 1990 el 94.4% del total de contribuciones obtenidas. En otras palabras, los derechos federales son un renglón donde PEMEX adquiere una participación muy elevada.

3. Los **productos** son contraprestaciones por los servicios que presta el gobierno en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de bienes del Estado bajo la denominación de dominio privado. Dichas aportaciones son reglamentadas por la Ley Federal de Productos.

Entre 1980 y 1990, los ingresos percibidos por concepto de productos aumentaron significativamente: 1.9 contra 6.3 billones de pesos. Prácticamente la totalidad de los productos se derivan del uso, aprovechamiento y enajenación de bienes de dominio privado y para 1990 los productos totales representaban apenas 0.7% del PIB.

4. Los **aprovechamientos** son ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público no contabilizadas en el rubro de derechos. Aquí se incluyen ingresos derivados de financiamientos, rezagos, recargos, reintegros a cuenta de impuestos, multas y otras recuperaciones.

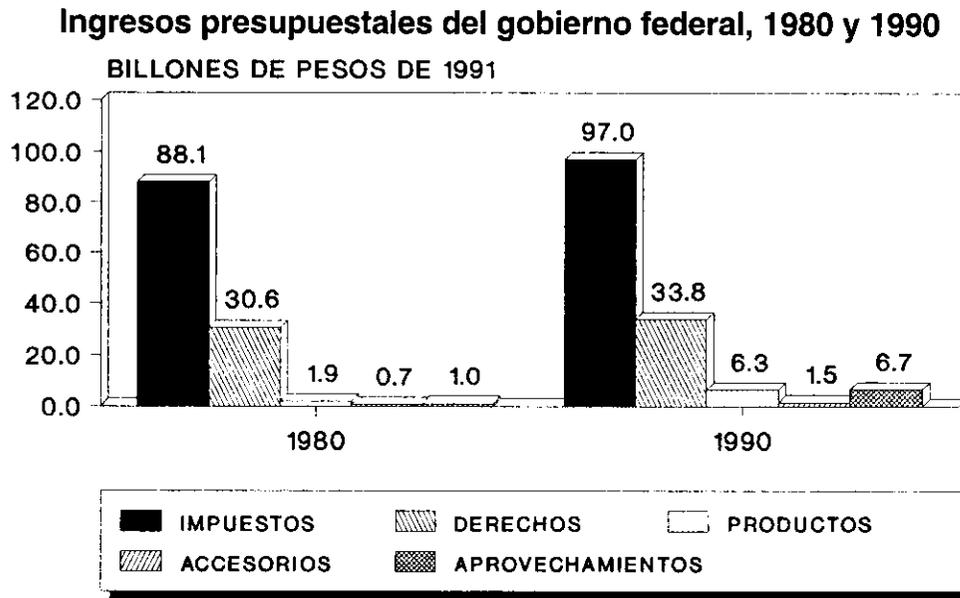
Durante la década de los ochenta, los aprovechamientos observaron el crecimiento relativo más acelerado, pasando de 1 a 6.7 billones de pesos entre 1980 y 1990 respectivamente. Para este último año, significaron 0.7% del PIB. Nueve décimas partes de los aprovechamientos se obtienen por rezagos, multas y recargos.

5. A los ingresos anteriores se les añade un quinto denominado **accesorios**, donde se incorporan recargos y sanciones por servicios o bienes que no corresponden a funciones de derecho público o uso de dominio público. Para 1990, los ingresos accesorios totalizaron 1.5 billones de pesos, equivalentes a 0.2% del PIB.

Los ingresos anteriores se denominan ingresos presupuestales del gobierno federal. Son presupuestales por estar normados por leyes creadas para tales fines. En 1980, los ingresos presupuestales ascendieron a 122.2 billones de pesos, 15.3% del PIB; aumentando a 145.3 billones para 1990 y 15.8% del PIB.

En la década de los ochenta, la evolución de los ingresos presupuestales estuvo íntimamente ligada con la dinámica macroeconómica nacional. Por otro lado, y no obstante la caída sustancial de los ingresos reales de la población, el ingreso per cápita se mantuvo constante durante la década: 1.828 millones de pesos en 1980 y en 1990, 1,789.

Gráfica 3.7



Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *ibid*, pp. 147-150.

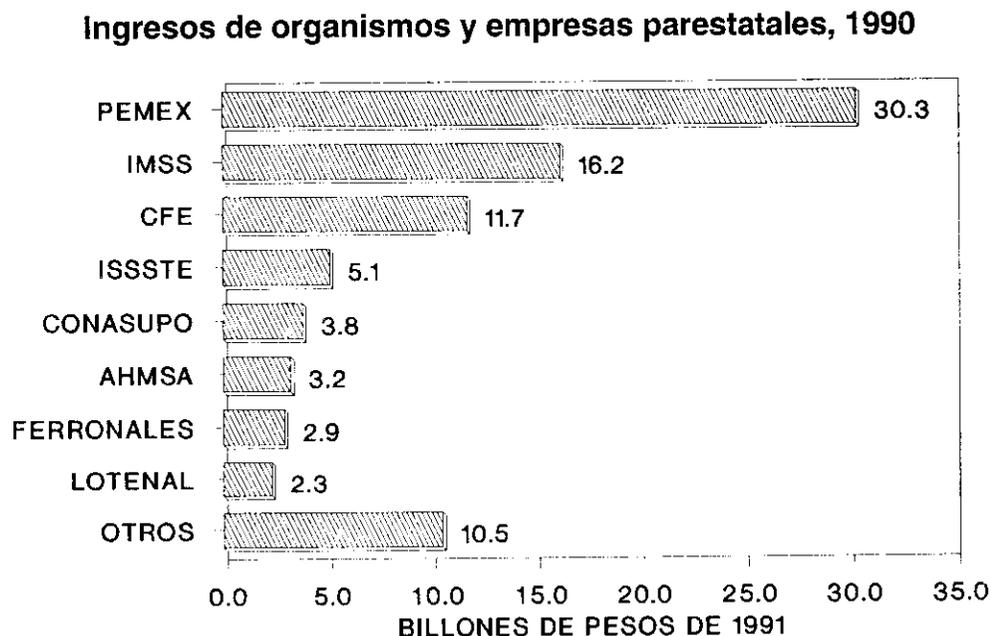
El Estado obtiene también recursos de los bienes y servicios ofrecidos en sus organismos y empresas paraestatales. Los precios y tarifas de dichos bienes y servicios se denominan precios públicos y son regulados por la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal. La evolución de precios públicos ha sido para el fortalecimiento de las empresas y organismos, pero no para el saneamiento de las finanzas públicas.

A partir de la administración presidencial de 1982 y que continuó con mayor énfasis en 1988, uno de los objetivos centrales de la reordenación económica consistió en el saneamiento de las finanzas públicas vía su racionalización y menor participación en actividades productivas. De esta manera, el sector paraestatal de la economía ha disminuido notablemente, quedando su participación en sectores estratégicos y prioritarios.

Los ingresos percibidos por precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el Estado se mantuvieron en los mismos niveles: 85.6 billones de pesos en 1980 y 86.0 en 1990. Los montos anteriores indican que los ingresos por precios y tarifas representaron 70.0% y 59.1% de los ingresos presupuestales en 1980 y 1990 respectivamente.

PEMEX es la empresa paraestatal más importante del gobierno federal y la más grande del país. En 1990, sus ingresos totalizaron 30.3 billones de pesos, siendo la quinta firma petrolera más grande del mundo y aportó 30.9% de los ingresos totales del Estado, producto de sus ventas, impuestos y derechos.

Gráfica 3.8



Los ingresos totales del gobierno federal fueron 207.8 billones de pesos en 1980 y 231.3 billones de pesos en 1990. Lo anterior indica una tasa de crecimiento anual de 1.0%, similar a la registrada por el PIB, pero por abajo del 2.0% de la poblacional.

El **gasto público** esta representado por el monto de dinero que el Estado utiliza para sufragar las erogaciones que se originan en el cumplimiento de sus funciones. El monto global que gasta el Estado se denomina gasto neto devengado del sector público presupuestario o presupuesto de egresos de la federación. En el mes de noviembre de cada año, el secretario de hacienda comparece ante la Cámara de Diputados para exponer la Ley de Ingresos de la Federación y el presupuesto de egresos para el ejercicio inmediato posterior. Después de su análisis, consulta y propuestas de modificaciones, el Congreso de la Unión los aprueba.

En 1980, el gasto neto devengado sumó 252.8 billones de pesos, lo que implicó un déficit de 45 billones de pesos en las finanzas públicas federales, equivalente a 5.6% del PIB. Dicho déficit se incrementó notablemente en 1981, constituyendo uno de los factores internos que propiciaron la crisis económica de principios de la década. Las acciones encaminadas desde 1982 al logro del saneamiento de las finanzas públicas han tenido éxito y para 1990, el gasto sumó 246.6 billones de pesos, con un déficit de 15.3 billones de pesos (1.7% del PIB). En 1992 se obtuvo un superávit en las finanzas públicas de 0.8% del PIB, situación nunca antes registrada en la historia reciente del país.

Para 1993, el proyecto de presupuesto de egresos asciende a 294 billones de pesos corrientes (o 294 mil millones de nuevos pesos), representando un alza nominal de 18% respecto al ejercicio de 1992. El presupuesto incluye incrementos sustanciales a los recursos destinados al PRONASOL, desarrollo rural, regional, salud y educación. Para el resto de los sectores el presupuesto se mantendrá similar al de 1992, pues no se prevén cambios sustanciales en sus montos asignables¹³⁹.

El gasto neto devengado del sector público tiene las siguientes divisiones:

1. **Gasto primario y servicio de la deuda.** El gasto primario corresponde al gasto neto total menos los intereses, comisiones y gasto de la deuda pública. En 1980, el gasto primario representó 89.7% del total,

139 *La Jornada*. 12 de enero de 1993, pp. 26-27.

disminuyendo a 66.6% en 1990. Esto indica que para el último año en cuestión, de cada peso gastado, una tercera parte se destinó al servicio de la deuda pública. Una de las piedras angulares en el saneamiento de las finanzas públicas de la presente administración ha sido la renegociación de la deuda externa, ocurrida en 1990.

La diferencia entre los ingresos totales y el gasto primario se denomina saldo primario del gobierno federal. En 1980 era deficitario, mientras que en 1990 se obtuvo un superávit por 67 billones de pesos.

2. **Gasto programable y no programable.** El gasto programable corresponde a las erogaciones realizadas por los órganos de la administración pública federal —central, organismos y empresas— mientras que el gasto no programable se conforma por las participaciones a estados y municipios; estímulos fiscales; servicio de la deuda y gastos diversos. La disminución del gasto público ha recaído básicamente en el gasto programable, el cual cayó de 207.5 billones en 1980, a 107.4 para 1990. El descenso del gasto programable ha sido consecuencia de la contracción de su demanda ocupacional y el deterioro en los ingresos reales de la población económicamente activa. El gasto no programable de 1990 llegó a ser casi tan importante como el programable.

Las participaciones conforman una parte del gasto no programable del gobierno federal y son recursos financieros que se transfieren a estados y municipios como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales. El monto de las participaciones en 1980 fue 17.4 billones de pesos, incrementándose a 24.7 para 1990 y equivalentes al 10% del gasto neto devengado por el gobierno federal.

Dichas participaciones están normadas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal. Los estados de Jalisco, México y Nuevo León no están adheridos al sistema nacional, por lo que sólo reciben recursos del fondo general de participaciones.

Divisiones del Gasto Programable:

- Por clasificación de Dependencias
- Por clasificación Administrativa
- Por clasificación Sectorial

El gasto por clasificación de dependencias se divide entre el ejercido en las dependencias de la administración pública central y los organismos y empresas paraestatales. El recorte presupuestario ha sido más importante en las dependencias centrales respecto al sector paraestatal.

El gasto programable por clasificación administrativa se divide en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las erogaciones de los poderes legislativo y judicial son poco significativas, siendo de 775 mil millones de pesos en 1990. Lo anterior indica que el Poder Ejecutivo ejerció 56.1% del gasto neto devengado del gobierno federal.

Finalmente, el gasto programable por clasificación sectorial se puede dividir en cinco rubros: a) desarrollo rural y pesca; b) condiciones generales de la circulación (comunicaciones y transportes); c) medios de producción socializados (abasto, turismo, energéticos e industria); d) desarrollo social (educación, salud, desarrollo urbano, desarrollo regional y laboral) y e) funciones inherentes del Estado (administración, justicia y seguridad).

Los incisos 1, 2 y 3 constituyen condiciones generales de la producción bajo el significado de capital fijo socializado, mientras que el 4 se denomina medios de consumo colectivos o condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo.

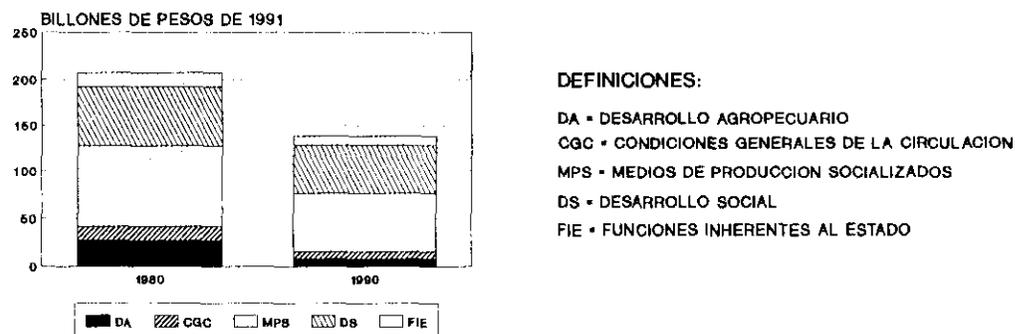
Tradicionalmente, el Estado ha destinado la mayor parte de su gasto programable en el sector de medios de producción socializados, representando para 1990 el 43.1%. El segundo sector ha sido desarrollo social, acaparando 31% y 37.6% del gasto programable en 1980 y 1990 respectivamente. En términos relativos, este sector registró el mayor avance participativo durante los ochenta.

El énfasis del gobierno federal en la administración 1976-1982 en el desarrollo urbano sobre el regional, se manifiesta en sus participaciones en el gasto programable. Para 1980, al desarrollo urbano se asignó 3.1% contra 2.3% del regional. Dicha tendencia cambia en las administraciones subsiguientes y para

1990 el desarrollo regional (incluido los fondos al PRONASOL) consiguió 2.4% del gasto programable contra 1% del desarrollo urbano.

Gráfica 3.9

Gasto programable por clasificación sectorial, 1980 y 1990



Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Ibid*, p. 157.

Finanzas estatales

Para el cumplimiento de sus funciones, los gobiernos estatales disponen de recursos propios más transferencias del gobierno federal. La Ley de Ingresos es la base jurídica que tiene el Poder Ejecutivo estatal para recaudar Ingresos. Dicha ley se acompaña del presupuesto de egresos correspondiente. La Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos estatal se presenta ante la legislatura del estado en el mes de diciembre y una vez aprobada por el Congreso Local, se publica en el diario o gaceta del gobierno.

Los ingresos estatales se pueden dividir de tres maneras: a) ingresos corrientes e ingresos de capital; b) ingresos tributarios e ingresos no tributarios y c) ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios se dividen en directos -o propios- e indirectos. En el primer caso aparecen los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de mejoras; los ingresos indirectos se conforman por las participaciones. A su vez, los ingresos extraordinarios son producto de transferencias federales en forma de subsidios, donaciones y créditos.

Con base en la legislación fiscal existente en el país; a la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios en materia de fiscalización, los ingresos a que tienen derecho de recaudar todas las entidades federativas son los siguientes:

Impuestos

- Sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
- Sobre tenencia o uso de vehículos
- Los causados en ejercicios fiscales anteriores

Derechos

- Registro público de la propiedad
- Trabajo y previsión social
- Educación pública
- Desarrollo urbano y vivienda
- Gobernación
- Salud
- Seguridad pública y tránsito
- Procuraduría general de justicia
- Registro civil
- Contraloría
- Comunicaciones y transportes
- Ecología

Productos

- Venta de muebles e inmuebles propiedad del gobierno estatal
- Arrendamientos
- Utilidades por acciones de empresas

Recuperación de inversiones
Teléfonos y telefonía estatal
Periódico oficial
Establecimientos penales
Fideicomisos
Empresas del gobierno del estado

Aprovechamientos

Reintegros por responsabilidad civil
Donativos
Indemnizaciones
Recargos
Multas
Subsidios

Aportaciones

Cooperación para obras públicas

Adicionalmente, en la ley de ingresos y con base a la ley de deuda pública, el Ejecutivo estatal propone el endeudamiento máximo para el ejercicio siguiente. Dichos recursos constituyen los ingresos extraordinarios.

Los ingresos indirectos de los estados de la República se conforman por las participaciones o transferencias de recursos financieros. Dichas participaciones están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal. Hasta 1990, las participaciones se integraban por el fondo general de participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

En 1990 se modificó la ley de coordinación fiscal y a partir de 1991, cambiaron las reglas para la transferencia de recursos. Ahora el monto total de participaciones se otorga a partir del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

El **Fondo General de Participaciones** se integra con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. La recaudación federal participable es la obtenida por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluyen los impuestos adicionales

del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y el 2% de las demás exportaciones. Tampoco los derechos adicionales sobre hidrocarburos y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que han celebrado convenios de colaboración administrativa en este impuesto.

La distribución del fondo general de participaciones entre las 32 entidades federativas del país se realiza de acuerdo a tres criterios: a) población; b) asignables y c) inverso. Los porcentajes a utilizar entre 1991 y 1994 son los siguientes:

Criterios	1991	1992	1993	1994
Población	18.05	27.10	36.15	45.17
Asignable	72.29	63.24	54.19	45.17
Inversos	9.66	9.66	9.66	9.66

El criterio de población es de acuerdo a la participación demográfica de cada entidad federativa en el total nacional, según los datos del Censo de Población de 1990. Como se observa, existirá una mejora hacia las entidades más populosas de la República, como el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Puebla.

El criterio de asignables está en función de la participación de cada entidad federativa en la recaudación de impuestos sobre autos nuevos, tenencia e impuestos especiales sobre producción y servicios. Su tendencia regresiva implica salvar los problemas anteriores de beneficiar a las entidades más ricas.

Finalmente, el criterio inverso persigue una redistribución más equitativa al otorgar dicha proporción del fondo en razón inversa a la obtención de los dos criterios anteriores.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que de las participaciones totales obtenidas por cada entidad federativa, se deben destinar por lo menos un 20% a los municipios.

El **Fondo de Fomento Municipal** se integró en 1991 con el 0.42% de la recaudación federal participable y a partir de 1992 con el 0.57%. Del monto global de dicho fondo, 30% se distribuye a todas las entidades federativas por partes iguales y el 70% entre las entidades coordinadas en derechos (para 1992, sólo los

estados de Jalisco y Nuevo León no lo estaban). La Ley obliga a trasladar el 100% de los recursos obtenidos por dicho fondo a los municipios. Las entidades federativas distribuyen a los municipios según las participaciones de éstos en las recaudaciones de impuesto predial y derechos por el servicio de agua potable.

A partir de 1980, se ha observado que una buena parte de los ingresos de los gobiernos estatales provienen de participaciones, extraordinarios y deuda pública.

En 1988, los ingresos totales de los estados de la República sumaron 27.1 billones de pesos, de los cuales 10.7% fueron ingresos propios; 61.0% por concepto de participaciones; 6.0% por deuda pública y 22.3% por cuenta de terceros. Se observa también el gran desequilibrio entre los ingresos de la Federación y lo recaudado por los gobiernos estatales, ya que por cada peso obtenido en las entidades federativas, la federación captó 8.

Los ingresos de los estados de la región centro en 1988 totalizaron 4.2 billones de pesos, que representaban 15.6% de las 31 entidades federativas. Al ser su participación demográfica superior —24.4%— se concluye que los ingresos per cápita de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala están por abajo de los estándares nacionales.

En términos de ingresos por habitante, el estado de Tlaxcala obtuvo en 1988 el valor más elevado (432 mil pesos), seguido por el Estado de México y Morelos y más abajo Hidalgo y Puebla, con tan sólo 203 mil pesos por habitante. El caso de Tlaxcala es relevante, pero la situación en Hidalgo y Puebla es consecuente con su nivel de desarrollo alcanzado.

Los estados de la región centro obtienen mayor proporción de ingresos propios y participaciones federales en relación a las finanzas globales estatales. Para el mismo año de 1988, de los 4.2 billones de pesos, 16.1% fueron recursos propios; 61.4% participaciones; 6.3% deuda pública y 16.2% por cuenta de terceros.

El **presupuesto de egresos estatal** es un conjunto de documentos contenidos en un decreto que presenta los gastos necesarios para cubrir los programas y actividades oficiales. El presupuesto de egresos se divide generalmente en siete rubros:

- a) Poder Legislativo. Corresponde a las erogaciones realizadas para sueldos, salarios, honorarios, materiales, equipos, muebles y demás que son utilizados por los congresos locales. En el presupuesto de egresos preparado a finales de año se anota el monto total correspondiente y el propio congreso local se encarga de su administración y destino.
- b) Poder Judicial. Apartado equivalente al anterior.
- c) Poder Ejecutivo. Son los gastos realizados por la administración pública estatal para el logro de sus funciones. En el presupuesto de egresos se detalla el desglose presupuestario por dependencias y programas de cada secretaría. La secretaría de finanzas es la encargada de administrar los recursos de todas las dependencias del ejecutivo.
- d) Participaciones a municipios. Dicho presupuesto debe ser acorde a los contenidos de la Ley de Coordinación Fiscal. El secretario de finanzas se encarga de coordinar las acciones para determinar los montos equivalentes a cada municipio, los cuales son representados por el presidente municipal, el tesorero o los síndicos.
- e) Obras Públicas. Es el gasto que el gobierno estatal destina para la construcción de las condiciones generales para la producción. Dichas obras deben estar especificadas según proyectos y programas, y justificadas por el plan estatal de desarrollo.
- f) Organismos auxiliares y fideicomisos. Son aquellos de carácter sectorizado o descentralizado que dependen del Ejecutivo estatal o que contienen un control legislativo. El ejercicio del presupuesto es reglamentado por la Secretaría de finanzas. En este rubro se incluyen también las inversiones financieras.
- g) Amortización de deuda pública. Contraída por el gobierno estatal ante el gobierno federal, instituciones de crédito o agentes privados.

Para el caso de los estados de la región centro, en 1988 de los egresos totales, 40.2% los destinaron a gastos administrativos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el segundo gran monto lo obtuvo obras públicas con 30.9% y las participaciones aparecieron hasta el tercer lugar, con 13.8%. Dentro de los

gastos del poder Ejecutivo se destacan los de las secretarías de Educación, Gobierno, Administración y Finanzas.

Las relaciones intergubernamentales tienen el propósito de buscar el fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos estatal y municipal, a fin de contrarrestar las desigualdades regionales producto de las leyes del mercado y las ventajas comparativas a la localización de actividades económicas derivadas del patrón de desarrollo económico. Dichas relaciones se dan a partir de las transferencias.

Las **transferencias** son recursos fiscales y financieros del gobierno federal que reciben los estados y municipios en forma separada y adicional a sus ingresos ordinarios. Además de las participaciones, las transferencias se dividen en cuatro:

- 1) **Convenios de desarrollo social.** Permiten financiar necesidades prioritarias; avanzar en el proceso de descentralización y contribuir al desarrollo estatal y municipal. Estos tienen su origen en los Convenios Únicos Coordinados creados a finales de 1976, restructurándose en 1983 por la razón de incorporarlos como mecanismos de desarrollo regional, y en 1992 para concretar en ellos las tareas del PRONASOL.

El Convenio de Desarrollo Social incluye transferencia de recursos según cinco programas: a) programa de desarrollo regional (PRODES); b) programas regionales de empleo; c) programas de coordinación especial (PROSEC); d) programas integrales de desarrollo rural (PIDER) y e) PRONASOL.

A partir de 1988, los Convenios de Desarrollo Social (antes Únicos de Desarrollo) se consolidaron como elemento central de la planeación regional y descentralización territorial, además sirvieron para apoyar la supervisión del PRONASOL, tarea encomendada ahora a la SEDESOL.

Los Convenios de Desarrollo Social son elaborados por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). Se firman con el Ejecutivo federal en el primer trimestre de cada año y son publicados en el Diario Oficial de la Federación entre los meses de noviembre y diciembre.

- 2) **Inversión pública federal.** Son erogaciones del gobierno federal, organismos descentralizados y empresas paraestatales destinadas a la construcción de capital fijo, ya sea productivo o social.

La inversión pública federal se desglosa por clasificación sectorial administrativa (o secretarías de Estado); por entidades federativas y por administración pública central (capital fijo social) y organismos descentralizados y empresas paraestatales (capital productivo).

- 3) **Subsidios.** Son erogaciones que permiten financiar actividades que no forman parte de las funciones ordinarias de estados y municipios. Estos constituyen ingresos extraordinarios para cubrir desequilibrios o pérdidas de operación. Se utilizan también para capacitación de autoridades locales o para la prestación de un bien o servicio por abajo de su costo.
- 4) **Créditos.** Son ingresos extraordinarios que los gobiernos estatal y municipal obtienen a partir de préstamos para el cumplimiento de sus funciones.

Dichos créditos se obtienen básicamente de BANOBRAS, el cual fue creado en 1933 como instrumento financiero para impulsar la dotación de servicios públicos urbanos. En la actualidad, sus funciones son de banca múltiple; intermediación financiera; asesoría técnica; organización de empresas paramunicipales y evaluación de proyectos sociales.

Para lo anterior, BANOBRAS tiene tres fideicomisos de apoyo: Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN); Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA) y Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Durante la década de los ochenta, la distribución porcentual de las transferencias federales a los estados quedó de la siguiente manera:

Inversión pública federal	61.9%
Participaciones	25.2
Créditos	6.8
Convenios Únicos de Desarrollo	4.3
Subsidios	1.8

Las finanzas públicas estatales han presentado los siguientes problemas: a) disparidad entre riqueza producida e ingresos estatales derivados; b) desarrollo desequilibrado y c) diferencias notables entre impuestos federales y estatales.

Finanzas públicas del Distrito Federal

El marco jurídico de las finanzas públicas del Distrito Federal es diferente al de los estados de la República. La diferencia básica estriba en que el Distrito Federal es una dependencia de la administración pública federal y que tiene la facultad de obtener y administrar recursos financieros. Le corresponde al DDF la elaboración de su Ley de ingresos y presupuesto de egresos y el regente capitalino comparece ante la Cámara de Diputados, la cual analiza las propuestas y las aprueba.

La política fiscal y financiera del Distrito Federal se caracteriza por ocho elementos:

- a) Una amplia, constante y cada vez mayor participación de los representantes populares, diputados y asambleístas en las decisiones de materia financiera y fiscal del DDF. La Ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal debe obtener tanto las aprobaciones formales del Congreso de la Unión, como aceptar las propuestas y evaluaciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. No hay duplicación de funciones, simplemente es complementariedad, pero también mayor complejidad respecto a lo ocurrido con las finanzas estatales.
- b) El Distrito Federal debe sortear la dualidad entre atención especial a las mayorías en las formulación de los presupuestos y eficiencia en el uso de los recursos. Lo anterior se ha consolidado ante la caída en los ingresos reales del DDF y el reclamo de un buen número de agentes sociales para las reformas políticas del Distrito Federal. En 1980, los ingresos totales del DDF ascendieron a 12.2 billones de pesos, mientras que para 1988 cayeron a 7.5, para aumentar a 12.9 billones en 1992.
- c) La administración de los recursos financieros se encuentra inmersa en un cúmulo de controles y normas establecidas por el gobierno federal y el propio DDF. Entre las primeras destacan las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría General de la Federación, mientras que a las internas se anexan el conglomerado de normas en materia fiscal y financiera tanto del ámbito federal como local.

- d) Un cuarto elemento es la jerarquización de los programas. El presupuesto de egresos se integra por un nutrido paquete de programas y actividades que intenta dar respuesta a las necesidades sociales de la población. En los últimos años, el sector que ha merecido mayor atención financiera es el transporte, tanto por las obras de ampliación del sistema de transporte colectivo metro, como por la modernización de las unidades de Ruta 100.
- e) Dentro del presupuesto de actividades, el DDF ha dado prioridad a los programas de inversión en condiciones generales para la producción, sobre los programas de gasto corriente. Desde hace más de diez años, el gobierno capitalino invierte en obras públicas entre el 40 y 50% de su presupuesto de egresos, porcentaje muy elevado en relación a las demás entidades federativas del país. El gasto de inversión se ha canalizado en buena medida para obras viales.
- f) La política tributaria del Distrito Federal deberá basarse en una ampliación en el número de contribuyentes y no en la elevación de las tarifas o niveles de las mismas, práctica registrada durante la primera mitad de la pasada década. De los ingresos totales percibidos por el Distrito Federal en 1988, 34.1% provenían de recursos propios. Dicho porcentaje está muy por arriba del 10.7% registrado en las entidades federativas. Al igual que en otros niveles de gobierno, los ingresos propios del Distrito Federal se componen por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- g) Se ha procurado que los derechos correspondientes por la contraprestación de servicios de derecho público y el uso y aprovechamiento de bienes de dominio privado, guarden un doble equilibrio: por un lado, en la homologación entre la tarifa y el costo real del bien o servicio; por otro lado, entre la tarifa y los ingresos del contribuyente. Se habla constantemente de los enormes subsidios que otorga el gobierno capitalino en la prestación de sus servicios públicos. Sin embargo, tal práctica está en decadencia. Por ejemplo, en 1988, los derechos captados representaron 5.1% de los ingresos totales, cuando el porcentaje por el mismo concepto de los gobiernos estatales fue 3.3% y 7.5% en el caso de los municipales.
- h) El Distrito Federal es cada vez más autosuficiente en su operación fiscal. En 1988, el porcentaje de las participaciones respecto a sus

ingresos totales fue de 64.7%, cantidad similar al de los gobiernos estatales. Asimismo, su deuda en ese año significó apenas 1.3% de sus ingresos totales, permaneciendo en 1.6% en 1992. Tradicionalmente se ha dicho que el resto de la República subsidia al Distrito Federal. Sin embargo, lo anterior no es correcto, al menos al nivel de ingresos vía participaciones y subsidios. El subsidio relativo ha sido a partir de las asignaciones en inversión pública federal.

Finanzas públicas municipales

La hacienda municipal, en su enfoque administrativo, cuenta con diversas funciones que tienen que ver directamente con los sistemas legal, fiscal, de regulación y punitivo. La hacienda municipal tiene cuatro funciones básicas¹⁴⁰:

- **Funciones normativas:** programación y presupuestación; complementación legal; organización y desarrollo de métodos de trabajo.
- **Funciones operativas:** captación de recursos; ejercicio del gasto y administración del patrimonio.
- **Funciones de apoyo:** sistema de información hacendaria; contabilidad y cuenta pública.
- **Funciones directivas:** coordinación; dirección; evaluación; supervisión y control.

Estas funciones conforman la columna vertebral del quehacer hacendario municipal, las cuales se entremezclan con las facultades otorgadas al ayuntamiento para el gobierno y administración y una serie de relaciones intergubernamentales.

La administración de la hacienda pública municipal debe cumplir con una serie de leyes, convenios y mecanismos administrativos que regulan las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Este conjunto de ordenamientos constitucionales y legales de orden federal y estatal, y las reglamentaciones propias de cada municipio, conforman el marco normativo de la hacienda municipal.

140 Instituto Nacional de Administración Pública y SEDESOL. *Op. cit.* pp.43-48.

El artículo 115 constitucional menciona que los municipios disponen de la libertad para manejar su hacienda pública. De esta manera, el presidente municipal y el tesorero elaboran a finales de año la Ley de ingresos municipal. Tal documento es revisado y aprobado por el congreso local. Dicho congreso se encarga también de la revisión periódica del presupuesto de egresos, actividad delegada a un órgano técnico denominado contaduría mayor de hacienda o contaduría de glosa.

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de su tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de ingresos vigente, así como de los derivados por convenios, decretos y reglamentos especiales.

Los ingresos municipales se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son los que se reciben en forma constante y regular, mientras que los segundos se obtienen eventualmente y cuando es necesario buscar recursos adicionales para satisfacer necesidades imprevistas. Los principales conceptos por los que el municipio recibe ingresos ordinarios son:

Impuestos: son prestaciones en dinero o especie que fija la Ley con carácter general y obligatoria a las personas físicas y morales. Los más importantes son: predial, traslado de dominio, anuncios en vía pública, sobre tenencia o uso de vehículos, juegos permitidos, espectáculos y ferias, uso de agua de pozos artesianos y los no cobrados con anterioridad.

Derechos: son contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago por los servicios públicos que presta el municipio. Se incluyen las contribuciones por agua potable y drenaje, registro civil, obras públicas, rastros, mercados, panteones, estacionamientos, licencias y aportaciones a la seguridad social.

Productos: representan ingresos por actividades que no corresponden a sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales. Son ejemplos la venta o arrendamientos de bienes propiedad del ayuntamiento, bosques municipales, utilidades por inversiones e ingresos de las empresas paramunicipales.

Aprovechamientos: aquí se clasifican los recargos, multas, reintegros, indemnizaciones por daños, gastos actuariales y otros no considerados en los tres ingresos anteriores.

Participaciones: son los porcentajes de la recaudación federal participable que la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes estatales conceden a las administraciones municipales.

Los ingresos municipales ordinarios pueden clasificarse según el control que el municipio tenga sobre sus fuentes. Así, los ingresos propios incluyen los conceptos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Dichos ingresos reflejan en cierta medida la capacidad propia de los ayuntamientos para generar los recursos que requiere para financiar sus actividades, o bien, su dependencia respecto a las participaciones.

Uno de los propósitos centrales de las reformas constitucionales de 1983, consistió en el fortalecimiento municipal, tanto de su forma y estructura de gobierno, como en los aspectos financieros. En 1980, los ingresos brutos de todos los ayuntamientos del país sumaron 4.9 billones de pesos, elevándose a 6.9 para 1984 o un incremento porcentual de 40.8%. Tal crecimiento relativo fue superior al registrado en las finanzas estatales. En 1988, las finanzas totales sufrieron una contracción, ubicando su monto en 6.1 billones de pesos.

La reforma administrativa perseguía la consolidación de los ingresos propios. Sin embargo, lo anterior no ocurrió pues en 1980 tales ingresos aportaron un poco más de la mitad de los totales municipales, disminuyendo a 30.5% en 1984. Por lo tanto, *el crecimiento de las finanzas públicas municipales se dio a costa del aumento en el monto asignable vía participaciones: 30.2% en 1980; 59.1% en 1984 y para 1988, 58.1%.*

El peso de los ingresos autónomos y participaciones se mantuvo constante hasta 1988, y a partir de ese momento, el porcentaje de las participaciones ha disminuido entre cuatro y cinco puntos. Los estados de la región centro han concentrado la misma cantidad de ingresos municipales durante más de 10 años, y del orden del 20%.

Los municipios mexiquenses conurbados al Distrito Federal concentran una proporción superior, pero marginal, de ingresos respecto a su participación demográfica estatal. Para 1988, los 17 municipios metropolitanos participaban con 69.5% de los ingresos municipales del Estado de México, mientras su población representaba 64.7%. Lo anterior indica que *el gobierno del Estado de México no ha privilegiado la asignación de participaciones hacia el conjunto de estos ayuntamientos.*

Pero al interior de ellos, sí existen cambios en la asignación de recursos. Entre 1980 y 1988, los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli registraron un aumento significativo en sus ingresos reales; Cuautitlán, Chicoloapan, Nicolás Romero, La Paz y Tecamac lo mantuvieron constante, y finalmente Naucalpan y Tlalnepantla vieron importantes mermas de sus recursos.

A los ingresos ordinarios se le suman los extraordinarios para conformar los totales municipales. Los ingresos extraordinarios se componen por aportaciones para mejoras, créditos y recursos del PRONASOL. No todos los municipios hacen uso de su capacidad para obtener este tipo de recursos y generalmente representan entre 5 y 15% de los ingresos totales. Dentro de los municipios conurbados, los que más han utilizado su facultad para obtener empréstitos han sido Chimalhuacán, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan y Nezahualcóyotl.

El **gasto público municipal** es el conjunto de recursos financieros que destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus funciones. Al igual que en las finanzas públicas estatales, el gasto ejercido por los municipios sigue una evolución y distribución prácticamente igual a la de los ingresos respectivos. El gasto público se divide en gasto corriente y gasto de inversión.

El gasto corriente se destina a cubrir el costo directo de la administración pública municipal: servicios personales, compra de recursos materiales y servicios generales de apoyo. Dicho gasto es un estimador del precio de administración de los ayuntamientos. Generalmente, los municipios destinan entre 50 y 60% de su gasto total para este rubro, sobresaliendo el caso de los municipios de Tlaxcala y los conurbados del Estado de México, donde representa más de dos terceras partes. El caso de los municipios metropolitanos se explica por la existencia de organismos técnicos encargados de la administración del desarrollo urbano y aspectos sectoriales de la conurbación.

El gasto de inversión representa las erogaciones destinadas a obras públicas, construcciones directas e inversiones financieras. La caracterización del gasto en inversión aporta elementos para evaluar la capacidad de promover condiciones generales para la producción por parte de los ayuntamientos y la relativa dependencia que puedan tener de las aportaciones que reciben del gobierno estatal para satisfacer sus necesidades.

A nivel nacional, los ayuntamientos destinan aproximadamente una cuarta parte de su gasto total para inversiones. Dentro de la región centro, los municipios de Morelos destinan más del 40%; Hidalgo, México y Puebla entre 30 y 40% y Tlaxcala, menos del 20%.

El ritmo de inversión de los municipios metropolitanos se ha incrementado en los últimos años. Sin embargo, se observa una relación estrecha entre los períodos gubernamentales que dura la administración municipal. Al inicio de la gestión, el gasto corriente es mayor y tiende a disminuir conforme se consolida la administración.

Las diferencias existentes entre las proporciones del gasto corriente y de inversión entre los municipios metropolitanos se puede interpretar como mayores cargas burocráticas para el manejo de los servicios públicos. Es importante destacar que la dinámica de crecimiento demográfico de los que integran el tercer anillo de la ZMCM, puede redundar en problemas administrativos y carencia de recursos para sufragar los costos de obra pública.

Además de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los municipios reciben recursos a través de los convenios de desarrollo estatal, los convenios de desarrollo social y los programas de inversión pública estatal. Dichos recursos se utilizan para complementar las acciones en materia de inversión en servicios públicos, comunicaciones y transportes. En los últimos años, las aportaciones de estos programas han decrecido.

Se espera que a futuro los ayuntamientos obtengan incrementos sustanciales de sus ingresos públicos en razón de las políticas que se han adoptado en materia de recaudación del predial y del cobro de derechos y tarifas. Asimismo, y como resultado de las políticas de fortalecimiento municipal, se tenderá a disminuir el gasto corriente para favorecer la inversión, lo que traerá como consecuencia un mejoramiento en la calidad de vida de la población.