

# LA REGIONALIZACION EN MEXICO

---

**TOMO II**

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO  
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL**

LA REGIONALIZACION EN MEXICO

TOMO II

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Instituto de Desarrollo Urbano y Regional

## INDICE

	<u>Página</u>
AGRADECIMIENTO	
INTRODUCCION	
Ignacio Pichardo Pagaza . . . . .	I
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE ORGANISMOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL	
Hermógenes Moreno	
Gordon Linden . . . . .	1
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACION BAJO CRITERIOS CULTURALES	
Humberto Tapia Sánchez . . . . .	79
ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA REGIONALIZACION DENTRO DE LOS ESTADOS	
Raúl Zárate Machuca . . . . .	135
EL ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA REGIONALIZACION POLITICA	
Adalberto Saldaña H. . . . .	158
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO REGIONES: LA SECRE TARIA DE OBRAS PUBLICAS	
Antonio Vélez Torres . . . . .	247
CRECIMIENTO METROPOLITANO Y ADMINISTRACION PUBLI- CA EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO	
Francisco Covarrubias G. . . . .	303
ANALISIS DE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACION CON CRITERIO GEOGRAFICO, TOMANDO COMO EJEMPLO O CASO DE ESTUDIO A LA COMISION DE AGUAS DEL VALLE DE MEXICO	
Abelardo López Suárez . . . . .	380
EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	
Antonio Vélez Torres . . . . .	413

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO REGIONES:

LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

Por: Lic. Antonio Vélez Torres

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	250
II. ANTECEDENTES, MARCO JURIDICO Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS . . . . .	254
III. OBJETIVOS . . . . .	259
1. Programa de desarrollo rural . . . . .	261
2. Programa de carreteras . . . . .	261
3. Programa de carreteras urbanas . . . . .	262
4. Programa de aeropuertos . . . . .	262
5. Programa de vías férreas . . . . .	263
6. Programa de conjuntos y corredores indus- triales, turísticos y comerciales . . . . .	264
7. Programa de instalaciones deportivas . . . . .	266
8. Programa de edificios para el Gobierno Fe- deral . . . . .	266
9. Programa de bibliotecas populares . . . . .	266
10. Programa de parques naturales . . . . .	267
11. Programa de infraestructura para el transpor- te para la integración del sistema político- -administrativo del país . . . . .	268

IV. LA REFORMA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS . . . . .	270
1. Cambios en la estructura orgánica . . . . .	274
2. Cambios en los procedimientos . . . . .	282
V. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS CENTROS SOP .	283
VI. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS . . . . .	289
VII. INDICE DE DIAGRAMAS . . . . .	295
VIII. BIBLIOGRAFIA . . . . .	301

# Introducción

## I. INTRODUCCION

1. En estricto sentido, los planes y políticas de desarrollo se consideran regionales si corresponden a una región específica sin formar parte de planes para otras regiones o de políticas nacionales globales o sectoriales; aunque de involucrarse objetivos nacionales, será siempre de manera parcial puesto que están proyectados para una región determinada sin considerar los problemas similares de otras regiones del país o las implicaciones de los mismos. <sup>1/</sup>

2. Del mismo modo,

"una región es una área geográfica identificable, con una estructura particular de sus actividades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas, físicas y/o biológicas y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones internas y externas." <sup>2/</sup>

3. En México, país de constitución federal que otorga autonomía formal (de lege) al nivel subnacional más elevado - en este caso las entidades federativas - y al nivel municipal,

---

<sup>1/</sup> Stöhr, Walter B. El Desarrollo Regional en America Latina Experiencia y Perspectivas. Ed. SIAP. Trad. del inglés de María del Carmen Feijóo. Argentina 1972. p. 26.

<sup>2/</sup> Walter, Isaid. "Regional Science, The Concept of Region, and Regional Structure" en Papers and Proceedings, The Regional Science Association, Vol. 2, 1956. Apud. Flores de la Peña, Horacio, et.al. Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI, México 1966. p. 218.

la regionalización se ha efectuado, de primera intención, adoptando la división política representada por los Estados de la República. Posteriormente se diseñaron numerosas regionalizaciones en atención a diversos criterios y objetivos; en los últimos tiempos se ha dejado sentir una fuerte corriente de opinión a favor de volver a adoptar a los límites estatales - al margen de los problemas de homogeneización que pudieran presentarse y que se resolverían con mecanismos administrativos <sup>3/</sup>-, como el marco de referencia de los programas de desarrollo regional, garantizándoles, para tal efecto, un mayor grado de autonomía ya no solamente formal, sino también de facto; lo que concretamente significa el perfeccionamiento del federalismo mexicano <sup>4/</sup>;

---

<sup>3/</sup> Pues, "es perfectamente posible hacer compatible el respecto a nuestros propios Estado de Derecho y bases políticas, con la eficacia de la acción administrativa, y de la planeación, como instrumento de desarrollo." Zorrilla Martínez, Pedro. El nuevo federalismo y la Constitución Mexicana, PRI, Monterrey, N.L., México 1973. p. 16

<sup>4/</sup> A este respecto, Manuel Moreno Sánchez, hace algunos años, señalaba que: "Los estados de la Federación han ido siendo cada vez menos soberanos, y libres, cayendo dentro de la centralización política que hemos vivido agudamente desde el año de 1917." y "Ahora que comienzan a hacerse esfuerzos por descentralizar la industrialización y por extender el desarrollo, a fin de que no siga concentrándose mucho de lo que es México en su población, en su riqueza y su cultura, esa descentralización tropieza con el obstáculo de la centralización política que la ha originado." Véase: Moreno Sánchez, Manuel. Centralización política. Apud. Crisis política de México, Extemporáneos, México 1970. pp.163-165.

perfeccionamiento en que, por otra parte, la presente administración ha puesto especial empeño:

"En los últimos tres años - dice Moya Palencia <sup>5/</sup>-se ha acentuado la naturaleza dinámica de nuestro federalismo. El Presidente Luis Echeverría conduce una estrategia de gobierno cuyo rasgo característico es la descentralización.

"La administración federal al impulso del Presidente de la República lleva a cabo una reforma profunda que tiene como imperativo arraigar a los servicios públicos federales en las comunidades. Un programa de desconcentración por regiones y entidades, acordado por el ejecutivo en abril de 1973 <sup>6/</sup>, está en plena operación a fin de actuar con elasticidad para atender simultáneamente las variantes necesidades de la República.

"La descentralización ha sido impulsada con perseverancia. Se han establecido comités coordinadores de desarrollo en las entidades, que refuerzan la descentralización industrial con apoyo financiero y técnico a fin de canalizar crecientes inversiones a la periferia y constituir nuevos polos de desarrollo.

"Las zonas deprimidas han sido objeto de programas especiales. Está en pleno funcionamiento una comisión intersecretarial que coordinada con diversos gobiernos estatales promueve un plan integral de aprovechamiento de las extensas zonas desérticas, que pese a sus limitaciones físicas, son asiento de numerosos grupos humanos, así como múltiples organismos para el apoyo de grupos indígenas y marginados, forman parte del esfuerzo de la federación por lograr la homogeneización social.

"Igual propósito de desarrollo equilibrado orienta la esmerada atención federal a los centros de cultura de los Estados. La ayuda a las universidades y tecnológicos se ha multiplicado, junto con la ampliación del esfuerzo educacional, para que toda la población del país disfrute igualdad de oportunidades en este campo."

---

5/ Moya Palencia, Mario. Federalismo y Descentralización Administrativa. Xerografiado, s/f. pp. 18-20.

6/ Infra.

4. Efectivamente,

"el federalismo es - dice Tena Ramírez <sup>7/</sup> - en esencia, un fenómeno de descentralización"

y

"la clave de todo sistema político, afirma Lipson, es la elección entre mantener el poder en el centro o dispersarlo en las localidades, su centralización o descentralización..." <sup>8/</sup>

5. La descentralización política operada por el federalismo puede considerarse también como un criterio, absolutamente válido, para regionalizar con fines de desarrollo económico y social. Pues como aclara el maestro Zorrilla Martínez:

"No es el caso repetir las bien conocidas argumentaciones, por lo demás muy fundadas en la realidad socioeconómica en el caso de México, para justificar la conveniencia de hacer planeación a nivel regional.

"Es bien evidente que la frontera norte del país, por comparación con la península Yucateca, o el bajío al lado de la península de Baja California, resaltan recíprocamente como regiones diversas, con problemas distintos y con necesidad de soluciones diferenciadas en función de realidades diferentes.

"Pero en lo que sí conviene insistir es que tan real como la existencia geoeconómica de diversas regiones, es el hecho y el derecho de los Estados miembros de la Federación, es decir, la división política de México." <sup>9/</sup>

<sup>7/</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 1970. p. 45. Apud. Moya Palencia, Mario. Federalismo... op. cit. p. 1.

<sup>8/</sup> Lipson, Leslie. Los grandes problemas de la Política. Ed. Limosa Wiley. México 1964. p. 458. Apud. ibid.

<sup>9/</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. El Nuevo Federalismo y la Constitución Mexicana. PRI, Monterrey, N.L. México 1973. p. 17.

6. Políticamente, el federalismo se opera a través de la delimitación de competencias federales y locales, implementándose, asimismo, mediante dos administraciones distintas: la administración federal y la de cada una de las entidades federadas.

"En suma, el federalismo por su descentralización política, realiza la más completa descentralización administrativa." 10/

7. Por lo demás, un gobierno federal se enfrenta, de manera creciente, a la traducción de problemas locales en problemas nacionales, que en consecuencia, entrañan la intervención federal a través de sus órganos administrativos, con siguiendo mediante la coordinación con los organismos estatales la consecución de los objetivos nacionales. 11/

## II. ANTECEDENTES, MARCO JURIDICO Y ATRIBUCIONES

### DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

8. Por disposición del Presidente Benito Juárez, el 23 de febrero de 1861 se integró la administración pública con cuatro ministerios, entre los cuales se contaba la Secretaría de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas. Fué hasta

---

10/ Moya Palencia, Mario. Federalismo... op. cit. p. 7.

11/ Ibid. p. 10.

el régimen de Porfirio Díaz cuando, el 13 de mayo de 1891, se separó Fomento de las labores específicas de Comunicaciones y Obras Públicas. La Secretaría continuó denominándose así hasta el 1º de junio de 1917 en que se cambió por Secretaría de Comunicaciones únicamente; sin embargo, el 25 de diciembre de ese mismo año adoptó nuevamente su anterior denominación hasta el 23 de diciembre de 1958, en que el Presidente Adolfo López Mateos decretó la separación de las funciones de comunicaciones de las de obras públicas, creando para el efecto, una Secretaría de Estado para cada ramo.<sup>12/</sup>

9. El marco jurídico <sup>13/</sup> de la Secretaría de Obras Públicas está delimitado, en primer lugar, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenamientos de carácter administrativo, <sup>14/</sup> que, de manera general, reglamentan el

---

<sup>12/</sup> SOP, órgano informativo. Año VI, N° 72, México marzo 1972 p. 5.

<sup>13/</sup> Ibid. p. 70 y Diario Oficial de la Federación, del 28 de enero, 11 de marzo de 1971 y 5 de abril de 1973.

<sup>14/</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados (1934); Ley de Expropiación (1936); Ley de Vías Generales de Comunicación (1940); Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 125 (1963); Ley de Inspección de Adquisiciones (1965); Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (1966); Código Fiscal de la Federación (1967); Ley General de Bienes Nacionales (1969) y Ley Fe

funcionamiento de la administración pública mexicana y los que de manera particular delimiten y dispongan las

---

deral de Reforma Agraria(1971). Reglamento sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados(1937); Reglamento de la Emisión y Manejo de los Empréstitos de Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos(1940); Reglamento para la Instalación de Anuncios y de Obras para Fines de Publicidad en las Carreteras Nacionales(1940); Reglamento del Artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación(1940); Reglamento de Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de Fondos Comunales y Ejidales(1959); Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas(1964); Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas(1964); Instructivo de Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas(1964); Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas(1967). Decreto de 21 de abril de 1967 por el cual desaparece la Comisión Nacional de Caminos Vecinales y se otorgan las funciones de ésta a la Secretaría de Obras Públicas. Acuerdo que modifica y adiciona el publicado en 1970, por el que se constituyó un fideicomiso encomendado a Nacional Financiera S.A. para los estudios y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las entidades federativas de la República. Acuerdo por el que se establecen las bases para las reformas administrativas del Sector Público Federal (1971); Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado; Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal(1971). Acuerdo por el que se dispone que los Titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia(1973). Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal de la Administración Pública Federal procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos(1974). Y otros ordenamientos de carácter jurídico y administrativo; condiciones generales de Trabajo(1964); Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas(1970).

atribuciones y competencia de esta Secretaría.

10. Las atribuciones 15/ de la Secretaría de Obras Públicas, marcadas por el Artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, son las siguientes:

1. Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por esta ley a otras dependencias;

2. Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias;

3. Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación en todo o en parte, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y aprovechamiento

---

15/ Manual de Organización del Gobierno Federal 1973, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México 1973. p. 276.

intervenga el Gobierno Federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los Estados de la Federación y con los municipios o con empresas o particulares mexicanos;

4. Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este Artículo, o asesorar la dependencia a que corresponda expresamente la obra;

5. Construir y conservar los caminos federales;

6. Construir y conservar los puentes federales, incluso los internacionales;

7. Construir y conservar los caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y particulares;

8. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

9. Construir vías férreas de jurisdicción federal;

10. Otorgar concesiones o permisos para construir obras que le corresponda ejecutar, y

11. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

11. Es clara la importancia que para el desarrollo regional

del país entrañan las funciones de esta dependencia, puesto que mejora, mediante la construcción de la infraestructura, la preparación regional para absorber nuevos factores de producción, aumentando la demanda de consumo regional al generar ocupación, y aumentando también la demanda de inversión regional al aumentar los incentivos para la inversión directamente productiva.

### III. OBJETIVOS

12. En su mensaje <sup>16/</sup> de toma de posesión como Presidente de la República para el período constitucional 1970-1976, el licenciado Luis Echeverría Álvarez hizo público su programa de desarrollo económico, político y social; el cual puede sintetizarse de la siguiente manera: fortalecer la democracia política; reformar los sistemas educativos e impulsar la ciencia y la tecnología; mejorar la distribución del ingreso; humanizar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas; integrar los territorios marginados; modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales; continuar mecanizando la economía; descentralizar la industria y hacerla más eficaz; aumentar

---

16/ SOP, Organo informativo. Año VIII, N° 94, enero 1974. México p. 6.

la productividad general; hacer más ágil la administración pública; incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva; impulsar el comercio exterior; afirmar los valores de nuestra cultura y defender siempre los intereses de la nación.

13. Este programa se ha venido instrumentando por los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, de conformidad con las atribuciones correspondientes, señaladas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

14. La Secretaría de Obras Públicas, en atención a lo anterior, resumió sus objetivos de la manera que a continuación se indica:

"coadyuvar al desarrollo económico y social del país; ordenar el propio proceso de organización del país en beneficio de la población urbana; complementar los elementos de bienestar social e infraestructura en las poblaciones que tengan más de 25,000 habitantes; llevar a poblaciones de entre 500 y 2,500 habitantes o cuando se junten a las de una población menor, caminos, aulas, agua potable, centros de salud, obras de pequeña irrigación, de mejoramiento del suelo y otras que permitan crear fuentes permanentes de trabajo en el medio rural; y realizar un programa con el mayor empleo posible de mano de obra y una buena parte del mismo exclusivamente con empleo de gente, a fin de coadyuvar hasta donde ello sea posible, a evitar el desempleo que constituye, a nuestro juicio, el problema número uno del país." <sup>17/</sup>

15. Para el logro de estos objetivos, la propia Secretaría

---

<sup>17/</sup> Bracamontes, Luis Enrique. Programas de Trabajo y metas por alcanzar. SOP, Organó Informativo, Año VII, N° 80, noviembre de 1972. México. p. 8.

diseñó once programas 18/, a saber:

1. Programa de desarrollo rural

(mano de obra)

16. Mediante el empleo intensivo de mano de obra, se construyen bordos, caminos, aulas, obras mínimas de riego, de conservación de suelo y agua, de mejoramiento ambiental, de dotación de agua potable y drenaje, de instalación de pequeñas industrias, de vivienda campesina y otras obras necesarias para el desarrollo de las comunidades rurales. Aprovechando las brechas existentes en casi todo el territorio nacional, se construyen, también, utilizando la mano de obra de manera intensiva, caminos que no sólo comunicarán los poblados aun aislados, sino servirán a zonas actuales o potenciales de producción.

2. Programa de carreteras

17. Este programa se efectúa con miras a integrar, a corto plazo, la red básica federal; a incrementar la eficiencia de la misma construyendo caminos y ramales alimentadores; a incorporar al mercado amplias zonas productoras hasta ahora incomunicadas y a fomentar una mejor distribución del ingreso nacional. Conviene señalar que dentro del conglomerado de

---

18/ SOP, Organo informativo, Año VII, N° 82, enero 1973. México, pp. 2-9.

obras antes señalado, se construyen carreteras de vital importancia para diversos programas de desarrollo regional, tales como los de las Sierras de Chihuahua y Durango, en las que se han emprendido acciones para el aprovechamiento silvícola y la industrialización de diversas áreas; el de rehabilitación de la cuenca del Papaloapan; el de utilización de los recursos turísticos en diversos lugares del país.

### 3. Programa de carreteras urbanas

18. Con esta acción se pretende integrar la red carretera nacional con las calles y avenidas de las ciudades y poblaciones, por donde atravieza aquella; consiguiendo hacer más fluido el tránsito, homogeneidad en las características de los caminos y obviar numerosos problemas de tránsito. Cabe destacar que este programa se traduce en una importante acción del Gobierno Federal para vigorizar al municipio, ya que la construcción de la "carretera urbana" dentro del mismo, apoyará otras obras que coadyuven al ordenado desarrollo de las poblaciones y su remodelamiento; dichas obras se realizarán con fundamento en la plusvalía que generen, la cual se canalizará con un fideicomiso creado al efecto.

### 4. Programa de aeropuertos

19. En la actualidad se tienen registrados en México 351 aviones comerciales, 2,212 privados y 283 del gobierno.

Durante el año de 1971 se transportaron 9 millones de pasajeros en 276,374 operaciones, lo que en términos relativos significó un aumento del 18% con respecto al año anterior, y si consideramos que la tasa media mundial es del 14%, podremos apreciar la importancia que el transporte aéreo está adquiriendo en nuestro país. Para cubrir estas necesidades, el programa de construcción de aeropuertos se enfrenta, por una parte, a la tarea de completar el sistema de aeropuertos del país que continúa siendo deficitario. Este programa, por lo demás, ha desempeñado un papel básico en la formación de nuevos polos de desarrollo turístico.

##### 5. Programa de vías férreas

20. Los ferrocarriles, como es sabido, juegan una importancia determinante en el proceso de desarrollo, ya que el movimiento por este medio de transporte, en grandes volúmenes y en grandes distancias, es el más económico que puede obtenerse. En el caso de México, la red ferroviaria se extiende a lo largo de 19,700 km en sus rutas de intercomunicación y a lo largo de 4,600 km en vías auxiliares de maniobras y servicios. El flete movido en 1971 fué de 50 millones de toneladas netas en un recorrido promedio de 522 km, relación que se incrementa a una tasa anual del 5.5%. A la Secretaría de Obras Públicas corresponde la construcción de vías

complementarias y la modernización permanente de la red.

6. Programa de conjuntos y corredores industriales, turísticos y comerciales

21. Mediante el acuerdo presidencial que modifica y adiciona el fideicomiso en Nacional Financiera, S.A. para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1972,

"La Secretaría de Obras Públicas intervendrá en la planeación de las obras a que se refieren los apartados precedentes, a fin de coordinarla con la relativa a la infraestructura para el transporte y a la que se relaciona con metrópolis de desarrollo e intermedias. Asimismo corresponderá a la citada Dependencia elaborar los proyectos relativos, intervenir directamente en la ejecución desde la primera etapa de construcción de las Ciudades, Centros y Conjuntos Industriales y Comerciales, supervisar las siguientes actividades:

"a) coordinar a la colaboración de los sectores público y privado, para la mejor consecución de los fines propuestos;

"b) practicar los estudios técnicos fundamentales que servirán a la fiduciaria para el desempeño de sus funciones;

"c) practicar los estudios correspondientes para determinar la viabilidad de las obras a que se contrae este Acuerdo y al efecto, tomará en cuenta los estudios de mercado que practique la fiduciaria;

"d) ejecutará las obras que en cada caso concreto determine el Presidente de la República, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación o bien, con base en los créditos que para tal fin obtenga la fiduciaria;

"e) supervisará en el aspecto técnico, la realización de todas las obras que se emprendan"

Asimismo, se señala que la Secretaría de Obras Públicas intervendrá en la constitución

"de aquellos fideicomisos que para los efectos de este Acuerdo tengan que celebrarse."

22. En cumplimiento de esta disposición, la Secretaría que nos ocupa ha clasificado los 130 centros de población del país, que cuentan con más de 20,000 habitantes. Esta clasificación distingue 14 grandes aglomeraciones a las que se ha dado el nombre de Metrópolis Regionales de Equilibrio; 30 Metrópolis intermedias; 12 localidades denominadas Centros Urbanos, en virtud de que el desarrollo de sus áreas de influencia es función del suyo propio y 74 Sub-Centros Urbanos, que constituyen el principio de aglomeraciones que en el futuro próximo, representarán un importante papel en el desarrollo regional del país. Al Area Metropolitana de la Ciudad de México y su zona de influencia formada por el sistema de ciudades Toluca-Pachuca-Puebla-Cuernavaca, se le da un tratamiento especial en consideración a sus características.

23. Sobre esta cimentación se desarrolla el Programa de conjuntos y corredores industriales y comerciales, de importancia evidente para el desarrollo equilibrado del país. Además de que la inversión no es cuantiosa puesto que se aprovecha la infraestructura ya existente, es recuperable vía los fideicomisos que se crearán al efecto. Durante la presente administración federal, se considera que 45 concentraciones se verán beneficiadas con este programa.

### 7. Programa de instalaciones deportivas

24. Se pretende con este programa proporcionar a todos los jóvenes, especialmente a los de situación económica más precaria, las instalaciones adecuadas para la práctica del deporte y para la realización de actividades sociales. La Secretaría construye, en atención a las características y necesidades del lugar, ciudades deportivas, centros deportivos urbanos y centros deportivos periféricos. Este programa se realiza en cooperación con los Gobiernos de los Estados.

### 8. Programa de edificios para el Gobierno Federal

25. El dominio de este programa es la construcción y conservación de oficinas de servicio público, aduanas y puertas fronterizas, gimnasios y auditorios, guarderías y estancias infantiles para dependencias del Ejecutivo, campamentos de conservación, obras para otras dependencias, y cancillerías y embajadas de México en el extranjero. Se incluye aquí la restauración de edificios y monumentos de valor artístico.

### 9. Programa de bibliotecas populares

26. Las bibliotecas son elementos esenciales en los esfuerzos educativos de un país, de ahí que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Obras Públicas, construya edificios adecuados en diversos lugares, con fundamento en la concepción de que el aula encuentre su extensión en la

biblioteca popular. Se busca construir edificios, aun en los más alejados parajes, que hagan agradable la lectura y permitan emprender otras actividades coadyuvantes al desarrollo de la cultura.

#### 10. Programa de parques naturales

27. Por disposición expresa del Presidente de la República, con fundamento en las fracciones II y III del Artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fué creada la Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales, de la Secretaría de Obras Públicas, con la finalidad de que exista un órgano coordinador de esa Secretaría con otras Dependencias y Organismos Descentralizados, en materia de construcción de obras en parques naturales. La Comisión, como se verá más adelante, está integrada por representantes de diversas Secretarías y Departamentos de Estado y de la Confederación Nacional Campesina, y por los representantes de la Secretaría de Obras Públicas.

"Cuando se toma la decisión de establecer y acondicionar un parque natural, se tienen a la vista tres principales objetivos: primero, la conservación de la belleza natural del paisaje y la protección a las especies animales y vegetales; segundo, la captación de corrientes turísticas tanto nacionales como extranjeras, aprovechando el atractivo que ejercen esos recursos, y tercero, el mejoramiento económico de la población lugareña, a la cual se otorgará la administración de los servicios." <sup>19/</sup>

---

<sup>19/</sup> Programa de Parques Naturales. SOP. Organó informativo. Año VIII, N° 88, julio 1973. México p. 6.

28. Se ha firmado un acuerdo entre el Departamento del Interior de los Estados Unidos de América, la Secretaría de Obras Públicas de México y la Secretaría de Agricultura y Parques de Canadá, sobre cooperación respecto a parques naturales y reservas equivalentes, y se tiene en estudio la creación de parques binacionales México-EE. UU..

11. Programa de infraestructura para el transporte para la integración del sistema político-administrativo del país

29. Del mismo modo que en el Programa anterior, se fundó institucionalmente en la Secretaría de Obras Públicas, la Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte, la cual tiene a su cargo, entre otras funciones, <sup>20/</sup> la ejecución de este programa de singular importancia para la integración nacional.

30. El fortalecimiento del federalismo mexicano conlleva un mayor grado de coordinación entre los tres diferentes niveles de gobierno; coordinación que para ser efectiva requiere de una red de vías de comunicación modernas entre la capital de la República y cada una de las capitales de las entidades federativas, así como entre éstas y las cabeceras municipales.

31. La comunicación moderna entre el primer y segundo

---

<sup>20/</sup> Infra.

niveles quedó completamente integrada en diciembre de 1973. Por lo que se refiere al segundo nivel con respecto al tercero, se ignoraba hasta 1971 cuantas cabeceras municipales en cada entidad federativa carecían de esa clase de comunicación; el nombre y ubicación de cada una de ellas y las distancias hasta la capital estatal.

32. Así las cosas, la Comisión realizó un detenido estudio, cuyas conclusiones principales se exponen, resumidas, a continuación: de las 2,377 cabeceras municipales del país, 772, es decir, el 33%, carecen de comunicación moderna con la capital de sus Estados, siendo en las zonas rurales mucho mayor la proporción (87%) que en las zonas urbanas y semiurbanas (11%). En Oaxaca, de todas las entidades, es donde la carencia es mayor (66%); le siguen Sonora (48%), Puebla (44%), Guerrero (32%), Durango (32%), Chihuahua (30%), Yucatán (30%), Chiapas (29%) y Veracruz (23%). Para comunicar a las 772 cabeceras municipales con sus respectivas capitales, es necesario construir aproximadamente 10,280 km de caminos, quedando de este modo, integrado el sistema político-administrativo del país. Tarea objeto de este programa.

## IV. LA REFORMA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

## Y LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

33. La reforma administrativa no constituye una acción aislada, sino que es parte sustantiva de los programas de desarrollo emprendidos por el Estado. El apoyo político, obviamente, es condición definitiva para llevarse a cabo. En México,

"la reforma administrativa es parte de las transformaciones básicas que promueve el Titular del Poder Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo económico con justicia social, ya que el Estado debe estar en aptitud de realizar con la mayor eficiencia las atribuciones que tiene señaladas, particularmente aquellas que están relacionadas con la Promoción del Desarrollo, la redistribución del ingreso y la menor dependencia del exterior."<sup>21/</sup>

34. En la misma disposición el Presidente de la República declara:

"Que con la finalidad de analizar los alcances de la reforma administrativa promovida por el Ejecutivo a mi cargo, con fecha 4 del actual, se llevó a efecto un acuerdo colectivo con los titulares y asesores de las Unidades de Organización y Métodos de Programación, creadas por virtud de los acuerdos de 27 de enero y 27 de febrero de 1971, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero y del 11 de marzo del mismo año, respectivamente."<sup>22/</sup>

---

<sup>21/</sup> Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia. Diario Oficial de la Federación. Jueves 5 de abril de 1973. p. 16.

<sup>22/</sup> Ibid.

En dicha reunión se concluyó:

"Que para lograr una mayor eficacia en la realización de dichas finalidades, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de reforma..." 23/

por lo que para tal efecto se hace necesario que

"los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia, presidiendo las Comisiones Internas de Administración y asesorándose directamente por las Unidades de Organización y Métodos y de Programación, con el propósito de garantizar y lograr una mayor eficacia en la ejecución de las decisiones tomadas en materia de reforma administrativa y lograr una adecuada coordinación de las medidas que se establezcan para el sector público en su conjunto." 24/

Esta disposición se hizo extensiva a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

35. Todas estas medidas prueban, sin la menor sombra de duda, el interés que el Estado Mexicano tiene, en el perfeccionamiento de la administración pública como condición básica para acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país. Es importante, sin embargo, señalar que, de entre estas preocupaciones, destaca por su trascendencia el Acuerdo del Ejecutivo Federal donde considerando:

"Que técnica y legalmente no existe razón alguna para que tengan que seguir desahogándose en la capital

---

23/ Ibid.

24/ Ibid.

del país un número innecesario de trámites administrativos rutinarios generados tanto en la operación misma de las entidades del Sector Público Federal como en la atención de las demandas de servicios de los particulares y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del país." 25/

y que las entidades centrales del Gobierno Federal así como sus titulares deben contar con el mayor tiempo posible, se dispone que estos lleven a cabo

"... una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos, en sus correspondientes ámbitos de competencia."

Del mismo modo:

"Las entidades a que se refiere el punto resolutivo anterior efectuarán los estudios respectivos para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operen en el interior de la República."

36. El anterior es el marco de referencia de la reforma y descentralización administrativas del Sector Público en México, cuyas instrumentaciones - a corto plazo - pueden ser resumidas de la siguiente manera: establecimiento en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo de: a) Comisiones

---

25/ Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. Diario Oficial de la Federación. Jueves 5 de abril de 1973. p.15.

Internas de Administración; b) Unidades de Programación; c) Unidades de Organización y Métodos y d) delegación de facultades en funcionarios subalternos, tanto en los órganos centrales como en los órganos regionales.

37. Estas medidas han empezado a operar en los órganos de la administración pública transformaciones sustanciales en sus objetivos, en su estructura orgánica, en su nivel de organización, en sus procedimientos, en su personal y en otros apoyos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El caso de la Secretaría de Obras Públicas es una de las mejores evidencias de este acerto. Por principio de cuentas, dejó de ser una dependencia exclusivamente constructora, para convertirse en una entidad del Gobierno Federal, que propositivamente busca, en forma coordinada con todas las demás dependencias del Ejecutivo, el desarrollo económico, político, social y cultural de México; como puede fácilmente observarse, en los once programas <sup>26/</sup> que hemos señalado en otra parte de este trabajo.

38. Paralelamente al agregado en sus objetivos, las

---

<sup>26/</sup> Supra. pp.261-69 y Véase: Participación de las Entidades del Sector Público en el Proceso de Desarrollo Económico y Social. Acuerdo que crea las Unidades de Programación. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1971.

disposiciones sobre la reforma y descentralización administrativas hicieron que la SOP <sup>27/</sup> experimentara cambios muy importantes, que a continuación reseñamos.

### 1. Cambios en la estructura orgánica

39. La estructura orgánica de la SOP ha sufrido desde su fundación muchos cambios, pero es hasta la presente Administración cuando se han realizado esfuerzos sistemáticos para lograr mayores niveles de racionalidad en sus procesos administrativos. Se ha cumplido con las disposiciones expresas del Ejecutivo fundando la Comisión Interna de Administración, la cual en el presente se encuentra presidida por el Titular de la dependencia; fundando, también, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación; además, se han fusionado órganos internos y se han formado otros. Una modalidad interesante es la organización de comisiones internas, que como veremos más adelante, responden a necesidades muy específicas; también se ha emprendido la descentralización administrativa.

40. En breve, la reforma administrativa ha dado origen en la SOP, a una estructura orgánica que para su funcionamiento cuenta con las tres grandes áreas siguientes:

---

<sup>27/</sup> En adelante utilizaremos las siglas SOP por Secretaría de Obras Públicas.

a) el área ejecutiva de la cual dependen todas las demás y que está a cargo del Secretario;

b) el área de operación que desarrolla todas las actividades sustantivas de la SOP, está a cargo de los Sub-secretarios, y

c) el área administrativa que sirve de apoyo a las funciones anteriores para que puedan desempeñarse eficazmente, está a cargo del Oficial Mayor.

41. En las tres áreas concurren tres diferentes tipos de entidades:

a) Comisiones Normativas. Son unidades orgánicas que no incluyen en su seno representantes de otras dependencias del Ejecutivo. Proponen normas técnicas de aplicación específica.

b) Comisiones Ejecutivas. Son unidades orgánicas operativas que incluyen en su seno representantes de otras dependencias del Ejecutivo. Fijan directrices para promover, coordinar y desarrollar actividades específicas.

c) Direcciones Generales. Son unidades orgánicas operativas que se responsabilizan de las funciones técnicas y administrativas.

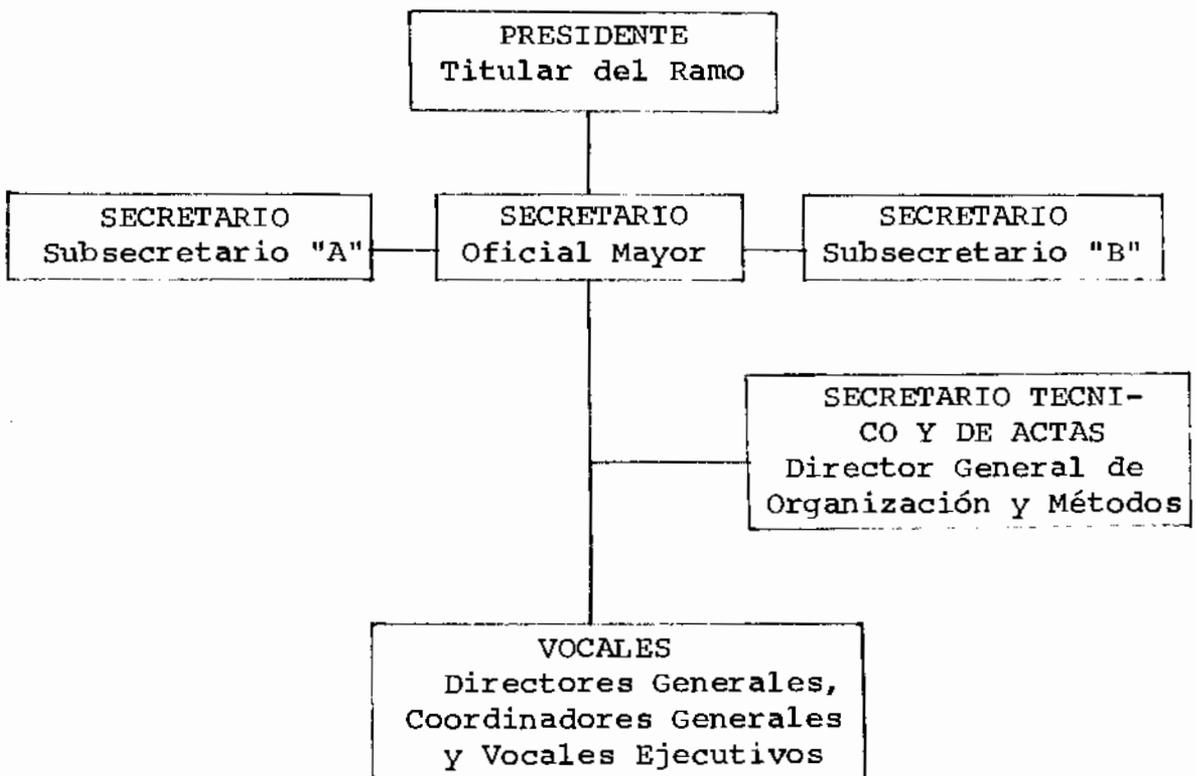
42. Estas unidades orgánicas se inscriben en las áreas de funcionamiento, de la forma que se indica a continuación:

a) Area Ejecutiva

43. 1. Comisión Interna de Administración. Esta Comisión normativa tiene como función básica:

"promover la Reforma Administrativa en la Dependencia, asegurar la eficiencia operativa de la Secretaría, y contribuir a la eficacia del Sector Público en su conjunto." 28/

Por su importancia para nuestro análisis, consideramos conveniente reproducir la estructura orgánica de esta Comisión:



2. Comisión de Capacitación. Esta Comisión ejecutiva

---

28/ SOP, Organo informativo. Año VI, N° 72, marzo 1972, México. p. 37.

tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y con representantes de los siguientes órganos internos: Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas, Dirección General de Organización y Métodos y de la Dirección General de Personal.

3. Comisión de Relaciones Humanas. Esta Comisión normativa tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de todos los órganos de la Secretaría.

4. Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Ferrocarriles Nacionales, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Petroleos Mexicanos y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y con representantes de los siguientes órganos internos: Comisión del Desarrollo Urbano del País y de la Dirección General de Programación.

5. Comisión del Desarrollo Urbano del País. Esta Comisión

ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Salubridad y Asistencia, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, Nacional Financiera, S.A., Organismo de Operación del Fondo Nacional de la Vivienda, y con representantes de los siguientes órganos internos: Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte, Comisión de Ingeniería de Tránsito y Dirección General de Obras Públicas.

6. Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Petroleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, Confederación Nacional Campesina, Asociación Mexicana de Caminos; y con representantes de los siguientes órganos internos: Dirección General

de Programación, Dirección General del Presupuesto, Dirección General de Carreteras en Cooperación y Dirección General de Control. Esta área incluye también las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Programación, Dirección General de Ingeniería de Sistemas, Dirección General de Relaciones y Difusión, y Dirección General de Control.

b) Area de Operación

44. 1. Comisión de Especificaciones Técnicas. Esta Comisión normativa tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de los siguientes órganos de la Secretaría: Dirección General de Programación, Dirección General de Control, Dirección General de Ingeniería de Sistemas, Dirección General de Vías Férreas, Dirección General de Carreteras en Cooperación, Dirección General de Carreteras Federales, Dirección General de Aeropuertos, Dirección General de Servicios Técnicos, Dirección General de Obras Urbanas, Dirección General de Edificios, Dirección General de Caminos de Mano de Obra, Dirección General de Conservación y Dirección General de Maquinaria y Transportes.

2. Comisión de Investigación. Esta Comisión normativa tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes Direcciones Generales de la Secretaría: Caminos de Mano de Obra, Carreteras

Federales, Carreteras en Cooperación, Ingeniería de Sistemas, Aeropuertos, Vías Férreas, Edificios, Control, Conservación, Obras Urbanas, Servicios Técnicos, Programación, Maquinaria y Transportes; y de la Comisión de Ingeniería de Transito.

3. Comisión de Precios Unitarios. Esta Comisión normativa tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes Direcciones Generales de la Secretaría: Edificios, Control, Obras Urbanas, Servicios Técnicos, Ingeniería de Sistemas, Carreteras Federales, Carreteras en Cooperación, Caminos de Mano de Obra, Conservación, Programación, Aeropuertos, Vías Férreas y Maquinaria y Transportes.

4. Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Marina y Patrimonio Nacional, Departamento de Turismo, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Confederación Nacional Campesina; y con representantes de los siguientes órganos internos: Comisión del Desarrollo Urbano del País, Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas, Dirección

General de Carreteras Federales, Dirección General de Obras de Mejoramiento Social, Dirección General de Obras a Mano, Dirección General de Carreteras en Cooperación y Dirección General de Control. También dependen del Subsecretario "A" de la SOP las siguientes Direcciones Generales: Vías Férreas, Carreteras Federales, Carreteras en Cooperación, Aeropuertos, Servicios Técnicos.

5. Comisión de Ingeniería de Tránsito. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Subsecretario "B" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y Departamento del Distrito Federal; y con representantes de los siguientes órganos internos: Dirección General de Servicios Técnicos, Dirección General de Carreteras en Cooperación, Dirección General de Carreteras Federales, Dirección General de Maquinaria y Transportes, Dirección General de Programación, Dirección General de Control, Dirección General de Conservación y Dirección General de Ingeniería de Sistemas. También dependen del Subsecretario "B" de la SOP las siguientes Direcciones Generales: Obras de Mejoramiento Social, Edificios, Obras a Mano, Conservación y Maquinaria y Transportes.

c) Area Administrativa

45. 1. Comisión Mixta de Escalafón. Esta Comisión ejecutiva se localiza en la Oficialia Mayor de la SOP y está integrada por un árbitro, dos representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría y dos representantes de la Secretaría. También dependen del Oficial Mayor de la SOP las siguientes Direcciones Generales: de Organización y Métodos, de Asuntos Jurídicos, de Personal, del Presupuesto, de Proveduría, de Servicios y Prestaciones Sociales y de Administración Foránea.

2. Cambios en los procedimientos

46. En la SOP, la Reforma Administrativa, del mismo modo que la Reforma Educativa y que la Reforma Agraria, es una demanda social y una decisión política. Toma, además, una dimensión participativa, puesto que en las decisiones fundamentales de cambio, se advierte la opinión y juicio de representantes de todos los niveles de la Secretaría.

47. Se ha efectuado una delegación funcional ágil y operativa que va desde la contratación de personal hasta el pago de viáticos. La comunicación interna se ha visto mejorada grandemente, y como parte fundamental de la Reforma Administrativa se ha emprendido la reforma presupuestal. La política de adquisiciones, derivada de una larga tradición de

concursos para obras, es de concurso para toda compra. Se realizan periódicamente cursos de capacitación al personal y la Comisión Interna de Administración sesiona cada dos meses.

48. Por último, cabe señalar, "La Programación de la SOP como un todo", que se ha realizado y la cual consiste en pocas palabras en lo siguiente:

a) Si los Programas son acciones "verticales" sustantivas, la programación como un todo es una acción "horizontal" de apoyo y generación que los eslabona y les da coherencia.

b) Al no reconocer las tradicionales fronteras burocráticas entre dependencias, considera todos los recursos dentro de una gran bolsa y éstos son usados indiscriminadamente según las necesidades del caso. Como puede observarse, este aprovechamiento racional, de hecho conduce a aumentar número y calidad de los recursos empleados.

## V. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS

### CENTROS SOP

49. Los Centros SOP constituyen una de las respuestas de esta Secretaría a la política gubernamental de descentralización administrativa. Descentralización que en la SOP ha

adoptado dos formas:

"Una a nivel de la Ciudad de México en donde había en unas cuantas dependencias, un gran número de decisiones de tipo administrativo, que no era ya conveniente seguir manteniendo; y otra a nivel de provincia. Para que ambas situaciones se pudieran llevar a cabo era indispensable la delegación de atribuciones. Así el ingeniero Luis E. Bracamontes<sup>29/</sup>, con base en la modificación al Artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tomó la decisión de que la firma que tenía delegada en el Oficial Mayor pasara a Directores Generales, Jefes de Departamentos y Jefes de Oficinas.

"Esta decisión administrativa basada en una modificación de la Ley, ha permitido agilizar notablemente los trámites en la Secretaría; ya no es la autoridad administrativa quien tiene que resolver todos los problemas, sino que son las oficinas que generan los documentos, las que en buena parte resuelven sus asuntos y tramitan sus documentos." <sup>30/</sup>

50. Al segundo nivel, la división política del país es el marco regional de referencia para la descentralización administrativa. En todas las capitales de los Estados y Territorios de la República funciona un Centro SOP, el cual como unidad operativa aglomera a todas las dependencias de la Secretaría que en la actualidad trabajan en cada Estado y Territorio.

51. Con la creación de dichos centros, la SOP pretende coordinar y supervisar el desarrollo de sus programas y contar

---

<sup>29/</sup> Titular de la SOP para el sexenio 1970-1976.

<sup>30/</sup> Caso Lombardo, Andrés. SOP. Organó Informativo. Año VIII, N° 94, enero 1974. México. p. 25.

con la organización adecuada para que ellos se lleven a cabo con la eficiencia necesaria en la entidad federativa correspondiente, y asimismo, obtener una mayor agilidad en los trámites administrativos, bajo la norma de que los asuntos se resuelven en el lugar de origen por quien tiene la responsabilidad de resolverlos. Para este efecto, los Centros SOP tienen los siguientes objetivos concretos a alcanzar en cada una de las entidades federativas correspondientes:

- a) propiciar el desarrollo integral regional;
- b) coordinar y supervisar los programas regionales de la Secretaría;
- c) establecer coordinación con los Sectores Público y Privado regionales;
- d) agilizar y simplificar los trámites administrativos;
- e) optimizar la utilización de los recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros integrados a los programas regionales de la Secretaría, y
- f) captar la información regional para establecer un sistema de comunicación que permita la oportuna y adecuada toma de decisiones.

52. El Centro SOP depende directamente del Ministro del Ramo, con quién el Jefe del Centro - autoridad de mayor

jerarquía de la SOP en la entidad federativa o Territorio de que se trate -, acuerda mensualmente; guardando subordinación específica en funciones técnicas o administrativas con los Subsecretarios y con el Oficial Mayor, respectivamente.

53. Por otra parte, el Jefe del Centro cumple las siguientes funciones:

- a) representa a la SOP regionalmente;
- b) coordina y supervisa las actividades regionales de la SOP;
- c) propone al Ministro las obras de infraestructura necesarias en la región;
- d) captar en el lugar donde se produce, la información necesaria para la programación de las obras;
- e) administrar los recursos asignados en función del desarrollo de los programas, y
- f) establecer relaciones de trabajo con los representantes del Sector Público y Privado regionales.

54. La estructura organizacional de los Centros SOP está fundamentada - como puede verse en el diagrama integral de relaciones operativas - 31/ en cuatro tipos distintos de relaciones, a saber:

---

31/ Infra.

a) de subordinación; las Unidades de Programa, de Coordinación de Pasantes, la Administrativa, la de Laboratorios y el Parque de Maquinaria, dependen directamente del Jefe del Centro SOP;

b) de avance de programas y suministro de servicios; los Residentes de Obras y el Representante ante la Junta Local de Caminos de cada entidad federativa, proporcionan la información relacionada con el avance de los Programas a su cargo y aquella adicional que el Jefe del Centro les requiera;

c) de coordinación; las Direcciones de Obras mantienen comunicación con el Jefe del Centro, por ser este el coordinador de los programas que se realizan en la entidad. La Dirección General de Administración Foránea mantiene comunicación con el Jefe del Centro, por ser éste el responsable de suministrar los servicios administrativos para el desarrollo de los programas. Las Direcciones Generales de Ingeniería de Sistemas y de Programación mantienen comunicación con el Jefe del Centro, con el fin de obtener información sobre los programas. Las Direcciones Generales de Servicios Técnicos y de Maquinaria y Transportes mantienen comunicación con el Jefe del Centro, con el fin de obtener información para ampliar sus servicios, sostener la calidad o mejorar sus sistemas

de trabajo. Las demás Direcciones o Dependencias de la Secretaría mantienen comunicación con el Jefe del Centro, a fin de obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como para proporcionarle los elementos de actualización o de dirección que le faciliten la coordinación de los programas de la Entidad y el fortalecimiento de la estructura organizacional del Centro;

d) funcional; las Direcciones Generales de Ingeniería de Sistemas, de Programación, de Administración Foránea, de Servicios Técnicos y de Maquinaria y Transportes mantienen comunicación con las Unidades de Programa, Administrativas, de Laboratorios y con los Parques de Maquinaria para proporcionar asesoría y para fijar normas de operación, vigilando que éstas se cumplan, logrando así su mejor funcionamiento. También determinan, de acuerdo con los programas y en coordinación con el Jefe del Centro, las plantillas de personal de las unidades citadas, promueven la capacitación del personal y pueden movilizarlo con el consentimiento del Jefe del Centro.

## VI. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS

55. La formación de una ciencia social de los países atrasados y dependientes, ha probado que es una burda falacia considerar a la teoría, como de aplicación universal absoluta. Por la misma razón que la teoría científica social es una contestación a un estadio histórico específico, particular y concreto, acumula y sistematiza un particular y concreto conjunto de valores, de interés y de aspiraciones sociales. Recientemente, el Estado Mexicano se declaró en contra del simple "desarrollismo" y a favor del desarrollo económico, político y social como un proceso global; esto es, más cerca del modelo de G. Germani <sup>32/</sup>, soslayando incluso las amenazas descritas en Los Límites del Crecimiento <sup>33/</sup>, aduciendo, con razón, que éstos son exclusivamente morales. Por otro lado, si bien el modelo de G. Germani resulta altamente polémico, desde un punto de vista práctico, resume las características de un modo de vida ideal o ejemplar, que puede ser considerado como el objetivo de los esfuerzos

---

<sup>32/</sup> Véase: Germani, Gino. Sociología de la Modernización. Paidós. Argentina 1969. pp. 15-20.

<sup>33/</sup> Véase: Meadows, Donella H. et al. Los Límites del Crecimiento. Informe del Club de Roma sobre el Predicamiento de la Humanidad. Ed. F.C.E. México 1972. 253 p.

nacionales de cambio. Objetivo que es la primera atribución y responsabilidad del Estado.

56. Aunque lejos todavía de ese objetivo, el Estado Mexicano no ha emprendido, a través de su Administración Pública, acciones tendientes a continuar con la industrialización del país, con la acumulación de capital, con la absorción de la innovación tecnológica, con la tecnificación de la agricultura y con el proceso de urbanización, no sólo verticalmente, sino, ahora prioritariamente, de manera horizontal, a lo largo y a lo ancho del territorio del país; propiciando una mejor distribución de la riqueza y una mayor participación de los ciudadanos en los problemas que son de su competencia.

57. Para tal efecto, hay conciencia de la necesidad del cambio administrativo público y de la descentralización. Se han dado pasos importantes en este sentido, pudiendo contar como los ejemplos más destacados los siguientes: la Regionalización de la Administración Fiscal Federal por parte de la Secretaría de Hacienda; la descentralización del gasto público por disposición expresa del Ejecutivo Federal y la constitución de los Comités de Desarrollo en cada una de las entidades federativas, y desde luego, la reforma y descentralización administrativas llevadas a cabo por la Secretaría de Obras Públicas, así como los estímulos

gubernamentales para lograr la descentralización industrial y por ende el desarrollo regional.

58. En el primer caso, se creó en la Sub-secretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa, con el fin esencial de preparar una organización que logre aumentos sustanciales en la recaudación fiscal. Para lograr tal objetivo, se ha iniciado la planeación y ejecución de las siguientes acciones;

1. Regionalización del país;
2. reestructuración de la administración fiscal;
3. establecimiento de un sistema global de información y procesamiento de datos para el control de los causantes;
4. revisión del Registro Federal de Causantes;
5. coordinación con los gobiernos estatales y municipales, delegando en ellos funciones de autoridad fiscal federal;
6. actualización y codificación de las disposiciones legales;
7. servicios de orientación a los causantes, y
8. capacitación, a diferentes niveles, del personal que administra los impuestos.

59. Estas medidas, aun en la etapa de implantación, han

aumentado sensiblemente la recaudación: 35% de enero a abril de 1974, en relación al mismo período de 1973.

60. Con la creación de los Comités de Desarrollo Socio-económico en cada una de las entidades federativas de la República, se dió un importante avance en la descentralización del gasto público, ya que dichos comités, integrados por representantes de todos los sectores productivos, asociaciones culturales y estudiantiles, y del Gobierno Federal y estatal, sugerirán el programa de inversiones federales en las entidades, necesarias para su desarrollo integral. Cada comité estatal deberá hacer llegar sus proposiciones - claramente jerarquizadas -, al Presidente de la República antes del 15 de agosto de cada año. Especial trascendencia tiene, en este sentido, que los representantes de todos los sectores activos de cada entidad participen en las tareas de programación de la inversión pública. Complementariamente, conviene señalar que el destino del gasto se ha determinado que sea para actividades productivas y no para obras suntuarias.

61. En el panorama de la Administración Pública Mexicana actual, se singulariza, tanto por su trascendencia intrínseca para el desarrollo regional del país, como por su forma de organización para alcanzar más eficazmente aquel objetivo,

la Secretaría de Obras Públicas. Ha sido una de las primeras Secretarías de Estado en implementar las medidas de reforma y descentralización administrativas dictadas por el Ejecutivo, logrando, a nuestro juicio, dos innovaciones en ese proceso, a saber: las Comisiones Ejecutivas que incluyen representantes de otras dependencias, han coordinado sus esfuerzos para alcanzar objetivos específicos; los Centros SOP, por otra parte, son el primer intento de desconcentración administrativa en el país, que utiliza la división política como regiones. Los efectos de estas medidas los notaremos a corto plazo.

62. En forma general, puede señalarse, que la Secretaría de Obras Públicas ha alcanzado altos niveles de racionalidad en sus procesos administrativos.

63. En cualquier caso, puede concluirse que en México existe ya una decisión clara de propiciar el desarrollo regional, mediante instrumentos de política fiscal y crediticia, así como mediante la descentralización administrativa, y, sobre todo, mediante el perfeccionamiento del federalismo mexicano.

64. Todo hace suponer que en el futuro se reforzarán las medidas y se perfeccionarán los métodos. Creemos, con el

ilustre maestro Jesús Silva Herzog, que

"México es un hermoso país, uno de los más hermosos de la tierra; pero está todavía en construcción y lo que importa es terminar la obra, y cuanto antes mejor."

VII. INDICE DE DIAGRAMAS

- Diagrama 1. Incidencia de los Diferentes Programas sobre las Medidas de Efectividad.
- Diagrama 2. Estructura de Organización de la Secretaría de Obras Públicas. 1970.
- Diagrama 3. Estructura de Organización de la Secretaría de Obras Públicas. 1974.
- Diagrama 4. Centro SOP. Estructura de Organización.
- Diagrama 5. Centro SOP. Diagrama Integral de Relaciones Operativas.

Diagrama 1. INCIDENCIA DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS SOBRE LAS MEDIDAS DE EFECTIVIDAD

Programa	Medidas de efectividad	Empleos generados	Personas beneficiadas	Territorio integrado	Intranquilidad social	Impacto institucional	Incremento turístico	Desarrollo industrial	Desarrollo agrícola	Servicio Público
1. Aeropuertos					X	X	X			X
2. Vías Férreas						X	X	X	X	X
3. Conjuntos y Corredores industriales y comerciales					X	X		X		
4. Parques Naturales			X		X	X	X			
5. Desarrollo rural	Obras rurales Camino Mano de obra	X	X	X	X	X			X	
6. Edificios para el Gobierno Federal						X				X
7. Carreteras	Carreteras Conservación			X	X	X	X	X	X	
						X	X		X	X
8. Instalaciones Deportivas			X		X	X				
9. Integración de la Infraestructura para el transporte sist. político admvo. país				X	X	X	X			
10. Carreteras Urbanas						X				X
11. Bibliotecas Populares						X				X

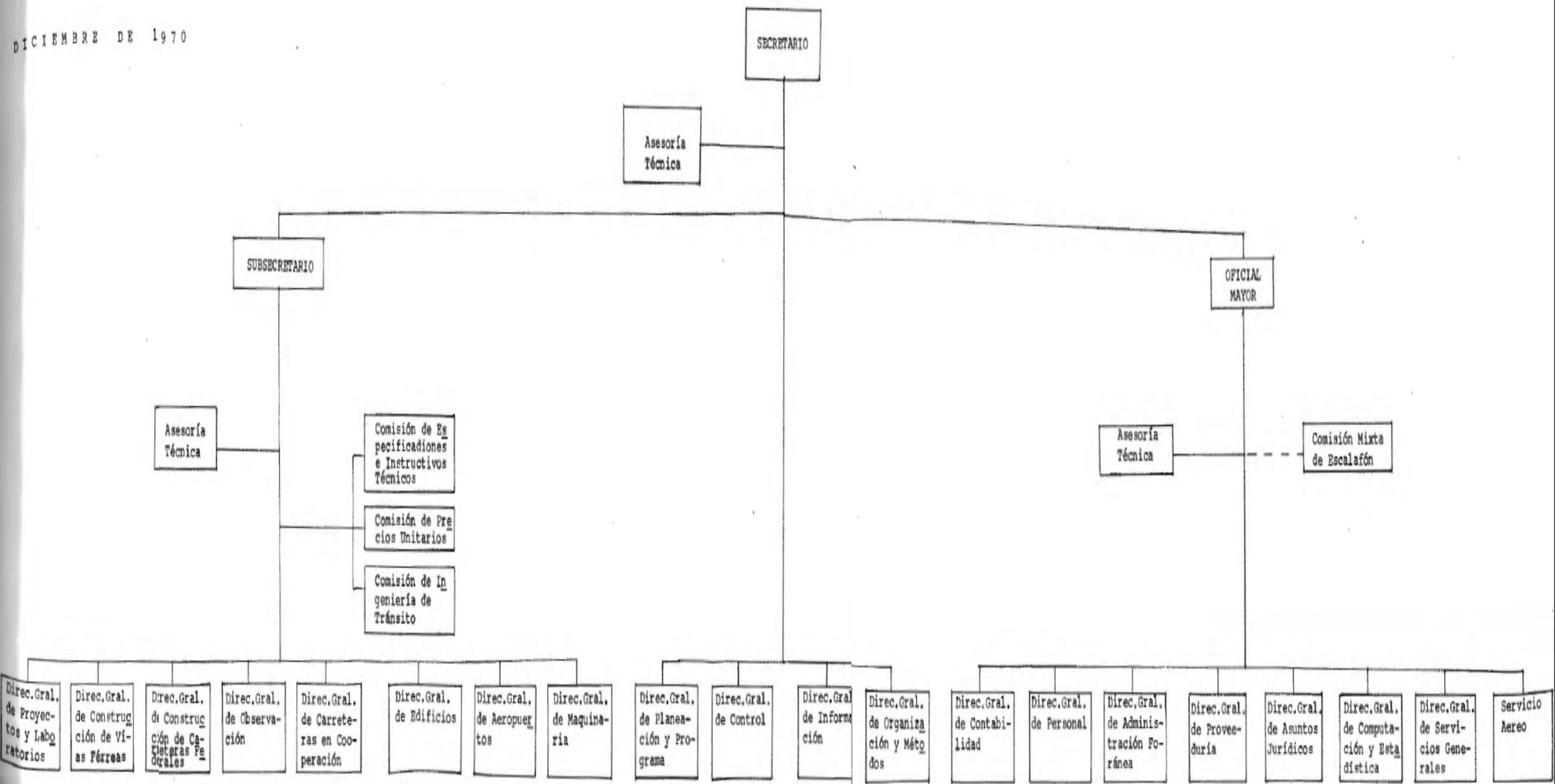
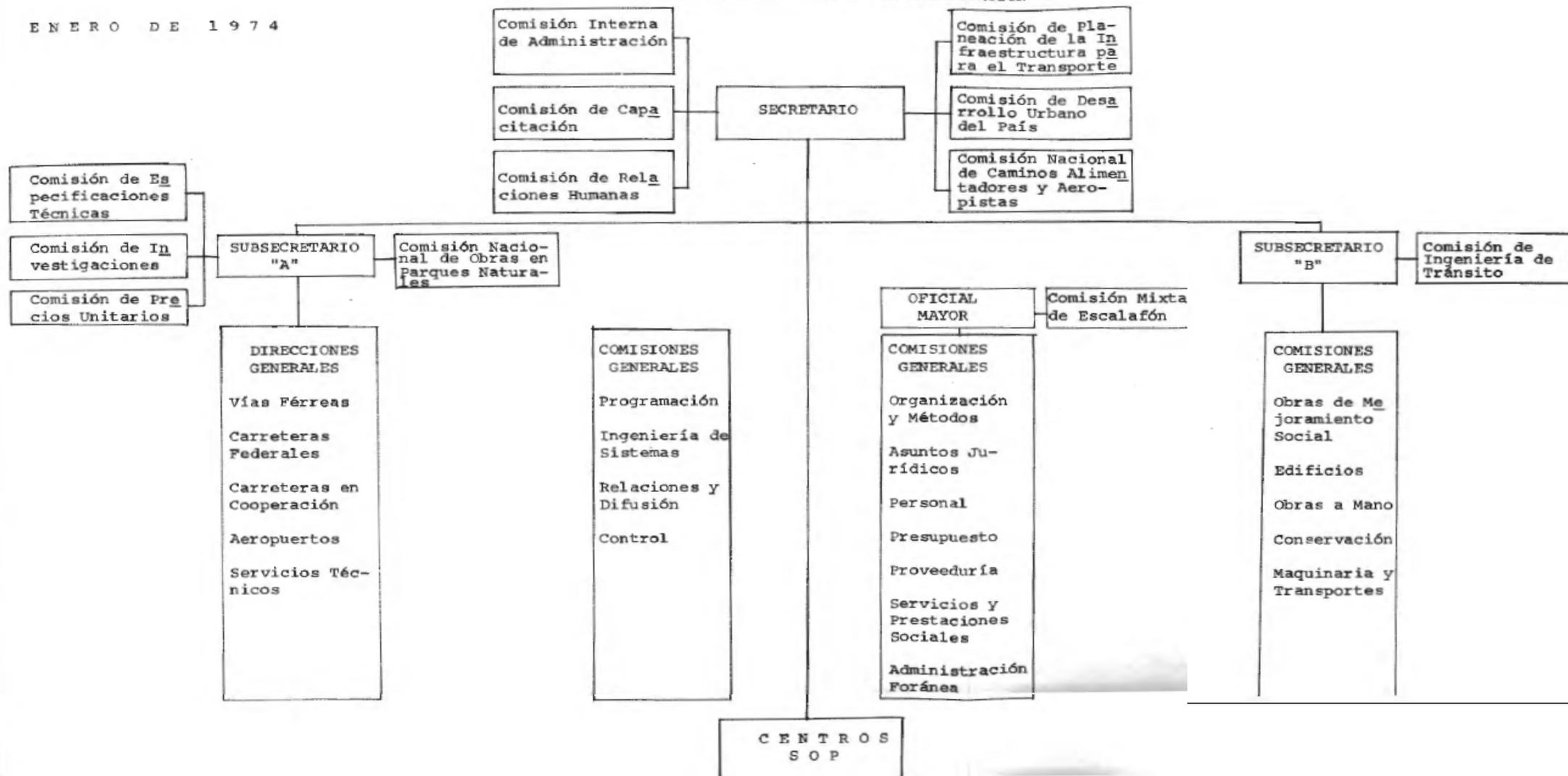


DIAGRAMA ESTRUCTURAL DE ORGANIZACION

ENERO DE 1974



## VIII. BIBLIOGRAFIA

1. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1971.
2. Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973.
3. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1971.
4. Flores de la Peña, Horacio, et al. Bases para la Planificación Económica y Social de México. Ed. Siglo XXI, México 1966. 269 p.
5. Moreno Sánchez, Manuel. Crisis Política de México. Ed. Extemporáneos. México septiembre de 1970. 190 p.
6. Germani, Gino. Sociología de la Modernización. Paidós. Argentina 1969.
7. Meadows, Donella H. et al. Los Límites del Crecimiento. Informe del Club de Roma sobre el Predicamiento de la Humanidad. Ed. F.C.E. México 1972. 253 p.
8. Moya Palencia, Mario. Federalismo y Descentralización Administrativa. Xerografiado, s/f. 20 p.
9. Secretaría de Obras Públicas. Organo Informativo. Año VI, N° 72, México marzo de 1972.
10. Secretaría de Obras Públicas. Organo Informativo. Año VII, N° 80, México noviembre de 1972.
11. Secretaría de Obras Públicas. Organo Informativo. Año VII, N° 82, México enero de 1973.

12. Secretaría de Obras Públicas. Organo Informativo. Año VIII, N° 88, México julio de 1973.
13. Secretaría de Obras Públicas. Organo Informativo. Año VIII, N° 94, México enero de 1974.
14. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Manual de Organización del Gobierno Federal 1973. México 1973. 493 p.
15. Stöhr, Walter B. El Desarrollo Regional en America Latina Experiencia y Perspectivas. Ed. SIAP. Trad. del inglés de María del Carmen Feijóo. Argentina 1972. 244 p.
16. Zorrilla Martínez, Pedro. El Nuevo Federalismo y la Constitución Mexicana. Monterrey, México 1973. 38 p.

CRECIMIENTO METROPOLITANO Y ADMINISTRACION PUBLICA

EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Por: Arq. Francisco Covarrubias G.

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	305
II. ANTECEDENTES HISTORICOS . . . . .	309
III. CRECIMIENTO DEL AREA METROPOLITANA . . . . .	312
IV. ACCION DEL SECTOR PUBLICO . . . . .	320
1. Departamento del Distrito Federal . . . . .	323
2. Estado de México. . . . .	332
3. Acción de la Federación . . . . .	343
V. METODOS PARA LA INTEGRACION DE EL AREA METRO- POLITANA EN DIFERENTES PAISES . . . . .	352
VI. NOTA FINAL . . . . .	356
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	357
VIII. ANEXOS . . . . .	363
1. Cuautitlán-Izcalli . . . . .	363
2. Presentación de los problemas principales de la ZMCM . . . . .	373
3. Municipios metropolitanos al año 2000 . . . . .	378
IX. BIBLIOGRAFIA . . . . .	379

## I. INTRODUCCION

1. El fenómeno de urbanización tiene carácter universal, se ha manifestado en particular en el crecimiento de las áreas metropolitanas; en los diferentes países del mundo han venido planteándose problemas de administración pública en dichas áreas. Causados por la coexistencia de diversos niveles administrativos, tanto vertical como horizontalmente y de la falta de instrumentos de coordinación entre ellos.

2. En los países del tercer mundo el problema es más grave, en un marco de dependencia, con una administración débil y desorganizada, con un aparato que no corresponde en su magnitud a los problemas y con recursos limitados, sin conciencia generalizada de la problemática urbana, falta de planes y programas, con poca claridad de objetivos e instrumentos muy débiles. Ante un proceso de crecimiento urbano que no significa desarrollo urbano.

3. Uno de los problemas más comunes se produce cuando la mancha urbana rebasa los límites de una entidad político-administrativa y se ubica en varias unidades territoriales con administraciones diferentes, es el caso del área urbana de la Ciudad de México.

4. Este fenómeno puede darse por el crecimiento de un sólo asentamiento que, al expandirse, invade otra unidad territorial, o bien, por la integración de varios asentamientos propiciando una conurbación; este problema se manifiesta en la falta de coordinación entre unidades de gobierno local con limitadas atribuciones, ya que el proceso de metropolización va alcanzando zonas que previamente no estaban pobladas y que se encuentran desprovistas para enfrentar al problema, tanto para la prestación de servicios públicos como para el desarrollo de funciones reguladoras, generalmente se traslapan a dichas unidades de gobierno local, organismos a otro nivel (estatales o federales) más aun cuando dichas áreas metropolitanas son asiento de una capital estatal o federal. Las unidades de gobierno local, municipios en nuestro caso base de la división territorial y de la organización política, libres y administrados por un gobierno de elección directa; sufren con la invasión de que se ven sujetos, manifestada en fraccionamientos de la sociedad participante, de los que no sólo no intervienen en su autorización, sino que se ven obligados a realizar su mantenimiento y vigilar por su seguridad. De los asentamientos no regulados que simplemente surgen y que tienen como causa la demanda popular frente a la inexistencia de

mecanismos institucionalizados, al alcance de la población. Estos asentamientos aparecen, bien en zonas que forman parte de los ejidos que envuelven a nuestras ciudades y que en ocasiones por no ser aptos a la agricultura por fuertes pendientes o suelo rocoso se ven sujetos a invasión; al mismo tiempo que vendedores fraudulentos promueven tierras inadecuadas, inundables, salitrosas, muy compresibles, etc.; lucrando en las colonias proletarias con los recursos de la población ávida de tierra.

5. Viéndose los municipios ante la necesidad de enfrentar un problema que no generaron, tanto de emprender acciones de regularización de la tierra como de dotación de servicios públicos, acciones de las que sólo salen adelante gracias al apoyo de los gobiernos estatales y federales, pero en ocasiones por las condiciones propias del lugar, con costos muy superiores a los de un desarrollo en zona apropiada para este fin.

6. Casi nunca estos asentamientos están acordes con planes de desarrollo físico urbano, en los cuales se tenga como base minimizar los costos iniciales y de operación. De tal manera que la estructura urbana vaya complementándose por las acciones de cada nuevo desarrollo; por el contrario al no tener previsto un esquema del futuro desarrollo

y en él las grandes redes de agua, drenaje y viabilidad, nos obliga a que toda la infraestructura urbana sea realizada a posteriori, cuando el problema se vuelve crítico, surgen las demandas y entonces se enfrenta sin tener previamente determinada la estructura conveniente. En ocasiones el renglón más alto en los costos de una obra son los derechos que se pagan por afectaciones.

7. Ante este panorama, existe la necesidad de ver la undad metropolitana como un todo; en el caso particular de nuestro valle, la integración de la infraestructura requiere del planteamiento de mecanismos para realizar un plan de desarrollo, de la estructura metropolitana; plan al que deberán integrarse los planes locales y que servirá como guía de las acciones de los distintos organismos públicos y privados, fijando las áreas con diferentes prioridades, tendiendo a disminuir los costos de urbanización mediante el máximo aprovechamiento de la infraestructura; generando una distribución equitativa de servicios públicos y equipamiento urbano. Paralelamente a la existencia de un mecansmo justo para la asignación de recursos y de los instrumentos necesarios para la coordinación a diferentes niveles que permitan un desarrollo metropolitano integral.

8. Dicho plan debe ser además la manifestación de los

planes y objetivos nacionales de desarrollo, en función de la importancia que el área metropolitana tiene dentro del contexto nacional, lo que hace inaceptable la falta de coordinación entre los objetivos del área y los nacionales.

9. El área metropolitana de la Ciudad de México constituye un ente físico-socio-económico con problemas comunes que deben ser estudiados y resueltos con un mismo criterio, pero en base al respeto de la soberanía de cada entidad y el fortalecimiento de las administraciones locales, en cuyo territorio se manifiesta el proceso.

## II. ANTECEDENTES HISTORICOS

10. En 1824, la Constitución crea el Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión, segregando su territorio del Estado de México; ese territorio establece como un área circular con centro en la Plaza Mayor y un radio de dos leguas; su gobierno queda bajo la jurisdicción del Gobierno General, tanto en lo político como en lo económico.

11. El Distrito Federal desapareció varias veces en el curso del siglo pasado, en función de las luchas entre federalistas y centralistas, e inclusive varias veces se

planteó la posibilidad de cambiar la sede de los poderes federales.

12. La superficie del Distrito Federal se incrementó en 1824, al serle incorporadas las zonas de Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Popotla, Tacubaya, Nativitas, Mexicaltzingo, Istapalapa e Ixtacalco y en 1859 el Desierto de los Leones para captación de agua.

13. La Constitución de 1857 dispone que el Distrito Federal cuente con un Gobernador nombrado por la elección popular; en 1861, se divide el Distrito en una municipalidad y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En la municipalidad de México, el Ayuntamiento estaba compuesto por veinte regidores y en los partidos integrado por siete regidores y un procurador. De hecho esta estructura correspondía a la de los diferentes Estados del país, sin embargo, en el caso de los partidos fué nombrado un prefecto que se transforma en la principal autoridad de los mismos.

14. En 1898, se establecen los límites actuales incorporando al Distrito Federal territorio del Estado de México; en base a dicho incremento en 1899, el Distrito Federal recibe una nueva división territorial de una municipalidad y seis prefecturas. El Gobierno Porfirista hace depender al

Gobernador y a otras autoridades del Distrito Federal de la Secretaría de Gobernación.

15. Como resultado de la corriente promotora del municipio libre, en 1917, se fijan las bases de la organización política, dividiendo el territorio del Distrito Federal en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular, sin embargo, con un gobernador nombrado por el Presidente de la República.

16. La creación del Departamento del Distrito Federal durante la presidencia de Alvaro Obregón, concede al Presidente de la República la responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal que delega esa función al Jefe del Departamento, éste a su vez se auxilia de los delegados políticos en las municipalidades para ejercer las funciones de gobierno.

17. La Ley Orgánica de 1941 instituye una nueva división política en la que figuran la Ciudad de México y 12 delegaciones y finalmente la Ley Orgánica de 1971 confiere al Distrito Federal su estructura administrativa actual y divide lo que fueron los 12 antiguos cuarteles de la Ciudad de México en 4 nuevas delegaciones con lo cual la totalidad del Distrito Federal queda constituida por 16 delegaciones. Misma ley que fué adicionada en 1973 señalando las

funciones y atribuciones que corresponden a las Delegaciones.

### III. CRECIMIENTO DEL AREA METROPOLITANA

18. La zona metropolitana es el centro político, económico y social del país. Ha sido marco de un intenso proceso de urbanización. Concentra el 50% de la población industrial y el 46% de la inversión.

19. En 1930 con 1,049,000 habitantes representaba el 6.38% de la población del país, ocupaba 86.06 km<sup>2</sup>, limitándose a la Ciudad de México. (Los 12 cuarteles, posteriormente denominados delegaciones de Juárez, Hidalgo, Carranza y Cuauhtemoc). En 1940 con 1,562,000 habitantes que eran el 7.9% de la población del país ocupaban 117.5 km<sup>2</sup>.

20. Entre 1940 y 1950 se da el mayor crecimiento, alcanza una tasa sin precedentes de 5.9%. Se realiza una etapa de desconcentración de población hacia el sur. En 1950 aun la población se confinaba en el Distrito Federal con 2,872,000 habitantes y una superficie de 240.6 km<sup>2</sup> (habiendo duplicado la superficie que ocupaba al inicio de la década). Representaba el 11.2% de la población del país.

21. Entre 1950 y 1960 se rebasan los límites del Distrito

Federal, en 1960, 233,000 habitantes se ubican en la parte correspondiente al Estado de México. La superficie poblada alcanza 536.6 km<sup>2</sup> y una de las más bajas densidades, es decir, surgen muchos fraccionamientos que empiezan a poblarse. Es superior proporcionalmente el incremento de la superficie poblada al crecimiento demográfico. La población del área urbana es de 4'910,000 y representa el 14.2% de la población del país.

22. Entre 1960 y 1970 el crecimiento alcanzó una tasa de 5.7% <sup>1/</sup> correspondiente a un 3.3% de crecimiento natural, un 2.2% de migración y un 0.2% de expansión física (la expansión física corresponde a aquella población considerada como rural que se incorpora al área urbana, sin cambiar de ubicación).

23. Sus habitantes son hoy 17.8% de la población del país, ésto significa un proceso intenso de concentración; su superficie es de 682.6 km<sup>2</sup> y su densidad prácticamente ha permanecido constante en alrededor de 130 hab/ha., densidad considerada muy baja para un conglomerado urbano de esta magnitud. En la zona correspondiente al Estado de México en 1970 se ubicaban 1'782,686 habitantes que correspondían

---

1/ Unikel, Luis. La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México. Comercio Exterior, Vol. II N° 6. México 1971.

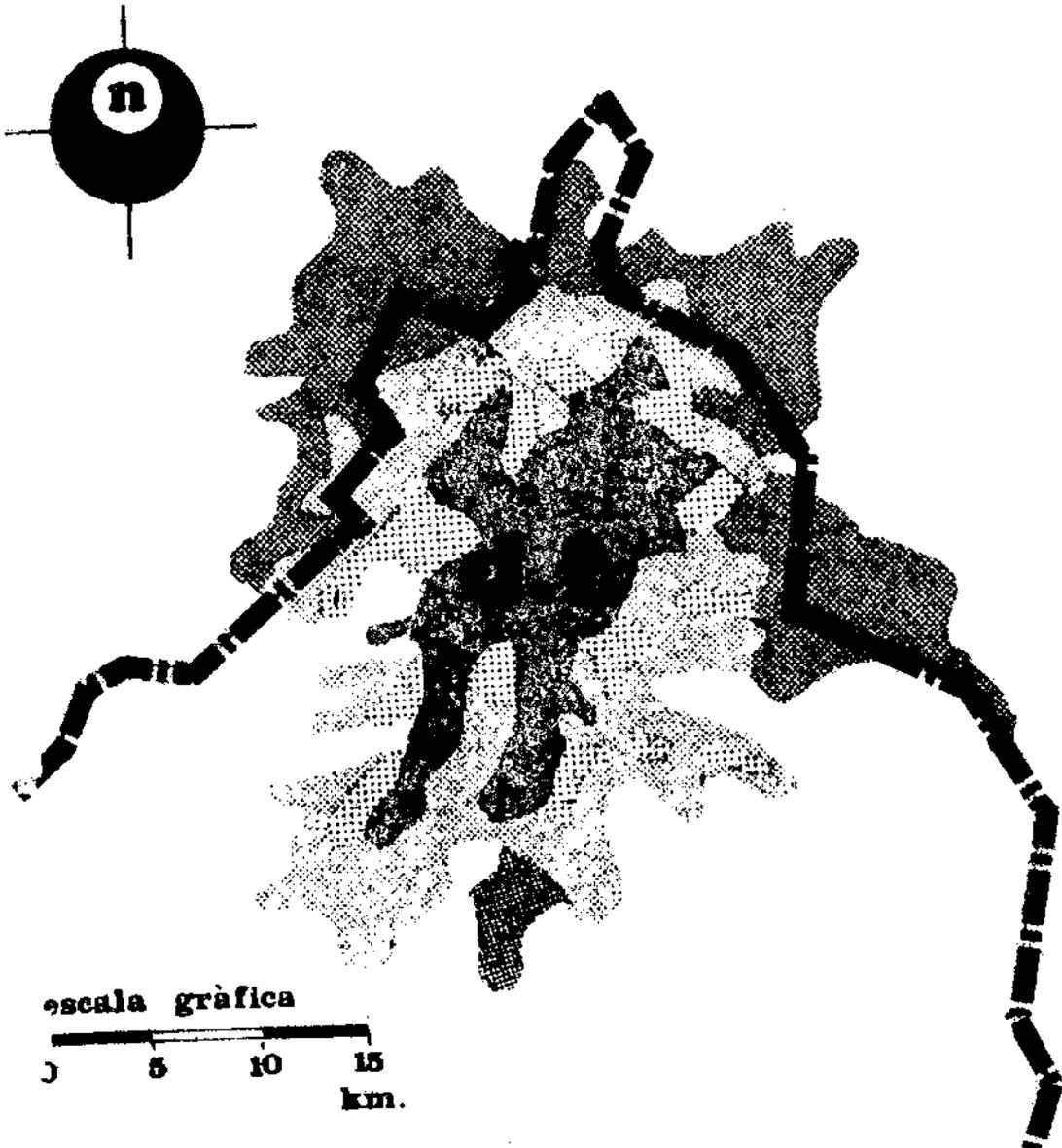
# c r e c i m i e n t o

1940

1950

1960

1970



al 22% de la población metropolitana.

24. La tasa de crecimiento de la zona correspondiente al Estado fué de 17.6% en esta década; distribuyéndose la población en los siguientes municipios metropolitanos, con sus tasas de crecimientos correspondientes entre 1960 y 1970. <sup>2/</sup>

MUNICIPIOS	HABITANTES	TASA CRECIMIENTO
Nezahualcoyotl	580,436	26.0%
Naucalpan	382,184	16.4%
Tlalnepantla	366,935	13.6%
Ecatepec	216,408	18.4%
Tultitlán	52,317	13.2%
Zaragoza	44,322	18.8%
Cuautitlán	41,156	7.4%
Huixquilucan	33,527	7.8%
La Paz	32,258	15.4%
Chimalhuacan	19,946	5.7%
Coacalco	13,197	13.1%

25. Las tendencias de este crecimiento son, de acuerdo a hipótesis medias, de una población de 13.4 millones para

---

<sup>2/</sup> IX Censo Nacional de Población 1970. S.I.C. D.G.E.

1980; 19.4 millones para 1990 y 27.1 millones para 2000 <sup>3/</sup>, y la hipótesis alta, que implica el mantener constante la tasa de crecimiento entre 1960 y 1970. De acuerdo a la hipótesis alta se llegaría a una población de 38 millones para 2000. El área ocupada por dicha población será de 985 km<sup>2</sup>, 1380 km<sup>2</sup> y 1798 km<sup>2</sup>, respectivamente.

26. En el Distrito Federal quedan por poblarse (sin incluir las zonas de veda) 246.46 km<sup>2</sup> que permitirían con una densidad de 150 hab/ha., una población de 3'696,000 habitantes. <sup>4/</sup> Este crecimiento incide cada vez más en el territorio del Estado, está constituido sólo en una mínima parte por personas originarias del propio Estado. La parte correspondiente al Estado de México, será el receptáculo del 48% de dicha población en 2000. <sup>5/</sup>

27. En general la población migrante es de pocos recursos y escasa capacitación para las actividades urbanas.

"Existe una mayor proporción de migrantes en roles ocupacionales marginales, en comparación con los nativos de la ciudad." <sup>6/</sup>

---

<sup>3/</sup> Véase: cuadro

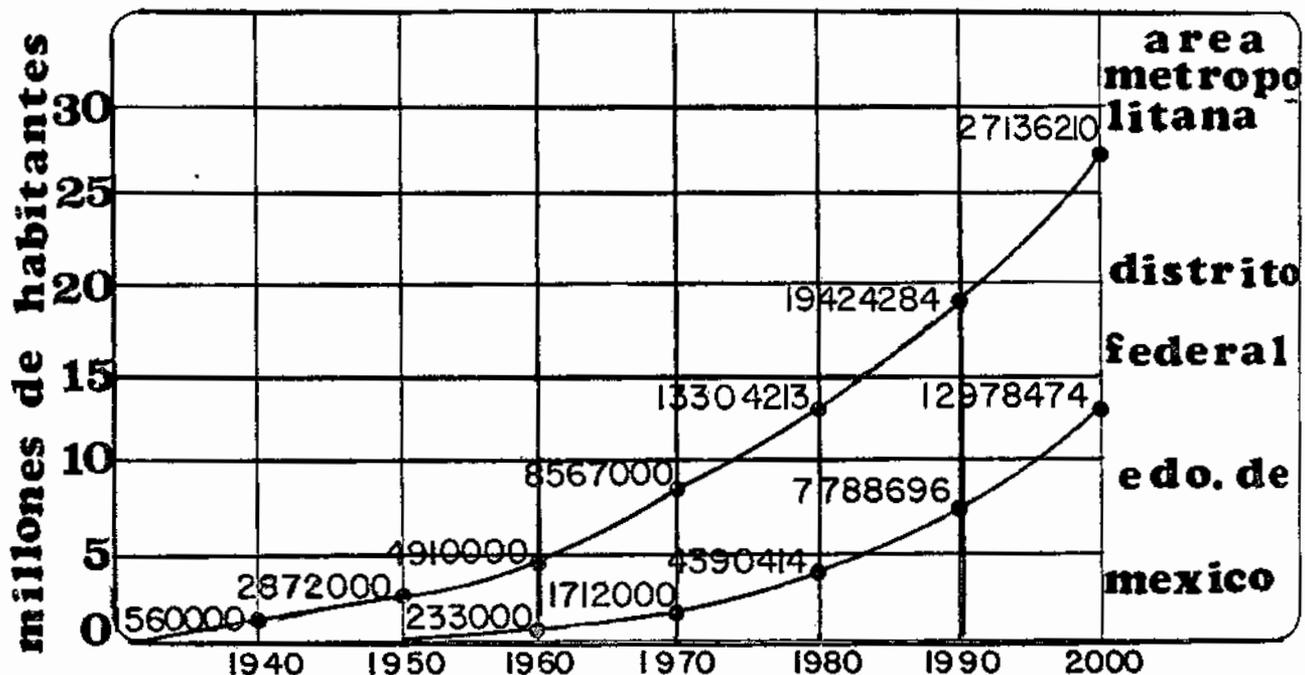
<sup>4/</sup> Estudios de la Oficina del Plano Regulador.

<sup>5/</sup> Véase: cuadro

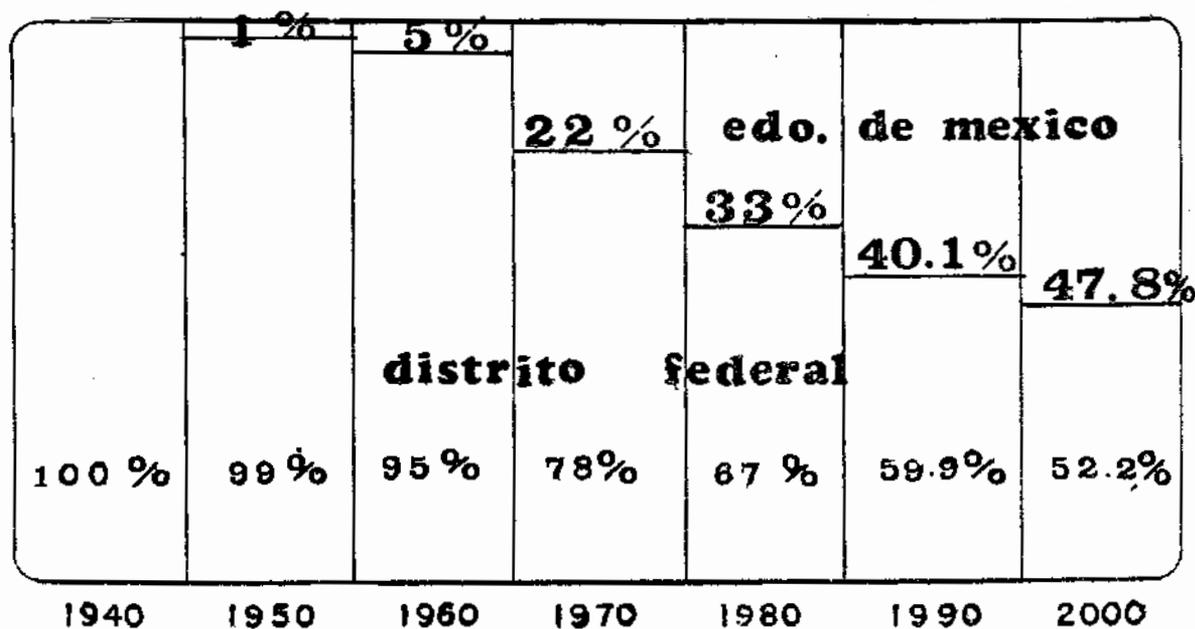
<sup>6/</sup> Stern, Claudio y Oliveira, Orlandina. Migración y Marginalidad de la Ciudad de México. El Colegio de México.

# AREA METROPOLITANA

## POBLACION



## DISTRIBUCION DE POBLACION



Esta migración obedece tanto al rechazo del campo, causado por la creciente presión demográfica sumada al desplazamiento por tecnificación agrícola, a la imposibilidad de abrir nuevas tierras al cultivo, la terminación de las tierras susceptibles de repartirse y las seculares condiciones del agromexicano, que impiden que el medio rural absorba población productiva.

28. Por otra parte la ciudad representa un atractivo a esta población migrante, ya que hasta ahora ha demostrado su capacidad como promotora del desarrollo. Además de esta población del interior de la República se ha dado un proceso de reubicación de la población dentro de la propia Area Metropolitana, población que busca la posibilidad y seguridad de tierra para localizar su vivienda. La procedencia de los migrantes en la parte correspondiente al Estado se señala en el cuadro

#### IV. LA ACCION DEL SECTOR PUBLICO

29. El objetivo de la acción pública de maximizar el bien estar colectivo, se debe manifestar en todos los órdenes y en particular en el crecimiento económico y el cambio social. En particular en el área metropolitana con 3'222,759

empleos de los cuales el 69% corresponden al Distrito Federal y el 31% al Estado y se requiere de 200,000 empleos en esta década, su fomento resulta de primera prioridad.

30. Sin embargo nos limitaremos a señalar las acciones que se realizan en el marco físico aun cuando se reconoce que éste no es sino reflejo del desarrollo económico y social; y que el desarrollo del marco físico sólo es un medio para maximizar el bienestar colectivo. El sector público materializa sus políticas a través de: acción directa, acción reguladora, acción inductiva y promoción de la participación de la comunidad.

a) La acción directa

31. Lo entendemos como la intervención gubernamental, manifestada mediante la asignación de recursos para la prestación de servicios públicos, tanto la generación de proyectos de infraestructura, urbanización y equipamiento como su operación y mantenimiento. Dentro de la acción directa encontramos organismos cuya función es la gestión, la elaboración de planes y programas, los estudios y proyectos, la ejecución de obras y operación y mantenimiento.

b) La acción reguladora

32. Se basa en normas jurídicas (leyes y reglamentos). Señalándose las atribuciones y funciones de los organismos

públicos y las limitaciones a la acción privada (apoyándose en el Artículo 27 constitucional que da al Estado la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público). Estos instrumentos se aplican a aspectos tales como la planificación, la zonificación, los fraccionamientos y subdivisiones (normas, de urbanización, características internas), las licencias para construcciones, el funcionamiento de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios y aspectos tales como alineamientos, nomenclatura, estacionamiento y señalamiento de anuncios, tomas de agua y conexiones de drenaje. Gran parte de los aspectos a regular deben fundamentarse en la existencia de un plan. Los instrumentos jurídicos más importantes son: Ley Orgánica del D. F., Ley de Planificación del D. F., Reglamento para la ejecución de obras de planificación y zonificación del D. F. y Reglamento de Construcciones.

c) La acción inductiva

33. Entendemos los estímulos y penalizaciones que las autoridades ejercen sobre los agentes privados. Estos instrumentos son el crédito, el subsidio y la imposición fiscal. En nuestro país no se ha generalizado en el medio urbano la utilización de tales instrumentos para propiciar la

estructura urbana deseada, sino como instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, o propiciar la generación de fuentes de trabajo o políticas crediticias preferenciales a acciones como las de vivienda de interés social.

d) Promoción de la participación

34. El sector público ha visto la necesidad de incorporar cada vez más a la población, para la realización de programas y proyectos. Para definir el objetivo a alcanzar, para sumar recursos a la acción pública, para responder a las expectativas de la población en sus necesidades materiales y en sus deseos de participación y para realizar desarrollo de la comunidad. El pretender establecer un diagnóstico de la administración pública del área metropolitana, requeriría de un estudio de gran profundidad, que rebasa en mucho los alcances limitados de este trabajo, por lo que nos limitaremos a señalar los organismos y sus funciones, en los diferentes niveles administrativos.

1. Departamento del Distrito Federal

35. A partir del 29 de diciembre de 1970, fecha en que fue reformada la Ley Orgánica del Distrito Federal, queda integrado territorialmente por 16 delegaciones. El Jefe del Departamento estará auxiliado por un Secretario de Gobierno, un Secretario de Obras Públicas y Servicios, un Oficial

PRESIDENTE  
DE LA  
REPUBLICA

J E F E DEL  
DEPARTAMENTO

C. I. D. A.  
COORDINACION DE  
DELEGACIONES

SECRETARIA  
DE  
GOBIERNO

SECRETARIA  
DE OBRAS Y  
SERVICIOS

OFICIALIA  
MAYOR

CONTRALORIA  
GENERAL

ORGANISMOS  
CENTRALIZADOS:  
SISTEMA DE  
TRANSPORTE  
COLECTIVO  
SISTEMA DE  
TRANSPORTES  
ELECTRICOS  
INDUSTRIAL  
DE  
GASTOS

DIRECCION  
GENERAL  
JURIDICA Y DE  
GOBIERNO

DIRECCION  
GENERAL  
DE TRABAJO Y  
PREVISION SOCIAL

DIRECCION  
GENERAL  
DE POLICIA  
Y TRANSITO

DIRECCION  
GENERAL  
DE RELACIONES  
PUBLICAS

DIRECCION  
GENERAL  
DE PROGRAMACION Y  
ESTUDIOS ECONOMICOS

DIRECCION  
GENERAL  
DE ORGANIZACION  
Y METODOS

DIRECCION  
GENERAL  
DE  
PLANIFICACION

DIRECCION  
GENERAL  
DE  
OBRAS PUBLICAS

PROCURADURIA  
DE COLONIAS  
POPULARES

DIRECCION  
GENERAL  
DE SERVICIOS  
MEDICOS

DIRECCION  
GENERAL  
DE  
TESORERIA

DIRECCION  
GENERAL  
DE INFORMACION Y  
ANALISIS ESTADISTICOS

DIRECCION  
GENERAL  
DE SERVICIOS  
ADMINISTRATIVOS

DIRECCION  
GENERAL  
DE OBRAS  
HIDRAULICAS

DIRECCION  
GENERAL  
DE AGUAS Y  
SANEAMIENTO

DIRECCION  
GENERAL  
DE ORGANIZACION  
POPULAR

DIRECCION  
GENERAL  
DE CENTROS DE  
TRANSACCIONES

DIRECCION  
GENERAL  
DE SERVICIOS  
URBANOS

DIRECCION  
GENERAL  
DE SERVICIOS  
SOCIALES

D	E	L	E	G	A	C	I	O	N	E	S
G U A U H T E M D C	G U S T A V O A . M A D E R O	A L V A R O	O B R E G O N	L A	M A G D A L E N A	C O N T R E R A S					
B E N I T O J U A R E Z	A Z C A P O T Z A L C O	T L A	L P A N	C U A J I M A L P A	D E M O R .						
M I G U E L H I D A L G O	I Z T A C A L C O	I Z T A P A	L A P A	M I L P A . A	A L T A						
V E N U S T I A N O C A R R A N Z A	C O Y D A C A N	X O C H I M I L C O		T L A	H U A C						

Mayor; tanto estos, como los delegados dependerán directamente del Jefe del Departamento.

36. Existe además un consejo consultivo y juntas de vecinos en cada delegación, las cuales tienen funciones de colaboración ciudadana del Jefe del Distrito Federal y de los delegados respectivamente. En caso de conflicto de carácter administrativo, tocará resolverlos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, autónomo.

37. Desde el punto de control del desarrollo urbano y de Obras Públicas, dependen directamente de la Secretaría de Obras Públicas y Servicios, las Direcciones Generales de:

- a) la Habitación Popular; b) Ingeniería de Tránsito y Transporte; c) de Servicios Urbanos; d) de Programación; e) Planificación; f) Obras Públicas; g) Obras Hidráulicas; h) Aguas y Saneamiento.

38. Además se creó la Comisión de Planeación Urbana. Las funciones de cada una de estas dependencias son:

a) Dirección General de la Habitación Popular:

1. elaborar programas de habitación y fraccionamientos populares;

2. ejecutar dichos programas o promoverlos;

3. preparar los programas de regeneración urbana;

4. colaborar con instituciones privadas y oficiales en

el desarrollo de programas de habitación popular;

5. administrar los conjuntos habitacionales a cargo del Departamento y promover la convivencia armónica en los mismos.

b) Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transportes:

1. programar las acciones que mejoren el tránsito de vehículos;

2. proponer medidas para el mejoramiento de los transportes urbanos públicos;

3. proponer y autorizar la construcción y ubicación de estacionamientos;

4. dictaminar en los proyectos de obras viales;

5. instalar, conservar y señalar las normas de operación de los dispositivos de control del tránsito;

6. proponer a los órganos y dependencias competentes las medidas para prevenir y evitar los efectos nocivos que puedan provocar los vehículos automotores en el medio ambiente.

c) Dirección General de Servicios Urbanos:

1. definir las normas y criterios aplicables a parques, jardines, panteones y limpia;

2. administrar los bosques y viveros;

/3. ejecutar

3. ejecutar y mantener las obras de alumbrado;
4. construir, administrar y operar las plantas y sistemas de tratamiento, transformación y aprovechamiento de basuras.

d) Dirección General de Programación y Estudios Económicos: 1/

1. proponer las políticas financieras, los planes y los programas que requiere el desarrollo integral del D.F.;
2. coordinar los planes y programas de mejoramiento social y económico de las delegaciones, con el plan del Desarrollo Integral;
3. elaborar los estudios económicos de los planes que fije el Jefe del Departamento.

e) Dirección General de Planificación:

1. la planeación de los proyectos de planificación del D.F., respecto a obras de infraestructura y urbanas;
2. asesorar al Jefe del Departamento del D. F. en las obras de planificación en fraccionamientos de predios propiedad del D. F.;
3. controlar la zonificación para el uso de la tierra, los estudios y las acciones para prevenir la contaminación ambiental;

---

1/ Depende de la Oficialia Mayor.

4. proponer las normas y criterios para otorgar las licencias y tramitarlas en caso de no estar reservadas a las delegaciones, respecto de industrias, talleres y bodegas, números oficiales, alineamientos, construcciones, anuncios, fraccionamientos y subdivisiones, así como el cálculo y la derrama del impuesto de planificación de las obras ejecutadas;

5. la programación jerarquizada de las obras de planificación aprobadas o el costo de las mismas;

6. autorizar y vigilar los trabajos de exploración de yacimientos de arena, cantera, tapetate, piedra y arcilla.

f) Dirección General de Obras Públicas:

1. proyectar y construir las obras conforme al programa anual;

2. conservar y mantener las obras que realice;

3. proponer y cumplimentar los programas de remodelación urbana;

4. coordinarse con los demás departamentos del D. F., en la ejecución de los programas a su cargo.

g) Dirección General de Obras Hidráulicas:

1. los estudios y proyectos para el aprovechamiento de agua potable y para el desague de las aguas pluviales;

2. los estudios y proyectos para controlar y evitar

las inundaciones, los hundimientos y movimientos de suelos que sean de origen hidráulico;

3. la ejecución de las obras que resulten de los estudios y proyectos;

4. relaciones con la Comisión del Valle de México.

h) Dirección General de Aguas y Saneamiento:

1. la operación y conservación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, saneamiento y desague;

2. controlar los pozos artesianos;

3. la instalación, sustitución y vigilancia de medidores de consumo de agua;

4. la instalación y conexión de tomas de agua;

5. conexión de la red de agua potable de servicios públicos a los fraccionamientos de terrenos y unidades habitacionales;

6. las conexiones domiciliarias, de alcantarillado;

7. conexión de colectores de servicio público de fraccionamientos, a la red central;

8. construcción de obras menores para mejoramiento de la red de distribución de agua potable, alcantarillado y desague.

i) Dirección General de Organización y Métodos:

1. estudiar, asesorar, proponer e incrementar el

mejoramiento permanente en la organización y funcionamiento del D. F.;

2. dictaminar las solicitudes de creación o modificación de unidades administrativas.

j) Procuraduría de Colonias Proletarias.<sup>8/</sup> Este organismo es de nueva creación y tiene por meta:

1. proponer y ejecutar en sus casos las normas y criterios que habrán de aplicar las delegaciones para regularizar y rehabilitar a las colonias y zonas urbanas populares;

2. promover con la colaboración de sus habitantes, la regularización y rehabilitación de esas colonias;

3. intervenir en el caso de ocupación ilegal de predios destinados a colonias populares;

4. asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas populares del D. F. para solucionar sus problemas;

5. llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, y de las asociaciones de colonos;

6. coadyuvar con los delegados y autoridades de Estados y municipios limítrofes con el D. F. en la solución de problemas de colonias populares.

---

<sup>8/</sup> Depende de la Secretaría de Gobernación.

k) Comisión de Planeación Urbana. La Comisión tiene a su cargo la elaboración de los proyectos y planes urbanísticos que encomienda el Jefe del Departamento del D.F., que tengan como objetivo la solución de problemas de necesidades y de desarrollo de actividades de la población del D.F.. Este desarrollo se sujetará al plano regulador en cuya elaboración participará esta Comisión.

l) Fidurbe. Creado para la regularización de la tenencia de la tierra, la renovación de zonas decadentes, la creación de reservas territoriales y como apoyo a dichos programas también ha realizado acciones de vivienda.

39. El Departamento del D. F. está facultado para celebrar convenios con autoridades de otras entidades federativas y ayuntamientos respectivos, para la formulación de planes de urbanización con criterio armónico y homogéneo.

a) Delegaciones del Distrito Federal

40. Las 12 delegaciones que se tenían desde 1928 y con una labor muy limitada, como se ha mencionado, en 1970 pasaron a ser 16, ampliándose sus funciones. Se concebieron como un mecanismo de contacto con la población y materializan la intención de desconcentrar la administración y prestación de los servicios de la ciudad. Hasta 1973 de hecho se le da una fuerza administrativa a las delegaciones.

41. En el renglón del desarrollo urbano, las delegaciones materializan planes que el Departamento del Distrito Federal genera y hace proposiciones que el Departamento sanciona. Cuentan con una oficina de Obras Públicas para la construcción de obras de urbanización y edificios, así mismo prestan servicios de conservación y mantenimiento. La oficina de Planeación hace estudios sobre la delegación y en particular de planeación local.

42. La oficina de licencias, de acuerdo a los planes ya sancionados por el D.D.F., otorga licencias de obras. Cuando la obra es de cierto rango o con cierto grado de complicación, el D.D.F. realiza un dictámen. Las licencias sobre ubicación industrial, las otorga directamente el Departamento.

43. En términos prácticos, hay algunas atribuciones y procedimientos que no están lo debidamente clarificados entre las delegaciones del D.D.F..

44. Otro aspecto importante de las actividades de las delegaciones son las Juntas de Vecinos, cuyo objetivo es lograr la participación de la población en los diferentes aspectos del desarrollo urbano.

## 2. Estado de México

45. En relación con el fenómeno de urbanización en general



y el desarrollo del Area Metropolitana en particular, el Gobierno del Estado se vió en la necesidad de reformar los organismos existentes y de crear nuevos. Ante la magnitud de los problemas al inicio del presente régimen, se requirió de un organismo asesor independiente, para fines de planeación.

46. El problema urbano más inmediato y alarmante que se le presentó al Gobierno del Estado de México, fué el de Nezahualcoyotl, asentamiento de 580,000 habitantes en 1970, poblado en el lapso de una década, sobre la zona del antiguo Lago de Texcoco, producto del rápido crecimiento de la Ciudad de México y de la falta de oferta de tierra en el D.F.. Se vendieron lotes sin servicios urbanos. Su tasa de crecimiento alcanzó un 23.2% lo que no tiene paralelo en el mundo. Su enfrentamiento hizo necesario contar con la función de coordinación, constituyendose el "Cuartel Nezahualcoyotl" para la planeación, promoción y desarrollo de las obras, función a cargo de la Secretaría General de Gobierno.

47. En Ciudad Nezahualcoyotl se ha realizado el programa de regeneración más amplio que se haya desarrollado en Latinoamérica. Los principales indicadores de Nezahualcoyotl son los siguientes:

Superficie total del municipio	6,200	ha.
Superficie total de Ciudad Nezahualcoyotl	4,000	ha.
Total de lotes	137,000	lotes
Total de lotes construídos (aerofoto agosto 71)	81,804	lotes
Superficie media/lote	163	m <sup>2</sup>
Habitantes/lote (Delphos)	7	hab.
Número de habitantes en Cd. Nezahualcoyotl según censo 1970	580,436	hab.
Número de habitantes en Cd. Nezahualcoyotl esperado para 1974	820,000	hab.
Población esperada en Cd. Nezahualcoyotl	1'100,000	hab.

48. Las obras realizadas entre 1969 y 1972 cubren un sistema de drenaje de 836 km, con siete grandes carcamos que evitarán las inundaciones, redes completas de agua potable y energía. Alumbrado y pavimentación de las principales vías y un programa completo de equipamiento urbano que incluye escuelas, centros de salud, mercados, etc.. Culminando estas acciones con la creación del Fideicomiso de Nezahualcoyotl, para la regularización de la tierra, que permitirá la seguridad de los habitantes.

---

9/ El Colegio de México 1970.



a) AURIS

49. El Instituto AURIS fué creado para proyectar y construir viviendas económicas, regenerar zonas de tugurios y viviendas insalubres en zonas urbanas y rurales, promover y organizar fraccionamientos de tipo industrial o urbano y generar programas para nuevos núcleos de poblamiento, etc.

50. En el Area Metropolitana se realiza un programa para la regularización de la tenencia, introduciendo servicios públicos por cooperación y extendiendo títulos de propiedad a los colonos, asegurándoles jurídicamente su patrimonio. Este programa abarca 5 ejidos en Naucalpan, 4 en Tlanepantla, 4 en Cuautitlán y 1 en Tultitlán; con una superficie total de 4,096 ha., 1781 ejidatarios indemnizados y 193,774 habitantes beneficiados.

51. Actualmente AURIS realiza sus propios proyectos y funciona como instrumento de planeación física de los trabajos que le encomienda el Gobierno del Estado. Por otra parte se estableció durante 1972, trabajo en mancuerna con la Subdirección de Planeación de Obras Públicas, permitiendo la relación con los instrumentos ejecutivos.

52. Se han realizado estudios como: estudio de la zona N.Z.T.; estudio de la zona Tultitlán-Tultepec; estudio de la zona Teotihuacan-Texcoco-Chalco; Plan Rector Naucalpan;

Guía de Acción Urbana del Valle de México; Plan Piloto Tabiqueras.

53. La División de Transmisión del Conocimiento tiene como objeto mantener una comunicación permanente con los actores que intervienen en el proceso de poblamiento, a través de los Centros de Información e Investigación, de Difusión, de Orientación para el poblador y de Capacitación Técnica.

54. El Instituto AURIS creó 21,600 lotes en 19 desarrollos habitacionales con una superficie total de 5 millones de m<sup>2</sup>, de los cuales se utiliza una parte para la construcción de 4650 casas que AURIS edifica y comercializa directamente.

b) Cuautitlán Izcalli (ver anexo)

55. Esta es la principal acción en términos de previsión en el Area Metropolitana, se genera como una primera acción de política de poblamiento. Plantea un asentamiento organizado y planeado, en terrenos adecuados para su desarrollo, aprovechando la infraestructura existente, (carreteras, ferrocarriles, colectores de aguas negras, etc.), una zona industrial que se integra a nuevas empresas y que establece fuentes de trabajo inmediatas, se cuenta con disponibilidad de agua en el subsuelo; etc.; su estructura implica que sus habitantes que llegarán a 1'600,000 podrán

satisfacer sus necesidades sin salir de su ciudad.

56. La planeación inicial estuvo a cargo de AURIS y actualmente tanto la planeación como las obras están a cargo de un organismo descentralizado estatal "Cuautitlán Izcalli" y para instrumentar y administrar la nueva ciudad se creó el municipio 121 del Estado, "Cuautitlán Izcalli". Esta acción implica evitar los altos costos sociales del crecimiento urbano.

57. A raíz de la introducción de servicios urbanos en Nezahualcoyotl y del inicio de su saturación, la corriente pobladora va hacia esta zona desecada del Lago en el municipio de Ecatepec. Para enfrentar el problema de planeación, de desarrollo de obras y de regularización, se creó PRIZO, organismo descentralizado estatal.

c) Comisión Estatal de Agua y Saneamiento

58. Fué creada para coordinar, en una sólo dependencia, la acción del Gobierno del Estado, de los municipios y de las Dependencias Federales, en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. Sus atribuciones fundamentales son: efectuar los estudios necesarios para mejorar los sistemas; hacer obras de captación de agua potable; proporcionar agua a bloque a los municipios; construir, operar y mantener sistemas; prestar asistencia técnica a

los municipios para la operación y mantenimiento de sus servicios; coordinar con la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la operación de los sistemas de agua potable y drenaje a su cargo, manejados por estas Dependencias Federales. El principal programa llevado a cabo en el Area Metropolitana es la distribución de agua potable a la zona N.Z.T..

d) Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas

59. Esta dependencia del ejecutivo, cuya función es la construcción, reparación y conservación de obras públicas (infraestructura y equipamiento), integrada por la Subdirección de Planeación y la Subdirección de Construcción y las Delegaciones, ha venido realizando acciones en el Area Metropolitana. Una de sus responsabilidades más importantes es, a través de la autorización de fraccionamientos, el control del desarrollo urbano.

60. La Coordinación General de Obras. Surgió con la función de integrar y dirigir las acciones de aquellos organismos que dentro del Estado realizan obras públicas, control del desarrollo urbano, tanto de las dependencias integradas al Ejecutivo, como aquellas descentralizadas estatales que actúan en esta área. Así mismo, tiene una labor fundamental en la coordinación de las acciones a cargo de la Federación.

La acción reguladora se ha realizado a través de las siguientes leyes: Ley de Fraccionamientos de Terrenos; Reglamento de la Ley de Fraccionamientos; Acuerdo que crea el Departamento del Plano Regulador; Ley de Planificación del Estado; Ley de Cooperación para Obras Públicas; Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas del Estado; Reglamento de los Artículos 7 y 10 de la Ley de Planificación; Reglamento para la construcción de caminos vecinales.

e) Municipios del Estado de México

61. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los municipios deben contar con planes y programas referentes a la creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; además del establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos. Dichos planes deberán contener en forma mínima los objetivos, procedimientos y recursos necesarios.

62. Los municipios podrán aprobar y ejecutar planes tendientes a la conservación, valoración, protección y fomento de su patrimonio histórico y artístico; de bellezas naturales y zonas típicas que se encuentren en su territorio. El mejoramiento del medio ambiental urbano y rural; conservación del suelo, flora, fauna y reforestación en coordinación

con las dependencias estatales y federales correspondientes; así como las demás que determinen las necesidades municipales y el interés público.

63. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, el formular normas y reglamentos necesarios para la organización y prestación de los servicios públicos municipales, así como de su contratación o crear los departamentos necesarios para la eficaz prestación de los servicios públicos. Enviar al Ejecutivo planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal. Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo. Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública. Municipalizar, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos que estén a cargo de particulares.

64. Los ayuntamientos, para la solución a los problemas municipales, podrán integrar comisiones de planificación y desarrollo con el fin de que presenten proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales, que formulen recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos; realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir estos fines; proponer la

creación de nuevos servicios o mejoramiento de los existentes, mediante el sistema de cooperación.

65. En cada municipio funcionará uno o varios consejos de Colaboración Municipal, como órganos de promoción y gestión social para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados, para promover la participación y colaboración de los habitantes y para presentar al Ayuntamiento las bases de los planes y programas municipales. Es obligación de los consejos informar al pueblo y Ayuntamiento acerca de los proyectos que pretendan realizar, del estado de las obras en proceso y de las obras realizadas.

66. Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos, tales como: rastro, mercado, panteón, limpia, seguridad pública, alumbrado, embellecimiento y conservación de obras de interés social, suministro y abastecimiento de agua potable, servicio de atarjeas, además de fomento y conservación de áreas verdes y recreativas; pudiendo concesionarse a personas físicas o morales a aquellos servicios que no afecten la estructura y organización municipal.

### 3. La acción de la Federación

67. Ante el problema metropolitano la Federación ha

intervenido en el área a través de las Secretarías de Estado y Organismos descentralizados. Su actividad puede encuadrarse en el renglón de la acción directa, pudiendose identificar tres tipos de programas.

a) Programas sectoriales, de acuerdo a la función específica de cada dependencia.

b) Programas comunes, realizados por convenio (en particular en el Estado de México). Con aportaciones bipartitas o tripartitas, el Estado interviene en la elaboración del programa y supervisa su cumplimiento. Los programas se realizan en el ámbito estatal pero inciden en gran parte en el Valle de México. Los principales programas son los siguientes:

1. Educación - CAPFCE : construcción y mantenimiento de establecimientos educativos, se cuenta con una gerencia para las acciones en el Valle de México.

2. SOP - Centros SOP: Junta Local de Caminos; construcción y conservación de carreteras, obras de arte y estructuras. En sus programas se vienen realizando acciones de integración vial en el Valle de México.

3. CFE - Junta Estatal de Electrificación y Compañías de Luz y Fuerza del Centro. Redes de electrificación y alumbrado.

4. Recursos Hidráulicos. Sistemas para dotación de agua potable (las acciones de la Comisión del Valle de México que se señalan por separado).

5. Secretaría de Salubridad y Asistencia. A través de la Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria y de los Servicios Coordinados de Salud Pública para la dotación de agua potable y centros de salud.

6. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Aun cuando no existe un convenio, existe relación a través de Gestión Financiera Municipal (dependencia de Hacienda del Estado) para la tramitación de créditos, para obras de urbanización, mercados y rastros.

c) Programa de Visión General. Aquellos que inciden en una forma global en el área metropolitana:

1. SOP. A través de CODURPA ha realizado estudios en el Valle, para la localización de las submetropolis de Zumpango, Tizayuca en el Norte y Xochimilco en el Sur. A través de la Comisión de Ingeniería de Tránsito y Transporte, para el proyecto de la viabilidad trasmetropolitana.

2. SRH. Comisión del Valle de México. Surge en 1972 con el antecedente de la Comisión Hidrológica del Valle de México. Su objetivo es el desarrollo de un plan integral, para el establecimiento de agua en la región y la ejecución

de las obras correspondientes. Además debe operar y conser  
var las obras de captación y acueductos hasta los sitios  
en que se entrega a los Gobiernos Estatales y locales que  
la distribuyen. La Comisión está facultada para establecer  
convenios de asesoría y apoyo técnico con las autoridades  
que realizan la distribución. Sus recursos se generan de  
las aportaciones de SHR, aportaciones del D.D.F., Estado  
y municipios; ingresos por suministro de agua a dichas en-  
tidades; las cuotas serán establecidas de común acuerdo  
con los gobiernos correspondientes; los programas que for  
mule la Comisión se harán del previo conocimiento de las  
referidas autoridades.

a) La Comisión del Area Metropolitana

68. Se establece en la Secretaría de la Presidencia, en  
el régimen anterior para la recopilación y desarrollo de  
estudios; y para la función de coordinación técnica. Desa-  
parece en 1970. Durante 1972, a iniciativa de la Secretaría  
de la Presidencia, se integra una comisión preparatoria  
para reiniciar los trabajos de la Comisión, estando inte-  
grada por representantes de la Presidencia, Departamento  
del Distrito Federal y el Colegio de México; aun cuando  
los trabajos de dicha comisión no se materializaron, por  
el interés que representa este estudio, se presenta a

continuación una síntesis de los objetivos y recomendaciones de la misma y como anexo, la presentación de los principales problemas destacados.

1. Objetivos. El desarrollo de la ZMCM debe formar parte de un plan nacional sectorial-territorial. No existiendo tal, se propone combinar las políticas sectoriales de tal manera que su aplicación territorial al mismo tiempo que tienda a producir beneficios nacionales cierre la brecha regional. Probablemente, ésto implique reducir el índice de concentración demográfico y socio-económico de la ZMCM con respecto al resto del país. De acuerdo con esta hipótesis se propone:

a) Atenuar el ritmo de crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana, mediante una intensa política de descentralización de actividades socio-económicas.

b) Reducir la concentración relativa de inversiones y el otorgamiento de subsidios en la Zona Metropolitana.

c) Fomentar el desarrollo de centros urbanos y regiones fuera de la ZMCM y particularmente del Valle de México que aprovecha el gran mercado de esa zona.

d) Disminuir el índice relativo de desocupación y subempleo en la Zona Metropolitana. Canalizar más ahorro e inversiones en actividades directamente productivas,

reduciendo su congelación en actividades especulativas. Fomentar los programas de autogestión, en los que la comunidad participa directamente en la solución de sus problemas y aquellas actividades productivas que respondan a un alto cociente trabajo-capital.

e) Disminuir la disparidad en la distribución de ingresos y de vida, en general, de la población de la ZMCM y particularmente entre la parte del Estado de México y del D.F.. Promover los programas de dotación de tierra y vivienda a los estratos marginales de la población que actualmente no son sujetos de crédito, y, por lo tanto, no entran en los programas de interés social.

f) Establecer una política de reservas territoriales que sirva de instrumento para orientar al poblamiento, dotar de servicios públicos y combatir la especulación de terrenos. Intensificar la política de regularización de tenencia de la tierra.

g) Promover la participación de los distintos actores del poblamiento en la formulación de objetivos, identificación de medios y realización de acciones para la Zona Metropolitana.

h) Mejorar los instrumentos legales de la planeación con una estrategia efectiva y viable de reforma urbana.

i) Aumentar la integración Estado de México-D.F., de tal modo que el funcionamiento metropolitano mejore y se superen problemas existentes que hacen más costoso su desarrollo.

j) Acordar un esquema de desarrollo adaptable para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que responda a las necesidades y objetivos del Gobierno Federal, el Estado de México y el Distrito Federal, dentro de un marco nacional de política de desarrollo. Este esquema debe definir, a lo largo del tiempo, la disposición general de actividades y espacios, las comunicaciones y sus redes conductoras. Utilizar el esquema de desarrollo como guía para las acciones de los distintos organismos públicos y privados que actúan en y sobre la Zona Metropolitana. Integrar las políticas de incentivos y controles del Gobierno Federal de manera que sean congruentes con el esquema de desarrollo adoptado.

k) Disminuir los costos de urbanización, tanto en infraestructura y construcción en general como en tierra, y la movilidad innecesaria causada por la disposición inadecuada de actividades.

l) Mejorar los servicios públicos y el equipamiento urbano de la Zona Metropolitana, estableciendo un mecanismo

justo de asignación de costos, que permita una recuperación de inversiones iniciales y de mantenimiento, acordes con el uso y efectos sobre esos servicios. Reducir el congestionamiento de servicios públicos logrando, en cuanto a la vialidad y transporte, una accesibilidad general "aceptable" en todas las áreas de la Zona Metropolitana.

m) Mejorar las condiciones físicas ambientales. Disminuir la contaminación.

n) Promover una imagen física con una gama adecuada de variación, una estructura clara y una expresión significativa de las actividades urbanas.

2. Recomendaciones. De acuerdo con los objetivos apuntados, se pueden señalar algunos rasgos generales de organización para la Comisión de la ZMCM en cuanto a su personal técnico. Se sugiere que haya una comisión central integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia, el Gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal, bajo la coordinación de los primeros. Las necesidades y propósitos de la población, en general, y los lineamientos de política del Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal, serían transmitidos a la Comisión a través de sus respectivos representantes, en aquellos asuntos que requieran una intervención conjunta. La Secretaría

de la Presidencia se podría constituir en coordinación de las acciones de los organismos federales que intervienen en la ZMCM, tales como S.R.H., la S.O.P. y la C.F.E.. La Comisión de la ZMCM debe estar capacitada y contar con recursos para encargar trabajos y asesorías a distintos organismos públicos o privados, estableciendo una relación directa con ellos, y creando las subcomisiones que juzguen necesarias. La Comisión Central debe integrarse por un número mínimo de técnicos, de alto nivel, con capacidades interdisciplinarias, con énfasis en los problemas más graves, y en las soluciones que establezcan un marco general al desarrollo de la ZMCM.

69. Las funciones de esta comisión serían fundamentalmente de coordinación y asesoría, no directamente ejecutivas.

a) Planes conjuntos. Para los planes conjuntos que involucren a la Federación, el Estado de México y el Distrito Federal, la comisión servirá como foro de información, mecanismo de coordinación, organismo para la elaboración de estudios integrados, proposición de planes, asesorías permanentes y mediante la Secretaría de la Presidencia, control de las acciones federales.

b) Planes interdependientes. Para los planes que realice uno de los participantes en la ZMCM, que tengan efectos

directos sobre los demás, la comisión puede cumplir funciones de foro de información, mecanismo de coordinación y ejecutor de estudios integrados.

c) Planes independientes. La comisión deberá servir como foro de información para estos planes, estudios y programas.

70. Con objeto de cumplir con las funciones señaladas se requiere: integrar a la brevedad posible un equipo de trabajo que cumpla con los requisitos mínimos apuntados para la Comisión Central; contar con recursos económicos adecuados para el inicio de las labores de la Comisión Central y posteriormente, de acuerdo con las estimaciones que realice, para el desarrollo de sus labores y las de las subcomisiones que se formen.

## V. METODOS PARA INTEGRACION DE AREAS METROPOLITANAS EN DIFERENTES PAISES

### 1. Estados Unidos

71. Anexión de tierras adyacentes. Una unidad territorial absorbe un territorio de otro distrito. Se presenta dentro de un mismo Estado; ajustándose los límites municipales.

72. Facultades extraterritoriales. La ciudad ejerce, fuera

de sus límites, actividades para suministrar o prestar ser  
vicios, principalmente de agua y drenaje.

73. Traspaso de función y esfuerzo conjunto. Implica la re  
asignación de la responsabilidad de las funciones urbanas,  
al organismo que en diferente nivel, cuente con los progra  
mas y recursos necesarios para realizar cierto tipo de ac-  
ciones.

74. Acuerdos intergubernamentales. Dos o más entidades re  
alizan en su territorio, la acción que les corresponde de  
acuerdo con un plan común.

75. Consolidación Ciudad-Estado. Se establece un sólo ni-  
vel de gobierno al coincidir la zona metropolitana con el  
área de una unidad territorial superior.

76. Distritos especiales de servicio. Se generan organis-  
mos descentralizados para la atención de ciertos servicios  
públicos.

77. Federación. Se crea un organismo metropolitano que in  
tegra la representación local. Suma nuevos municipios de a  
cuerdo al desarrollo urbano.

78. Consejos metropolitanos privados. Son asociaciones vo  
luntarias, que aun cuando su función no es operativa o re-  
glamentaria, son útiles para alentar la participación popu  
lar.

## 2. Londres

79. A partir de 1963 se suscribe el acta de Gobierno del Gran Londres, de la que puede destacarse:

a) que la unidad de gobierno local serán los "Boroughs" que son los distritos electorales;

b) la autoridad que cubra el área total será el consejo del Gran Londres.

80. Las funciones son las siguientes:

CONSEJO DEL GRAN LONDRES	GOBIERNOS LOCALES
Autoridad de planeación para el Gran Londres en conjunto.	Autoridad de planeación para su unidad.
Vialidad metropolitana	Vías locales
Administración del tráfico general.	Tráfico local y estacionamiento.
Política de vivienda	
Parques regionales y espacios abiertos.	Parques locales
Sistema general de drenaje	Drenajes locales
Control de ríos y control de contaminación.	
Drenes	
Disposición de basura	Recolección de basura
Sistema de transporte.	

81. El Consejo se integra con representantes de los diversos distritos. Se cuenta con comités o consejos que fijan las políticas y evaluaciones de los diferentes programas. Se auxilian con unidades de programación y departamentos que materializan dichos programas. La planeación incluye aspectos de población, empleo, estructura física, transporte y comunicación.

82. El Consejo del Gran Londres realiza un plan de estructura en el que encajan los planes locales, que interpreta políticas nacionales y regionales, establece objetivos, indica áreas de acción, provee guías para el control del desarrollo y finca bases para acciones coordinadas.

83. Los planes de desarrollo locales son elaborados en conjunto, por el Consejo y las unidades de gobierno local. La autoridad local autoriza y ejecuta las solicitudes que le son planteadas, consultando al Consejo del Gran Londres aquellas que deban visualizarse dentro de la estrategia del desarrollo. 10/

84. En América Latina se han intentado acciones en Buenos Aires, Caracas, Porto Alegre y Sao Paulo en Brasil y en Santiago de Chile.

---

10/ Greater London Council. Greater London Services. London 1973/74.

## VI. NOTA FINAL

85. La creación de mecanismos para la administración metropolitana, la asignación de recursos, la solución de problemas políticos y económicos, el desarrollo de planes metropolitanos de gran alcance y la creación de procedimientos democráticos regionales para el trabajo en equipo. Son aspectos indispensables para resolver los problemas metropolitanos. Estos aspectos deben ser atendidos en forma coordinada por todos los niveles de gobierno como colaboradores en una causa común.

86. La nueva modalidad de desarrollo metropolitano y su continua extensión a nuevas zonas y poblaciones constituye una de las principales innovaciones sociales de nuestra época. El creciente interés y preocupación que ha suscitado este cambio, dará lugar a nuevos experimentos y adaptaciones con los procedimientos analizados y a un continuo esfuerzo por fomentar y establecer relaciones gubernamentales y estructuras orgánicas eficaces, que respondan y atiendan a las necesidades de los habitantes de las zonas metropolitanas.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

87. En el área metropolitana el crecimiento de la población continuará hasta alcanzar un mínimo de 26 millones al finalizar el siglo, ocupará un área de 1,798 km<sup>2</sup>, cubriendo las 16 delegaciones del D.F. y 40 municipios del Estado de México. Los problemas se atacan a posteriori, con mayores costos; existe la necesidad de prever. Los problemas metropolitanos no repercutirán sólo en el área metropolitana sino a nivel nacional.

88. Las políticas de desarrollo del área metropolitana deben ser reflejo de las políticas de desarrollo nacional. Para materializar el objetivo de maximizar el bienestar colectivo en un marco de eficiencia y equidad, se requiere hacer explícitas las políticas al respecto, con los instrumentos jurídicos adecuados y los organismos efectivos, a la escala de los problemas. La primera prioridad deben tenerla los planes de desarrollo económico y social.

89. La planeación física debe responder a objetivos de cambio social y crecimiento económico y debe ser la manifestación o explicitación de dichas políticas. Se requiere profundizar el conocimiento del fenómeno y crear conciencia entre técnicos, autoridades y población.

Los aparatos de planeación deben contar con los insumos de las políticas y la posición dentro de la estructura administrativa que les permita incidir en forma efectiva en los programas de inversiones y dar seguimiento a las acciones directas, reguladoras, inductivas y de promoción de la participación que sirvan como retro-alimentación.

90. De las modalidades que se han utilizado en los diferentes países del mundo, para la administración de áreas metropolitanas, se considera que se debe evitar la creación de organismos supraestatales. A través de una reforma administrativa eficiente, se debe clarificar la función de los múltiples organismos que atienden el problema metropolitano, establecer los mecanismos de coordinación necesarios y a través de planes asegurar la continuidad de los programas. Debe fortalecerse a los gobiernos locales; en sus funciones (deben administrar los planes locales) es condición indispensable el que puedan contar con los recursos necesarios, en base a un mecanismo justo para su asignación, integrando un presupuesto regional que forme parte del presupuesto nacional.

91. Se requiere la elaboración de:

- a) plan de desarrollo económico y social;
- b) plan estructural físico del área metropolitana;

/c) planes

c) planes rectores municipales y de delegación;

d) una estructura jurídica armónica, que evite la existencia de normas muy ambiciosas que se transforman en instrumento de segregación, que promueva más que restrinja.

92. Se requiere coordinación:

a) entre los altos niveles de autoridad, para establecer un plan de desarrollo económico-social;

b) entre los organismos de gobierno cuyos programas inciden en el Area Metropolitana, dentro de cada entidad. (Distrito Federal, Estado de México y Federación);

c) entre los organismos de planeación de las entidades y el que designe la Federación (quien generaría información sobre las políticas nacionales, incidiría en los programas de inversiones y coordinaría las acciones de las diferentes dependencias federales). Para la elaboración de un plan estructural general del Area Metropolitana, cada entidad deberá desarrollar lo correspondiente a su unidad territorial con objetivos y metodología común. Esta coordinación debe ser a nivel técnico, en base a las políticas de cada entidad y siendo avalados los acuerdos por las autoridades correspondientes; que como en el caso de la integración vial entre el Distrito Federal y el Estado de México han demostrado su efectividad;

/d) entre

d) entre los organismos de planeación y las autoridades locales de cada entidad, para la elaboración de los planes rectores correspondientes, que encajarán en el plan estructural y que serán administrados por las autoridades locales;

e) entre los organismos sectoriales que están a cargo, de una acción específica, en diferentes unidades territoriales (agua potable, tránsito y transporte).

93. El Plan de Estructura debe establecer el patrón más conveniente para el desarrollo del área metropolitana, en un marco de eficiencia y equidad, minimizando los costos iniciales y de operación, estructurando tanto el crecimiento futuro, como las zonas ya pobladas, definiendo la infraestructura, el uso del suelo, sus secuencias y condiciones. Viendo la unidad metropolitana como un todo, siendo el marco al que se integren los planes locales, que se desarrollará en base a guías y métodos uniformes. Servirá como guía de los distintos organismos públicos y privados. Mediante el aprovechamiento de infraestructura, tenderán a disminuir los costos de urbanización. El Plan debe interpretar políticas nacionales y regionales; definir objetivos, establecer los marcos de referencia para los planes locales, indicar áreas de acción, establecer las guías para el

control del desarrollo de las bases para las acciones coor  
dinadas.

94. Establecer previo análisis, medidas vigorosas de re-  
forma urbana, establecer reservas territoriales y progra-  
mas de lotes y servicios.

95. Para lograr estos objetivos se requiere enfrentar vi-  
gorosamente los obstáculos que se presenten, tanto por in-  
certidumbre o ignorancia, actitudes no participáticas e in  
tereses creados. 11/

---

11/ Carrillo Arronte, Alejandro. La Reforma Administrativa  
en México. Instituto de Administración Pública. México  
1973. p. 3.

## VIII. ANEXOS

1. Cuautitlán-Izcalli

1. El desarticulado y en cierto modo caótico crecimiento demográfico del área metropolitana ha impuesto al Gobierno del Estado de México, en virtud de que colindando con el D.F. recibe el impacto directo de este crecimiento, la difícil tarea de afrontar con recursos limitados los problemas que el asentamiento de núcleos de población trae inherentes. Problemas que crecen a un ritmo considerablemente mayor que el ritmo con el que es posible afrontarlos, toda vez que las soluciones deben ser necesariamente integrales y a cuya ejecución concurren multitud de factores fundamentalmente externos, cuya sincronización resulta extremadamente difícil y laboriosa.

2. El Gobierno del Estado de México ha considerado de interés público el prever el asentamiento de los grupos humanos de todos los sectores socio-económicos que se establezcan en su territorio. Para obtener esto, se considera necesario estimular el desarrollo urbano e industrial en una serie de importantes núcleos de población que se vayan fundando en forma escalonada sobre áreas que ofrezcan un alto potencial económico y características naturales adecuadas

para el asentamiento de la población. La Ciudad Cuautitlán Izcalli es un ejemplo.

3. Después de una rigurosa evaluación de alternativas y de estudios de potencial demográfico fué seleccionada una área que reunía las siguientes características: a) ser una subcuenca independiente de la cuenca hidrológica principal del Valle de México, con capacidad estimada de  $8 \text{ m}^3$  por segundo de agua del subsuelo; b) tener una enorme infraestructura económica (carreteras, ferrocarriles, colectores de aguas negras, líneas de alta tensión etc.), estimada en 2 o 3 mil millones de pesos existentes en la zona; c) contar con la posibilidad de crear no una ciudad sino una urbe independiente con sus propias zonas industriales y comerciales para autoabastecimiento, porque Cuautitlán no obstante estar dentro del gran Valle de México, se separa de la "marcha urbana continua" por la Sierra de Guadalupe y está exento de la contaminación atmosférica generada por aquella; d) tener un potencial económico importante ya que se encontraban instaladas en el área 86 industrias de gran envergadura y cientos de pequeñas industrias y comercios; e) finalmente, por la espléndida belleza del paisaje. La concepción urbanística de la nueva ciudad, denominada Cuautitlán-Izcalli, se ha apoyado en técnicas avanzadas y

recogiendo experiencias múltiples de México y de otras partes del mundo.

4. Para llevar a cabo este proyecto fué necesario expropiar terrenos ejidales y buscar una fórmula general de financiamiento de la nueva ciudad, la que tiene como fundamento la generación de plusvalías motivadas por la urbanización. La cuestión es, entonces, muy simple; que sea el sector público el que aproveche los grandes incrementos en los valores de los terrenos urbanos, para que estos recursos sirvan tanto para el financiamiento de la propia urbanización, como para la realización de obras que faciliten la integración social, y por último, que puedan derivarse hacia sectores de las poblaciones económicamente más débiles.

5. Así Cuautitlán-Izcalli ha sido planeada como una ciudad moderna para cumplir con los siguientes objetivos:

1. Que esta sea una ciudad integral, es decir, con la infraestructura y servicios necesarios que proporcione a sus habitantes los medios para su desarrollo económico y social.

2. Dar cabida, en una ciudad con un crecimiento autónomo, a importantes conjuntos de población, cuyo desplazamiento es provocado por la explosión del área metropolitana.

3. Hacer de Cuautitlán-Izcalli un instrumento de desarrollo económico del país que estimule el establecimiento de fuentes de trabajo que permitan una comunidad relativamente autosuficiente.

4. Evitar mediante soluciones urbanizadas adecuadas y con una permanente actividad de orientación social, que se produzcan en el área fenómenos negativos que genera el crecimiento explosivo de las ciudades.

5. Lograr una adecuada convivencia entre los distintos estratos socio-económicos que la integran.

6. Contribuir, con la participación de centros de enseñanza y de preparación profesional y técnica, al desarrollo cultural y tecnológico de la zona.

7. Proporcionar a los habitantes los servicios que faciliten el proceso de integración a la comunidad y a la sociedad en que viven.

6. Se pretende, asimismo, crear una comunidad consciente de sus responsabilidades sociales y civiles, de las ventajas y problemas del medio físico y social en que habitan y de la nueva participación constructiva en el proceso permanente de su mejoramiento.

7. Para cumplir con lo anterior, se creó el Organo Administrativo Cuautitlán-Izcalli, como Organismo

Descentralizado del Estado de México con la siguiente organización:

Dirección General

Contraloría

5 Sub-Direcciones: de Planeación y Programación Urbanística, de Construcción, Comercial, de Integración y Desarrollo Social y Económico, de Finanzas y Administración, un Comité de Coordinación.

8. La Ciudad de Cuautitlán-Izcalli está planeada a desarrollarse en una superficie que incluyó áreas pertenecientes a los municipios de Cuautitlán, Tultitlán y Tepotzotlán, por lo que se consideró indispensable crear un municipio que integrara estas superficies. Aparece así el municipio 121 del Estado de México el 23 de junio de 1973. Cuautitlán Izcalli, ciudad construída por el hombre y para el hombre, busca lograr una comunidad para el pleno desarrollo de éste integrándolo para que conozca y acepte toda su responsabilidad y al mismo tiempo de todos sus derechos haciéndole comprender que vive de su comunidad y para su comunidad y que los éxitos y fracasos de ésta son su propio desarrollo o estancamiento.

9. En esta materia se encontraron los siguientes problemas:

## 1. Sociales.

a) La existencia de diversidad de clases sociales y culturales, no solamente entre los pobladores ya establecidos en el municipio en relación a los inmigrantes de diferentes áreas de la república, sino también entre estos últimos. Aparecen grupos auto-marginados que se inhiben o no tienen interés en la participación de las actividades que requiere una nueva ciudad.

b) La aparición de una importante población flotante (trabajadores de la construcción), que demandan alimentos, transportación, servicios sanitarios y alojamiento.

c) Carencia de instalaciones inmediatas adecuadas, como centros de convivencia para realizar actividades socio-culturales.

d) Insuficiencia de instalaciones deportivas-recreativas que satisfagan las esperanzas de los inmigrantes que acuden a Cuautitlán-Izcalli, con el deseo de encontrar todos los satisfactores en la cantidad y calidad que exige una ciudad.

e) Insuficiencia de asistencia médica y falta de servicio de emergencia, para atender los requerimientos de salud de todos los niveles económicos que se tienen.

f) La falta de sentimiento de arraigo de los habitantes

a la ciudad.

2. Económicos.

a) Se presenta bruscamente la diferencia económica entre las poblaciones urbanas, las rurales y sub-rurales.

b) Dificultad para conseguir empleo a la población juvenil que corresponde al grupo de inmigrantes que vienen del Distrito Federal o zonas más industrializadas y comercializadas.

c) Desocupación principalmente de los grupos de población dedicados al cultivo de la tierra (improductiva), por carecer de capacitación en otras actividades económicas.

d) Dificultad en tener "a mano" satisfactores de primera necesidad.

e) Aumento en los gastos de traslado, instalación familiar y otros no contemplados en el presupuesto normal de la familia.

3. Integración.

a) Autosuficiencia de unidades educativas y culturales, indispensables para el desarrollo de la comunidad.

b) Necesidad de una mayor explotación de los mantos acuíferos de la zona y conscientización para la mejor utilización del agua para consumo humano e industrial.

c) Eliminación de las grandes cantidades de basura

que genera una ciudad.

d) Necesidad de combatir la contaminación ambiental producida por nuevas industrias y aumento de vehículos de motor.

e) Comunicación rápida y eficiente.

4. Administrativos.

a) El marco físico requerido por la ciudad consideraba terrenos de los municipios de Tultitlán, Tepotzotlán y Cuautitlán.

b) Necesidad de establecer procedimientos y organización idónea en la Administración Pública Municipal, para resolver con técnicas más avanzadas los problemas administrativos.

10. En consecuencia, son tres los campos que deben atenderse para lograr el objetivo propuesto:

1. El de los nuevos pobladores de Cuautitlán-Izcalli.

2. El de los ejidatarios indemnizados y de los habitantes de los poblados que quedaron integrados en el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

3. El de Desarrollo Industrial.

11. Las proyecciones de índices de desarrollo urbano de Cuautitlán-Izcalli son:

Cuadro I

	1980	1975	1972
Area ocupada (ha.)	10 000	6 585	2 200
Habitación	6 500	4 100	1 550
Industrias	2 182	1 840	550
Servicios	1 500	645	80
 Viviendas	 200 000	 79 500	 8 000
 Habitantes	 1 450 000	 475 560	 48 000
 Inversión total (millones de pesos)	 33 000	 14 100	 1 230

12. El Organismo Descentralizado del Estado de México inició sus actividades en enero de 1972 y al finalizar el año de 1973 tenía las siguientes realizaciones:

a) En estructura urbana, referida a drenaje, líneas de distribución de agua potable, vialidades, forestación, pavimentación, etc., el 50% del total del área expropiada (2 000 ha.).

b) En equipamiento urbano, considerando las áreas recreativo-culturales y de servicios, un 30%.

c) En construcción, se habían construido y entregado a sus adquirentes 2 300 casas y se tenían en proceso de

/construcción

construcción 2 000 más incluyendo en esas construcciones las áreas comerciales de servicio a las mismas.

d) En infraestructura social y económica se habían recibido y atendido a 10 000 nuevos habitantes proporcionándoles los servicios educativos a nivel jardín de niños, primaria, secundaria, normal y universidad; establecidos los servicios de comunicación de telégrafos, teléfonos, correos y publicaciones; transportes de tipo urbano y suburbano local y foráneo y se realizan actividades deportivas, sociales y culturales organizadas directamente por la comunidad, supervisados y dirigidos por el organismo y se establecieron actividades de coordinación con las industrias para crear bolsas de trabajo, y promover la capacitación técnica de los empleados y habitantes de la zona para lograr una política integrada de desarrollo industrial.

## 2. Presentación de los problemas principales de la ZMCM <sup>1/</sup>

En el análisis se destaca la magnitud del crecimiento de la ZMCM particularmente de su periferia, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México. Esta dinámica ha sido causa y efecto de fenómenos de índole tanto negativa como positiva. Entre los primeros destacan los siguientes:

### 1. Socio-económicos

a) La concentración de inversiones del sector privado y la canalización de una parte de ellas hacia actividades especulativas propiciando el consumo suntuario, el coloniaje interno y la dependencia externa, limitando el desarrollo potencial de otras regiones del país.

b) Los problemas que resultan de la asimilación del migrante a la vida metropolitana, tanto en lo económico, social y cultural, así como de los que se generan de la formación de extensas zonas de población marginada.

c) Ante la precaria situación socio-económica de grandes grupos de población marginada, empiezan a notarse algunos signos de protesta y descontento.

---

<sup>1/</sup> Por conveniencia práctica se abreviará Zona Metropolitana de la Ciudad de México con la expresión ZMCM.

d) El desequilibrio notable entre los beneficios generados por la propia ZMCM y que usufructan los pequeños grupos de población de altos ingresos, en contraste con las grandes privaciones que sufren las grandes mayorías de la ZMCM en relación a los beneficios a que tienen derecho.

e) El desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo, provocada por una baja capacidad de absorción del sistema productivo y por un creciente volumen de población, principalmente migrante, que ingresa anualmente a la fuerza de trabajo.

f) El bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población, el cual, no obstante ser superior a la media nacional o a la de muchas regiones del país, constituye un serio problema en la ZMCM, dadas las grandes concentraciones de población que viven en tales condiciones.

g) La imposibilidad para una parte importante de la ZMCM de allegarse, por vías institucionales, un lote de terreno, vivienda y servicios adecuados.

h) La dificultad de adquirir tales satisfactores se traduce, por un lado, en presiones hacia los gobiernos de las partes que constituyen la ZMCM y, por otro, a la formación de grandes zonas de población marginada que trata de satisfacer estas necesidades por sí misma, aun al margen de

la ley.

i) Una desmedida alza en el costo de terrenos ha fomentado el acaparamiento de grandes extensiones para especular con los mismos.

j) La creación de fraccionamientos que constituyen una oferta prematura y artificial fomenta, en parte, la especulación con lotes urbanizados y congela a mediano plazo, recursos financieros que podrían emplearse en actividades social y económicamente más productivas.

k) La especulación con la tierra por un lado, ha reducido la disponibilidad de terrenos susceptibles de utilizarse y, por la otra, ha acentuado la concentración del ingreso a través de la formación de grandes capitales.

l) La existencia de un elevado porcentaje de lotes baldíos, particularmente en el centro de la ciudad, se traduce, entre otras cosas, en un desperdicio de la infraestructura existente.

## 2. Aspectos físicos

a) Las dificultades que resultan de adaptar a la estructura física existente de la ZMCM, las nuevas y cambiantes actividades de la población y la movilización de personas, bienes e información conducen a un alto costo urbano.

b) La desorganización en el uso de la tierra y en su

intensidad provocan que la movilización de personas y bienes resulte cada vez más tardada y costosa, tanto económica como socialmente.

c) La escasez de transporte adecuado, particularmente para las grandes masas de población que viven en la periferia de la ZMCM se traduce en una pérdida diaria de cuantiosos recursos económicos y físicos.

d) El elevado costo económico y social que implica la contaminación atmosférica en la ZMCM.

d) Gran parte de la población carece de un aprovisionamiento suficiente y adecuado de agua potable, así como de drenaje.

### 3. Aspectos institucionales

a) Las autoridades del Distrito Federal, del Estado de México y de la Federación han hecho intentos por resolver algunos de los complejos problemas que aquejan a las dos partes de la ZMCM (Distrito Federal y Estado de México), pero lo han realizado en forma independiente y unilateral, sin acuerdo mutuo, por lo que los resultados no han sido del todo satisfactorios.

b) Deficiencias que presenta el cuerpo legal vigente para ordenar el desarrollo urbano, específicamente en lo que se refiere a las leyes de planificación y de fraccionamientos.

c) Deficiencias en la aplicación de tales instrumentos legales, ya sea por omisión o por imprevisión y la carencia de un plan metropolitano que le de contexto a tales instrumentos.

d) Falta de coordinación entre múltiples organismos federales, estatales y municipales que en ocasiones atienden al mismo género de problemas.

e) Falta de una política fiscal coordinada en materia predial y, en general, a la producción.

3. Municipios Metropolitanos al año 2000

Naucalpan	Tecamac
Tlalnepantla	Teotihuacan
Atizapan	San Martin de las Piramides
Nezahualcoyotl	Tezoyuca
Huixquilucan	Atenco
Nicolas Romero	Chiconcuac
Cuautitlan Izcalli	Chiautla
Tultitlan	Papalotla
Tultepec	Tepetlaoxtoc
Coacalco	Texcoco
Ecatepec	Chimalhuacan
Los Reyes	Chicoloapan
Tepotzotlan	Ixtapaluca
Teoloyucan	Chalco
Coyotepec	Cocotitlan
Huehuetoca	Temamatla
Melchor Ocampo	Axapusco
Zumpango	Otumba
Xaltenco	Acolman
Nextlalpan	

## IX. BIBLIOGRAFIA

1. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Instituto de Administración Pública. México.
2. S.I.C. IX Censo Nacional de Población 1970. D.G.E. México 1970.
3. D.D.F. Ley Orgánica 1973.
4. Greater London Council. Greater London Services. London 1973/74.
5. Stern, Claudio y Oliveira, Orlandina. Migración y Marginalismo en la Ciudad de México. El Colegio de México.
6. Unikel, Luis. La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México. Comercio Exterior. Vol. II. N° 6. México 1971.

ANALISIS DE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA  
REGIONALIZACION CON CRITERIO GEOGRAFICO,  
TOMANDO COMO EJEMPLO O CASO DE ESTUDIO A  
LA COMISION DE AGUAS DEL VALLE DE MEXICO

Por: Ing. Abelardo López Suárez

## INDICE

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES . . . . .	382
1. Introducción . . . . .	382
2. Creación de la Comisión Hidrológica de la cu- enca del Valle de México . . . . .	383
3. Situación de la cuenca en 1951 . . . . .	385
4. Estudios realizados en la cuenca . . . . .	389
II. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS TRABAJOS . . . . .	399
1. Evaluación . . . . .	399
2. Recomendación 35.2.2 que propone la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México .	403
III. COMISION DE AGUAS DEL VALLE DE MEXICO . . . . .	403
1. Decreto que crea el organismo técnico adminis- trativo . . . . .	403
IV. CONCLUSIONES . . . . .	407
1. Aspectos administrativos de la primera etapa	408
2. Analisis de la segunda etapa . . . . .	411

Antecedentes

## I. ANTECEDENTES

### 1. Introducción

1. A raíz de las graves inundaciones sufridas por la Capital de la República durante los años 1950 y 1951, por acuerdo del C. Presidente de la República del 13 de junio de 1951, se creó la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, con el objeto de estudiar y proponer soluciones para los diversos problemas de orden hidráulico del mencionado valle.

2. Desde su creación, la Comisión ha realizado diferentes investigaciones y estudios en orden a solucionar, primero, los problemas que se suscitaron en los citados años de 1950 y 1951 y, posteriormente, los relativos al suministro de agua potable para la Ciudad de México y poblaciones del valle, al desague pluvial y sanitario, al uso de las aguas negras y superficiales originarias de la cuenca y a la ecología de la misma.

3. Presenta, en primer lugar, las normas legales que dieron vida a la Comisión, sus características y las atribu-ciones específicas que tiene confiadas.

2. Creación de la Comisión Hidrológica de la  
Cuenca del Valle de México

4. Cuando la Ciudad de México sufría una de las más severas inundaciones de aguas negras y pluviales de los dos últimos siglos, durante los años de 1950 y 1951, el Gobierno Federal decidió crear la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México el 13 de junio de 1951 1/, con el propósito de que este organismo estudiara y recomendara, con sólidas bases técnicas, las soluciones a los problemas de índole hidráulica del citado valle.

5. El Acuerdo Presidencial que creó la Comisión le encomendó llevar a cabo las labores que pueden resumirse como sigue:

a) Determinación de los recursos hidráulicos originarios de la cuenca del Valle de México, considerando también los que pudieran importarse a ella y los que puedan y deban enviarse afuera.

b) Una planeación hidráulica general, tanto para conservar y aprovechar mejor esos recursos, como para controlar las avenidas de las corrientes del valle.

c) Estudio y recomendaciones para buscar la solución

---

1/ En lo sucesivo, por brevedad se denominará Comisión.

del problema de hundimiento del suelo en la parte baja de la cuenca.

d) Conservación de tierras y reforestación, estudio de tolvaderas, etc..

6. Las funciones que se le asignaron a la Comisión no son ejecutivas, sólo estudian los problemas de índole hidráulica de la cuenca y, conforme al citado Acuerdo Presidencial, propone las soluciones técnicas congruentes y coordinadas de los mismos problemas al C. Secretario de Recursos Hidráulicos quien, cuando lo juzga conveniente, las somete a la consideración del C. Presidente de la República.

7. La Comisión queda integrada por los representantes: del C. Secretario de Recursos Hidráulicos (que preside la Comisión), del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados de México e Hidalgo; tiene también un representante mancomunado del Colegio de Ingenieros Civiles de México y la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de México.

8. La Comisión tiene las siguientes oficinas, integradas con personal técnico especializado para llevar a cabo sus labores: de planificación y proyectos de obras, de hidrología, de estudios económicos y reglamentaciones y de

estudios especiales (hidrogeológicos, mecánica de suelos, etc.). Además de este personal, cuenta la Comisión con asesores permanentes y con la colaboración eventual de consultores de ingeniería que realizan determinados trabajos mediante contratos específicos. Es responsable de la coordinación y supervisión de las labores técnicas y administrativas de la Comisión, el representante del C. Secretario de Recursos Hidráulicos. Completan la organización de la Comisión un Secretario de la misma y un Jefe de Servicios Administrativos. Las erogaciones que realiza la Comisión se hacen con cargo a un subsidio que está considerado dentro del presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

### 3. Situación de la cuenca en 1951

9. La cuenca del Valle de México se encuentra comprendida por los paralelos  $20^{\circ}11'09''$  y  $19^{\circ}03'53''$  de latitud norte y los meridianos  $98^{\circ}11'53''$  y  $99^{\circ}30'24''$  de longitud oeste de Greenwich, en una área de 9,600 km<sup>2</sup>, que incluye las cuencas de Apan, Tóchac y Tecocomulco, incorporadas artificialmente. La cuenca está limitada al norte por el parteaguas de las sierras de Texontlalpan y Pachuca, al sur por el parteaguas sobre la sierra de Cuatzin y Chichinautzin, al oriente por el parteaguas de los lomeríos que se

desprenden de la serranía de Pachuca, y al poniente, por el parteaguas de las sierras del Ajusco, las Cruces, Monte Alto, Monte Bajo y Tepetzotlán.

10. Las siguientes entidades federativas ocupan la cuenca del Valle de México: el Distrito Federal, en un 13.75 por ciento del área total citada, y los Estados de México, 50.00, Hidalgo 26.46, Tlaxcala 8.75 y Puebla 1.04 por ciento. Todos los datos anteriores se muestran en el plano anexo.

11. La cuenca está situada en el extremo sur de la Mesa Central y en la zona volcánica que atraviesa la República de oeste a este. La planicie de la cuenca tiene una altitud media de 2.240 msnm y en aquélla aparecen varios lagos someros, siendo el mayor el de Texcoco y el más bajo, siguiéndole en importancia, el de Zumpango. La geología superficial de la planicie comprende formaciones volcánicas aluviales y lacustres pertenecientes al Terciario medio, al Terciario superior y al Cuaternario.

12. Las zonas de la cuenca donde se tiene la máxima infiltración de las aguas pluviales, están cubiertas por materiales provenientes de erupciones volcánicas recientes, situadas al sur de la misma cuenca (Xochimilco, Chalco, Topilejo, Cuernavaca, Cuautla y el Alto Amacuzac) y las que se

encuentran al pie de la falda norte de la Sierra Nevada. Le siguen en importancia para la infiltración, los valles de Ameca y San Juan Teotihuacán.

13. La mayor parte de las corrientes de la cuenca tienen escurrimientos intermitentes, ya que sólo llevan caudales importantes después de fuertes precipitaciones pluviales. Todos los ríos y arroyos tienen la mayor parte de su escurrimiento en verano y se produce en forma de avenidas.

14. Actualmente, la cuenca se encuentra dividida en las siguientes zonas hidrológicas: Xochimilco, Churubusco, Ciudad de México, Cuautitlán, Pachuca, Teotihuacán, Texcoco, Chalco, Apan, Tóchac y Tecocomulco, con un escurrimiento medio anual total de 457,993 millones de metros cúbicos. Para delimitar estas áreas se siguió con bastante aproximación los parteaguas de las zonas y las diversas características hidrológicas, que hacen distintos los tipos del comportamiento hidrográfico. La precipitación pluvial media anual es de 400 a 1,400 mm según la zona y el año considerados.

15. La trascendencia de las labores de la Comisión radica en la gran importancia que en la República Mexicana tiene la cuenca, tanto económica, demográfica como políticamente. Los determinantes económicos indican que el Area Urbana

Continua Ciudad de México, que se localiza en la cuenca, tuvo en el año 1965 <sup>2/</sup> el siguiente desarrollo industrial en miles de pesos:

Area Urbana Continua			
<u>Concepto</u>	<u>Ciudad de México</u>	<u>República</u>	<u>Porcentaje</u>
Personal ocupado	564 116	1 409 894	40.01
Valor prod. bruta	57 463 895	121 560 715	47.27
Capital invertido	42 327 871	95 664 020	44.25
Sueldos y salarios pagados	9 597 462	16 394 722	58.54

Como lo señalan los datos que contiene la tabla anterior, la citada Area es la de mayor desarrollo industrial en la República.

16. El desarrollo demográfico de la cuenca que registran los censos es el siguiente:

<u>CENSO</u>	<u>AÑO</u>	<u>HABITANTES</u>
V	1930	1 625 935
VI	1940	2 225 000
VII	1950	3 633 407
VIII	1960	5 807 732
IX	1970	9 565 600

17. La Ciudad de México, por otra parte, es sede del Gobierno nacional, de los principales centros bancarios, mercantiles, educativos, etc. lo cual le confiere el principal rango político y social en nuestra nación. Esta situación, aparentemente privilegiada, dá lugar a numerosos

problemas que las autoridades respectivas tienen que afrontar. Por lo que se refiere a los grandes problemas de abas-  
tecimiento de aguas negras generadas en la Ciudad de Méxi-  
co y destinadas a diversos usos, corresponde a la Comisión  
su estudio, planeación y la recomendación de sus solucio-  
nes, coordinando sus actividades con los gobiernos de los  
Estados de México, Hidalgo y Tlaxcala y el Distrito Fede-  
ral.

#### 4. Estudios realizados en la cuenca

18. Al iniciar su labor, la Comisión se percató de que, a  
pesar de ser la cuenca la de mayor importancia cultural, so-  
cial, económica y política de la nación, la escasez de in-  
vestigaciones y registros de datos regionales ni siquiera  
le permitía esbozar soluciones a los principales problemas  
de índole hidráulica de la misma cuenca. Por tanto, fué in-  
dispensable, como labor preliminar, analizar y calificar  
los datos básicos relativos, dispersos entre los archivos  
de diversas instituciones, para utilizarlos una vez adapta-  
dos a las necesidades de la Comisión.

19. Por las condiciones de emergencia y características  
económicamente catastróficas que tuvo la mencionada inunda-  
ción en la Ciudad, fué lógico que los primeros estudios y  
recomendaciones de la Comisión se relacionaran con la

solución de este problema. Se propusieron medidas de urgente aplicación, que fueron atendidas inmediatamente por las autoridades del Departamento del Distrito Federal y así se conjuró el peligro de inminente y mayores inundaciones a la Ciudad.

20. Además de estas actividades, emprendidas con premura, la Comisión llevó a cabo tanto los estudios que permitieron solucionar los problemas más urgentes que habían dado lugar a su creación, como el sistematizar la obtención de datos; iniciar las investigaciones para conocer los fenómenos físicos que tienen lugar en la cuenca, valorar su evolución y, finalmente, aplicar este conocimiento a la congruente solución de los problemas inherentes.

21. Aun cuando, en la época en que inició sus labores la Comisión, no se tuvieron estudios completos y detallados, como ya se indicó, fué indispensable que la misma Comisión, con carácter de verdadera emergencia, recomendara los siguientes trabajos que, a su juicio, iniciarían la solución de los problemas hidráulicos de mayor relevancia en la cuenca:

a) Por lo que atañe al suministro de agua potable: sus

pende el bombeo en los pozos privados en cuya zona existe red de distribución de agua potable; ampliar la red de

distribución de agua potable que alimenta el acueducto de Lerma, a fin de suprimir el bombeo de pozos profundos de uso público; combatir enérgicamente fugas y desperdicios de agua en la Ciudad de México; suprimir o controlar el bombeo de agua en los acuíferos; proyectar y construir los sistemas de suministro de agua potable a la Ciudad de México y poblaciones del Valle, aprovechando aguas subterráneas y de manantiales del propio Valle (Chiconautla, Teotihuacán, Chimalhuacan y prolongación sur del acueducto de Xochimilco); estudiar fuentes de abastecimiento externas al Valle de México, seleccionando de inmediato, para su realización, el proyecto técnico económicamente factible; estudiar y proyectar la infiltración de aguas negras, de lluvia y previamente tratadas y suministrar agua potable de la zona de Chiconautla para usos domésticos a la Ciudad de México y poblados aledaños al acueducto Chiconautla-Ciudad de México.

b) Por lo que se refiere al desague pluvial y sanitario; revisar el sistema de control de inundaciones; terminar el túnel nuevo de Tequixquiac; rectificar, reconstruir, reacondicionar y desazolvar los colectores cuyas características y eficiencia se alteraron notablemente por los hundimientos de la Ciudad; construir plantas de bombeo

definitivas para desalojar satisfactoriamente las aguas negras de atarjeas y colectores de alcantarillado de la Ciudad de México; reglamentar los desechos industriales para evitar la contaminación de las aguas negras; reglamentar el Gran Canal del Desague y el río Salado y formular un plan económico para el mejoramiento del Gran Canal del Desague del Valle de México.

c) Con referencia al uso de las aguas negras y superficiales originarias de la cuenca: considerar como un sólo conjunto hidrológico a la cuenca del Valle de México y a la zona de El Mezquital, Hidalgo, para llevar a cabo una planificación general hidráulica coherente. Esta recomendación tiene por objeto relevante correlacionar los recursos hidráulicos de ambas zonas, cuyo objeto es:

1. determinar los máximos caudales de aguas negras y pluviales originarias de la Ciudad de México, para el riego agrícola de terrenos de El Mezquital, Hidalgo, previendo su futuro desarrollo, y

2. destinar para el abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México y a la zona N-Z-T, las aguas superficiales de El Mezquital, Hidalgo, que actualmente se utilizan en riego agrícola, previo canje por aguas negras y pluviales originarias de la misma Ciudad,

aprovechar íntegramente en el Valle de México las aguas negras no comprometidas y las corrientes superficiales del mismo Valle.

d) Por lo que atañe a la ecología de la cuenca: fijar mediante forestación, pastización o inundación, los terrenos que son fuente de tolvaneras.

22. La mayor parte de los trabajos antes indicados, para resolver parcialmente algunos de los problemas hidráulicos de la cuenca, fueron realizados por instrucciones de las autoridades tanto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos como del Departamento del Distrito Federal. La Comisión, desde sus sesiones iniciales, se enfrentó con el serio y principal problema conceptual de formular una serie de criterios básicos de planeación hidráulica, destinados a eludir contradicciones en los planes, fijar metas de índole socio-económica y eliminar futuras incompatibilidades en los objetivos de cada obra. Las normas mencionadas, analizadas y ampliamente discutidas por los miembros de la Comisión, se clasifican como generales y específicas según su aplicación; pero distingue a todas, básicamente, la característica perfectamente definida de equidad y justicia social.

23. Por primera vez, en 1964, las normas aludidas, denominadas "Criterios básicos de planeación hidráulica en la

cuenca del Valle de México", se compilaron y fueron dadas a conocer públicamente en el IV Seminario Nacional de Planificación verificado en Querétaro, Querétaro, habiendo sido aprobadas con elogios. En la publicación número 3 del año de 1966, editada por la Comisión, constan la mayoría de dichas normas, que han servido para conciliar opiniones, en ocasiones disidentes, de los representantes que integran la Comisión, y han permitido llevar a cabo obras de gran importancia regional, tanto por la Secretaría de Recursos Hidráulicos como por el Departamento del Distrito Federal.

24. Para cumplir con el Acuerdo que creó a la Comisión, ésta tuvo necesidad desde de proponer el vocabulario técnico que usa en sus estudios e investigaciones de carácter hidráulico; definir los criterios generales de planeación hidráulica de la cuenca; estructurar los estudios; conocer los determinantes principales de la cuenca; sistematizar el registro de fenómenos físicos de índole hidráulica que se verifican en la misma; analizar su frecuencia e intensidad y apreciar su probable evolución, hasta prever, lógicamente, cuales serían las soluciones más recomendables a los problemas que tiene la cuenca.

25. Los estudios realizados para conocer los determinantes principales de la cuenca se refieren a los temas siguientes:

a) Topográficos: levantamiento topográfico de los ríos, vasos de almacenamiento, vasos reguladores, lagos de Texcoco y de Zumpango;

b) Morfológicos: estudio de la morfología de la cuenca;

c) Cartográficos: compilación de la cartografía de la cuenca y elaboración de su carta a escala 1:100 000;

d) Climatológicos: determinación de las precipitaciones, temperaturas, evaporación, etc.; clasificación de climas;

e) Geológicos: clasificación geológica; elaboración del Mapa Geológico de la cuenca, con la colaboración del Departamento del Distrito Federal;

f) Hidrológicos: cuantificación de los actuales recursos hidráulicos superficiales, disponibles originarios de la cuenca; desperdicios existentes de aguas negras y pluviales; regulación y control de avenidas de los ríos Hondo, Tlalnepantla, San Javier y Desviación Combinada;

g) Hidrogeológicos: cuantificación preliminar de los recursos hidráulicos subterráneos del Valle, de la recarga natural de los acuíferos e infiltración inducida a los mismos; indicación preliminar de la dinámica del agua subterránea en la cuenca; catálogo de explotaciones de agua

subterránea en la cuenca;

h) Mecánica de suelos: observaciones, configuraciones y evoluciones piezométricas en el Valle; registros de hundimiento del suelo en la parte baja de la cuenca; planos de curvas de igual hundimiento del suelo y de la evolución de hundimientos; nivelaciones en la cuenca y en la Ciudad de México;

i) Agrológicos: estudios agrológicos parciales de la cuenca;

j) Geoquímicos: estudio geoquímico de las aguas subterráneas bajo el área ocupada por la Ciudad de México;

k) Económicos: estudio del desarrollo económico de la cuenca y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; estudios de viabilidad económico-ingenieril de los proyectos de riego agrícola, con aguas negras de la Ciudad de México, dentro y fuera de la cuenca; evaluaciones económicas de obras hidráulicas para proteger de inundaciones a la Ciudad de México; estudios de productividad de las zonas que importen agua a la cuenca y determinación de las demandas futuras de agua;

l) Demográficos: determinación de la población histórica en cada localidad existente en la cuenca; previsión de la población futura tanto de la Ciudad de México como

de la cuenca; estudios del crecimiento demográfico de las regiones de donde se importará agua a la Ciudad de México.

26. Se investigaron en buena parte los determinantes de la cuenca, para conocer los problemas de la misma que, por sencillez, se agruparon como en seguida se indica, pero que están íntimamente correlacionados y es imposible tratar de resolverlos aisladamente;

a) El suministro de agua potable para usos municipales y pecuarios;

b) La regulación de avenidas de los ríos, protección contra inundaciones y desague pluvial y sanitario de la cuenca;

c) El riego agrícola dentro de la cuenca y en El Mezquital, Hidalgo;

d) La eliminación paulatina del hundimiento del suelo en la parte baja de la cuenca;

e) La conservación del suelo y el mejoramiento silvícola de la cuenca.

27. La planeación integral, como se sabe, abarca aspectos físicos, económicos, sociales, financieros, políticos, legales, etc.. A la Comisión sólo compete, dentro de la planeación física, estructurar una planeación hidráulica que convenga a la cuenca; por tal motivo elaboró una serie de

planeamientos interrelacionados cuya finalidad fué demostrar su viabilidad técnica, sin olvidar la coherencia que deben tener con las condiciones socio-económicas, políticas y legales que se observan en la propia cuenca. Estos planeamientos se realizaron conforme a una metodología aceptada por la Comisión y según criterios de planeación que estableció, concordantes en su orientación general, con las tendencias observadas y previstas del desarrollo del país.

28. A este conjunto de planeamientos compilados y editados en 1966, se le dió el nombre de "Lineamientos Generales de El Plan Hidráulico para la Cuenca del Valle de México (Alternativa 1960-1990)" y que en forma sucinta y coherente explican las ideas rectoras de planeación hidráulica que, para la cuenca, tuvo la Comisión hasta 1964. En 1970, de acuerdo con un nuevo acopio de datos actualizados y estudios con mayor detalle y nuevas bases socio-políticas, se elaboró la alternativa 1970-2000 del Plan Hidráulico para la Cuenca del Valle de México.

29. Además se han realizado las planeaciones específicas siguientes:

a) Planificación preliminar de la cuenca, considerando la creación de unidades urbano-industriales, para descongestionar demográficamente a la Ciudad de México;

/b) Planificación

- b) Planificación física del Lago de Texcoco y áreas circunvecinas;
- c) Planificación física de la zona de Chalco;
- d) Planificación técnico-económica de la unidad piloto urbano-industrial N-Z-T, en el Estado de México;
- e) Determinación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

## II. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS TRABAJOS

### 1. Evaluación

30. A las labores de la Comisión Hidrológica no es posible asignarles módulos de trabajo realizado, como acontece rutinariamente en las tareas agrícolas en que se indica su avance por el número de nuevas hectáreas cultivadas, o su mejoramiento, considerando porcentajes más altos sobre rendimientos en toneladas por hectárea, etc.. Y no es posible porque la principal labor de la Comisión es elaborar los planeamientos hidráulicos que solucionen mejor los problemas de la misma índole que padece la cuenca, y a muchos de esos planeamientos les son inherentes valores imponderables. Basta considerar los que se refieren a la protección de inundaciones a la cuenca y el de regulación de avenidas

que evitan el peligro de pérdida de vidas humanas que, en épocas pasadas y en forma alarmante, ha sufrido la Ciudad de México.

31. Si únicamente se quisiera atender el aspecto económico de estos planeamientos y se considerara sólo el monto de los beneficios obtenidos, como igual a la suma de los daños directos e indirectos que se evitasen por proteger contra inundaciones catastróficamente económicas a la Ciudad de México, se podría afirmar que, de acuerdo con el factor de sumergencia de la inundación, ese monto sería de un orden de millares de millones de pesos. Como un beneficio intangible, colateral existiría el hecho de evitar el desprestigio que se acarrearía a las autoridades respectivas, por su imprevisión.

32. En términos generales, puede afirmarse que por la atención que tanto las autoridades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como las del Departamento del Distrito Federal, han prestado a las recomendaciones de la Comisión, llevando a cabo obras de vital importancia, la Ciudad de México no se inunda como acontecía antes de 1951; que el suelo de la parte baja de la misma Ciudad no se hunde con la aceleración observada antes del mismo año y que muchos de los problemas del suministro de agua no ostentan las

características de grave escasez con que antes se presentaban.

33. Los innumerables estudios e investigaciones que la Comisión Hidrológica ha realizado, además de mejorar el conocimiento físico que de la cuenca se tenía, han servido con frecuencia para solucionar numerosos problemas de índole hidráulica que continuamente se presentan en su desague pluvial y sanitario. Como caso notorio, puede citarse la construcción de la Etapa Segunda del Interceptor del Poniente, recomendado, anteproyectado, proyectado y supervisado por la Comisión y construido por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con la cooperación económica del Departamento del Distrito Federal. Debe también mencionarse que la Comisión ha sido consultada técnicamente por varias Secretarías de Estado, organismos descentralizados, Departamento del Distrito Federal y Gobiernos de los Estados de México e Hidalgo sobre problemas que han tenido que resolver interrelacionados con aspectos físico-hidráulicos de la cuenca.

34. Algunas de las principales recomendaciones de la Comisión no han sido atendidas por diversas causas, entre las que destacan: la existencia de decisiones políticas estatales, las pugnas de intereses creados o la imposibilidad económica de construir las obras. El tiempo ha demostrado que

las recomendaciones de la Comisión Hidrológica fueron acertadas y previsoras y el no haberlas atendido oportunamente ha engendrado problemas diversos. Como casos concretos es posible citar:

a) el que se refiere a las tierras del ex-vaso de Texcoco, que la Comisión recomendó se destinaran exclusivamente al uso agrícola y que, con olvido de los más rudimentarios criterios de urbanismo moderno, se dedicaron al uso urbano, instalando la llamada Ciudad Nezahualcóyotl, que carece de los principales servicios e instalaciones sanitarias;

b) el que atañe a las obras destinadas a los servicios de agua potable y alcantarillado de la unidad-industrial piloto N-Z-T, que aun no es posible construir y cuya necesidad es cada vez más importante;

c) el relativo a la descentralización industrial de la Ciudad de México, para evitar dañinas concentraciones económicas y demográficas;

d) el que se relaciona con los usos de la tierra en la cuenca que toma en cuenta factores geológicos, topográficos y agrológicos para evitar graves errores de zonificación urbana y rural;

e) el que se refiere a la explotación irracional de

los acuíferos en las zonas urbanas, que induce hundimientos del suelo y problemas concatenados con dicho fenómeno físico.

2. Recomendación 35.2.2 que propone la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México

35. Recomendación 35.2.2:

"que a la actual Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México se le otorguen facultades ejecutivas y la autoridad suficiente y autonomía para que pueda operar con el carácter permanente de servicio público descentralizado."

III. COMISION DE AGUAS DEL VALLE DE MEXICO

1. Decreto que crea el organismo técnico administrativo

36. Decreto por medio del cual se crea un organismo técnico administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se denominará Comisión de Aguas del Valle de México:

"Considerando: Que como resultado de las actividades a cargo de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, y otras entidades que han realizado estudios sobre los problemas de abastecimiento de agua, drenaje y del manejo adecuado de los recursos hidráulicos en la Cuenca del Valle de México, se ha obtenido un mejor conocimiento de éstos y de las causas que motivan el desequilibrio hidrológico existente.

"Que el explosivo crecimiento demográfico y de las

áreas urbanas, así como el desarrollo industrial ha provocado un incremento acelerado en la demanda y consumo de agua, así como de los problemas que actualmente enfrenta el sistema hidrológico de la Cuenca.

"Que es obvia la necesidad de elaborar un plan integral de abastecimiento de agua para esta región que concentra el mayor porcentaje de la actividad económica del país, ejecutando las obras que se requieren para solucionar este problema.

"Que las obras que se ejecuten, servirán para la captación y conducción de agua, de las fuentes con que se cuenta en el Valle y de otras cuencas adyacentes, como las del Río Balsas y del Río Tecolutla.

"Que para realizar este programa con la eficacia, rapidez y oportunidad que requieren los problemas planteados, se considera indispensable crear una Comisión dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la unidad de acción necesaria en lo técnico y en lo administrativo, para obtener la coordinación de esfuerzos y actividades a fin de que las obras y las inversiones produzcan los máximos beneficios, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

"Artículo 1º: Se crea un organismo técnico administrativo, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos que se denominará Comisión de Aguas del Valle de México.

"Artículo 2º: La Comisión tendrá por objeto programar, proyectar, construir, operar y conservar las obras que sean necesarias para el abastecimiento de agua a las poblaciones del Valle de México. Para tales efectos tendrá las siguientes funciones:

I. Realizar los estudios necesarios para programar y proyectar las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la Cuenca del Valle de México y las que sean necesarias para traerlos de otras cuencas, a fin de destinarlos al suministro de agua a las áreas urbanas del Valle de México, específicamente al área metropolitana.

II. Construir las obras correspondientes a los programas y proyectos aprobados.

III. Operar y conservar las obras de captación que construya, en las fuentes de abastecimiento y los acuerdos para la conducción del agua desde esas fuentes hasta los sitios que se fijen de común acuerdo entre la Comisión y las autoridades, según el caso, del

Departamento del Distrito Federal, las estatales o municipales, en todas las poblaciones del Valle de México. Los sistemas de distribución a partir de los sitios antes mencionados, las redes y otras instalaciones en el Distrito Federal y en las demás poblaciones del Valle de México serán proyectadas, construídas, operadas y conservadas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, las estatales o las municipales correspondientes.

IV. La Comisión podrá celebrar los contratos o convenios que se requieran para la consecución de las finalidades que motivan su creación, así como para prestar la asesoría y el apoyo técnico que el Departamento del Distrito Federal, los Estados o los municipios le soliciten.

"Artículo 3º: La Comisión estará integrada por:

a) Un Presidente, que será el Secretario de Recursos Hidráulicos.

b) Un Vocal Ejecutivo y un Vocal Secretario, que serán designados por el C. Presidente de la República y

c) Los órganos que se determinen de acuerdo con el Reglamento Interior.

"Artículo 4º: El Presidente de la Comisión someterá a la consideración y aprobación en su caso, del C. Presidente de la República, su presupuesto y la ejecución de sus programas.

"Artículo 5º: La Secretaría de Recursos Hidráulicos, proporcionará a la Comisión los fondos necesarios para la ejecución de los programas aprobados por el Ejecutivo Federal.

"Artículo 6º: La Comisión designará al personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de su objeto, en los términos de su Reglamento Interior.

"Artículo 7º: El personal de la Comisión quedará sujeto al régimen que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Artículo 8º: El Vocal Ejecutivo, en los términos del Reglamento Interior, rendirá a la Comisión un informe mensual de actividades y movimientos de fondos.

"Artículo 9º: Para la realización de sus fines la Comisión dispondrá de los siguientes recursos:

I. Las aportaciones en efectivo y en bienes que

haga la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

II. Las aportaciones en bienes que llegue a efectuar el Departamento del Distrito Federal en los términos de los contratos o convenios que para el efecto llegaren a celebrarse en relación con las obras que en lo futuro construya la Comisión.

III. Los ingresos que se obtengan por concepto del suministro de agua al Departamento del Distrito Federal y a las otras entidades en el Valle de México, de acuerdo con los contratos o convenios que para el efecto se celebren.

IV. En su caso, las aportaciones de los Gobiernos de los Estados de Hidalgo y de México y

V. Las aportaciones que obtenga por otros conceptos.

"Artículo 10º: Las cuotas del suministro de agua en bloque para cubrir los ingresos a que se refiere la Fracción III del Artículo anterior, deberán integrarse con los costos de amortización, operación, mantenimiento y ampliaciones requeridas y serán establecidas por la Comisión de común acuerdo con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, estatales y municipales según el caso.

"Artículo 11º: Los programas que formule la Comisión se harán del previo conocimiento de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, estatales o municipales, según el caso, a fin de que dichas autoridades opinen y hagan las promociones que estimen convenientes.

"Transitorios:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los quince días de su publicación en el 'Diario Oficial' de la Federación, dejando sin efecto el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México publicado en el 'Diario Oficial de la Federación' de fecha 19 de julio de 1951.

"Segundo. Dentro de los sesenta días siguientes a partir de la vigencia del presente Decreto, la Comisión expedirá su reglamento interior.

"Tercero. La organización, el personal y los estudios de la actual Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, pasarán a formar parte de la Dirección Técnica del nuevo organismo.

"Cuarto. Los convenios que en esta materia haya celebrado la Secretaría de Recursos Hidráulicos y otras

entidades, se podrán modificar en todo lo que se opongan al presente Decreto.

"Quinto. De acuerdo con el Plan de Acción Inmediata previamente elaborado para el período 1972-1980, la Comisión deberá suministrar los caudales necesarios en m<sup>3</sup>/s, para alcanzar a partir de 1973 los totales disponibles que se anotan a continuación, los que podrán sufrir ajustes según las necesidades reales de la población.

"Sexto. La Secretaría de Recursos Hidráulicos podrá otorgar provisionalmente asignaciones futuras para el abastecimiento y conducción de agua a las Entidades Federativas y al Departamento del Distrito Federal.

"Séptimo. La Comisión para la debida integración y realización de sus programas, convendrá con el Departamento del Distrito Federal la asesoría y el apoyo técnico necesarios para la mejor operación y conservación de las actuales fuentes de abastecimiento de agua y de los acueductos que son a cargo del propio Departamento.

"Octavo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto."

#### IV. CONCLUSIONES

37. En base a la investigación realizada, y tomando en consideración los diversos documentos examinados, podemos concluir lo siguiente: El presente estudio lo hemos dividido en dos etapas: la primera fué la regionalización aplicada a través de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, cuyas actividades fueron las de elaborar planes y estudios, para en base a ellos recomendar con sólidas basestécnicas, las soluciones a los problemas de

índole hidráulica del citado Valle. La segunda fué en base a la última recomendación de esta Comisión para transformarla en una Comisión Técnico-Administrativa y además Ejecutiva que realizara todos los planes en cuanto a obras de construcción, conservación, etc. que había planeado previamente; lo cual, como ya se mencionó, sucedió con la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México.

1. Aspectos administrativos de la primera etapa

38. La C.H.C.V.M. contaba con personal administrativo numeroso, así como personal técnico especializado para llevar a cabo sus labores; divididos en los siguientes departamentos:

- a) Planificación y proyectos de obra;
- b) Hidrología;
- c) Estudios económicos y reglamentarios;
- d) Estudios especiales.

39. El responsable de la coordinación y supervisión de las labores técnicas y administrativas era el Vocal Ejecutivo, el cual era auxiliado por un jefe de Servicios Administrativos. Las erogaciones que realizó la Comisión, se hicieron con cargo a un subsidio considerado dentro del presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

40. Se puede considerar que esta Comisión logró sintetizar

las distintas entidades federativas y estatales que concurrían dentro de la cuenca.

41. Durante su evolución, la Comisión pasó por las dos primeras etapas clásicas de la planeación regional, es decir:

a) Fué creada como un organismo ad hoc para hacer frente a los problemas específicos de una región bien determinada.

b) Prosiguió con una evaluación de los diversos problemas que afectaban a las zonas urbanas y diversas subregiones, tales como: inundaciones, erosión, aislamiento, indigenismo, insalubridad, analfabetismo, etc., para lo cual se elaboraron políticas y planes regionales como marco de referencia.

42. Se observó, también, la creación de una estructura administrativa regional que llevó aparejada la solución de problemas complejos y difíciles, de distribución de funciones y creación de organismos y dependencias ad hoc. Se advirtió, además, la conveniencia de crear un organismo técnico administrativo con capacidad para tomar decisiones, así como planear, diseñar y construir las diferentes obras que se requerían.

43. Es importante hacer notar que la creación de la

Comisión es una forma de descentralización para resolver un problema de regionalización geográfica, y que además fué institucionalizada más tarde, al elevarse el Decreto a la categoría de Ley, lo cual permitió la coordinación a nivel geográfico de las actividades e iniciativas ligadas con el territorio y su desarrollo socioeconómico; así como la mejor utilización de los medios puestos a su disposición por el gobierno federal, para lograr los objetivos fijados por los programas, a través de un óptimo nivel administrativo. La Comisión ha logrado coordinar, en forma efectiva, los tres niveles del gobierno, es decir, federal, estatal y municipal.

44. Cabe señalar que la labor de regionalización de la Comisión se facilitó, hasta cierto punto, al no existir modelos previos y estructuras formales que impidieran la correcta reglamentación de la acción administrativa, así como el mejor uso de los medios financieros otorgados por el gobierno federal.

45. Además de estas actividades, la Comisión logró sistematizar la obtención de datos, terminar las investigaciones para conocer los fenómenos físicos que tienen lugar en la cuenca, valorar su evolución y finalmente recomendar la creación de otra Comisión Ejecutiva que pudiera aplicar

estos conocimientos a la solución de los diversos problemas inherentes.

## 2. Análisis de la segunda etapa

46. Con la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México se ha iniciado la implementación de los planos, así como la integración de las diferentes subregiones considerando sus interrelaciones y diferentes impactos. Asimismo, se ha iniciado la realización de las obras en base a erogaciones mediante el presupuesto que le asigna el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como los contratos y convenios que celebre con el Departamento del Distrito Federal, los Estados y municipios que la componen.

47. En esta Comisión Ejecutiva se absorbió al personal administrativo de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, el cual se ha complementado con un equipo interdisciplinario para atacar los diversos aspectos: administrativos, económicos, políticos y socio-culturales de cada subregión, es decir, ha tomado la forma de un organismo técnico-administrativo de carácter ejecutivo. Las características fundamentales de esta Comisión como ejemplo de descentralización son las siguientes:

a) La atribución de cierto nivel de autoridad y

responsabilidad en la toma de decisiones.

b) La descentralización de los poderes de dirección y control.

c) La subordinación al Vocal Ejecutivo de los órganos técnico-administrativos para las decisiones de trascendencia,

d) La participación de las autoridades locales (delegaciones y municipios), respetando su autonomía.

e) La seguridad de cierta autonomía financiera, a través de las erogaciones del Gobierno Federal.

48. Finalmente y considerando que esta Comisión tiene un año y medio de creada, en el análisis de costo-beneficio se nota una recuperación lenta, pero ascendente de las inversiones realizadas; así como los efectos colaterales en la economía regional.

49. Nota Final. Uno de los principales objetivos de esta Comisión será el de abastecer las crecientes demandas de agua potable al Distrito Federal, para lo cual está en proceso de aprobación el proyecto de varios millones de pesos para extraer agua del Río Tecolutla.

50. Por otra parte, en lo que se refiere a los estudios realizados para los terrenos del antiguo Lago de Texcoco, se ha creado otro organismo que será el encargado de realizarlos y que es ajeno a la Comisión.

EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

Por: Lic. Antonio Vélez Torres

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	415
II. EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO . . . . .	419
III. CARACTERISTICAS SOCIO-ECONOMICAS . . . . .	424
IV. EL DISTRITO FEDERAL Y EL RESTO DE LA REPUBLICA	432
V. ¿ MACROCEFALIA O CIUDAD "PREEMINENTE"? . . . .	435
VI. INDICE DE CUADROS . . . . .	441
VII. BIBLIOGRAFIA . . . . .	442

## I. INTRODUCCION

1. La región denominada Area Metropolitana de la Ciudad de México comprende el área que, con fines exclusivamente metodológicos <sup>1/</sup>, se ha clasificado de la siguiente manera:

AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	CIUDAD DE MEXICO	I	VII
		II	VIII
		III	IX
		IV	X
		V	XI
		VI	XII
	DELEGA- CIONES	ATZCAPOTZALCO	MILPA ALTA
		COYOACAN	M. CONTRERAS
		CUAJIMALPA	VILLA OBREGON
		GUSTAVO A. M.	TLAHUAC
		IXTACALCO	TLALPAN
		IXTAPALAPAN	XOCHIMILCO
MUNICIPIOS DEL EDO. DE MEXICO	ATIZAPAN DE Z.	LA PAZ	
	COACALCO	NEZAHUALCOYOTL	
	CUAUTITLAN	NAUCALPAN	
	CHIMALHUACAN	TLALNEPANTLA	
	ECATEPEC	TULTITLAN	
	HUIXQUILUCAN		

2. Esta concepción nos parece sumamente acertada, pues,

<sup>1/</sup> Véase: Zaldo Romero, Ricardo y Galindo Miranda, Amadeo. El Area Metropolitana de la Ciudad de México. IAURIS, I-nédito, Toluca, México 1973.

como dicen Bataillon y Riviere:

"A causa de su rápido crecimiento, pero también de la rigidez de los sistemas administrativos mexicanos, el conglomerado de la Ciudad de México no corresponde ya al límite de la Ciudad de México propiamente, ni incluso al del Distrito Federal, en el cual se encuentra comprendida. Las necesidades estadísticas han obligado así a delimitar la zona metropolitana correspondiente al conglomerado, es decir, el territorio formado por las unidades administrativas que lo contienen. Por supuesto que este territorio debe ser reexaminado a la luz de cada nuevo censo, puesto que el conglomerado no cesa de aumentar su superficie." <sup>2/</sup>

3. La Ciudad de México, capital federal de la República del mismo nombre, fué fundada el 18 de julio de 1327 <sup>3/</sup> - a diferencia de otras grandes ciudades latinoamericanas como Sao Paulo, Rio de Janeiro y Buenos Aires, que están situadas sobre la costa atlántica o en su proximidad, o como Lima, de cara al Océano Pacífico -

"en el corazón del continente, en un bastión de altiplanos". <sup>4/</sup>

Tenochtitlan, capital del imperio azteca, que a la llegada de los españoles - 1521 - se estima que tenía 300 mil

---

<sup>2/</sup> Bataillon, Claude y Riviere D'Arc, Helene. La Ciudad de México. SEP, México 1973. p. 33.

<sup>3/</sup> Orozco y Berra, Manuel. Selección de textos de Historia de la Ciudad de México. SEP, México 1973. p. 13.

<sup>4/</sup> Bataillon, Claude y Riviere D'Arc, Helene. La Ciudad..., op. cit. p. 5.

habitantes <sup>5/</sup>, es la ascendiente directa de un área que en 1975 albergará una población de 10.5 millones <sup>6/</sup>, en 1980 más de 13 millones <sup>7/</sup> y en el año 2000 37 millones de habitantes <sup>8/</sup>, si las condiciones no varían. <sup>9/</sup>

4. La metrópoli históricamente ha sido y en la actualidad es, el centro cultural, político, financiero, económico y social más importante del país. Lugar hacia donde han convergido y todavía convergen la mayor parte de los intereses

<sup>5/</sup> H. Browing, "Urbanization in Mexico". Tesis doctoral inédita, Universidad de California, Berkeley 1962. p. 180; citado de L.B. Simpson, "The Population of Central Mexico in the Sixteenth Century" (Ibero-Americana: 31), Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1948. pp. 30-34. Apud. Unikel, Luis, et al. El perfil de México en 1980. Vol. 2, Siglo XXI. México 1970. p. 227.

<sup>6/</sup> Estimación nuestra, infra Cuadro I.

<sup>7/</sup> Estimación nuestra a una tasa de crecimiento anual del 4.3% hasta 1980, infra Cuadro I.

<sup>8/</sup> Estimación de Zaldo Romero y Galindo Miranda, a una tasa de crecimiento anual del 5.1%, según la tendencia observada hasta 1970.

<sup>9/</sup> Esta hipótesis descansa fundamentalmente en el supuesto de que no se modifiquen las condiciones socio-económicas de las zonas atrasadas del país, que las tasas de natalidad no se alteren considerablemente y que el sector público no atenúe la aglomeración, a través de políticas cada vez más enérgicas de descentralización que propicien el desarrollo de nuevos focos de atracción demográfica en las diferentes regiones del territorio nacional, donde el Estado deberá emprender una acción reguladora. Por otra parte el Area Metropolitana de la Ciudad de México, territorial-

nacionales, lo que ha propiciado una inmigración acelerada hacia ella en los últimos tiempos. Hasta hace, aproximadamente, veinte años, el crecimiento demográfico de la Ciudad de México empezó a rebazar la oferta de servicios públicos y bienes de consumo previstos para una población que, hasta entonces, había crecido a un ritmo aparejado al propio progreso económico de la ciudad.

5. De manera simultanea al crecimiento económico, aumentó la fuerza de atracción demográfica, de tal suerte, que los habitantes de las zonas más atrasadas del país, se vieron deslumbrados por este foco de desarrollo, a extremo tal que el poblamiento rebasó los propios límites de la ciudad, hacia

---

mente hablando, está llegando a sus límites. Zaldo Romero R. y Galindo Miranda, A. El Area..., op. cit. p. s/n, han observado que en determinado estadio histórico del proceso de desarrollo de los países, las "grandes urbes pierden su hegemonía como centros de atracción migratoria, debido, entre otras causas, al surgimiento de nuevos polos de desarrollo que inciden en la desaceleración de la marcha expansiva y en la presión demográfica de esos centros urbanos, cuyas tasas de crecimiento empiezan a descender. Llegada esta etapa, el flujo migratorio es atraído hacia otras latitudes. Semejante proceso inicia ahora su gestación en el A.M.C.M. frente a la política de desconcentración industrial y la creación de otros polos de desarrollo económico como Guadalajara, Monterrey y Torreón, entre otras ciudades importantes del país." Partiendo de esta suposición, los autores citados han considerado tres hipótesis para proyectar la población del A.M.C.M. al año 2000, obteniendo los siguientes resultados: hipótesis alta 26 millones, hipótesis media 22.1 millones e hipótesis baja 20 millones.

el sur y hacia el norte de la misma. Esta situación originó el congestionamiento, en etapas sucesivas de conurbanización, de los municipios del Estado de México adyacentes al Distrito Federal. 10/

## II. EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

6. El ritmo de crecimiento del Area Metropolitana de la Ciudad de México no ha sido uniforme en toda su extensión territorial. Mientras que la población de la Ciudad de México creció en las décadas de 1940-1950, 1950-1960 y 1960-1970, a un ritmo anual de 4.3%, 2.5% y 0.3% respectivamente y en términos absolutos de 1.4 millones en 1940 a 2.9 millones en 1970, el resto del territorio del Distrito Federal creció a una tasa de 5.6%, 5.0% y 3.5% respectivamente. Es de observarse, sin embargo, que han sido los once municipios del Estado de México que forman parte del Area Metropolitana, los que han registrado las tasas de crecimiento anual más altas en estos períodos, alcanzando el 4.6%, el 11.0% y el 16.6%.

7. Dentro del A.M.C.M. destacan cuatro municipios, tanto

---

10/ Supra, p. 415.

por su elevada participación poblacional como por sus tasas de crecimiento; a saber: Nezahualcoyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec de Morelos, los cuales concentraron de una población de 1.5 millones de habitantes en 1970 en los once municipios del Area, el 87.7%. Nezahualcoyotl sobresalió como el municipio más poblado con 580 mil habitantes y con una densidad demográfica de 9,362 personas por km<sup>2</sup>; cifra casi doble a la de la densidad demográfica del Distrito Federal, la cual fué en el mismo año, de 4,856 habitantes por km<sup>2</sup>. Este crecimiento se debió tanto a su cercanía con el Distrito Federal como a sus condiciones físicas propicias para la segregación e inversión no controladas. En los otros tres municipios, las causas predominantes de su expansión demográfica se debieron a su inmediata cercanía con la Ciudad de México, además por el desarrollo creciente de las vías de comunicación y a causa de la gran concentración industrial y el desarrollo conseguido por las actividades comercial y de servicios.

8. De manera global, la población del Area creció de 1.8 millones en 1940 a 8.7 millones de habitantes en 1970; es decir, experimentó un crecimiento en términos relativos del orden de 383%.

9. El movimiento migratorio - por otra parte - ha presentado

características bastante peculiares. En 1960 el 45% de la población del Distrito Federal manifestó haber nacido en el resto del país; en el decenio 1960-1970 recibió un flujo migratorio de 1'174,575 personas, de las cuales el 11.7% eran originarias del Estado de México y el resto de otras entidades federativas del país.

10. En contraposición a lo anterior, el Estado de México absorbió en el Area Metropolitana, durante el mismo período, a una población de 909,523 habitantes, de los cuales aproximadamente 500,000, o sea el 54.4%, procedieron del Distrito Federal.

11. Esta migración ha estado aparejada al asentamiento de numerosas industrias en esta área del Estado de México, y, en consecuencia, su componente ha sido, en buena medida, de obreros calificados, técnicos, empleados y ejecutivos, motivados por el deseo de vivir cerca de sus fuentes de trabajo.

### III. CARACTERISTICAS SOCIO-ECONOMICAS

12. El Area Metropolitana de la Ciudad de México, en la actualidad, ofrece un panorama de concentración industrial verdaderamente impresionante. En 1970 asentaba el 27.81% del número total de establecimientos de la industria de

transformación del país, mismos que ocupan el 42.65% del total de trabajadores dedicados a esta rama industrial, es decir 674,499 personas en términos absolutos, quienes asimismo, percibieron el 50% del total de las remuneraciones pagadas a la industria de transformación. Es claro que el Area Metropolitana constituye el mayor éxito industrial del país; éxito relativo a costa del subdesarrollo regional, pues de la misma manera que

"el subdesarrollo no es debido a la supervivencia de instituciones arcaicas y a la escasez de capital en regiones que permanecen aisladas del flujo de la historia mundial. Sino al contrario, el subdesarrollo fué y todavía es generado por el mismo proceso histórico que generó también el desarrollo económico; el desarrollo del capitalismo": 11/

de esta misma manera, decíamos, se han generado los desequilibrios regionales dentro de un mismo contexto nacional, dando origen al

"desarrollo del subdesarrollo y al subdesarrollo del desarrollo." 12/

13. Es innegable - en este mismo orden de ideas - que técnicamente, en el Area Metropolitana el capital está más racionalmente invertido que en el resto del país, ya que la

---

11/ Frank, Andrew Gunder, et al. Urbanizaçao e Subdesenvolvimento. Trad. al portugués de Duarte Lago Pacheco, Ed. Zahar, Rio de Janeiro 1969. p. 31. La traducción del portugués es nuestra.

12/ Ibid. p. 39.

producción por establecimiento alcanzó en 1970, en promedio, la suma de 2'953,000 pesos, cifra superior a la media nacional que solamente alcanzó 1'770,000 pesos. Lo mismo puede decirse del producto por trabajador, ya que mientras que el promedio en el Area Metropolitana, durante el mismo año, fué de 146,000 pesos, el promedio nacional fué de 134,000 pesos.

14. Las cifras anteriores, por otra parte, contrastan con las remuneraciones por trabajador, que en aquel año promediaban solamente 24,000 en el Area Metropolitana, alcanzando el promedio nacional apenas 20,000 pesos. Hay que señalar, además, que estas remuneraciones incluyen las prestaciones sociales pagadas a los trabajadores. 13/

15. El sector terciario, a su vez, ha experimentado el ritmo de crecimiento más alto del país. La actividad que más destaca dentro de este sector es el comercio, cuyo producto generado, que se incrementa a un ritmo de 23% anual, contrasta con el crecimiento de la mano de obra ocupada que es apenas de 5.9%.

16. Aunque el progreso del sector terciario ha dependido de la concentración industrial y de la demanda efectiva, a partir de 1970 aumentó su participación en el producto

---

13/ Véase: Cuadro IV . Algunos indicadores de la industria de transformación del Area Metropolitana y del país hasta 1970.

bruto interno del Area, en mayor proporción que el sector secundario, ocasionando la terciarización global de la economía, fenómeno que frena el desarrollo productivo y la generación de empleos. Por lo que hace, dentro de este mismo sector, a los servicios, puede fácilmente destacarse a los empleados del Estado, quienes en 1970 representaron el 17% del total de personas dedicadas a las actividades terciarias. Por otra parte, las empleadas domésticas sumaron el 34% del total, en 1960, correspondiendo este número al 40% de la población femenina económicamente activa. Nada parece indicar que esta situación haya cambiado, por lo que la hacemos válida para 1970.

17. Este panorama económico, indudablemente extraordinario en el contexto nacional, ha contado con una demanda de mano de obra de gran elasticidad, propia de las grandes urbes; sin embargo, en 1970 sólo el 31.3% de una población total de 8.6 millones de habitantes, correspondió a la población económicamente activa. Registró, en este mismo año, una desocupación del 2.5%, tasa superior a la del total de la República que fué de .83%, superior a la de Monterrey que fué de 1.03% y superior, también, a la de Guadalajara que fué de .91%. Siendo el ritmo de crecimiento de la desocupación en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, de 1960 a

1970, de 5.0% anual, como puede observarse en el siguiente cuadro:

## CUADRO V

DESEMPLEO VISIBLE EN EL AREA METROPOLITANA DE LA  
CIUDAD DE MEXICO DE 1960 A 1970

AÑO	DESEMPLEO			% DE LA POBL. ECON. ACTIVA		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1960	34,879	8,005	42,934	2.9	1.5	2.5
1970	64,213	44,879	109,091	4.3	6.5	5.0

Fuente: Estimaciones nuestras con base en los Censos de 1960 y 1970. S.I.C.

18. No obstante, se puede afirmar que el desempleo en el Area es mayor, si se consideran los altos niveles existentes de desempleo disfrazado y subempleo. Niveles que tienden a elevarse como consecuencia de la ola migratoria, que ya promedia 100 familias, de seis miembros cada una, diarias.

19. Esta realidad se advierte desde los tugurios, vecindades y azoteas transformadas en viviendas de la Ciudad de México, hasta los cinturones de miseria de la periferia del Area Metropolitana.

"Las características generales y particulares del flujo migratorio podrían sintetizarse de la siguiente manera: Improvisación de la vivienda en circunstancias siempre adversas, invasiones periódicas a terrenos baldios, hacinamiento y promiscuidad familiar, inestabilidad económica, miseria, enfermedad, falta de servicios y rechazo de la sociedad establecida. En su mayoría

son familias prolíficas con altas tasas de fertilidad, natalidad y mortalidad, cuya economía se desarrolla dentro del marco general del desempleo y subempleo, motivado por su escaso o nulo grado de calificación en el trabajo. No obstante los requerimientos de la sociedad industrial y de consumo, esos núcleos proliferan y se acrecientan por la corriente ininterrumpida de la población rural que emigra hacia la metrópoli en busca de nuevas oportunidades." <sup>14/</sup>

20. Como contrapolo, la menor parte de la población formada por las clases alta, media y media baja, disfruta de los avances en los esfuerzos de modernización: morada digna, salubridad y asistencia médica, buena alimentación, bienes de consumo, acceso a la educación superior y a la cultura, ocupación estable, participación política etcétera.

21. Esta realidad, políticamente analizada, conduce a concluir que

"la urbanización alimenta la frustración económica entre la población inmigrante; (que) los inmigrantes experimenten mayores dificultades al ajustarse social y psicológicamente al medio urbano (y que) la urbanización aumenta en los inmigrantes el conocimiento del gobierno y de los políticos, así como la fuerza de oposición radical!" <sup>15/</sup>

---

<sup>14/</sup> Zaldo Romero, R. y Galindo Miranda, H. El Area..., op. cit. p. s/n.

<sup>15/</sup> Cornelius, Wayne A. La urbanización como un agente en la inestabilidad Política Latinoamericana - El caso de México - Apud. Línea, Pensamiento de la Revolución. CEN del PRI, mayo-junio 1973, N° 3, pp. 66-68. Véase del mismo autor: Aprendizaje político entre los inmigrantes pobres. Apud. Línea, Pensamiento de la Revolución. CEN del PRI, enero-febrero 1974, N° 7, y Graciarena, Jorge. Urbanizaçao, estrutura de poder e participaçao política dos setores populares. Apud. Frank, Andrew Gunder, et al. Urbanizaçao..., op. cit. pp. 174 et sqq.

IV. EL DISTRITO FEDERAL Y EL RESTO DE LA REPUBLICA

22. César Chomski en un reciente trabajo <sup>16/</sup>, ha evidenciado a partir de las erogaciones presupuestarias, la preponderancia que ha concedido el Gobierno Mexicano - en lo que se refiere a la prestación de servicios mínimos - a la Capital de la República sobre el resto del país. Así, calculó que en 1940, 1950, 1960 y 1970 los habitantes de la Ciudad de México se "beneficiaron" 3.63, 3.31, 2.05 y 2.78 veces más respectivamente que los habitantes del resto de la República, como puede observarse en el cuadro siguiente:

CUADRO VI

PORCENTAJE RECIBIDO POR EL D.F. DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION. PORCENTAJE DE HABITANTES EN EL D.F.

AÑO	a. Porcentaje del total presupuestal al D.F.	b. Porcentaje de Población que vive en el D.F.	c. Relación (a/b)
1940	32.3	8.9	3.63
1950	38.1	11.8	3.31
1960	28.6	13.9	2.05
1970	39.6	14.2	2.78

Fuente: Chomski P., César. La organización... op. cit. p.15.

<sup>16/</sup> Chomski P., César. La Organización pública y el desarrollo regional. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1974. pp. 13-25.

23. En este mismo orden de ideas, en el período que se comenta, los habitantes del resto del país - la mayoría evidentemente - fueron destinatarios de partidas presupuestarias mucho más reducidas, como se describe a continuación:

CUADRO VII

PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION QUE RECIBIO EL RESTO DEL PAIS. PORCENTAJE DE HABITANTES EN EL RESTO DEL PAIS

AÑO	a. Porcentaje del total presupuestal que recibió el resto del país	b. Porcentaje de Población que vive en el resto del país	c. Relación (a/b)
1940	67.6	91.1	0.74
1950	60.9	88.2	0.69
1960	71.4	86.1	0.82
1970	60.4	85.7	0.70

Fuente: Ibidem.

24. El análisis anterior llevó a Chomski a concluir que

"... el mejoramiento que se ha brindado a la situación del ente primero siempre ha recaído proporcionalmente en detrimento del segundo, lo cual evidentemente es originado por la limitación de las cantidades asignadas a las partidas presupuestadas..." <sup>17/</sup>

25. Un comentario adicional puede hacerse: en términos

---

<sup>17/</sup> Ibid.

relativos la población residente en el D.F. ha aumentado, en tanto que la población residente en el resto del territorio nacional ha disminuído, lo que significa una emigración neta hacia la capital, en el período 1940-1970, de 6%. Puede pensarse, entonces, que la desigual distribución presupuestal federal entre la Ciudad de México y las entidades federativas ha sido, además, si bien no el único, un importante factor de atracción migratoria.

26. Por lo que hace, al volumen de recursos monetarios que le corresponde proporcionalmente a cada uno de los habitantes del D.F. y a cada uno de los habitantes del resto de México, nuestro autor encontró

"... que a cada nuevo mexicano por el sólo hecho de haber nacido en el D.F., en 1940 le correspondía la suma de 80.13 pesos, mientras que a un mexicano nacido en el RM 18/ le eran asignados en el mismo año 22.16 pesos." 19/

En 1970 esa misma relación fué de 509.16 y de 182.69 pesos, respectivamente. Nada parece indicar que en el futuro próximo esta tendencia sufra modificaciones de importancia.

---

18/ Resto de México.

19/ Chomski P., César. La organización..., op. cit. p. 20.

## V. ¿MACROCEFALIA O CIUDAD "PREEMINENTE"?

27. De manera general, puede afirmarse que el desarrollo regional de México es un problema de integración nacional caracterizado por barreras a la difusión del desarrollo dentro del sistema urbano del país; a la difusión del desarrollo entre los centros urbanos y su "hinterland" rural y a la difusión del desarrollo entre las diferentes regiones del país.

28. Es decir, México presenta disparidades económicas, políticas y sociales muy acentuadas, entre diferentes zonas de las ciudades, entre las ciudades - a su vez - y las áreas rurales, y entre las diversas regiones, que contienen en casi todos los casos en mayor o menor grado, elementos de las dos proposiciones anteriores.

29. En este marco de subdesarrollo general y ultrasubdesarrollo regional, para reiterar la afirmación de Bassols, se inscribe la Ciudad de México y su Area Metropolitana como

"seis u ocho veces más importante que la primera ciudad de provincia, casi tres veces más que las tres primeras, y dos veces más que las cinco primeras, sin que crezca su importancia relativa desde 1950..." <sup>20/</sup>

30. En el Area Metropolitana de la Ciudad de México, en

---

<sup>20/</sup> Bataillon y Riviere D"Arc. La ciudad... op. cit. p. 65.

resumen, se concentra el poder nacional y es, en consecuencia, el punto de referencia de las decisiones internacionales que afectan a los Estados Unidos Mexicanos. Esta función está determinada tanto por las necesidades del Estado, como por las necesidades de los grandes consorcios nacionales y transnacionales.

31. La maquinaria gubernamental y el conglomerado político nacional se concentran en la Ciudad de México, haciéndola cumplir su papel de Capital de la República. A lado de este conglomerado político y administrativo se agrupan las actividades de las grandes empresas privadas y de las que coadyuvan a su funcionamiento: las redes bancarias, de seguros, de aviación, periodísticas, de radiodifusión y televisión, de surtimiento de insumos industriales primarios o elaborados, de distribución de bienes de capital - nacionales o importados - tienen su central en la Ciudad de México. Y aunque las universidades de la ciudad sólo reciben un estudiante de cada ocho, en el nivel superior profesional, los profesionales de todas las ramas e intelectuales y artistas más destacados viven en ella. Los centros de cultura y recreación, huelga decirlo, también se concentran en el Area.

32. Los efectos de la concentración y el desequilibrio regional,

"desde el punto de vista externo de la macrocefalia mexicana - afirma Carrillo Arronte - o sea el de sus relaciones socio-económicas con el resto de los habitantes del país, se puede observar con claridad que las consecuencias del centralismo no sólo radican en que el país, vía sus gobiernos, corra con los gastos de congestión y las deseconomías de escala de la Gran Ciudad, mientras los empresarios localizados en ella, más los que vengan en el futuro recojan únicamente los frutos de tal concentración, sino en el hecho mismo de que los recursos en esta forma absorbidos por la macrocefalia podrían tener una productividad social mucho mayor para el país en su conjunto, si se invirtieran en la solución de otros múltiples problemas nacionales cuya prioridad y productividad social es mucho más alta que la lograda en la simple "engorda" del cáncer del centralismo que ya corroe a la economía y el bienestar de la totalidad del país." <sup>21/</sup>

33. Sin embargo, para Luis Unikel <sup>22/</sup>

"La mayoría de los países en desarrollo creen padecer la enfermedad del gigantismo o macrocefalia de su ciudad o ciudades principales. Se piensa que la metrópoli principal del país, en nuestro caso el área urbana de la Ciudad de México, tiene una población excesivamente elevada con respecto a las ciudades que le siguen en tamaño y se considera que este fenómeno es síntoma, y a veces causa, del subdesarrollo en que se encuentra el país. A estas grandes metrópolis - elemento característico de los sistemas de ciudades denominadas "preeminentes" - se les ha llegado a calificar de ciudades parásitas que obstaculizan el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos y regiones restantes del país. En el caso de México, su ciudad capital no se ha salvado de recibir críticas como las previamente mencionadas."

---

<sup>21/</sup> Carrillo Arronte, Ricardo. La estrategia del desarrollo regional de México. Apud. Sandoval, Francisco de P. et al. Memoria del Coloquio Sobre Planificación Regional. Ed. UNAM, México 1972. p. 20

<sup>22/</sup> Unikel, Luis, et al. El perfil... op. cit. pp. 249-250.

## 34. Asimismo, considera inaplazable,

"provocar un cambio en el enfoque tradicional con que se ha tratado a la ciudad. Se estima conveniente abandonar la postura exclusivamente crítica hacia la ciudad y mantener todavía conceptos tales como el que expresaba el poeta Shelley en el siglo pasado: 'El infierno es una ciudad muy parecida a Londres.' Debemos reconocer que la ciudad ha sido, es y será en forma creciente, el origen y el lugar en donde han surgido los mayores avances culturales, tecnológicos, científicos y artísticos y de otra índole; en otras palabras, la ciudad ha sido el centro donde se han desarrollado las civilizaciones y las culturas, especialmente las de Occidente, y hoy día constituye el punto geográfico donde se toman las decisiones más importantes que determinan el crecimiento y desarrollo del mundo."

35. Estas opiniones de Unikel se han visto fortalecidas por la tesis de W. Alonso <sup>23/</sup> absolutamente en contra del uso

"... del alto índice de primacía como indicador del subdesarrollo, demostrando, con evidencia empírica que la primacía es escasa en países de muy bajo nivel de desarrollo, aumenta durante la etapa de despegue económico y luego comienza a decrecer. La polarización de actividades en un sólo centro parece ser, en muchos casos, en centros que en un momento dado tienen las condiciones para sostenerlo. En muchos casos, éstos son una gran ciudad que a escala nacional tienen poblaciones desproporcionadamente altas respecto a las demás, pero que a escala internacional resultan ser, a veces, incluso pequeñas" ..

Además,

"... en muchos países la gran ciudad es el factor más dinámico del desarrollo. Esto lleva a la conclusión de que, en muchos casos, un alto índice de primacía puede estar indicando mayores rendimientos de las inversiones"

24/

---

23/ W. Alonso. "Urban and Regional Imbalances in Economic Development". Ekistiks, Vol. 27, N° 27, 162, mayo 1969, pp.351-355. Apud. ibid.

24/ Ibid.

36. Aunque a la fecha no contemos con elementos de juicio para determinar con toda claridad si el país padece de macrocefalia o si, sólomente, el Area Metropolitana de la Ciudad de México es ciudad preeminentemente dentro del sistema de ciudades del país, creemos perfectamente justificados los esfuerzos de descentralización y desconcentración emprendidos por el Gobierno Mexicano; los cuales no están dirigidos, como a veces se piensa, a desplazar la población y la actividad económica del Area Metropolitana de la Ciudad de México, cosa desde cualquier punto de vista absurda, sino más bien a equilibrar el desarrollo regional, mediante la dirección de los esfuerzos públicos y privados a otras regiones del territorio nacional. Es decir, que al mismo tiempo que se pretende aumentar, ya no la concentración y el hacinamiento, sino la productividad y la eficiencia de la actividad económica y la oferta de bienes y servicios urbanos de todo tipo en el Area, se procura decrementar su importancia relativa con el resto del país, a través del incremento de la importancia relativa de esa parte mayoritaria de la nación. Estrategia que implica arraigar en su lugar de origen no sólo a los campesinos y profesionales, intelectuales y políticos que en una especie de "brain-drain" interno emigran a la Gran Ciudad, sino también a los capitales y a las materias

primas, para ser elaboradas donde se producen.

37. Alcanzar el objetivo anterior es una tarea colosal que ya se ha emprendido. Por lo demás, la conseja popular de que fuera de México todo es como Cuautitlán, aunque evidentemente inexacta, resume el fenómeno de concentración que hemos venido describiendo.

## VI. INDICE DE CUADROS

- Cuadro I Area Metropolitana de la Ciudad de México. Pirámide de Edades por sexo de la población y proyección hasta 1980.
- Cuadro II Densidad Demográfica del Area Metropolitana de la Ciudad de México. 1970-1975-1980.
- Cuadro III Principales Características de la Industria de Transformación del Area Metropolitana y del País hasta 1970.
- Cuadro IV Algunos Indicadores de la Industria de Transformación del Area Metropolitana y del País hasta 1970.
- Cuadro V Desempleo Visible en el Area Metropolitana de la Ciudad de México de 1960 a 1970.
- Cuadro VI Porcentaje Recibido por el D.F. del Presupuesto de la Federación. Porcentaje de Habitantes en el D.F.
- Cuadro VII Porcentaje del total del Presupuesto de la Federación que recibió el Resto del País. Porcentaje de Habitantes en el Resto del País.

## VII. BIBLIOGRAFIA

1. Bataillon, Claude y Riviere D'Arc, Helene. La Ciudad de México. S.E.P., México 1973. 181 p.
2. Chomski P., César. La Organización Pública y el Desarrollo Regional. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México 1974, XI + 441 p.
3. Frank, Andrew Gunder, et al. Urbanizaçao e Subdesenvolvimento. Trad. Duarte Lago Pacheco. Ed. Zahar. Rio de Janeiro 1969. 199 p.
4. Orozco y Berra, Manuel. Selección de Textos de Historia de la Ciudad de México. S.E.P., México 1973. 188 p.
5. Sandoval, Francisco de P. et al. Memoria del Coloquio Sobre Planificación Regional. Ed. U.N.A.M., México 1972.
6. S.I.C. IX Censo de Población y Vivienda 1970. D.G.E.
7. S.I.C. IX Censo General de Población 1970. D.G.E.
8. S.I.C. IX Censo Industrial 1970. D.G.E.
9. Uniquel, Luis et al. El Perfil de México en 1980. Vol. 2 Ed. Siglo XXI, México 1970. 303 p.
10. Zaldo Romero, Ricardo y Galindo Miranda, Amadeo. El Area Metropolitana de la Ciudad de México. Instituto AURIS, inédito. Toluca, México 1973. 275 p.