



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE  
TEXCOCO, PERIODO 2003 - 2012”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A  
ALMA EMILIA RAMÍREZ LÓPEZ**

**DIRECTOR  
D. EN U. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ**

**REVISORES  
DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ  
DR. EN C. ALEJANDRO A. P. AGUILAR MIRANDA**

**TEXCOCO, MÉXICO, JULIO DE 2015.**

Texcoco, México a 23 de Junio de 2015.

M. EN ED. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADÉMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.  
PRESENTE:

AT'N LIC. EN I.A. CINTHYA TERESITA  
ISLAS RODRÍGUEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "La Planeación del Desarrollo Urbano en el Municipio de Texcoco periodo 2003-2012" que para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante Alma Emilia Ramírez López, con número de cuenta 1028563 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



Melesio Rivero Hernández  
Dr. en U.

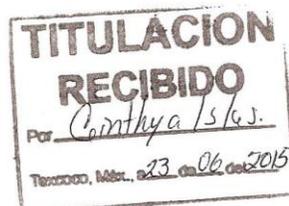


Alejandro A. P. Aguilar Miranda  
Dr. en C.



Enrique Moreno Sánchez  
Dr. en U.

c.c.p. Pasante Alma Emilia Ramírez López.  
c.c.p. Dr. en U. Enrique Moreno Sánchez.  
c.c.p. Lic. en I.A. Cinthya Teresita Islas Rodríguez



## **AGRADECIMIENTOS**

A la casa de estudios que me permitió crecer profesionalmente y se convirtió en mi Alma Máter, la cual no sólo me enseñó el valor de aprender cada día enseñanzas y experiencias nuevas, sino que me preparo para forjarme como persona profesional en la vida cotidiana.

A la Universidad Autónoma del Estado de México que, por medio de la Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados que permitió financiar este proyecto de investigación.

A cada uno de los profesores que siguieron esta tesis:

Dr. Enrique Moreno Sánchez, que me invitó a formar parte del proyecto de investigación y me ha apoyado en el trayecto.

Dr. Melesio Rivero Hernández, no hay palabras exactas para expresar mi gratitud por todo lo que ha hecho por mí. Ahora puedo entender con claridad, muchas cosas que trató de explicarme dentro y fuera de clase.

Dr. Alejandro Aguilar Miranda, que desde que nos impartió clase mostró el bagaje intelectual que tiene e hizo interesarme en incluirlo dentro de este trabajo.

Al diferente personal del ayuntamiento, que sin su ayuda y falta de capacidad profesional demostraron que la Administración Pública Municipal de Texcoco, aún tiene muchos problemas que resolver, empezando por el personal administrativo.

Y por último al Centro Universitario UAEM Texcoco, por todas las oportunidades brindadas y por ser un sitio para inspirar a luchar por algo mejor.

## **DEDICATORIA**

A:

*Helena, que sin algún indicio en mi vida apareciste y te has convertido en mi más grande anhelo y preciado tesoro. A ti muñequita linda, espero que algún día esto te sirva de inspiración porque te has convertido en mi orgullo y razón de ser.*

*Papá, o mejor dicho “manto”, que me has enseñado diferentes cosas y nunca me cansaré de aprenderlas de ti, que con y sin errores, virtudes y defectos eres una de las personas que más amo en la vida. Porque tu legado no se encuentra en lo físico, más bien, el legado que más anhelo es todo lo que sabes. Tu ejemplo me ha forjado como persona y como mujer, porque me motivas a tener más ambiciones en la vida, no sólo profesional, sino personal. A ti que me has enseñado todo lo que puedo lograr con constancia y determinación. Espero que esto sea una de las cosas por lo que estés orgulloso de mí.*

*Mamá, momy, tu infinito amor y paciencia que me has dado no tienen precio, ni objeto alguno con lo que yo pueda ofrecerte mi agradecimiento. Sin embargo te agradezco todo lo que has dado por mí y porque me has enseñado a ser una mujer independiente y capaz. Te amo con el alma, tú y mi papá son mi más grande pilar y aunque pase el tiempo, yo siempre los voy a necesitar...*

*Mis hermanas, Silvia y Abigail, que me han ayudado y molestado, no importa que pase, yo siempre estaré con ustedes.*

A todos aquellos que osaron en cuestionar la culminación de lo que hoy es un hecho, en realidad me sirvieron de motivación.

*Y a todos los que con su cariño y aprecio se preocuparon por mí, aunque no los mencione...*

**GRACIAS.**

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 1  |
| CAPÍTULO I ENFOQUES TEÓRICOS.....   | 5  |
| 1.1 Teoría de las organizaciones.....   | 5  |
| 1.2 Planeación .....  | 12 |
| 1.2.1 Planeación del desarrollo.....  | 17 |
| 1.2.2 Planeación estratégica.....   | 20 |
| 1.2.2 Planeación urbana.....  | 26 |
| 1.3 Organización y desarrollo urbano.....   | 31 |
| CAPÍTULO 2 EVOLUCIÓN Y SEMBLANZA DE LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO.....                          | 35 |
| 2.1 Planes y programas urbanísticos .....   | 35 |
| 2.1.1 Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio (PNDUOT)<br>.....  | 39 |
| 2.1.2 Plan estatal de desarrollo urbano (PEDU).....   | 43 |
| 2.1.3 Programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México<br>(POZMVM) ..... | 45 |
| 2.2 Legislación urbana .....  | 47 |
| 2.2.1 Constitución general .....  | 49 |
| 2.2.2 Ley general de asentamientos humanos.....   | 50 |
| 2.2.3 Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA) .....       | 54 |
| 2.2.4 Libro quinto del código administrativo .....  | 57 |
| 2.4 URBANIZACIÓN EN MÉXICO. ....  | 61 |
| 2.4.1 Urbanización en el México antiguo .....   | 63 |
| 2.4.2 Urbanización colonial.....  | 65 |
| 2.4.3 La influencia del urbanismo francés sobre el Porfiriato .....                         | 65 |
| 2.4.4 Urbanización del siglo xx .....   | 68 |

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO 3 CAMBIOS TERRITORIALES Y GESTIÓN URBANA EN TEXCOCO 2003-2012 ..... | 71  |
| 3.1 Desarrollo urbano de Texcoco.....  | 71  |
| 3.1.2 Organización administrativa .....                                      | 76  |
| 3.1.3 Administración del desarrollo urbano .....                             | 78  |
| 3.2 Planeamiento del desarrollo urbano en texcoco .....                      | 80  |
| 3.2.1. Plan municipal de desarrollo urbano .....                             | 82  |
| 3.2.2 Programas urbanos .....  | 84  |
| 3.2.3 Gestión urbana .....   | 85  |
| 3.3 Resultados del desarrollo urbano de Texcoco.....                         | 85  |
| 3.3.1 Cambios territoriales .....  | 86  |
| 3.3.1.1 Periodo 2003-2006.....   | 87  |
| 3.3.1.2 Periodo 2006-2009.....   | 89  |
| 3.3.1.3 Periodo 2009-2012.....   | 94  |
| 3.3.2 Las formas de gestión.....   | 95  |
| 3.3.2.1 Periodo 2003-2006.....   | 96  |
| 3.3.2.2 Periodo 2006-2009.....   | 101 |
| 3.3.2.3 Periodo 2009-2012.....   | 105 |
| CONCLUSIONES .....   | 112 |
| REFERENCIAS .....  | 114 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 . Los subsistemas organizativos ..... | 10 |
|--|----|

## ÍNDICE DE CUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Cuadro 1. Proceso de planeación.....   | 15  |
| Cuadro 2. Tipos de planeación .....  | 16  |
| Cuadro 3. Proceso de planeación.....   | 24  |
| Cuadro 4. Programa de Ordenación del Territorio.....                             | 40  |
| Cuadro 5. El Programa Red Ciudad y Red ZMs 2025 .....                            | 41  |
| Cuadro 6. Programa Suelo-Reserva Territorial .....                               | 42  |
| Cuadro 7. Instrumentos Jurídicos .....   | 48  |
| Cuadro 8. Artículos de la Constitución Política.....                             | 49  |
| Cuadro 9. Contenido del artículo 3° de la LGEEPA.....                            | 55  |
| Cuadro 10. Libro Quinto .....  | 59  |
| Cuadro 11. Localidades ubicadas por región .....                                 | 75  |
| Cuadro 12. Capítulo Tercero de la LOAPEM.....                                    | 79  |
| Cuadro 13. Población total de localidades del Municipio de Texcoco AÑO 2000..... | 88  |
| Cuadro 14. Población total de localidades del Municipio de Texcoco (2005) .....  | 90  |
| Cuadro 15. Población total de localidades del Municipio de Texcoco (2010) .....  | 94  |
| Cuadro 16. Resultados de Logros y Avances en Materia de Desarrollo Urbano.....   | 109 |

## ÍNDICE DE IMÁGENES

|   |    |
|---|----|
| Imagen 1. Ubicación de Texcoco en el Estado de México .....       | 73 |
| Imagen 2. Ubicación de Texcoco en el Estado de México .....       | 76 |
| Imagen 3. Viviendas de Texcoco registradas en el 2010 y 2012..... | 95 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Resultados Electorales Texcoco 2003 ..... | 97  |
| Tabla 2. Resultados Electorales Texcoco 2006 ..... | 101 |
| Tabla 3. Resultados Electorales Texcoco 2009 ..... | 105 |

## INTRODUCCIÓN

La siguiente investigación aborda uno de los problemas que enfrenta el municipio en materia de urbanización, en este tema se delimita y se toma el caso del municipio de Texcoco. La planeación es un instrumento que lleva un proceso o una serie de actividades estratégicas que se diseñan, a corto, mediano y largo plazo. Se basan en ordenamientos jurídicos en los tres órdenes de gobierno para llevarse a cabo dentro de las Instituciones y que pensadas en el bienestar social.

En la planeación del desarrollo urbano de Texcoco, si bien cuenta con instrumentos para la urbanización del mismo, la aplicación de estos no siempre se lleva a cabo de manera ideal o planeada, lo cual refleja inconsistencia en el proceso para resolver las dificultades que presenta la urbe, ya que los procesos por los cuales se llevan a cabo resultan ser ineficientes y en algunos casos se confieren con carácter político.

Desde esta perspectiva, la pregunta de investigación que surge es la siguiente: ¿Cuáles fueron los resultados espaciales y políticos de la planeación y gestión urbana en el municipio de Texcoco en el periodo 2003-2012?

A partir de esto, se establecen los siguientes objetivos, comenzando por el general:

Analizar los resultados espaciales y políticos de la planeación y gestión urbana en el municipio de Texcoco del periodo 2003-2012, para establecer los cambios territoriales y las continuidades en los procedimientos políticos de la administración municipal.

Particular:

- Identificar los criterios técnicos, administrativos, normativos y políticos que regularon el desarrollo urbano en el municipio de Texcoco periodo 2003-2012, para conocer los principios, límites y alcances que tiene el municipio en la materia.
- Comparar las estrategias de estructura urbana y usos del suelo del plan municipal de desarrollo urbano de Texcoco con los cambios territoriales ocurridos

en el periodo 2003-2012, para determinar el cumplimiento de las políticas y líneas de acción territoriales establecidas.

- Distinguir los procedimientos políticos característicos de cada gobierno municipal de Texcoco en la gestión urbana durante el periodo 2003-2012, para mostrar las particularidades de estilos y formas en que fue llevada a cabo.

Si bien la hipótesis se determina como una respuesta tentativa a la pregunta de investigación, en este caso se establece lo siguiente: Los resultados espaciales y políticos de la planeación y gestión urbana en el municipio de Texcoco de periodo 2003-2012 se caracterizaron por el incumplimiento de la normatividad del desarrollo urbano, el descontrol en el uso del suelo y cambios territoriales contrarios a los contemplados en las estrategias; asimismo, los estilos y formas de la gestión fueron manejados con criterios políticos alejados de la normatividad.

Partiendo de las bases metodológicas que se tomaron como guía, cabe mencionar que se tomaron en cuenta tres tipologías: el método analítico, que consiste en: dividir un todo abstracto o concreto en sus elementos integrantes, para investigar su naturaleza y efecto (Fernández, J., s/a), método deductivo: *“llamado también silogístico, consiste en derivar de una premisa, ley o axioma general, una conclusión, situación o aspecto particular, por lo que se dice el método deductivo va de lo universal o general a lo particular o individual”* (Fernández, J., s/a: 20).

Por último, el método comparativo: *“es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis... en sentido estricto trata de investigar las relaciones causales e intenta aislar factores que puedan considerarse como causa (variables independientes) de un efecto (variables dependientes), en lo que se conoce como causalidad y que constituye para las ciencias sociales el sustituto del experimento”* (Nohlen en: Luna, 2010: 35).

Cada uno de los métodos se aplicó a cada capítulo esgrimido de la tesis, por lo cual se divide en tres capítulos.

En primera instancia y aludiendo a la metodología mencionada, el primer capítulo aborda los temas referenciales y pertinentes, estos son: la teoría organizacional, los tipos de planeación y la organización en el desarrollo urbano. En este sentido se puede esbozar que la organización ha sufrido cambios, que si bien tuvo su raíz en el ámbito privado, ha servido como referencia para las organizaciones públicas e instituciones, así como también diversas escuelas teóricas y que en la actualidad se siguen citando. Por su parte la planeación, debido a sus diversos usos y alcances, se ha clasificado a manera de que pueda aplicarse adecuadamente a la situación y contexto. Por último, concluyendo esta primera parte, se retoma la parte organizacional aplicada en el desarrollo urbano.

El segundo capítulo apunta a la existencia de diversos mecanismos e instrumentos de los cuales indican los procesos a seguir y así, efectuar dentro de la normatividad el proceso de urbanización; delimitando el área geográfica de correspondencia, partimos de los instrumentos y leyes federales, pasando por la competencia estatal y así llegar al ámbito municipal. Los planes y programas que existen en materia de desarrollo urbano, están pensados en lograr el desarrollo a nivel nacional por medio de la delegación de competencias a través de los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte el tercer capítulo, se encarga de mencionar las actividades administrativas y legales, por las cuales ha sido facultado para actuar en materia de urbanización el municipio. Si bien desde el 2003 se implementa en Texcoco su Plan de Desarrollo Urbano, hasta la fecha no ha sufrido modificación alguna que contribuya al mejoramiento de planeación para el municipio. Asimismo, también se determinan los cambios que ha sufrido, poblacionalmente hablando y geográficamente, refiriéndonos a los cambios de uso de suelo.

De esta forma, también se hace mención de cuáles fueron las formas de gestión para llevar a cabo tal desarrollo; para ello se compararon los tres periodos

de gobierno que estuvieron sujetos al estudio, desde el 2003 al 2012, así como también los estilos que lo caracterizaron –es decir, que partidos políticos estuvieron a cargo de la administración-.

Por lo tanto, no sólo se concluye que los procesos administrativos por los cuales se han manejado en las administraciones de Texcoco, se han visto politizadas, sino que también a partir de este estudio, se exhiben otro tipo de problemáticas en la administración pública municipal. Culminando el proceso de investigación, también se puede hacer mención de que se cumple con la hipótesis planteada, por lo cual se efectúa de similar forma el cumplimiento de los objetivos.

# CAPÍTULO I ENFOQUES TEÓRICOS

En este capítulo se abordan temas como la teoría organizacional, pasando por el proceso de planeación y culminando con la organización y desarrollo urbano; se constituirán las distintas concepciones que se han realizado en torno a estos tópicos, por lo que la importancia de retomarlos sirve de marco referencial para el desarrollo posterior del trabajo.

Es prescindible determinar que el objetivo primordial, es el de señalar las múltiples teorías que se han proyectado a lo largo del tiempo, resultados de los contextos a los que han obedecido. Todo ello con el fin de establecer las bases teóricas a las cuales nos referiremos a lo largo de los distintos capítulos. No obstante también resulta de importancia mencionar que, si bien, existen teorías clásicas, existen otras tantas que se han refutado o modificado, y otras tantas que han surgido a partir de estas mismas. Puesto que el contexto resulta ser cambiante, es necesario establecer nuevas paradigmas que respondan no solo a la actualidad, sino que prevean un escenario futuro de manera lógica.

## 1.1 Teoría de las organizaciones

*“La teoría organizacional comienza a existir como un amplio espectro en el que a raíz de sus fuentes sociológicas incorporó temas gigantescos tales como el orden, el progreso, el Estado, el derecho, la dominación, la religión y las organizaciones”* (Arellano; et al, 2007:24). La teoría organizacional se encuentra desmembrada por una serie de definiciones, escuelas y líneas de acentuación que han ido evolucionando con el pasar del tiempo y del contexto en el que se encuentren, así como variadas visiones entre autores y escuelas, resultado precedente del estudio de las organizaciones.

Durante el periodo de 1700 y 1785, la revolución industrial inglesa marcó una etapa clave, en la que se pasaba de una sociedad agraria-rural a una comercial industrial y que tuvo como base el cambio dentro de la organización de la producción (Historia del pensamiento administrativo, s/a). No obstante, durante la transición de la sociedad rural a la industrial, resultaron tres etapas de las

cuales se destaca el proceso doméstico, del trabajo al domicilio y el proceso fabril. En la primera etapa se encuentra organizada la industria en la base familiar, puesto que al estudiar la organización como medio de producción dentro de la industria manufacturera, “*se desarrolla la especialización hasta el punto de que un individuo en vez de satisfacer sus propias necesidades, produce uno o más tipos de bienes para la venta o el trueque*” (Historia del pensamiento administrativo, s/a,:25). Asimismo cabe destacar que el trabajo de la familia contribuyó al incremento de la mano de obra, sin la necesidad de recurrir a alguien más que no fuera de la familia para la ejecución del trabajo, permitiendo ampliar sus opciones de productos. De esta forma, esta etapa perduró por mucho tiempo gracias a la falta de inversión así como al agrupamiento de los compradores, por lo que no se pudo generar capital suficiente para la inversión de nuevas técnicas en lo administrativo.

Siendo así, los empresarios tomaron un rol importante dentro de las pequeñas producciones familiares debido a que estos recorrían dichos lugares para contratar al trabajador, previéndole de materia prima es decir, “*al llegar a la práctica de proveer al trabajador con la materia prima y pagarle el monto contratado por el producto final a una tasa por pieza*” (Historia del pensamiento administrativo, s/a,:25), dando paso al proceso del trabajo a domicilio. Esta transición se caracterizó por el papel del empresario, la materia prima y el trabajador independiente, pues este último cambia su rol o su condición ya que al no ser su propio jefe, se encuentra sujeto a la disposición del patrón convirtiéndolo así en empleado.

Sin embargo, cuando la producción fuese al mayoreo representaba dificultades para el empresario, pues el capital invertido no era suficiente para mantener a los obreros, por lo que resultó indispensable cambiar de estrategia e implementar el uso de la maquinaria. Asimismo el capacitar a unas cuantas personas para el manejo de la misma, reduciría el número de trabajadores y por lo tanto aumentaría la producción en serie. Además de generar un cambio en el rol del trabajador, significó que el trabajo en domicilio ya no podría ser ejecutado, ya

que la maquinaria era grande o simplemente ya no era viable tenerla en el domicilio de este, así que el trabajador una vez más tendría que adecuarse al cambio e ir a la fábrica. *“Con el crecimiento de la manufacturera bajo un techo, vino una concentración de hombres y materiales y máquinas, creando problemas de control y coordinación, que enfocaron la atención sobre las funciones y prácticas del administrador”* (Historia del pensamiento administrativo, s/a,:26).

Mencionado lo anterior como una transición de la organización administrativa en los trabajadores y jefes, resulta visible distinguir los distintos procesos a los cuales se han sujetado y que de igual forma surgieron. También se requería establecer un método en el cual se midieran los estándares para el trabajo colectivo. Dichos métodos consistían en utilizar distintas técnicas como, incentivar a los subordinados -como medio de motivación- para que cumplieran los objetivos y obtuvieran resultados favorables; y que a su vez midieran el esfuerzo individual, dentro de lo colectivo.

No obstante, igualmente surgían otras formas de mejorar el esfuerzo laboral, y que precisamente no se encontraron de manera intencional, pero que si lo delimitaron en cuatro tópicos, en los que principalmente se basaban en el aspecto humano. Los cuatro puntos consistían en: tomar en consideración, así como escuchar y dejar hablar al hombre, reconocer que el administrador tenía un nuevo reto, equilibrar el desfase entre el avance técnico y la inestabilidad social provocada por el taylorismo/fordismo, puesto que tratan de reconocer lo colectivo como medio de eficiencia e introducen el análisis organizacional y que además, incluye el ambiente de trabajo (de la Rosa, 2002).

Bajo la interpretación de Taylor (1985 en: de la Rosa, 2002) las nuevas tareas de las personas reemplazaba a las viejas prácticas, es decir anteriormente las personas trabajaban en usos y costumbres de manera local, donde la experiencia adquirida y heredada, era marco referencial para su trabajo y donde la capacitación o especialización, no tenía lugar; no obstante también representaba problemas, ya que al pasar de los años, se adquirían hábitos inadecuados y costumbres al trabajar, que lejos de representar un avance en las prácticas,

resultaba todo lo contrario. Es por ello que a partir de esta problemática, se pretende establecer un método de trabajo efectivo, que tratara de resolver la ineficiencia y los vicios adquiridos en los individuos.

Es por ello que para Fayol (1916), no sólo era necesario crear un método de trabajo, sino también, generar una estructura organizacional, y una división de trabajo que separara las tareas administrativas de las operativas. Así como la distribución de las funciones específicas de cada área, en las que debe haber una unidad de mando y dirección, mantener iniciativa y seguir esta línea de estilo corporativo, como Taylor y Ford. Preliminarmente se puede establecer, que los principios de los cuales goza la teoría organizacional se deben en sí a la organización de las personas y que en su momento correspondió a un proceso de evolución, tanto en la hipótesis como en la ejecución, pero que de forma significativa ha contribuido a la formulación de nuevos tópicos.

Posteriormente la corriente de la Administración Científica es un proceso evolutivo en el que se marca la necesidad de, establecer métodos científicos al trabajo administrativo con el fin de que se integren nuevas materias y complementen los retos de laborales.

*En este proceso de evolución...argumentaba el cambio a una visión más amplia y comprensiva, para concebir su trabajo como una integración de elementos de planeación, organización, etcétera. La tesis principal de Taylor era que, el máximo beneficio de la sociedad puede surgir solo a través de la cooperación de la administración y de los trabajadores, en la aplicación de métodos científicos a todos los esfuerzos comunes (Historia del pensamiento administrativo, s/a, 35).*

Tan pronto como se ejecutaron los cambios a las empresas, se pasó de tener una organización industrial a una organización efectiva dentro de lo administrativo, puesto que había factores que contribuían no sólo al cambio, sino al progreso mismo. Previamente se observó que el papel del trabajador también sufrió cambios, así como de trabajar independientemente a pasar a ser un empleado. Pues bien, durante el proceso de la administración científica, el trabajador pasa a tener mejores condiciones laborales, pues la organización y

otros factores como la planeación, permiten que este tenga otras oportunidades de pertenecer al sistema.

Subsecuentemente la teoría burocrática, también forma parte de los pilares de la teoría organizacional, pues de acuerdo a Weber de manera muy sintética lo definía como: *“un sistema de actividad continua encaminada a un propósito de tipo particular”* (Weber en: Méndez y Monroy, 1993:80). Este pensamiento era la forma más moderna de organización, pero también era la más ideal, puesto que lo sustentaba en el saber profesional especializado, dentro de un sistema legal y jerárquico, que le permitiría ser precisa, confiable y sobre todo efectiva (Weber en: de la Rosa, 2002).

Otro de los tópicos que le preceden a la teoría burocrática, es la escuela del comportamiento, pues muestra la evolución no sólo de la técnica sino de la aplicación de ésta, utilizando los distintos recursos, ya sean materiales, financieros y humanos. Con el objetivo de llevar a cabo una meta, con el uso de los distintos recursos, se contempla una definición más estructurada acerca de las organizaciones y que está enfocada en convertirse en una institución. La teoría del comportamiento contempla un escenario más completo, no sólo los recursos sino la racionalidad con la que manejan los ya mencionados. A partir de esto las decisiones racionales, se vuelven importantes para llevar a cabo el objetivo principal (March y Olsen, 1997). Sin embargo los estudios empíricos de toma de decisiones muestran un panorama distinto; las preferencias cambian a menudo y en algunas ocasiones los tomadores de decisión pueden tener preferencias inconsistentes o no tener en claro lo que quieren.

Estableciendo las diferentes etapas para conceptualizar a la teoría organizacional, cabría mencionar que la Administración Pública es una organización que pretende satisfacer las demandas sociales. La forma en la que está configurada por otras unidades administrativas y sus decisiones, muchas veces llegan a estar condicionadas por otras instancias superiores a ésta (Ramíó, s/a). Al hablar de organizaciones públicas, es destacado mencionar las dimensiones con las que se desarrolla actualmente.

Sus características son: el entorno, la conformación de los objetivos, una estructura administrativa, recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales, además de seguir los procesos administrativos (Kast y Rosenzbeig, en: Ramió, s/a).

Figura 1 . Los subsistemas organizativos

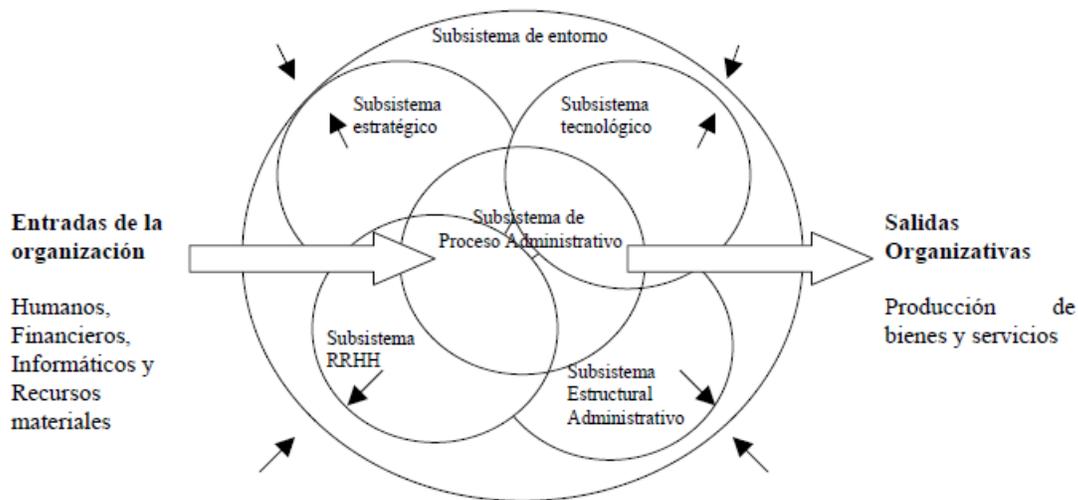


Figura 1.1. Los subsistemas organizativos.

(Fuente: Kast, F.E., Rosenzbeig, J.A.(1976), "Administración en las Organizaciones", México, McGraw-Hill.)

Fuente: Kast y Rosenzbeig en: Ramió s/a, Teoría de la Organización y Administración Pública.

*"La administración pública acude a la teoría de la organización, destacando los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional general y el de estructura en el de las entidades productivas y oficinas burocráticas"* (Ibarra y Montaña, 1992:57).

No obstante, con lo anterior muestra que la administración como ente público, se ve en la necesidad de mejorar su aparato burocrático, no sin antes olvidar que la base de la administración pública tiene como ejes forjadores en la administración científica y privada. Y aunque no persiguen los mismos fines, la administración pública utiliza algunos instrumentos de lo privado para tener una mejor calidad en la parte operacional de la organización. De esta forma al acudir a la teoría organizacional, se trata de entender como han ido evolucionando las distintas formas de organización, así como también las diferentes reestructuraciones que han sufrido y cómo aplicarlas al esquema administrativo, con el fin de mejorar el sistema y lograr su efectividad en el trabajo. Y aunque la forma de aplicar los distintos conceptos y entender las diferentes líneas de aplicación, nos dan muestra que una organización nunca se termina de construir, sólo se transforma o en su defecto evoluciona.

*“La administración pública no debe caer en el extremo del enamoramiento cautivo ni en el desprecio absoluto” (Ibarra y Montaña, 1992:58).*

Cuando en las organizaciones se concibe la eterna existencia de la burocracia, también se debería de contemplar que es un mal necesario y que en la actualidad no existe sistema alguno que la reemplace de manera efectiva, pero si algunas chispas de innovación al ejecutarse. En una idea que se encuentra en los dos extremos de la línea, debe entenderse que conforme al contexto en el que se desarrolle, será abordada la idea de un cambio, ya que anteriormente la administración pública tradicional pertenecía a un sistema jerárquico y centralizado que no obstante, ha servido de base o eje referencial para diferentes conceptualizaciones como la nueva gestión pública, gerencia pública o gobernanza. Sin embargo todas ellas tienen algo en común, transformar de manera eficiente al viejo aparato burocrático en el ámbito público. Y aunque ninguna de ellas ha logrado con éxito tal meta, lo han abordado de distintas perspectivas, y es que en la cuestión pública, nunca podrá ser visto de una sola

El nuevo institucionalismo en las organizaciones, diferencian las características para entender el comportamiento de los actores dentro de ellas y

analizan cuales son las características con las que se desarrollan, para observar el comportamiento de los miembros. Así mismo al hacer ésta observación, es como se hace la toma de decisiones, tomando en cuenta los valores y factores para que se conozca una cultura organizacional (Powell y Dimaggio, 1999).

Si bien es cierto, hoy en día las organizaciones funcionan como una serie de engranajes en las cuales superpone un proceso de medios y recursos, que a su vez pone en marcha las funciones de la administración pública con el fin de atender las necesidades en común de la sociedad. Es decir, *“No hay administración sin organización”* (Brewer, 1980:36).

## **1.2 Planeación**

*“La planeación es una actividad natural y peculiar del hombre como ser racional, que considera necesario prever el futuro y organizar su acción de acuerdo con sus previsiones, por lo que la planeación es tan antigua como el hombre mismo”* (Origen y naturaleza de la planeación, s/a:1).

La planeación es una actividad que se realiza cotidianamente, sin embargo se empieza a destacar después de la segunda Guerra mundial, donde su función era tener control social. De esta manera se muestra que la planeación tiene un propósito y un fin en el cual, se desea prever un futuro deseado u esperado y que de igual forma resulta necesario como el sistema mismo en el que se encuentra inmerso. De esta manera cabe destacar, que la planeación funge como el conjunto de acciones racionales por los cuales se sujetan a diversos procesos para el cumplimiento de la misma; por lo que no hay que descartar que todo tipo de planificación esté propensa a cumplir todos sus objetivos o no, ello dependerá de las acciones para llevarlo a cabo.

Sin embargo la planeación no debe entenderse como una solución que en automático de un arreglo instantáneo, sino todo lo contrario, es un instrumento que permite prever de manera general situaciones y contextos, dentro de las organizaciones.

*La planeación es la habilidad de ver con mucha anticipación las consecuencias de las acciones actuales, la voluntad de sacrificar las ganancias a corto plazo, a cambio de mayores beneficios a largo plazo y la habilidad de controlar lo que es controlable y de no inquietarse por lo que no lo es. La esencia de la planeación es la preocupación por el futuro, es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo (La planeación, s/a: 8).*

Se piensa que la necesidad de planear es inherente, pero a la vez difícil y más dentro de una organización...*“La razón estriba en las complejas relaciones que se tejen en toda organización. Los individuos en realidad pierden su dimensión de autonomía o libertad cuando se encuentran en un espacio organizativo, pues sus acciones sólo se pueden entender en el marco de las interacciones con otros individuos que complementan o revisten sus tareas”* (Arellano; et al, 2007:244). El hecho de concebir a la planeación como un documento, refleja la falta de entendimiento de la misma, puesto que la esencia de planificar es ayudar a los tomadores de decisión a que opten por caminos viables a partir del plan establecido, el cual conlleva una serie de posibles acciones que obedecen y anticipan no sólo al contexto sino a la organización (Rivero; et al, 2013).

Bajo la concepción de diversos autores en este caso Fayol, afirma que la toma de decisiones tiene lugar en la organización, mientras que Koontz O'Donnell dice que es un puente en el que en ambos lados se encuentra el contexto de donde estamos y a donde queremos dirigirnos. Guzmán Valdivia tiene un argumento más sólido donde menciona que es una previsión dentro de lo que esté al alcance, haciendo uso de la toma de decisiones y también de los actores que pueden influir en el plan. Y aunque Idalberto Chiavenato, concuerda más con Fayol, menciona que hay una necesidad de establecer objetivos dentro de la función administrativa y comienza con la definición de los planes para llevar a cabo (La planeación, s/a).

Por lo tanto el punto de convergencia entre los autores se puede establecer como un proceso por el cual, se tienen metas y objetivos a seguir, habiendo actores que intervienen en el proceso y en las decisiones, de tal forma que resulta

necesaria la toma de estos mismos, representando uno de los pilares fundamentales de la planeación. De igual forma para Faludi *“en la planeación está implícita la toma de decisiones con carácter lógico y coherente para el bienestar común”* (Gutiérrez, 2005: 11), así como también, que la planeación es la aplicación del método científico, dándole un rol al individuo como conductor del mismo proceso. Mientras tanto Simon no consideraba la capacidad para actuar en el marco de dichos procesos pues... *“sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad práctica estratégica y procesal”* (Gutiérrez, 2005:11) y todo ello mediante la aproximación de los objetivos.

Argumentando de manera discernida Banfield, esboza que a diferencia de Faludi y Simon, ninguna decisión puede ser pensada de manera racional, ya que existen múltiples posibilidades igualmente de válidas que las anteriores, por lo que se muestra la dificultad para identificar las más cercanas a lo adecuado; *“implica todas las consecuencias de adoptar cada una de las posibilidades y, en esa medida, selecciona el curso de acción más adecuado en función de las consecuencias posibles”* (Gutiérrez, 2005:11). Por otra parte Lindblom ofrece una alternativa determina que la toma de decisiones se verá beneficiada gracias al compromiso que existe con los actores, *“previo reconocimiento de sus respectivas dinámicas y posiciones, frente a fenómenos determinados”* (Gutiérrez, 2005:11).

Al igual que Lindblom, Etzioni propone un modelo en el cual haga eficiente la toma de decisiones, mediante la fusión del modelo racional de Faludi y la responsabilidad de los actores de Lindblom, pues *“permite incorporar, tanto la descripción y control del proceso en su conjunto, como la flexibilidad necesaria para evaluar el entorno específico de acción que es por sí mismo dinámico”* (Gutiérrez, 2005:11).

Dentro de las organizaciones y más en las públicas, hay subsistemas administrativos que ayudan a poner en marcha las decisiones del Estado mediante objetivos, metas misiones, estrategias y planes. En este escenario, la planeación funge como el recurso ejecutor de cualquier maniobra; asimismo es un

instrumento que lleva procesos y una serie de actividades encaminadas a atender aspectos de vital consideración.

*La planeación es algo que interesa en la vida diaria, con mayor razón a los que tiene que orientar el destino de otros a través de las organizaciones como es el caso de los administradores. Con base en la planeación se dan todas las demás funciones de la administración. Sin las actividades determinadas por la planeación no habrá nada que organizar, dirigir y ninguna necesidad de controlar (La planeación, s/a,:20).*

Sin embargo, dada las diferentes concepciones planteadas, es evidente reconocer que existen múltiples disciplinas que, hacen uso de la planeación, con las cuales interactúa con la misma intención pero con diferentes objetivos. Sin embargo, aunque se encuentre en el mismo campo disciplinario, sus procesos son determinados por los objetivos de cada organización, aunque se aborden de formas distintas. *“La planeación corresponde a un proceso mediante el cual se establecen pautas de conducción. Este proceso se divide en etapas, siendo las más comunes la formulación del plan, la instrumentación, el control y la evaluación”* (Mejía, 1992:159).

Cuadro 1. Proceso de planeación

| Fases           | *  | **                          | ***  |
|-----------------|--|-----------------------------|--|
| Formulación:    | Diagnóstico<br>Pronóstico<br>Imagen objetivo | Fines<br>Medios<br>Recursos | Diagnóstico<br>Programación<br>Discusión/ decisión<br>Alternativas |
| Instrumentación |  | Realización                 | Instrumentación  |
| Control         |  | Control                     |  |
| Evaluación      |  |                             | Evaluación   |

Fuentes: \* Mejía, J. (1992), La planeación (s/a)\*\*; Origen y naturaleza de la planeación (s/a)\*\*\*.

Aunque en muchas organizaciones el proceso de planear es diferente, no se encuentran alejados de los aspectos que generalmente se utilizan, es por ello que a partir del cuadro 1, se puede determinar que los puntos convergentes son: el diagnóstico, la instrumentación y el control; por lo que obedecen a sistemas jerárquicos, orden de preferencias, metas prioritarias, procedimientos de recursos,

coordinación y procedimientos de interdependencia. Y aunque normalmente este tipo de modelos están diseñados de arriba hacia abajo, en ocasiones se ignoran algunos aspectos de vital importancia o simplemente cuando son ejecutados, se encuentran lagunas para perseguir los objetivos de manera adecuada y enfocada al contexto, por lo que no existe una manera única de planificar, es decir, el proceso de planeación se encuentra en constante cambio.

De igual forma, existen diversos tipos de planeación y cada uno de ellos se enfoca de manera específica en las distintas labores, tal como lo pormenorizaba Taylor en la administración científica, que en dicho caso se preocupaba en la división de procesos y tareas (La planeación, s/a). Igualmente las diferentes especializaciones en cuanto a planificar, responde a la evolución de la misma, puesto que regularmente se planeaba de manera general o atendiendo grandes aspectos, que si bien servían como una serie de indicadores, ahora contaba con mayor bagaje para atender diversos tópicos y temporalidades. *“Las ventajas de una planeación consisten en racionalizar las acciones y otorgarles coherencia, permitiendo el mejor uso de los recursos y no dilapidar esfuerzos en actividades no relacionadas con lo esencial”* (Mejía, 1992:160).

Cuadro 2. Tipos de planeación

| Clasificación          | Características   |
|------------------------|---|
| Planeación operacional | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Proyectada a corto o inmediato plazo.</li> <li>* Enfocada en metas específicas.</li> <li>*Definida para cada tarea.</li> </ul>  |
| Planeación táctica     | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Proyectada a mediano plazo.</li> <li>*Cumplir objetivos de cada departamento.</li> <li>*Se define en cada elemento de la empresa.</li> </ul>                                       |
| Planeación estratégica | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Proyectada a varios años.</li> <li>*Abarca recursos y áreas.</li> <li>*Es definida por la cima de la organización.</li> </ul>   |
| Planeación prospectiva | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Identificar posibles incidencias en el futuro.</li> <li>*Elaborar posibles escenarios y explorarlos.</li> <li>*Identificar alternativas a largo plazo con efecto futuro.</li> </ul> |

*Fuente:* La planeación, (s/a).

En el cuadro 2 se resaltan algunos de los tipos de planeación que son adecuados para las organizaciones públicas o gubernamentales y que actualmente se auxilian de ellas para atender las complejidades y escenarios que se representan en la institución. Por lo tanto significa una parte esencial a todos los ejecutores, pues les permite recordar constantemente que los objetivos fijados, deben ir en coordinación con las decisiones y poder cumplir con el plan.

En un plano ideal se pensaría que...*“La planeación debería ser un proceso continuo y por tanto, ningún plan es definitivo; esta siempre sujeto a revisión. Por consiguiente, un plan no es nunca el producto final del proceso de planear, sino un informe “provisional”* (La planeación, s/a,:41), pero lamentablemente dentro de las actividades y el escrutinio de la vida pública, la actividad de planear se basa principalmente en retomar documentos o planes ya pasados e “innovar” de manera justificativa, sin prever las nuevas realidades.

*La Planeación como disciplina requiere de una metodología que asegure racionalidad y, por lo tanto, consistencia a lo largo del proceso. Esencialmente el método de Planeación consiste en identificar la problemática, concebir cursos alternativos de acción, elegir uno de ellos para finalmente describir las acciones necesarias y ubicarlas en el tiempo, lo que constituye propiamente el plan* (Kuri, n.d.:1).

### **1.2.1 Planeación del desarrollo**

*“El concepto de desarrollo ha sido abordado a través de la literatura científica de diversas maneras. De acuerdo con los factores o elementos fundamentales que se aborden o relacionen en cada concepción es posible hablar de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo humano, e inclusive desarrollo local* (Albán y Zapata, 2005:51). Y aunque tradicionalmente se considere como premisa u origen sus raíces, se remontan tradicionalmente enfocadas en la literatura económica. Impulsado a través de la economía, se plantea que el desarrollo se asocia con indicadores macroeconómicos, pero a través del tiempo se ha logrado identificar de igual forma, de manera social, es decir, bienes y servicios.

*“Los objetivos del desarrollo dependerán, por lo tanto, de la concepción que sobre este se tenga desde la entidades que intervienen o trabajan en su búsqueda”*

(Albán y Zapata, 2005:55). Si bien la visión económica ha resultado imperante como factor de desarrollo, para utilizarla dentro del aparato público habría que determinar cuáles son sus objetivos dentro de esta. Por otro lado, la falta de más factores con los cuales se pueda relacionar, vislumbra que no hay participación alguna de parte de los actores que, forman parte de las decisiones; por lo que se desarrolla de manera lineal, sin aportar alguna otra forma de identificarse.

*Planificar significa llamar a la promoción organizada del cambio social. Por consiguiente, preguntarse por la planificación del desarrollo implica interesarse no solamente por la evolución de las ideas, las teorías y los paradigmas, sino también –y principalmente- adentrarse en los procesos, en comprender las dinámicas de cambio social para así intentar identificar el papel, las ventajas y las posibles limitaciones, de la planificación en la construcción del desarrollo (ILPES, 2010:3).*

En las diversas clasificaciones de planeación que se han ido señalando, la planificación del desarrollo implica un proceso riguroso de entendimiento, sobre cómo se ubica el contexto, así como también el proceso evolutivo, ya sea de manera efectiva o no (en términos de cambios sociales). No obstante cabe resaltar que, la inclusión de diversos actores o decisores es esencial, para delimitar las intenciones en la organización; de esta forma funciona de una manera conjunta en la que para lograr un efecto de desarrollo se requiere de mucha participación. Asimismo, es necesario entender que la palabra desarrollo, implica un juicio de valor connotativo; por lo tanto determina que cambios han sido efectuados de manera adecuada o no, en base a los componentes que le conforman, sean objetivos y/o metas a través de patrones de medición.

*Construir sujetos de desarrollo implica reconocer la diversidad (coexistencia de distintos estilos de desarrollo regional) y la autonomía de los espacios, valorar la actuación en escalas y ámbitos adecuados (local-territorial) y fortalecer la democracia directa y participativa (ILPES, 1980:22).*

Pese a que el desarrollo, se relaciona ampliamente con los cambios sociales, hay que remarcar que no son lo mismo puesto que, este último sólo se concentra en señalar que modificaciones ha sufrido, es decir, es meramente descriptiva sin emitir ningún tipo de juicio valorativo como el desarrollo. A diferencia de los cambios sociales, el desarrollo busca que los cambios que sucedan sean positivos, eficaces y/o favorables para que encaminen a la sociedad

a un proceso de mejor índole y que al fin y al cabo establecen un medio de control (si es efectuado o no se prescribirá de manera efectiva o no) (Kuklinski, 1977).

*“...el concepto “desarrollo” reconoce en forma explícita la importancia de la apertura externa de las sociedades a la influencia exterior y su apertura interna a la intervención y dirección de las políticas”* (Kuklinski, 1977:16). Las sociedades no se desarrollan aisladamente, pues se están en constante contacto, tanto con las partes organizativas de la institución como la sociedad misma, es decir, actores externos e internos. A su vez se correlacionan debido al propósito mismo que tiene, que es la de avanzar y mejorar al colectivo. Puesto que *“La única forma de orientar el proceso de desarrollo es el enfoque unificado de la planificación, mediante el cual se tienen simultáneamente en cuenta todos los aspectos interdependientes de ese desarrollo”* (ILPES, 1980:30), teniendo en cuenta que, si los factores de los que implican a la planificación sirven para los intereses organizativos, entonces se estará cumpliendo las metas y objetivos de la institución.

*El fin del desarrollo no es la riqueza material de los seres humanos sino la expansión de sus libertades y de sus oportunidades. El propósito último de la sociedad es contar con sujetos autónomos con capacidad de tomar decisiones y aprovechar las oportunidades* (ILPES, 1980:22).

Las oportunidades de desarrollo que brindan las instituciones públicas, tienen como fin lograr el bien común de una sociedad. Por lo tanto se concentra en factores de desarrollo económicos y sociales que funjan como parte integradora y que conjuntamente funcionen Estado-sociedad, uno generando oportunidades y el otro aprovechándolas.

A partir de esta idea *“...en el concepto “desarrollo”, las metas, los objetivos y las finalidades son cuestiones vivas”* (Kuklinski, 1977:16), es decir, no pueden ignorarse teniendo el carácter de bien común que tienen. Se vuelven tangibles a partir del cumplimiento de las mismas y en caso de que no fuese así, entonces forma parte de las experiencias y modificaciones de los mismos, a fin de replantear el sentido en el que van dirigidas.

En el entendido de que el desarrollo implica procesos relacionados con el logro de un bienestar y calidad de vida, se definiría como desarrollo local. Este puede ser definido como:

*la movilización coordinada de los agentes sociales y económicos locales- de acuerdo con el interés común de defensa y dinamización de su región- con el objetivo de asumir las responsabilidades de planeamiento y gestión de las estrategia de desarrollo y promoción de actividades correspondientes a partir de iniciativas y recursos locales (Albán y Zapata, 2005:55).*

Al contener el carácter social, automáticamente las estrategias entabladas no sólo consideran las del bien común, sino que, cuestiones ambientales también. Viéndolo de esta forma, la responsabilidad de los decisores u actores, se debe basar en la racionalidad de los recursos, ya sean materiales, financieros o humanos. Resumiendo lo anterior trata de un proceso integral.

Ante tal situación podría considerarse que...

*el desarrollo local, es fundamentalmente una opción de carácter político, no obstante lo cual las estrategias, de acuerdo con investigación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), han privilegiado lo económico y sus resultados pueden ser considerados limitados (Albán y Zapata, 2005:57).*

Sin embargo el trabajo conjunto en el que están obligados a tomar su papel, tanto Estado como sociedad, representa un trabajo en equipo, en el que si se quiere lograr el desarrollo deseado a partir de las metas establecidas, deberán estar en constante contacto. *“El objetivo central de la planificación es contribuir a la formación y consolidación de las capacidades de acción colectiva, en las escalas en las que opere: nacional, territorial, local” (ILPES, 2010:24).*

### **1.2.2 Planeación estratégica**

Entre las diferentes subdivisiones que conforman a la planeación, la planeación estratégica cuenta con un nuevo tópico a definir. Puesto que la estrategia no tiene un origen en específico, se le retoma a partir del uso militar, dado que se ha usado en campos de batalla, hasta elecciones presidenciales. *“En la guerra la complejidad de las acciones y el movimiento de recursos de toda índole, busca satisfacer necesidades bélicas, un entorno en el que las decisiones tienen que ser*

*precisas o si no el resultado no sale lo esperado” (Arellano, 2004:30).* El uso de la estrategia, se puede concebir como el curso de acción que está dentro del plan.

*Lo que diferencia a la planeación estratégica de otros tipos de planeación en términos de analizar el futuro y hacer recomendaciones, es que se trata de un proceso orientado a la acción. El análisis se realiza en estrecha relación con la realidad existente y con las capacidades reales de intervención en un determinado aspecto (Gutiérrez, 2000:41)*

Es decir, no hay decisiones definitivas ya que se encuentra sujeto a un cambio tanto constante como incierto, sin embargo los objetivos se encuentran estables durante el proceso, solo cambia la línea de acción pretendida. Dentro de la dinámica del proceso de planificar, la estrategia se considera como la adopción de una nueva técnica, procedimiento y/o metodología, que si bien, tiene por finalidad generar un cambio favorable y prospectivo de los objetivos y metas de las instituciones públicas también debería pensarse que funciona como proceso de cambio, ya que no en todas las ocasiones se obtienen los resultados deseados.

*Mientras “.. las ventajas de la planeación son obvias: ... sirve tanto a corto, como, largo plazo, es activa, creativa, unitaria y permite alcanzar los objetivos de una manera óptima” (Sachse, 1990:15), sin embargo cuando se trata de transpolar decisiones a un futuro deseado, de manera contraria a lo que se esgrimió anteriormente, “a la hora de elegir opciones estratégicas, se debe asumir como regla de decisión que lo importante no son los objetivos, por prioritarios que estos sean, sino la capacidad de respuesta a las variaciones de entorno” (Gaviña, 2009:176-177).*

Una de manera positiva defiende el proceso de la planificación para el logro de los objetivos y la otra privilegia que las decisiones previstas puedan responder a un tiempo incierto, llámese corto, mediano o largo plazo. De esta forma se puede determinar que si bien es cierto, ambos conceptos son importantes, se destaca de manera única que la planeación estratégica debe de responder en sus procesos a los objetivos deseados de la organización, previendo de manera efectiva que las decisiones no sean respuestas legítimas del momento, sino tener un estudio de largo alcance que permita visualizar escenarios positivos como

negativos, ejecutando un línea de acción emergente. De otra forma, retomando y sintetizando las dos ideas se puede decir que no es un proceso rígido, sino que actúa de manera flexible, pudiéndose adecuar a la mejor forma posible (Gutiérrez, 2000).

*“el carácter universal de la planeación estratégica es notorio cuando se aclaran los diferentes objetos de planeación, los cuales vislumbran conjuntamente la finalidad de la planeación”* (Sasche, 1990:15).

La estrategia dentro de las organizaciones es para darle sentido a la acción social, porque tiene la misión de transformar criterios en eficiencia y responsabilidad frente a una sociedad. También es un instrumento de gestión para las organizaciones, así como una racionalidad instrumental. Por otro lado cabe mencionar que la estrategia viene a cambiar el hilo conductor del sentido de la planeación, porque si bien es cierto, la estrategia es utilizada para lograr los objetivos, así como también contempla todos los obstáculos además de que busca los medios para lograr sus objetivos. Pero lo que realmente marca el parteaguas es que la planeación se determina como una visión general de lo que se pretende hacer y la estrategia es establecer posibles escenarios a partir de la efectividad en la toma de decisiones. Dentro de la estrategia, también se toma en cuenta la táctica, porque en ella se asimilan las posibles consecuencias de la toma de decisiones y también los respectivos éxitos.

*La importancia del enfoque de escenarios consiste en que proyectan situaciones futuras amenazadoras o altamente positivas para una organización, de modo que hay que estar permanentemente preparados para enfrentarlas o para aprovecharlas, tomando desde ahora las decisiones pertinentes, independientemente de que no disponga de bases empíricas para calcular la probabilidad y temporalidad de ocurrencia de esas situaciones futuras* (Aguilar, 2004:251).

En las organizaciones gubernamentales, el uso de la estrategia es dinámico y complejo, y más porque son de tipo social, ya que se relacionan entre tomadores de decisiones e instituciones. De esta forma se ha privilegiado más a los resultados que al proceso, por consecuente y obviando que dé resultados efectivos, se valora más que al proceso mismo; puesto que, el proceso puede

llevarse a cabo de manera sistémica y el resultado no sea el esperado, teniendo como consecuencia que se determine ineficiente. La búsqueda de resultados positivos, se da porque, en las organizaciones públicas se busca generar un cambio favorable en la sociedad. Siendo así, actúan dentro de un complejo sistema y más aún, cuando la estrategia se trata de llevar a cabo (Gutiérrez, 2000).

La variable decisiva del éxito de una organización se ubicó, en el acoplamiento a lo largo del tiempo entre estructura y entorno, estructura y situación, estructura y flujo de recursos. El renacimiento del pensamiento estratégico en los años sesenta es justificado, porque en esa década se publican obras que mantienen influencia, sobre desarrollos teóricos de dirección y/o planeación estratégica. *“La estrategia es un plan de acción, pero que resulta menos lógico, si la planeación no incorpora un plan de acción, pero que resulta menos lógico si la planeación no incorpora el componente competitivo y triunfador de la estrategia”* (Aguilar, 2004:247). La planeación es distinta de la estrategia en un punto principal, como ya se ha venido mencionando, por lo tanto la combinación entre planeación y estrategia fue estimada de manera exitosa.

Sin embargo, en el surgimiento de la estrategia como punta de lanza entre la planeación, presentaba conflictos con la p. operativa, ya que este último,

*...se limita a las unidades particulares de la organización, mira más al interno y al presente de la organización, se dedica a resolver problemas, necesidades y conflictos que tienen lugar en el funcionamiento de la organización y se concentra en las dimensiones de la eficiencia económica y técnica de las operaciones que realiza el personal para mejorarla* (Aguilar, 2004:255).

No obstante la planeación estratégica, busca idear líneas de acción que no sólo se contemplen a corto plazo, sino que sea de mediano y largo alcance, así como también, no actuar de manera general, ya que el adecuamiento de acciones a sectores específicos con problemas específicos es lo que la colocaría por sobre todas las facetas; siendo así representa la forma contraria del otro, aunque ambas se complementan de manera que uno representa lo establecido y el otro, una nueva forma de renovarla.

El diseño estratégico incluye el diseño de los estados futuros deseados en un sistema, además del diseño las intervenciones, en el contexto y dentro de la organización, para que se logre. *“El diagnóstico estratégico se identifica como uno de los valores dentro de la estrategia y más aún dentro de la organización, así logra un análisis estructural de la situación y del funcionamiento de la organización. Es por ello que requiere de un contenido específico y de su contexto en general caracterizado por su productividad”* (Arellano, 2004:50). Visto de esta forma, *“La administración y la planeación tienen en común la misma definición de base; ambas buscan la eficiencia para fijar objetivos, para la ejecución y para el control”* (Sasche, 1990:15).

Pudiéndose determinar la importancia de la estrategia en el planeación, es vitalicio asimilar de igual forma, los procesos por el cual se lleva a cabo la planificación estratégica, contemplando lo siguiente:

Cuadro 3. Proceso de planeación

| Categorías                 | Características   |
|----------------------------|---|
| Revisión histórica         | Permite hacer una inspección acerca de hechos pasados, tomarlos en cuenta y prever situaciones similares o evitar la repetición del mismo.  |
| Construcción de escenarios | En el analiza el conjunto de situaciones dadas en tiempo y espacio, así como también la construcción de nuevas situaciones a partir del presenta, con una visión hacia el futuro. Contempla de igual forma, los actores y como pueden interactuar.  |
| Previsión del futuro       | Diagnostica ideas hipotéticas a través de la experiencia, el razonamiento científico y la intuición. En ella se pueden realinear objetivos y producir nuevos, contemplándolos en corto, mediano o largo plazo.  |
| El diseño de objetivos     | Al establecer los objetivos de la organización se pensaría de manera idealista que se lograra la eficiencia en dos niveles; interno y externo. Ambos mediante los instrumentos utilizados, precisando la capacidad de los objetivos fijados.<br>En esta etapa –tal vez la más importante- se contemplan los procesos anteriores a fin de que se |

|                          |  |
|--------------------------|--|
| El diseño de estrategias | contemplan los contextos, los actores, se construya un modelo de líneas de acción y se ajusten las estimaciones y cálculos de acción a nivel teórico e histórico. Es decir, se ejecuta a nivel técnico.  |
| Formulación de planes    | Con los puntos anteriores, al retomarlos y contemplarlos, se toman en cuenta también, los propios recursos que la organización tiene, aplicando el diagnóstico, la historicidad, estrategias alternas, para así representarlo, no garantizando la participación de parte del colectivo, pero que debería no olvidar. |

*Fuente:* Soriano Myriam, (1992), Memorias III Curso básico regional de capacitación en planificación y gerencia en acuicultura.

*En planeación estratégica se sigue el principio del compromiso, por lo que los administradores no deben incurrir en costos de planeación a menos que se anticipe un rendimiento razonable sobre la inversión. Integrada por las estrategias que se derivan de la misión, la visión y los escenarios (La planeación, s/a,:70-71).*

Incorporar la estrategia a las organizaciones públicas, resulta un proceso de adecuación en cuanto a objetivos y enfoques, puesto que principalmente la estrategia se ha considerado un campo de la empresa privada. A pesar de que la planificación estratégica, no tenga sus orígenes en la organización pública o en este caso en la administración pública, resulta que es adaptable, siempre y cuando los enfoques se adecuen dentro de los procesos, a los objetivos y metas institucionales. Al buscar la eficiencia dentro de las organizaciones, constantemente se encuentran diversos intereses y postulados sobre lo que se debería de hacer o no, por parte de los tomadores de decisiones y/o actores, por lo que en ocasiones resultan contradictorios, al encontrarse en juicios valorativos de distintas perspectivas, es decir están sujetas al error humano (Iracheta, 1992).

Ahora resultaría entender, cual es la importancia de la estrategia dentro de la planeación, pues bien...

*es un instrumento que, según la evolución previsible del entorno y del análisis interno de la organización, explora alternativas y pone énfasis en las implicaciones futuras de las decisiones presentes; establece objetivos estratégicos a largo plazo con una metodología rigurosa y participativa; facilita la comunicación y permite atenuar intereses*

*divergentes, y está destinada a lograr el compromiso de acción de los diferentes niveles de la estructura (Iracheta, 1992:43).*

### **1.2.2 Planeación urbana**

*“El planeamiento urbano se remonta al momento en el que las ciudades comenzaron a formarse” (Lago, n.d.:2), iniciando con el trazado de las calles, hasta marcar el perímetro de zonas para construcción y usos públicos. Posteriormente “El planeamiento urbanístico actual se encarga de la ordenación o planificación del suelo a escala local, siendo su principal cometido prever la evolución deseada para el territorio en relación al proceso de urbanización (evolución del suelo rustico al transformarse en urbano)” (Lago, n.d.:2). Desde que el hombre hace uso del raciocinio, ha establecido reglas dentro de la sociedad para actuar de manera lógica y ordenada, sin tratar de afectar a un tercero; tal es el caso de la planeación urbana, que si bien trata de poner un control por medio de la planificación, este se dirige básicamente al control de la urbanización.*

*... se trata de un fenómeno apenas parcialmente estudiado y comprendido, esto es, parcialmente ecuacionado. Deriva de este hecho, la primera dificultad de su control. Es difícil esbozar una solución completa para un problema incompletamente conocido (Banco Interamericano de Desarrollo, 1984:64).*

Las acciones establecidas en la planeación urbana, no corresponden a las verdaderas problemáticas que atañen al complejo de la ciudad y el desarrollo de urbanización de estas mismas. Dado que el proceso de inmigración, ha deteriorado la organización social, espacial y de bienes, también ha rebasado la capacidad administrativa para poder solucionarlos. Con lo anterior se puede deducir que, no existe una única solución para el problema urbano; es abordado de distintas perspectivas y enfoques, por lo cual habrá una gama de posibilidades para determinar tentativamente una respuesta en favor de su solución (Banco Interamericano de Desarrollo, 1984).

*Para lograr un acercamiento teórico a fenómenos complejos como el urbanismo y la planeación urbana, es necesario apoyarnos en muchas ramas de la ciencia capaces de proveernos con un marco del pensamiento, así como herramientas e instrumentos para la acción (Iracheta, 1992:22)*

Por consiguiente también se integra con diferentes tópicos ad-hoc, los cuales el campo de estudio resulta imperante para retomar de manera teórica y afrontar los retos que la actualidad demanda, así como la innovación de instrumentos dentro de la planeación en la cuestión urbana. *“Para ello será necesario reformular muchos de los planteamientos que han sustentado a la planeación urbana, en busca de una teoría y una metodología que dé cuenta de las peculiaridades del fenómeno urbano”* (Iracheta, 1992:16). Si bien, resulta necesario reformular la planeación urbana desde un plano teórico, se debe en sí, a que el planificador tiende a actuar de manera más técnica que científica, debido a cuestiones valorativas y de percepción dentro de la planificación, resultado de las condiciones o el contexto.

Lo anterior también prevé los escenarios de crecimiento desmedido y desordenado sobre los centros urbanos, por lo que, *“La planificación urbana se había venido desarrollando en un contexto en el que la emigración del campo a las ciudades demandaba un proceso de urbanización y expansión sin precedentes, que no daba oportunidad a buscar la consolidación del área urbana”* (García, 2008:81). Siendo así, la visión de nuevas alternativas para el control territorial, hace que surjan y planteen nuevos cuestionamientos acerca de cómo efectuar un espacio dentro de lo planeado, así como el uso de instrumentos adecuados para efectuarlo.

*“La planificación urbana resultó ser el instrumento ideal no sólo para incidir de forma más directa sobre el ámbito urbano”* (García, 2008:81), también resulta trascendente sobre la delegación de responsabilidades permitiendo resolver problemas, en cuanto a la expansión urbana; así como efectuar la aplicación de diversos modelos del uso de suelo, demostrando que la práctica prevalece sobre lo teórico.

*La planeación urbana, se ha dicho en múltiples ocasiones, es una actividad práctica, que ejercen profesionales formados ad-hoc; para ello, hacen uso de manera sistemática y científica, de una serie de métodos, procedimientos y técnicas, para analizar el fenómeno en cuestión y para proponer alternativas de solución y cursos de acción para hacer efectivas dichas soluciones* (Iracheta, 1992:13).

Por lo tanto al considerarse un actividad práctica demuestra que la técnica prevalece ante quienes estarán inmersos en las propuestas de solución. Y aunque no se considere a un sólo agente tomador de decisiones, es la practicidad a la que se refiere de poder contar con una amplia gama de personas a considerar. Por otro lado, cabe mencionar que si bien se incluyen diversos intereses dentro de la planeación, no quiere decir que se contradigan, más bien habría que entender que cuando se busca el bien común, los intereses resultan ser demasiados, pero que al fin y al cabo se toman en cuenta aquellos que existan en común y sean de carácter prioritario.

*“El crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades, impulsado por las numerosas migraciones, se contrapone con la visión del Estado sobre la ciudad”* (Castro; et al, 2011:143). Si bien es cierto, es deber del Estado atender las necesidades y demandas de la sociedad; no obstante este voltea peculiarmente cuando los problemas resuenan, por lo que normalmente contempla las periferias urbanas dejando un poco de lado a lugares fuera de esta. Asimismo la concentración de servicios y de atención, genera que existan procesos migratorios en busca de espacios adecuados en cuanto a imagen y espacio público, generando conflictos por la demanda del suelo urbano. Pese a los problemas ya señalados, desafortunadamente, reflejan de igual forma que, para que exista un control, debe de haber una planeación en el desarrollo urbano que cumpla de manera eficiente las demandas, así como también, una planeación estratégica que prevenga estas situaciones, que si bien, no son evitables podrían ser controlables.

De manera negativa podemos rescatar que, la participación del estado en la regulación del uso de suelo, ha generado un desbalance en cuanto la tenencia de la tierra ejidal –lo cual impide su comercialización inmobiliaria-, pues no hay control efectivo sobre ello. Asimismo otros problemas -de igual importancia- resultan ser el deterioro del consumo del uso urbano, así como la destrucción del medio ambiente, quién va también de la mano con el proceso de urbanización en un lugar determinado. A pesar de eso, la planificación enfocada en el proceso urbano, trata de asimilar los problemas generados en el uso del espacio. “... la

*planeación urbana es, antes que otra cosa, una actividad política, integrada de valores y sujeta por lo tanto, a preferencias y a la toma de posiciones, de parte de quien la ejercita”* (Iracheta, 1992:16). En esta orientación se puede decir que, debido a los problemas planteados se determinan de acuerdo a la persona de quién mira la situación. Además cabe señalar que el tomador de decisiones, se auxilia de diversos actores que le ayudaran con la decisión.

Dicho de esta forma, la planeación urbana, enfrenta un reto que implica no sólo de la conjunción de actores para las decisiones, sino de escenarios prospectivos y que representan un desarrollo hablando económicamente. Este escenario se determina a través del movimiento capital, es decir a mayor oferta territorial y en particular urbana, representa un lucro representativo para las empresas. Ello desata una competencia constante entre ciudades para llamar la inversión de dichas organizaciones privadas, que si bien, buscan nuevos lugares que signifiquen un posible potencial monetario, los que se encargan de otorgar los permisos o autorizaciones, deciden a costa del impacto negativo que puede representar dicha acción (Mattos e Iracheta, 2008).

Pese a que representa un desarrollo económico a través de la urbanización, genera un cambio inconsciente dentro del colectivo, puesto que a mayor atracción en los centros urbanos, representa un proceso de movilización, un tanto innecesario. Frente a este escenario se puede describir que existe un impacto no solo social, ni económico, sino geográfico, pues el uso de nuevos espacios urbanos, erosionan el curso natural del medio, dañando u atentando la propia existencia del humano, visto a largo plazo. Es cierto que el uso de las nuevas tecnologías como instrumentos de la planificación urbana, han venido a contribuir con ayuda de suma importancia, así como también debería de servir como un posible instrumento prospectivo. El detalle de las tecnologías es que si bien, se inventaron para ayudar al hombre, también han desplazado algunas actividades de este mismo; por lo que, se han usado en manera desmedida y sin aplicar teóricamente lo expuesto, recayendo nuevamente en objetividades por parte de quien está a cargo.

Mientras que la tarea de la planificación urbana se encarga de diseñar de manera eficiente los espacios para habitar, la dificultad para acatar la normatividad de esta naturaleza resultaba y resulta actualmente complicada de llevar a cabo. Dado que las circunstancias y los diversos escenarios que representa la urbanización, también figuran cuestiones ambientales como, la contaminación; no sólo atmosférica, al saturar a la ciudad de autos y otros medios de transporte, sino hídrica, el agua, fuente de vida y de riqueza, se ve atentada a escasear de manera considerable y frecuente, -y en un sentido negativo- acabarse en un determinado momento. Otro escenario visto desde lo social, se genera segregación socio espacial, un problema que hasta la fecha no se ha sabido resolver, ni por medio de la inclusión social.

Toda esta serie de problemas, y sólo por mencionar de los más importantes, reflejan que el hecho de tratar de afrontarlos todos, implican un reto enorme de atender y de tomar en cuenta. No obstante, genera nuevos temas para investigar y retomar algunos estudios de caso (Agudelo, 2005).

*... es bastante inútil buscar controlar el suelo urbano a través de normas para regular sólo su aspecto físico-espacial en el crecimiento de la ciudad. Ya está probado que esto no funciona. De hecho, ha sido la falta de entendimiento de esta dinámica urbana -procesos de dispersión, atomización y revaloración del suelo urbano- las que han dado cabida para que la expansión urbana que caracteriza nuestras ciudades sea anárquica (Bazant, 2010:29).*

Bajo los diferentes escenarios ya señalados, se muestra que no hay una metodología por la cual se realicen los diferentes procesos de la planificación urbana, su reto es grande, y por esa misma razón debería de haber más seguimiento, ya que es obvio que no ha sabido afrontar la realidad y lo rebaza al no acotarse a preceptos teóricos que si bien no son manuales, tratan de ser referentes. Es por ello que la definición de diversos tópicos dentro de la planificación urbana es necesaria para delimitar los diversos problemas que otras disciplinas no pueden atender.

### 1.3 Organización y Desarrollo Urbano

*“La palabra urbanismo ha sido empleada en dos acepciones principales: a) para designar el fenómeno demográfico de la concentración urbana y b) para designar el arte o ciencia de trazar ciudades”* (Gandara, 1953:33); por lo cual nos referiremos principalmente a la primera. En este caso y designando la línea de acentuación podemos decir que, la concentración urbana se debe a factores asociados con el crecimiento demográfico en zonas urbanas ya establecidas. Siendo así, el crecimiento se debe al proceso inmigratorio que sufre la ciudad como consecuencia de la concentración, no solo de ciertos servicios y comercios, sino que la población siente agrado por la imagen pública que ofrece la urbe. *“La migración está determinada por la búsqueda de nuevas oportunidades de movilidad y bienestar”*, con ello confirma la idea de confort que se tiene sobre la ciudad.

*“En su formulación contemporánea, la noción de urbanización, se define como el aumento en la concentración de población de un país, y que se manifiesta en el crecimiento de las ciudades existentes, y en la aparición de nuevas ciudades”* (Brambila,1992:127). Puesto que una ciudad no siempre puede albergar la creciente demanda por parte de la población, nacen lugares urbanos alternos que permiten ofrecer, si no las mismas expectativas, similares; dichas expectativas, se adecuan al lugar en el que se encuentran y a la demanda poblacional en cuanto a los servicios –principalmente-, ya que no siempre ir al centro urbano suele ser accesible.

Asimismo, *“El término urbanización suele hacer referencia al proceso de aumento de la población urbana sobre la población rural, lo que se refleja llenamente en el crecimiento del número de ciudades y de los habitantes que viven en ellas. (Garza, 1985, citado en: Butragueño, s/a: 40)”*. Siendo así, existe un proceso de crecimiento en el que empiezan a emerger las ciudades, en el cual, se distingue y clasifica el número poblacional. Es así que con lo antecedido, se trata de utilizar como medida de control, con el cual se establecen estándares y criterios para conformarse como tal.

*“El estudio sobre el funcionamiento y estructura de nuestras ciudades se maneja en diferentes vertientes según las disciplinas que la abordan: modelos espaciales económicos, estructuras ecológicas, patrones de uso de suelo, etcétera (Álvarez, 2011:92)”*. Dado lo anterior, los diferentes estudios acerca de los procesos de urbanización, han podido ampliar el panorama de dificultades que se han ido presentando a lo largo del tiempo. Es así que, se ha desprendido una gama de opciones en las cuales puede ser abordado, no sólo en el uso del espacio o uso de suelo, sino que el horizonte implica que la forma en cómo va creciendo y se desarrollan las ciudades, ya no obedecen a patrones del pasado, sino que tiene que ver como el humano tiene la perspectiva de la realidad.

*“El desarrollo económico y la urbanización están orgánicamente vinculados, ya que son dos procesos inseparables que caracterizan la estructura de la sociedad. No están sujetos a una relación de causalidad unívoca y observan desfases espacio-temporales...”* (Garza y Schteingart, 2010:33). Por medio del desarrollo entendido de manera económica y aplicable al proceso de urbanización, suma fuerza para orientar de manera retributiva a las obras ejecutorias que el Estado determine, así como las determinaciones en cuanto al uso del suelo. Se pretende alcanzar propósitos como, objetivos previstos de ordenamiento urbano, conservación ecológica del territorio o mejoramiento de los centros urbanos (Reynoso, et.al., 2003).

*“El desarrollo urbano involucra al conjunto de actividades y componentes de una ciudad, tiene que ver con la industria, la vivienda, la cultura, el transporte, el comercio, los servicios, la infraestructura, etc., así como las interrelaciones de todos ellos entre sí”* (Reynoso, et.al., 2003:138). Entendido como proceso, constituye el encadenamiento de acciones que se relacionan con el crecimiento de los centros de población urbanos y rurales y que sea de manera ordenada. Asimismo las acciones que se ambicionan llevar a cabo están orientados por medio de instrumentos legales y administrativos; por otro lado implica de igual forma la obtención de recursos financieros; y uno de los más importantes, la integración de los servicios básicos en el uso del suelo, sin antes olvidar la

protección al medio ambiente. Siendo así muestra los factores más importantes con los cuales debe ir en sincronía: social, económico y físico.

Desafortunadamente, en el proceso de urbanización, el uso de la técnica prevalece, generando dificultades para su desarrollo, olvidando que en los planes y marcos de referencia deberían de contemplar situaciones para afrontarlas de manera eficiente, no obstante esto no es así. “*En algunas ciudades el urbanismo se subordina a la ejecución de grades obras públicas*” (Ziccardi, 1997:26), en este caso la contemplación del desarrollo sobre lo urbano, se ve sublevada hacia los intereses de quien está a cargo de tomar así como llevar a cabo las decisiones y en muchas de las ocasiones, son personas que trabajan en ello y no es su área de especialización, dejando el desarrollo en manos de quien se rige por cuestiones valorativas y no científicas.

*La investigación urbana, por su parte, pocas aportaciones ha ofrecido; tal vez aquellos proyectos de reforma urbana encuentran hoy continuidad en un ideal similar que se expresa en un ciudad para todos. Pero prevalecen los enfoques parciales, que intentan captar una realidad urbana fragmentada en sus componentes –vivienda, transporte, servicios-, en la que la ciudadanía es una noción vaga y el énfasis esta puesto en las tradicionales formas de relación clientelística entre autoridades y usuarios...* (Ziccardi, 1997:26).

La urbanización, podría entenderse como un tópico relativamente joven, por lo que su campo de estudio no ha sido explotado ni abordado popularmente, a manera de que pueda ampliar su bagaje en cuanto a soluciones en las diferentes problemáticas que atañen a las organizaciones públicas –en este caso al Estado-. Por lo tanto, si la raíz del problema es comprender al fenómeno urbano, hay que determinar que existen complicaciones para inferir la misma concepción, por lo que resulta más difícil poder desarrollar propuestas de solución o alternativas. Por ello se puede entender que se camina sobre terrenos inciertos, y tener la enorme posibilidad de resbalar al no saber los escenarios que se enfrentan.

A manera de poder concluir este primer capítulo, podemos establecer que si bien a lo largo del tiempo, las organizaciones han sufrido distintas transformaciones que, lejos de que se consideren favorables o desfavorables, han

servido para cada área de estudio, en este caso a la administración pública. Asimismo dentro de esta última, para llevar a cabo sus funciones, se hace uso de la planeación y como se ha observado, al tener distintas variantes, se abordan las más indispensables o las que requiere más el ámbito público; de esta forma, se denota que el campo de estudio es amplio, no obstante, sólo se consideran las más convenientes para el objeto de estudio.

De igual forma, el desarrollo entendido desde la urbanización, refleja que las formas de organización y la planeación son indispensables para ofrecer una visión sobre los problemas que aquejan a las urbes. Y aunque dentro de estos tópicos también existan nuevas formas de abordarlas para que respondan al entorno, el desarrollo se logrará de manera eficiente sólo si se aplican de manera adecuada los conceptos. Es decir, las concepciones teóricas, sirven no sólo para tomarse como referencia dentro de una investigación, sino también para generar nuevos e innovadores pensamientos en el área, así como para refutarlos y ofrecer una nueva perspectiva de la realidad.

En muchas ocasiones nos guiamos por modelos teóricos ya viejos y gastados, muchos de ellos son adecuados, otros tantos se han vuelto obsoletos al no saber entender el constante cambio a la que las organizaciones están sujetas.

## **CAPÍTULO 2 EVOLUCIÓN Y SEMBLANZA DE LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO**

En esta parte se puntualizará cuál ha sido la evolución de la urbanización en México, empezando por el México antiguo, hasta el siglo XX; de esta forma se alude que dicho proceso obedece a aspectos, principalmente históricos como base referencial. Por otro lado, desde que se considera tarea del Estado atender las necesidades urbanísticas, se requieren ejecutar acciones por medio de la instrumentación para el desarrollo urbano.

Con el objetivo de describir cuales son los instrumentos de los que se vale el gobierno federal, estatal y municipal se expone el marco jurídico, planes y programas, que a lo largo del capítulo se irán refiriendo, así como también una pequeña remembranza de cómo han evolucionado los procesos de urbanización en épocas claves del país. El fin de conocer las distintas herramientas de las que se vale el desarrollo urbano se vislumbrará, como base referencial a través de contextos y distintas problemáticas que surgen a partir de que se intenta regular el uso de suelo.

No obstante los distintos órdenes de gobierno tienen la obligación y tarea de elaborar sus planes de desarrollo y de desarrollo urbano; con el fin de fomentar y elevar la expectativa urbana; para ello, también es necesario que se lleve a cabo el proceso de descentralización en cuanto a atribuciones y poder.

### **2.1 Planes y programas urbanísticos**

*“Un modelo de desarrollo nacional debe ser exactamente abierto, incluir en forma explícita las posibilidades de acción colectiva, y contener varios grados de libertad que puedan aprovechar las autoridades responsables de la acción colectiva”* (Kuklinski,1977:16). La participación de la sociedad hoy en día resulta indispensable para su propio bienestar, es decir, la etapa asistencialista donde el paternalismo resolvía o pretendía resolver toda problemática de la sociedad

resultó ser una enorme tarea y por lo tanto lo llevo a una crisis inevitable. Dadas las circunstancias, no sólo la delegación de actividades, desconcentración y descentralización de poder era necesaria, sino que para que el sistema administrativo tuviera un orden diferente al paternalista, es decir, jerárquico, resulta inherente poder implementar a la sociedad misma dentro de las actividades del Estado y empezar a modificarlo como un sistema horizontal y participativo.

*La planeación para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la Nación. La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo (De la Madrid, 1982 en: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985:102).*

Se considera democrático cuando, la sociedad en sí se incluye en las decisiones que el Estado toma, no obstante de manera realista, muchas de las ocasiones lo hace de manera justificativa y legitimadora de sus propias acciones. En realidad no debiese de ser así, pero...

*Los planes no son toda planeación; no siempre son los más importantes. Son las políticas y las acciones reales las que pueden modificar la estructura y la vida urbana. Sólo si la política se expresa en los planes y éstos se asumen como política, como dirección de la acción, podrán servir como instrumento de transformación urbana” (Planeación urbana y bienestar social,1990:43).*

Si bien la planeación establece los mecanismos para guiar a la administración pública en términos generales, cuando se pretende generar el desarrollo de algún sector –en este caso en lo urbano-, para poder ejecutar las acciones que se establecen mediante la planificación, esta hace uso de los programas o políticas, efectuando de manera tangible las ideas concebidas en el plan (idealmente es lo que se esperarías, sin embargo no en todos los casos las políticas y programas funcionan o corresponden a los verdaderos problemas de cada lugar). También resulta ser que, para que realmente se genere un cambio, la ejecución de los planes se da a través de la implementación de proyectos, pensados de manera noble pero efectuada de distinta manera a la que se pensó, debido a que los escenarios presentados, suelen rebasar las expectativas de los planificadores y tomadores de decisión.

*Los planes y políticas de descentralización, no han correspondido a una acción prospectiva sustentada en un proyecto de organización territorial preestablecido; han sido respuestas tardías a hechos consumados y procesos en marcha, y se han sometido a la lógica, ya desplegada, de la acumulación pública y privada, local y transnacional (Planeación urbana y bienestar social,1990:39).*

En realidad no existe plan sin proyecto contemplado, pero es cierto también que, no todo proyecto ofrece soluciones efectivas y menos si no se concibe de manera estratégica. La ausencia de capacidades para la resolución que atañe a la urbanización, aún no ha sido penetrada como para efectuar los resultados adecuados, por lo que no sólo la urbe crece desmesuradamente, sino que nuevos problemas se avecinan, por la falta de prospección. Si bien el objetivo de los programas urbanísticos, es la de aterrizar las ideas del plan, habría que mencionar que si la planeación con frecuencia presenta dificultades al no contemplar de manera efectiva escenarios o situaciones, los programas también tienen sus propios tropiezos. Al efectuarse por medio de un proyecto, cabe mencionar que para que resulte de manera exitosa habría que regularlo mediante el proceso, es decir, mediante la programación y el control (Banco Interamericano de Desarrollo, 1984).

A partir de 1930 con el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, se establece como ley la planeación, en ella se planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país y reorganizar la actividad económica y social, con el fin de elevar el nivel de vida de los ciudadanos. No obstante, el que se legalizara la planeación, quería decir que existía una ineficiencia y ausencia de acciones encaminadas al mejoramiento y bienestar del país; es así que se catalogaba de manera obligatoria la implementación de la planificación con el fin de que se tuvieran alternativas o caminos orientados y soluciones en tiempo y forma (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985).

No obstante, el primer plan sexenal del país se genera en 1934 con el presidente Lázaro Cárdenas, lo cual marca un hecho sin precedente, puesto que representa un enorme esfuerzo por encaminar a el país, hacia vías de desarrollo.

*El plan sexenal de 1934-1940, del Partido Nacional Revolucionario, constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del*

*desarrollo. Adoptado por el Gobierno, permitió al Estado una clara plataforma de orientación de los procesos del desarrollo y las acciones efectuadas en aquellos tiempos muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produjeron (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985: 28).*

A partir de esta época surge la necesidad de regular los recursos económicos y sociales de manera adecuada y que la planeación buscara la participación del Estado para programar la inversión pública y hacerla eficiente. Todo lo anterior, con el fin de que el país contase con un desarrollo y controlara ciertos sectores estratégicos, por medio de los planes. En 1976 se adaptó en las instituciones públicas los planes estructurados, es decir, se debía de dividir el sistema de planeación para atender de mejor forma las distintas necesidades de cada lugar del país. Y como es evidente cada lugar o entidad contaba con necesidades diferentes o en común: por lo que era necesario poder delegar esas funciones a cada orden de gobierno y quedar dividido de manera global, estatal y regional. Se implementaron en sectores como agropecuario, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano, ciencia y tecnología. Y aunque se trataba de establecer un plan en el que englobara los distintos menesteres en el país, era evidente que se debiera de adoptar al entorno y contexto de los distintos órdenes de gobierno.

Por lo consecuente podemos decir que a lo largo de la historia de la planeación, se han tenido intentos de inclusión social, que no obstante resultan importantes para el desarrollo nacional. Asimismo, al encontrarnos en el entorno descentralizador hay que delegar y atribuir funciones primordiales, que si bien, en el plan nacional se establecen de manera general, los otros órdenes de gobierno además del federal, deberán responder a este pedido; no sólo por acatar una decisión, sino que ellos son los más indicados para saber las problemáticas que les atañen.

Si bien la Ley de Planeación Federal cuyas disposiciones son de orden público e interés social, dan a la planeación estatal el carácter de permanente y democrática abriendo espacios de participación y consulta a los diversos grupos sociales, estableciendo como documento rector, al Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo en el Plan Nacional de Desarrollo Nacional (2001-2006) establece que las acciones de Planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central la estrategia que permita la competitividad internacional del Sistema Urbano Nacional; a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país. Asimismo, el Ejecutivo Federal se propone apoyar a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relativas al desarrollo urbano y el respeto a los Planes de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de cada localidad, así como a los usos de suelo previstos por cada administración, a efecto de que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios.

### **2.1.1 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT)**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) al igual que la Ley de Planeación Federal, establece que el desarrollo de la nación se organizará de manera democrática, sujetándose obligatoriamente a las disposiciones que la Administración Pública Federal establezca. Este programa fue elaborado a partir del 2000 y al siguiente año se establece como uno de los instrumentos para el Ordenamiento Territorial Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 durante el periodo de Vicente Fox. En dicho programa marca el siguiente objetivo:

*El objetivo es distribuir las actividades económicas, la infraestructura y la vivienda de acuerdo con las necesidades y el potencial de las ciudades y regiones del país, en plena armonía con el entorno ecológico. La política urbana y territorial que estamos impulsando desde el gobierno federal busca distinguir las necesidades específicas de desarrollo de cada ciudad y de cada región, para actuar con eficacia y eficiencia en su desarrollo y en su mayor articulación con el resto del país... Así, con una clara visión federalista, el ejecutivo a mi cargo se coordinará estrechamente con las distintas instancias de gobierno para impulsar acciones y programas que incidan en el desarrollo local y regional (PNDUOT, 2001: 6).*

Las principales políticas de las cuales se establecerán las líneas de acción de todo el plan se concentran en 3, las cuales son:

\* *Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional*: En esta parte se respalda bajo el siguiente programa.

Cuadro 4. Programa de Ordenación del Territorio.

| Territorios de Actuación | Principios del Programa                            | Líneas de Acción   |
|--------------------------|--|--|
| SEDESOL                  | Orientación Espacial del Desarrollo.               | Organizar un gran debate nacional por la Ordenación del Territorio.<br>Elaborar cinco programas regionales de Ordenación del Territorio.   |
| SEMARNAT                 | Organización de territorios de actuación.          | Elaborar la prospectiva del Territorio: potencialidades y limitaciones.<br>Diagnosticar la estructura territorial y definir las dinámicas espaciales y las mutaciones territoriales. |
| INEGI                    |  |  |
| CONAPO                   | Planificación y prospectiva del territorio.        | Elaborar Proyectos Estratégicos de Acción Regional.<br>Promover y gestionar el Proyecto Colectivo de Región.   |
|                          | Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio. | Definir y aplicar el Fondo Regional Estructurante.<br>Definir y aplicar el Fondo Regional Compensatorio  |

*Fuente:* Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006.

En el cuadro 4 se muestra como el programa se encuentra estructurado, así como las distintas vertientes en las que regirán los diversos proyectos para el desarrollo urbano a nivel nacional, determinando como ejes rectores los puntos anteriores. Principalmente se enfocan en la delimitación de funcionalidades y de atribuciones, así como territoriales y futuras prospectivas en cuanto a escenarios. Notoriamente se puede entender que es la parte en que se definen no sólo la problemática sino los actores de igual forma.

\* *Desarrollo Urbano Regional: A esta política le corresponde*

**Cuadro 5. El Programa Red Ciudad y Red ZMs 2025**

| Territorios de Actuación  | Principios del Programa        | Líneas de Acción  |
|---|--------------------------------|---|
| Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el Desarrollo Regional. | Gobernabilidad territorial     | Promover la cooperación intermunicipal.<br>Definir los organismos de gobierno y de administración de la aglomeración urbana.                                |
|   | Competitividad Económica       | Fomentar la competitividad y la inversión.<br>Insertar y proyectar a las ciudades y zonas metropolitanas en los ámbitos regional, nacional e internacional. |
|   | Cohesión social y cultural     | Atender las periferias urbanas y zonas marginadas.<br>Fomentar la participación social.   |
|   | Planificación y Gestión Urbana | Actualizar la normatividad urbana.<br>Actualizar Planes de Desarrollo Urbano.<br>Implementar el Programa Red Ciudad 2025.                                   |
|   | Aplicación del Fondo Hábitat   | Implementar el Programa Red Zonas Metropolitanas 2025.  |

*Fuente:* Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006.

La estructura del cuadro 5 demuestra que se trata de instrumentar las líneas de acción como medio, para generar impacto a nivel regional en función de las interrelaciones que de estas deriven. Asimismo las políticas se adecuaran por medio de relaciones económicas, sociales y políticas. La importancia de cada uno de los tópicos anteriores demuestra la horizontalidad y verticalidad en la que se quieren manejar. Un modelo mixto que denota la importancia de las relaciones intergubernamentales, la sociedad y los asuntos políticos.

\* *Suelo para Desarrollo Urbano y vivienda: A cargo del*

Cuadro 6. Programa Suelo-Reserva Territorial

| Territorios de Actuación                            | Principios del Programa                                       | Líneas de Acción  |
|---|---|---|
| SEDESOL<br><br>GOBIERNOS ESTATALES Y<br>MUNICIPALES | Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial | Identificar el suelo apto para el desarrollo urbano.<br>Identificar la demanda potencial.   |
|   | Financiamiento y adquisición de reserva territorial           | Diseñar mecanismos e instrumentos de financiamiento. Integrar las acciones de CORETT-SRA-gobiernos estatales y municipales.   |
|   | Programación de reserva territorial                           | Aplicar normatividad de reserva territorial.<br>Valorar e interrelacionar con planes de desarrollo urbano.  |
|   | Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada          | Constituir el Polígono de actuación Concertada (PAC) [gobiernos municipales y estatales, SEDESOL, CNFV, organismo promotor].<br>Aplicación del Fondo Suelo Reserva Territorial. |

*Fuente:* Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006.

Y por último el cuadro 6, establece la necesidad de adquirir territorio, avalado por los tres órdenes de gobierno. En él se establecerá el territorio a utilizar para la urbanización a fin de crear un Sistema Urbano Nacional, con ello también se pretende sustentar el sector formal de la economía. De igual forma se necesita la inclusión no sólo del sector público sino del privado. Por una parte el primero se encargara de llevar a cabo los procesos burocráticos y permisos necesarios para la ejecución del mismo programa y el segundo en llevar a cabo las obras necesarias para tal objetivo.

La creciente necesidad de establecer políticas que regulen el ordenamiento del territorio en los ámbitos espaciales y regionales, se convierte en una necesidad e idea ambiciosa, con fines nobles a la vez. Sin embargo es una tarea que incluye en algunos casos, políticas públicas que atiendan a los problemas representados y aunque se expresa de manera general en el programa, es una forma somera de decir cuáles son los lineamientos base a seguir y respetar. De esta forma, en los

gobiernos estatales también se establecen los lineamientos tanto jurídicos y administrativos para sobrellevar la problemática del ordenamiento del territorio, por lo que la sectorización de los problemas también se delimita para los gobiernos municipales.

Aunque la propuesta de políticas y del plan en sí representa un esfuerzo por integrar a los gobiernos estatales y municipales, éstos son los últimos en considerar, que más que considerar lo determina más el gobierno federal como una decisión unilateral a la cual debe obediencia; puesto que en las consultas, su única aportación es la de acatar el conjunto de decisiones y dar permisos correspondientes en un proyecto de orden gubernamental. El papel del municipio se encuentra limitado a los permisos y atribuciones que la Federación ha relegado a los Estados y estos a los municipios. Las políticas de alto impacto deben ser supervisadas y aprobadas dentro del marco que el Estado o Entidad le ha atribuido; por lo que resulta inconveniente y hasta cierto punto limitante para el municipio (PNDUOT, 2001).

### **2.1.2 Plan estatal de Desarrollo Urbano (PEDU)**

*“El proceso de urbanización en el Estado de México se ha venido presentando de manera acelerada, debido a la migración de individuos y familias del campo a los centros urbanos en busca de mejores oportunidades de vida”* (Orozco, 2008:98). Dada su cercanía con el Distrito Federal, el Estado de México no ha sabido responder a la creciente demanda de la sociedad, en cuanto al crecimiento urbano, inequidades sociales y en especial a las económicas.

*Las tendencias de distribución de la población han provocado un fuerte desequilibrio regional caracterizado por una gran concentración urbana e industrial en dos zonas urbanas principales: los municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco (VCT), conurbados con el Distrito Federal, y en menor medida en el Valle Toluca Lerma (VTL) (Gutiérrez, 2000:116).*

Para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, debe ir en congruencia con distintos instrumentos, entre ellos se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del

Territorio, Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México y el Plan de Desarrollo del Estado de México. Los anteriores documentos y programas urbanísticos contienen los lineamientos para establecer el desarrollo urbano de manera regional, todos ellos son importantes, ya que el fenómeno urbano resulta tener un amplio bagaje y cada uno lo aborda de la manera más ad-hoc.

Los objetivos, metas, estrategias y líneas generales de acción para el ordenamiento territorial del Estado de México definidos en el presente Plan, se inscriben en el marco de referencia de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación, por lo que son congruentes con los lineamientos y disposiciones de los diferentes sectores y niveles de planeación que conforman dichos sistemas (PEDU, 2007: 9).

La vinculación de los planes, tanto nacional como estatal y municipal, corresponde a un orden de gobierno jerárquico, en el que el gobierno federal busca impulsar el desarrollo urbano de manera general, el estatal trata de sacar adelante a toda la entidad que, a través de dichos planes establecen los mecanismos de acción de los tres órdenes de gobierno. Entre los objetivos que se han establecido dentro del plan estatal se encuentran de manera general los siguientes (PEDU 2007-2012:78):

- \* Estructurar y ordenar el territorio para tener ciudades competitivas y regiones de desarrollo.*
- \* Fortalecer la infraestructura estratégica de la Entidad.*
- \* Impulsar el desarrollo urbano ordenado para coadyuvar a la sustentabilidad ambiental.*
- \* Estimular y orientar inversiones para crear las condiciones materiales que permitan el desarrollo equilibrado de actividades productivas.*
- \* Estrechar la colaboración en materia de desarrollo urbano con los municipios del Estado.*

Lo anterior establece que, busca orientar las zonas más aptas para el uso urbano, sin afectar las condiciones geográficamente naturales. Asimismo la infraestructura no sólo se refiere al uso del suelo, sino que, contempla el uso de otros servicios públicos, como el agua, drenaje y energía eléctrica, para que no

sólo los distribuya; también servirá como detonador económico para la entidad. De igual forma, contempla encontrar lugares menos vulnerables en situaciones de riesgo. Y por último crear condiciones, para la inversión de estímulos que permitan las actividades productivas y sociales.

### **2.1.3 Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM)**

Dado el creciente proceso de urbanización que ha sufrido el Estado de México y su influencia por ser cercano al Distrito Federal...

*Este fenómeno provocó que la ciudad de México experimentara un vertiginoso proceso de urbanización en relativamente pocos años y ocupara progresivamente territorio del Estado de México, dando origen al surgimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), históricamente considerada la mayor concentración poblacional del país (Gutiérrez, 2000:117).*

La estipulación de la Zona Metropolitana se delimita gracias a un estudio llevado a cabo por la SEDESOL, CONAPO e INEGI, en los que se toman en cuenta diversos criterios y parámetros institucionales. En la Gaceta de Gobierno (2006) se reconoce ampliamente la delimitación de la ZMVM y que actúa en conjunto con el Gobierno del Distrito Federal y el del Gobierno del Estado de México para emitir la integración de la Región del Valle Cuautitlán-Texcoco y en el que se encuentran inmersos en los procesos de conurbación físico-espacial con el territorio del Distrito Federal.

Los principales ejes con los cuales se basa el programa se delimita en puntos primordiales los cuales son (POZMVM, 2011):

*\* Delimitación y Contexto de la Zona Metropolitana del Valle de México: Como bien claro su nombre dice, se encarga de delimitar cual es la ZMVM, asimismo cuál es su papel en el contexto internacional, la creación de un Sistema Urbano Nacional, la delimitación de la Región Centro del País y por último la congruencia que tiene el programa con los planes de nivel estatal y municipal.*

*\* Diagnóstico Sectorial: Estudia los entornos físicos natural y construido, la sustentabilidad ambiental así como el entorno social, la estructura económica que conforma a dicha zona y el entorno jurídico e institucional.*

*\* Diagnóstico Integral.*

*\* Visión Prospectiva: Esta estudia las nuevas dinámicas de población, reducción de la movilidad, progresión de la segregación socio-espacial, consecuencias de las insustentabilidad, posibilidades regionales e internacionales, consecuencias de la estructura actual de la gestión metropolitana y las consecuencias de la inseguridad.*

*\* Imagen Objetivo.*

*\* Estrategia Global: Trata sobre las legislación o normatividad urbana, gestión y gobernabilidad del territorio metropolitano, seguridad pública, crecimiento económico sostenido, generación de empleo y competitividad, recuperación de las sustentabilidad ambiental, movilidad y accesibilidad, ordenación del territorio y entorno social.*

*\* Proyectos Estratégicos: Tiene a su cargo proyectos estratégicos para restaurar la sustentabilidad ambiental, proyectos estratégicos para la ordenación territorial, proyectos estratégicos para la vivienda, proyectos estratégicos para mejorar el equipamiento, proyectos estratégicos para la rehabilitación y restauración de centros históricos, proyectos estratégicos de agua e infraestructura hidráulica, proyectos estratégicos para mejorar la movilidad, proyectos estratégicos para detonar la economía, competitividad y empleo, proyecto estratégico de combate a la pobreza y a la exclusión socio-espacial, proyecto estratégico de mejora de la gobernanza y corresponsabilidad social, proyecto estratégico de modificación de comportamientos demográficos y en ultima instancia proyectos estratégicos para mejorar las condiciones urbanas y sociales en la ZMVM para disminuir la incidencia delictiva y el temor.*

*\*Instrumentos de Gestión Metropolitana: Hace uso de los instrumentos jurídicos del POZMVM, así como técnicos, financieros, de administración y gestión.*

Los temas antes mencionados son los puntos referenciales a los cuales hace alusión el POZMVM, en ellos se establecen los mecanismos a efectuar, en cuanto a territorio, entorno y sustentabilidad, no dejando de lado la normatividad que lo regula y la influencia económica que surge a partir de la migración al Distrito Federal. Es un programa que contempla la problemática de manera actual y prospectiva también; del mismo modo indica la necesidad de contemplar a largo plazo, y no sólo en la actualidad. Al principio del programa alude a un sección de antecedentes, que si bien los representa someramente por medio de relaciones intergubernamentales, también refiere a los instrumentos normativos y de planeación, igualmente que la coordinación de la ZMVM.

Sin embargo no hay que ignorar que... *“la importancia que tiene la ZMVM en el ámbito nacional es incuestionable. Lo mismo que la del Estado de México, ya que por su vecindad con la capital del país, se ha favorecido la existencia de una*

*estrecha vinculación económica, social y territorial” (Gutiérrez, 2000:118). En suma, se fija que a pesar de que la ciudad de México sufra el aglomeramiento de las distintas entidades del país, pero principalmente la del Estado de México, también se ha visto beneficiada en cuanto al recaudamiento de los distintos servicios. Evidentemente representa un flujo importante de ingresos para el Distrito Federal, pero es algo que obviamente no es muy mencionado. Se podría entender que es un beneficio mutuo, pero que no es muy manifestado.*

*La urbanización metropolitana ha sido un proceso que se ha desarrollado en buena parte al margen de las normas y orientaciones que se han establecido en los planes de desarrollo urbano. Esto ha permitido que sean fuerzas distintas al Estado las que conduzcan la urbanización (Iracheta, 2003:217).*

No obstante el esfuerzo mesurado por establecer las posibles soluciones a la problemática urbana que acontece a cada rincón del país, lamentablemente no es fácil de llevar a cabo, puesto que constituye una serie de factores y escenarios en los cuales la problemática urbana no es tomada en cuenta de la misma forma que en la zona central del país; a pesar de que existen los lugares potencialmente urbanizables. Además, el problema con mayor importancia que se debe de resolver en corto tiempo y tener propuestas de solución prospectivas o a largo plazo, son las ecológicas (área verde, zona forestal y agua).

## **2.2 Legislación urbana**

La legislación vigente determina la obligatoriedad de formular, decretar, ejecutar, evaluar y actualizar los planes y programas de desarrollo urbano; siendo éstos los instrumentos jurídicos encargados de sustentar la planeación urbana, por lo que determinará su progreso. Por añadidura, cabe mencionar que los instrumentos encargados para el cumplimiento de la regularización de los procesos de urbanización son, por orden jerárquico:

## Cuadro 7. Instrumentos Jurídicos

| Orden de gobierno | Instrumento  |
|-------------------|--|
|                   | CONSTITUCIÓN GENERAL   |
| Ámbito federal    | LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS<br><br>LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE |
| Ámbito estatal    | LIBRO QUINTO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO   |
| Ámbito municipal  | LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO  |

*Fuente:* Elaboración propia.

-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (con reformas publicadas en el 2011). Más adelante se especificarán que artículos se relacionan con el desarrollo urbano.

-Ley General de Asentamientos Humanos (1993). Establece la concurrencia y coordinación de autoridades, la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población, las regulaciones a estos últimos; de las reservas territoriales, la participación social, el fomento y control del desarrollo urbano y por último las conurbaciones.

-Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección Al Ambiente: Constituye las normas preliminares, así como la distribución de competencia y coordinación, la política ambiental, sanciones administrativas, recursos de revisión, los delitos del orden federal y denuncia popular. Dichos temas se establecen de manera federal, así como la distribución de las tareas a las entidades federativas y facultades de gobiernos municipales.

-Libro V del Código Administrativo del Estado de México. En él se disponen los temas de participación ciudadana, la comisión estatal de desarrollo urbano y vivienda, así como el contenido de los planes de desarrollo urbano (elaboración, aprobación y evaluación), planes regionales, planes parciales, planos integrantes de los planes de desarrollo urbano. Al mismo tiempo los programas de desarrollo urbano (en cuestión de materia y contenido). De igual forma, del aviso al público

para el proceso de consulta de los anteriores. Este documento resulta de vital importancia, pues no sólo establece los lineamientos anteriores en cuestión de desarrollo urbano, sino también la zonificación del territorio, así como las disposiciones para su ordenamiento y ocupación (CAEM, 2006).

## 2.2.1 Constitución general

Cuadro 8. Artículos de la Constitución Política

| Artículo | Párrafo y/o fracción          | Lineamientos generales  |
|----------|-------------------------------|---|
| Art. 27  |                               | La propiedad privada es constituida como función social. Sin embargo, hay que determinar que aunque se constituya como "privado", no quiere decir que sea perpetuo, exclusivo y absoluto.   |
| Art. 73  | XXIX-C.<br>XXIX-D.<br>XXIX-G. | La expedición y determinación de los diferentes documentos en materia territorial y de zonificación que permita el desarrollo urbano, lo acatarán los tres órdenes de gobierno. Por su otro lado delimitara las funciones de estos mismos, para distribuir las competencias convenientes.                 |
| Art. 115 | V<br>VI.                      | La descentralización de algunas funciones en materia territorial, faculta a los municipios para establecer los cambios necesarios o lineamientos pertinentes que crea convenientes en cuestión de desarrollo urbano. De similar manera y en conjunto con la entidad correspondiente, actuará en conjunto. |

*Fuente:* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011)

En el cuadro 8, se especifican los artículos y fracciones en los que estipula el ordenamiento, la planeación, control, preservación y jurisdicción, tanto de la federación como entidades y municipios. En ese sentido también busca fomentar la participación de cada orden, así como la cooperación entre estos mismos. Es inherente que cada uno de ellos cumpla con sus obligaciones, puesto de lo contrario se verá reflejado en la ejecución de la legislación.

*Dichos ordenamientos señalan las normas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ordenar los asentamientos humanos mediante la zonificación y regular las acciones de los agentes urbanos a través de autorizaciones, licencias y mecanismos de control (Rébora; et al, 2001:145).*

Si bien, la constitución es la matriz de todos los ordenamientos jurídicos del país, esta se encargara de delimitar de manera general las atribuciones y

obligatoriedades que tiene cada entidad y estado, o en su caso delegar funciones a estos últimos, con el fin de coadyuvar al desarrollo integral del país en materia de desarrollo urbano. De igual forma marca como punto primordial, la descentralización de funciones, con el cual tendrá la necesidad de expedir documentos que permitan el desarrollo urbano para llevar a cabo dicha acción.

*Ante la gran relevancia que tiene la urbanización metropolitana en el desarrollo nacional, es fundamental una propuesta de reforma constitucional que asegure que gobiernos municipales y estatales, sean capaces de establecer y mantener una coordinación adecuada para planear y ordenar los asentamientos humanos, la actividad económica, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano que afecta a todas las partes que integran las zonas metropolitanas (Ávila, 2008:2).*

La instrumentación urbana, si bien ya ha sido determinada por cada uno de los ámbitos de gobierno, delimitando y estableciendo sus tareas y obligaciones, es de igual importancia que estos se vayan reformando y renovando. Puesto que el contexto que nos rodea se encuentra en constante cambio, es inevitable estar estáticos ante este tipo de situaciones, que si bien, las bases jurídicas se encuentran disponibles, es prescindible poder responder a los nuevos cambios y con ellos poder proponer o tener alternativas de manera prospectiva y estratégica, no sólo en la planeación sino también en la legislación.

*“La legislación urbana no contempla, como contrapartida de la regulación mediante la zonificación, mecanismos o instrumentos concretos de fomento de aplicación diferencial para los diferentes tipos de áreas y políticas urbanas” (Rébora; et al, 2001:149).*

### **2.2.2 Ley General de Asentamientos Humanos**

*“En el año de 1976 marca el inicio de la institucionalización de la planeación urbana en México con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), instrumento publicado previamente a la conferencia Hábitat celebrada en Vancouver” (Gutiérrez, 2000: 110).* A partir de esta fecha, se marca un hecho sin precedentes, donde la regularización del territorio en materia de desarrollo urbano y vivienda fuese controlada en el mencionado documento. Sin embargo, se le agrega un V capítulo que fue publicado en 1981. Pero nuevamente

fue modificada en 1984 para adecuarla al art. 115 constitucional. Posteriormente se abroga por una nueva en 1993 y consecuentemente se modifica en 1994. No obstante, México nuevamente fue participe en la Conferencia de 1996, ahora en Estambul sobre la Conferencia de Hábitat II, de esta manera se mostraba que no sólo observaba, sino que era agente de cambio al reformar o actualizar dicho instrumento con la reforma que se le hizo y fue aprobada por el pleno en 1994 (López, s/a).

Algunos aspectos a destacar sobre esta última reforma son (López, s/a: 16):

*\*Actualiza la concurrencia de los tres niveles de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.*

*\*Integra la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano.*

*\*Hace transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano.*

*\*Prevé la participación directa de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores público y privado, para el manejo de reservas territoriales.*

*\*Establece que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.*

Si bien se le atribuyen mayores funciones al municipio, este se ha envuelto en una posición de confort en la que, si bien tiene la obligación de modificar los programas y planes de desarrollo urbano, en la actualidad sólo se preocupa por llevar a cabo el actual plan. Debido al poco tiempo con el que cuentan las administraciones municipales, lamentablemente no ofrecen propuestas prospectivas, ya que generalmente en los tres años de gobierno con los que cuenta, no es suficiente para poder proyectar las acciones que se pretenden ejecutar. No obstante, hay que recalcar que algunas gestiones se encuentran cooptadas por algunos grupos políticos, por lo que su permanencia se da indirectamente, pero aun así, no hay una preocupación distinguible y sólo se concentran en la conservación del poder político y por supuesto económico.

Por otro lado la participación pretendida, no es efectuada de manera adecuada, ya que la mayoría de la población se encuentra ajena a los mecanismos participativos, por apatía o simplemente por falta de difusión.

*Conviene señalar que la LGAH planteo la necesidad de definir políticas y sistemas de permitiesen planificar adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de los habitantes del país (Gutiérrez, 2000: 111).*

Todo lo anterior sirvió para establecer las bases legales, planes y reglamentos urbanos. La LGAH, menciona la importancia que tiene la federación al participar con los estados y los municipios en el establecimiento de la normatividad en el tema de planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, reconociendo la utilidad de la participación ciudadana en este proceso. Además determina las atribuciones de los gobiernos municipales destacando la formulación, aprobación y ejecución de dichos planes y programas de desarrollo urbano; advirtiendo en este rubro la concurrencia y coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

El propósito fundamental de esta ley es lograr que la ordenación de los asentamientos humanos se realice bajo el principio de un desarrollo equilibrado de la entidad y que exista una equitativa relación entre las áreas urbanas y rurales del municipio con las actividades económicas que se realizan. La estipulación de las acciones de los gobiernos comparten dos zonas contempladas para su atención: la rural y la urbana, que a su vez se sub-clasifican para obrar estructuralmente, no invadiendo usos y costumbres de algunos grupos étnicos.

*Los asentamientos humanos en el medio rural, por su parte, encierran su propia complejidad. Sin embargo, por sus características de centros de población de pequeñas dimensiones, encuentran en las ciudades vecinas a su localización los centros proveedores de bienes y servicios necesarios para su bienestar y desarrollo, así como los lugares de gestión y apoyo organizacional y gubernamental. Es en las ciudades y en los centros de población del medio rural en donde se experimentan las cuatro transiciones por las que atraviesa el país: la demográfica, la económica, la política y la social (PNDUOT, 2001: 17).*

El empleo del instrumento hacia los asentamientos humanos, ha sido manejado de manera general, puesto que la realidad de las zonas rurales, se conducen de modo distinto; encierra un sistema totalmente diferente y por su

abandono o falta de uso, el Estado o gobierno tiene que tener cuidado al utilizar como territorio privado y establecerlo para su uso urbano. Es por este abandono o descuido que la autoridad en circunstancias oportunas, se aprovecha de la situación y utiliza estos territorios para el establecimiento de nuevas comunidades urbanas. O simplemente, dado que la CPEM, en su art. 27, la nación tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndose como propiedad privada.

*La Ley General de Asentamientos Humanos no obliga a los propietarios de suelo en centros urbanos a darle un uso determinado, ni siquiera en un tiempo establecido, fenómeno transportado al campo mexicano por las reformas al Artículo 27 Constitucional. Además de que no aclara el procedimiento a seguir en caso de discrepancia en su utilización entre los niveles de gobierno estatal y municipal (Rueda, 2005:46).*

Dentro de este marco ha de establecerse la participación activa del Estado, de los municipios y de la federación para promover el desarrollo de los centros de población; ahora bien, también fija las normas básicas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, definiendo además los principios conforme a los cuales el Estado determina de manera general las provisiones, usos y destinos de la tierra, aguas y bosques (CEM, Capítulo único, 1983).

La participación de los municipios para la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano, se deben de coordinar no solo con la federación, sino con los planes estatales de desarrollo urbano, planes regionales metropolitanos, planes de centros de población estratégicos, planes de centro de población y planes parciales. Los ya mencionados documentos, se encuentran más regionalizados. En consecuencia, si la participación es uno de los factores más buscados para el desarrollo, entonces deberían ser inclusivos y actuar de manera más horizontal y dejar a un lado el modelo jerárquico que ha imperado en el país desde sus primeros comienzos en la administración pública.

*A pesar de que se tiene un diagnóstico claro de la problemática y que se cuenta con instrumentos para atacarla, estos no siempre se han aplicado adecuadamente debido a razones como la desproporción de las demandas ante los recursos, la ausencia de voluntad política, la falta de coordinación entre instancias de todos los niveles e inclusive, por burocratismo en muchos casos (Gutiérrez, 2000:132).*

Por consiguiente, los procesos de zonificación utilizados como instrumentos, cada vez se vuelven más complejas debido al constante cambio, por lo que se convierte en restrictiva y por lo tanto difícil de cumplir (Rébora; et al, 2001). “*Los asentamientos humanos requieren una forma de organización tal que permita el establecimiento y desarrollo de una entidad estable*” (Brambila,1992:51). Se podría pensar de manera idealista en este sentido, pero la realidad que refleja es diferente de lo que se plantea. Si bien existen cimientos para el control, como se observan, no resultan eficientes, por lo tanto no están funcionando ni respondiendo a los distintos retos.

### **2.2.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)**

Este documento establece en su artículo 6 fracción X que el ordenamiento ecológico local se llevará a cabo a través de los correspondientes planes de desarrollo urbano.

*La urbanización irregular en suelo de valor ambiental acelera el deterioro y la pérdida de áreas que desempeñan importantes funciones ambientales, como la recarga de los acuíferos y la captación de bióxido de carbono, a la vez que reduce los espacios de esparcimiento para la población local y metropolitana (Carbone y Rodríguez, 2008:8).*

Hoy en día el acelerado crecimiento poblacional, ha conllevado a un daño estructural en la demografía contextual de los centros urbanos; también la creación de los nuevos asentamientos humanos carece de una legislación prudente en la que ordene eficientemente los sitios para asentarse. De este modo la invasión o los asentamientos irregulares, en espacios que deberían ser protegidos ambientalmente, erosionan los recursos naturales; recursos que deberían preservarse para la conservación del medio ambiente.

*El origen irregular de estos asentamientos obliga a las instituciones públicas a responder con políticas de regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, más allá del status jurídico “resuelto” con la regularización dominical, la urbanización de terrenos genera una serie de problemáticas que redundan en condiciones de precariedad de los asentamientos: por la falta de servicios y equipamiento públicos (Carbone y Rodríguez, 2008:9).*

En base a lo anterior, la normatividad para preservar estos lugares se establece de la siguiente manera, resaltando los puntos de vital importancia.

Cuadro 9. Contenido del artículo 3° de la LGEEPA

| Fracción                           | Contenido  |
|------------------------------------|--|
| I.- Ambiente                       | El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.  |
| II.- Áreas naturales protegidas    | Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.  |
| III.- Aprovechamiento sustentable: | La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.  |
| XXXIX. Zonificación                | El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo. |

Fuente: Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, (2014).

Con referencia al artículo 3 de la LGEEPA que se muestra en el cuadro 9 los pilares por los cuales se relacionan principalmente con el desarrollo urbano, el territorio y la sustentabilidad. Aunque en sí toda la Ley General establece más reglamentaciones para la preservación del medio ambiente, los artículos citados resaltan la importancia de mantener intactas dichas zonas. Si lo pensamos de manera prospectiva y futurista, resulta importante que se propicien más espacios de área verde y aún más en las ciudades, puesto que los sistemas de captación pluvial ya no existen en estas zonas por la pavimentación. Si bien, da muestra de la imagen urbana, también tiene una enorme desventaja al no captar el agua, y no permitir el ciclo hidrológico.

*Aparte de la complejidad que representa la administración del agua en un país de enorme variedad topográfica y ecológica, el cambio climático vuelve aún más crítica la disponibilidad de agua. Este es ocasionado por la contaminación atmosférica derivada de las emisiones de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) generadas por la gran actividad industrial de países industrializados y la masificación del uso de vehículos automotores en todo el mundo (Bazant, 2010:27).*

Ahora bien, el referirnos al agua, representa un mundo complejo en el que la problemática no sólo es la contaminación de la misma, sino que, abarca desde la gestión, distribución y captación de recursos financieros para el mantenimiento del servicio en sí. Aunado a estas situaciones, contempla más escenarios que no le son nada favorables, ya que la misma ciudadanía se encuentra envuelta en una posición de confort, en la que no existe una legislación adecuada que regule el pago del servicio. Si bien el agua, es un derecho enmarcado por la misma Constitución, el cobro sólo se establece por el uso del servicio y por lo tanto lo que se paga es el mantenimiento de dichas instalaciones para su distribución.

*Complicando el problema de la gestión del agua está la incapacidad de las autoridades mexicanas para asegurar el cumplimiento de las leyes, los estándares nacionales y los pagos para el acceso al vital líquido; los abusos de los permisos para la explotación de los acuíferos y una ausencia preocupante de controles sobre su contaminación; aunado a lo anterior, no existe una "cultura" del pago por parte de los usuarios (Barkin, 2007:22).*

El agua hoy en día, representa el oro blanco de la sociedad y el negocio de las empresas privadas; no sólo para la distribución sino para el consumo también. Un dato curioso sobre el servicio del agua, es que puede concesionarse a privados, pero no existe legislación alguna que controle o regule las acciones de estos en caso de abuso o ineficiencia. *"El servicio urbano del agua sigue siendo anárquico: muchos usuarios no pueden medir su consumo pues a pesar de la instalación de medidores, éstos no funcionan adecuadamente"* (Barkin, 2007: 23). No solo existe la ineficiencia en el servicio, sino que también, hay que destacar que los problemas que existen actualmente en todo el país tienen su origen desde la gestión, el mal servicio, ausencia de habilidades técnicas y administrativas. *"Para la actualización de los organismos locales, no existe ningún sistema eficaz que evalúe su actuación y asegure las mejoras de los organismos públicos o privados, a pesar de los programas desarrollados por el gobierno"* (Barkin, 2007:23).

El gasto excesivo y la falta de cultura por parte de la ciudadanía para el cuidado y preservación de esta es obsoleta y en algunos casos nula. En México se tiene la costumbre de no observar con anticipación los problemas, sino que

cuando suceden, apenas y se contemplan, por lo cual refleja una falta de estrategia para determinar escenarios provisorios, pero que trae consecuencias fatales por no preverse. Si bien, el legislar al respecto no comprende toda la solución, por lo menos puede tratar de controlarse por ese medio.

*El desarrollo sustentable es un nuevo paradigma y se define como la capacidad de las generaciones presentes para atender y satisfacer sus necesidades legando generaciones futuras un ambiente sano y limpio, con recursos naturales suficientes para enfrentar y cubrir sus necesidades de desarrollo y bienestar (Bazant, 2010:59).*

Lo anterior infiere en el sentido de mantener y conservar el medio ambiente o el medio ecológico, pensándose a largo plazo sin dejar de lado las acciones en el presente. La permanencia de estos recursos, son de vital importancia, no tanto para estar a la vanguardia con otros países, más bien para seguir conservando la vivencia del ser humano. También hay que admitir que para que pueda darse este tipo de ideología, tiene que hacerse el uso de mecanismos de gestión, técnicos y administrativos; en este caso el medio para efectuarlo es por medio del Estado.

*“De acuerdo con la normatividad ambiental, en la formulación aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico, las autoridades competentes deben promover la participación social” (Rébora et al; 2001:157).* Recalcando la idea de la participación a lo largo de este capítulo no resulta menos importante subrayarlo en esta materia. Los problemas que se han generado también recaen en la falta de intervención del colectivo, al no exigir servicios de calidad y también en la observancia de las acciones administrativas y políticas.

#### **2.2.4 Libro Quinto del Código Administrativo**

Por su parte el Código Administrativo del Estado de México, en su libro quinto, titulado: “Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población”,...

*como en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, se están tratando de consolidar las bases en lo que a planeación y desarrollo urbano respecta,*

*pero ahora lo que habría que analizar es su aplicabilidad como efectividad, dadas las condiciones socio territoriales que se presentan, donde desafortunadamente los resultados no han sido los esperados (Orozco, 2008:36).*

No solamente implica estudiar si son factibles las políticas y aplicabilidad del plan al Estado y gobiernos locales, sino que los procesos tanto, administrativos como políticos, son un punto determinante en cuestión de desarrollo. Convenientemente se han resaltado que los problemas para efectuar las metas y objetivos, se deben a la falta de toma de decisiones oportunas o eficaces y/o a falta de prospección en cuanto a problemas urbanos. Sin embargo no hay que olvidar que al ser un problema público, los fijadores de las políticas y efectadores de los programas, así como de quienes la diseñan, se ven inmersos en el ámbito público, por lo que en automático los procesos a los que se sujetan son administrativos, y las decisiones para consumarlos son políticos. La falta de estudios sobre la influencia de la política en el desarrollo urbano, representa la ignorancia de que este también es uno de los factores más importantes para la ejecución del desarrollo urbano, puesto que como ya se ha mencionado, este determina las acciones para lograr el desarrollo en el país.

En el cuadro 10, se muestra como se encuentra estructurado el libro quinto, estableciendo las atribuciones, competencias, obligaciones, asignaciones, instrumentos, control y medidas de seguridad.

Cuadro 10. Libro Quinto

| Título                                     | Capítulo  | Sección   |
|--|---|---|
| Disposiciones generales                    | Primero   |   |
|  | Del objeto y finalidad.   |   |
|  | Segundo   |   |
|  | De las autoridades.   |   |
|  | Tercero   |   |
|  | El consejo consultivo estatal de desarrollo urbano.             |   |
|  | Cuarto  |   |
|  | De la comisión estatal de desarrollo urbano y vivienda.         |   |
|  | Segundo   |   |
|  | De la planeación urbana   |   |
| De la planeación urbana                    | Primero   |   |
|  | Del sistema estatal de planes de desarrollo urbano.             |   |
|  | Segundo   |   |
|  | Del ordenamiento territorial de los Asentamientos Humanos.      |   |
|  | Tercero   | Primera   |
|  | De los planes municipales de desarrollo urbano.                 | De la Zonificación.   |
|  |   | Segunda   |
|  |   | De las normas de uso y aprovechamiento del suelo.                           |
|  |   | Tercera   |
|  |   | De la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. |
|  | Cuarto  |   |
|  | De las conurbaciones y zonas metropolitanas                     |   |
| De la administración del desarrollo urbano | Primero   | Primera   |
|  | De los instrumentos estatales de control del desarrollo urbano. | Del dictamen de congruencia.  |
|  |   | Segunda   |
|  |   | De la constancia de viabilidad.   |
|  |   | Tercera   |
|  |   | Del dictamen de impacto regional.   |
|  |   | Cuarta  |
|  |   | De los conjuntos urbanos.   |
|  |   | Quinta  |
|  |   | De la subdivisión y fusión.   |
|  | Sexta   |   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | De la relotificación.  |
|  |   | Séptima  |
|  |   | De los condominios.  |
|  |   | Octava   |
|  |   | Del plano de lotificación de las zonas de urbanización ejidal o comunal. |
|  |   | Primera  |
|  |   | De la cédula informativa de zonificación.                                |
|  |   | Segunda  |
|  |   | De la licencia de uso del suelo  |
|  |   | Tercera  |
|  |   | De los cambios de uso y aprovechamiento del suelo.                       |
|  | Segundo   |  |
|  | De los instrumentos municipales de control del desarrollo urbano. |  |
| Cuarto   | Único   |  |
| Del sistema estatal de información del desarrollo urbano | Del sistema estatal   |  |
| Quinto   | Primero   |  |
| De las medidas de seguridad, infracciones y sanciones    | De las medidas de seguridad.                                      |  |
|  | Segundo   |  |
|  | De las infracciones y sanciones.                                  |  |

---

*Fuente:* Código Administrativo del Estado de México, (2015) Libro Quinto.

También en su Título Tercero, Capítulo Primero, fija las bases de planeación, regulación, control, vigilancia y fomento al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población en la entidad. De manera que específicamente en sus artículos 5.21, 5.23 y 5.24 prevé, el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano en el que determina que este se integra por el conjunto de instrumentos técnicos y normativos formulados por autoridades estatales y municipales con la participación social entre los que se enmarcan los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (CAEM, 2004).

Es así que establece su integración, contenido y vinculación entre sí con otros instrumentos de planeación. De igual forma destaca en su contenido, la inclusión de materias que resulten necesarias y que impriman un carácter integral que propicie el desarrollo sustentable del Estado.

Por otra parte, el artículo 5.28 en relación con los artículos 5.9 y 5.10 precisa el procedimiento para su elaboración, aprobación, publicación e inscripción. También determina las facultades de los municipios para elaborar, ejecutar y evaluar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, para emitir los respectivos dictámenes de congruencia en respecto de los planes municipales de desarrollo urbano con los planes estatales y planes parciales que de éstos se deriven. Igualmente precisa en sus artículos 5.25 y 5.27 que los planes de desarrollo urbano de competencia municipal deberán sujetarse a las políticas y estrategias del Plan Estatal y en su caso de los planes regionales de desarrollo urbano, estableciendo la zonificación que deberán administrar los municipios. Los que contravengan esta disposición serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno (CAEM, 2004).

Los artículos ya mencionados se recalcan debido a la relación que guardan con la delegación de funciones con respecto al gobierno local. También mencionan la importancia así como el proceso para la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales. Dichos planes representan el esfuerzo remarcado por establecer mejores condiciones que atiendan de manera eficiente, los problemas y demandas en cuestión de urbanización a nivel local; en el mejor de los casos se puede establecer que si se cumplen los objetivos del plan, entonces se estará logrando el desarrollo a nivel estatal. Si bien no solo incube a los gobiernos municipales la ya mencionada tarea, el estado se volverá su vigilante y encargado de que cumpla su mérito, dándole los instrumentos jurídicos necesarios y respaldándolo por medio de la normatividad.

## **2.4 Urbanización en México.**

*“Las ciudades son una expresión de las sociedades que las construyen y no a la inversa”* (Brambila Paz, 1992: 140). Normalmente debería de ser así, pero en realidad la sociedad ha sido absorbida por la ciudad; por lo tanto es esta la que constituye y domina al colectivo.

*“El vocablo “Ciudad” viene del latín “civitas” y de la palabra “civis” (ciudadano), es decir, la Ciudad, como Ciudadanía”* (La ciudad contemporánea, n.d). En la Época

Contemporánea, hay autores que critican el discurso urbanístico, construido durante los dos últimos Siglos, al que tachan una excesiva tecnificación al servicio de la rentabilidad. Ello es consecuencia, según esta corriente crítica, del aislamiento que la disciplina urbanística ha tenido, respecto de la política y del debate público.

*Desde esta perspectiva la tendencia a la concentración urbana en México, al igual que en otros países..., tiene fuerzas inherentes que llevan a una continua centralización de las actividades en la ciudad principal”* (Brambila, 1992:124). Como se ha estado señalando, la continua concentración de actividades en las ciudades, ha provocado una serie de desgaste continuo sobre las urbes. No obstante, también se busca mejorar las fallas que presenta, ante las solicitudes de los ciudadanos. Y aunque en otras ocasiones, ni siquiera se tenga un sistema el cual pueda con las constantes peticiones o comprenda el contexto, teóricamente se ha buscado establecer cuáles son los problemas que atañen a los centros urbanos y determinar tentativamente las soluciones.

La urbanización puede ser entendida como un aumento y multiplicación de centros de concentración de población y un aumento de la participación de la población urbana respecto a la total. Para el año 2000 se reconocen nueve zonas metropolitanas dentro del límite de la cuenca, equivalentes al 16% del número total de zonas metropolitanas del país. *“Estas zonas metropolitanas concentraron cerca de cinco millones de habitantes, esto es, el 5% de la población total nacional, y más del 50% del total de la población urbana en toda la cuenca* (Aguilar y Escamilla, s/a: 46)”. El aumento de las zonas metropolitanas obedece a la cercanía que tienen estos territorios con el Distrito Federal. Las manchas urbanas que han aparecido, se debe indudablemente a la influencia que tiene la ciudad de México en la imagen urbana y el proceso de urbanización, debido a la centralización de los recursos nacionales.

*La inmigración de personas, mercancías, capitales, ideas y modelos, responde también a un flujo externo que se generalizó en el mundo entero. La perspectiva de la mundialización, entendida como procesos económicos y culturales que se suceden en oleadas desde el siglo XVI... que para*

*México significa el tránsito de la sociedad colonial a la nacional (Pérez, s/a:3).*

La agudización de la problemática en asentamientos humanos hizo impostergable que el Estado mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos vinculada bajo un esquema de injerencia, coordinación y colaboración. Del mismo modo era impostergable determinar las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Es a partir de este hecho que, el establecimiento de los instrumentos necesarios para controlar los asentamientos así como, el desarrollo urbano, marca pauta para poder ejecutar de manera adecuada los lineamientos e instrumentos necesarios; así como también, el proceso de planificación adecuada.

*Antes de la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver promovida por la ONU en 1976, en casi todos los estados de la República Mexicana había ordenamientos jurídicos que regulaban fundamentalmente aspectos de urbanización y no de planeación del desarrollo urbano, entre otros, leyes de planificación y urbanización, fraccionamientos, cooperación para obras, servicios públicos y construcciones (López, s/a: 12).*

#### **2.4.1 Urbanización en el México antiguo**

La gran Tenochtitlán fue el marco referencial de los centros urbanos establecidos en México, por lo que el establecimiento de la cultura prehispánica es el reflejo de organización urbana en la época ya mencionada. Los centros urbanos no sólo eran concentraciones aglomeradas de la población sino que, también se concentraban los centros políticos y de comercio, en los que principalmente se encontraban los dirigentes de la ciudad. Antes de la llegada de los españoles, los aztecas tenían una distribución de la ciudad y sistema pluvial que daba cuenta de las demandas dadas debido a, fenómenos naturales.

*No menos compleja debió resultar la realidad urbana y social de Tenochtitlan, dada la importancia espacial del barrio o tlaxilacalli, dotado cada uno de un centro comunal o calpulli, construido físicamente por una plaza, un templete, un tepochcalli o casa de jóvenes y una casa de tequitlalli para atender las necesidades comunes, entre otros elementos (Butragueño, s/a.: 5).*

Entre dichos elementos, se puede contemplar que, en cuanto a la calidad de servicios, lograba un grado de eficiencia; esto se debía a que la cantidad poblacional se encontraba controlada y el proceso migratorio interno no era necesario, por lo tanto el crecimiento de la ciudad se encontraba vigilado. Normalmente cuando el crecimiento poblacional se encuentra estable, el desarrollo se refleja en la eficiencia de los servicios brindados. Las urbes de la época prehispánica, notoriamente no eran de la misma dimensión y crecían de forma distinta a las actuales. También cabe resaltar que las condiciones en la que se desarrollaban, no sólo dependía de la cantidad poblacional que albergaba, sino también de las condiciones geográficas en las que se ubicaban.

*El México prehispánico había presentado entidades urbanas de gran relevancia, dotadas de concentraciones humanas notables, al tiempo que núcleos culturales y económicos de importancia vital. Entre el 300 y el 100 a.C., población como Cuicuilco, en el Valle de México, al sur de la actual ciudad de México, pudieron haber concentrado unas 20,000 personas (cf. Schavelzon 1983). Mucho mayor era Teotihuacán, que hacia el año 600 a.C. reunía quizá entre 1500,000 y 200,000 habitantes, lugar de “una de las más intensas experiencias urbanas del México antiguo” (Escalante Gonzalbo 2004<sup>a</sup>, p.44). México-Tenochtitlan, por su parte debía tener unos 60,000 residentes en su parte nuclear en la época inmediatamente anterior a su destrucción, y unos 20,000 habitantes en el área mayor conocida como la Gran Tenochtitlan. Mal se puede mal atender, en definitiva, al desarrollo de Mesoamérica, sin considerar el papel desempeñado en todo momento por las ciudades-estado (Schavelzon 1983; Escalante, 2004<sup>a</sup>, citado en Butragueño, s/a.: 3-4).*

Estas pequeñas concentraciones, permitían la inclusión de grupos en los que la población podía realizar distintas actividades, tanto sociales como económicas; así estos centros fungían como unidades descentralizadas de las conurbaciones existentes. De esta forma no sólo implicaba el desarrollo social y económico, sino que reflejaba claramente la capacidad administrativa y política del gobernante para ejercer el orden; no sólo a la organización urbana, sino al colectivo en sí, trayendo consigo el progreso y/o desarrollo de la ciudad. No obstante, el aglomeramiento poblacional, se establecía principalmente en las ciudades que contaban con este tipo de servicios y actividades, por lo que el tamaño de las ciudades siempre lo determinó, la capacidad organizativa de la propia población.

## 2.4.2 Urbanización colonial

*Durante el período colonial la ciudad fue el centro de la vida. Las obras que se fueron realizando tendieron a mejorar las redes de abastecimiento de agua, pero también a embellecerlas creando pequeñas plazuelas delante de nuevos conventos, plantando alamedas con trazados regulares que alineaban los árboles o los disponían radialmente siguiendo el modelo de las españolas (Cámara, s/a).*

Sin duda alguna es menester comprender la enorme influencia que sufrió el proceso de urbanización en México. Si bien se adoptaron modelos de Europa, es en la época de la colonia donde comienza, no solo la colonización de la ciudadanía, sino también el de la estética citadina.

*“El urbanismo neoclásico se forma en Francia y sirve de ejemplo a España y posteriormente a México” (Fernández, s/a: 28).* Las ideas sobre el urbanismo neoclásico en la ciudad de México se relacionan de forma importante con las que sobre salubridad se tenían, debido a los nuevos conceptos moral-higienísticos que estaban en concordancia con el pensamiento ilustrado, el cual establecía como uno de sus principios la indagación científica, mediante la cual se concedió a los efectos del aire un papel fundamental para la salud. Así, al ponerse en boga las ideas de las corrientes mecanicistas y circulacionistas se propició la investigación para analizar la relación que existía entre la morbilidad, la mortalidad y el medio ambiente, disponiéndose que el espacio de la ciudad tenía que adaptarse a la fluidez del aire y del agua para contribuir a la prevención y curación de las enfermedades.

*Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, la imagen de la ciudad comenzó a ser cuestionada ante las nuevas concepciones que sobre el espacio se habían aplicado, principalmente en Francia y España. La fundamentación se basaba en que el espacio urbano debía estar organizado, tomando para ello como modelo las ideas del urbanismo clásico (Hernández, 1998 citado en: Salas, 2005: 930).*

## 2.4.3 La influencia del urbanismo francés sobre el Porfiriato

*El moderno inspirado por Europa cuya influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas del urbanismo neoclásico en el marco de las Reformas Borbónicas y segundo, desde finales del siglo XIX con el urbanismo francés como la principal influencia difundida en nuestro país y que transformó la imagen urbana de la ciudad*

*no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial además, por el trazo de nuevas y amplias calles bajo la influencia de concepciones urbanísticas que modificaron el perfil urbano arquitectónico a semejanza de las capitales europeas (Gutiérrez, 2009:56).*

El afrancesamiento no es sólo un calificativo que se da a un periodo de la historia mexicana, sino todo un proceso que inicia desde fines del siglo XVIII, con la llegada de los Borbones al trono del Imperio español, alcanzando su cenit a fines del Porfiriato, y declinando en los años posteriores de 1930. Hablar de Porfirio Díaz es hablar de contrastes, de polos opuestos en todos los sentidos: políticos, económicos, sociales, culturales, etc. También están aquellos que desacreditan sus logros porque su gobierno acrecentó de manera significativa la desigualdad social. Díaz comenzó a realizar viajes a diferentes países, sobre todo europeos, con la finalidad de establecer relaciones comerciales entre México y otros países. Buscaba la modernización de las ciudades, sobre todo de la ciudad de México, por ser la más importante y la que recibía constantemente al turismo extranjero. Díaz pretendía borrar la imagen de un México indígena.

*Hacia finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, el Urbanismo Latinoamericano estuvo fuertemente ligado a la ideología de Urbanismo Francés destacando la influencia de las operaciones de reforma ejecutadas por Haussmann en la ciudad de París promoviéndose el desarrollo de amplias avenidas y espacios abiertos que, con un edificio o monumento existente de fondo, creaban perspectivas barrocas aunque no con la escala impulsada en las ciudades europeas (Gutiérrez, 2009:55).*

Sin duda alguna, la influencia de las ciudades europeas sedujo al regente Díaz. No existe cuestionamiento alguno de que los modelos extranjeros son bellos arquitectónicamente y también en imagen urbana; debido a esto el interés de querer reproducir estos modelos se fragmenta con la realidad mexicana. Si bien es cierto, en la época porfiriana se contaba con una economía estable, pero concentrada en las altas cúpulas y grupos políticos. La inversión en el embellecimiento de la ciudad de México -principalmente- resultó como prioridad, pero lamentablemente no iba de la mano con la cultura de la sociedad. Al haber una ruptura en estos dos, se demuestra que la concepción y entendimiento de las reformas borbónicas que se hicieron en Francia, no era compatible con las de México. No obstante, no fue un impedimento para lograr que la imagen urbana se

estableciera de manera exitosa -aunque la concepción fuese distinta (Gutiérrez, 2009).

En México todas las nuevas corrientes arquitectónicas fueron adaptadas por el régimen de Díaz. La arquitectura porfiriana que pretendió ser copia de la europea, tuvo un marcado estilo llamado “eclecticismo estilístico”. Esto quiere decir que, sus formas no eran netamente puras de la arquitectura, sino, son la mezcla de las demás corrientes arquitectónicas como pueden ser el gótico, el barroco, el neoclásico y el romanticismo.

Con esto en mente, Fernández (s/a) declara abiertamente que en México no existe el modelo barroco, más bien ha sido un modelo reproducido de manera equívoca puesto que, se niega a tener el carácter propagandístico en favor de la militancia religiosa, en este caso la iglesia católica; por lo tanto no sigue como tal la arquitectura barroca. (Fernández, s/a).

Cada uno de los momentos históricos descritos han dejado su huella en la estructura e imagen de la ciudad mexicana: las iglesias y palacios barrocos, los paseos y jardines inspirados en el urbanismo francés del siglo XIX y los grandes equipamientos funcionalistas producidos por la Escuela Mexicana de Arquitectura a mediados del siglo XX. Sin embargo, en el discurso oficial difundido a través de la enseñanza y los medios de comunicación, se ha privilegiado el modelo urbano heredado de la colonia como el espacio representativo de la identidad nacional.

Si algo que caracterizó el régimen de Porfirio Díaz, no sólo fueron los avances tecnológicos y el progreso generado en todo el país, sino la capacidad administrativa para gestionar proyectos de gran índole y magnas obras en la capital del país. *El objetivo de sus intenciones era... “poder desarrollar sus anhelos de progreso y mejoramiento material que tanto necesitaba el país para incorporarlo de una vez por todas el concierto de los pueblos progresistas de la tierra”* (Taracena,1960:143).

#### 2.4.4 Urbanización del siglo XX

*“El crecimiento poblacional de México a lo largo del siglo XX atestiguó tres grandes fases que se relacionaron con la evolución económica del país, concentración de la población en áreas urbanas y distribución territorial de los asentamientos humanos”* (Sobrino, 2011:1). La primera etapa básicamente consistió con las distintas etapas que atravesó el país, empezando con la ruptura del modelo liberal en el crecimiento económico y por lo tanto la emergencia de un nuevo modelo nacional, así como también una tasa de natalidad y mortalidad proporcional. La segunda consistió en una política económica favorable ya que se fortaleció el mercado interno y por ende el crecimiento de la riqueza nacional se reflejó. La utilización de dichos recursos fueron canalizados en las áreas urbanas; también el índice de natalidad aumento y el de mortalidad se redujo drásticamente. Las condiciones económicas evidentemente fueron notorias, a mayor ingreso económico, mayor calidad de vida. En esta etapa también resulto evidente que las condiciones económicas atrajeron la atención de la demás ciudadanía del país, lo cual genero migración interna de áreas rurales a zonas urbanas.

El proceso de urbanización del país, se ha caracterizado por la concentración de población en grupos de ciudades en ciertas regiones, y el desarrollo y expansión de centros urbanos. En la segunda mitad del siglo se profundizó con la adopción de un modelo económico de industrialización sustitutiva de importaciones, por lo que a partir de ese momento, los asentamientos humanos aumentaron sistemáticamente el porcentaje de población urbana respecto a la población total (Sobrino, 2001).

*En contraste, los espacios que caracterizan la ciudad de la segunda mitad del siglo XX, como son los barrios obreros, los asentamientos irregulares, así como los fraccionamientos residenciales, los conjuntos habitacionales, los centros comerciales etc. son percibidos como expresiones de la informalidad o como elementos ajenos a nuestra cultura* (Quiroz, 2006: 55).

Cabe mencionar que si bien no todos se pueden establecer cerca de la urbe o simplemente no tienen la posibilidad dadas las condiciones económicas que tienen, estos grupos se ven segregados de la ciudad; por lo que los grupos

dominantes o con poder adquisitivo son los que comúnmente realizan estas acciones, consciente o inconscientemente.

La división social del espacio, ha existido y existirá, a manera de que es un proceso en el que si bien, hemos estado acostumbrados, pasa desapercibido, ya que normalmente se atribuyen a cuestiones moralistas y éticas. La división de clases, aunque es un tema trillado, es un tópico que jamás tendrá conclusión alguna. En el caso de la urbanización, la segregación social a la que nos referimos es a la del territorio. Comúnmente, los ciudadanos que tienen percepciones monetarias menores o son bajos, son los que regularmente se establecen en asentamientos irregulares y van proporción con el desarrollo de la región (Schteingart, 2010).

*En el quinquenio de 2000 a 2005 México prosigue urbanizándose significativamente y hacia 2020 se transformará en una nación altamente urbanizada. Destaca que la población total del país en el primer lustro del nuevo siglo aumento en 5.78 millones, mientras la urbana lo hizo en 5.88, esto es, 100 mil más. Se deriva que la población rural absoluta disminuye en esa cantidad, principalmente por el éxodo de más de 500 mil mexicanos anuales que han traspasado ilegalmente la frontera con Estados Unidos durante estos años (Garza, s/a:10).*

El hablar sobre migración, no solo corresponde a situarse en un nuevo lugar que ofrece mejores condiciones de vida, también atañe al ámbito económico y como sostener esa condición de vida. Como la ciudad de México se encuentra ya saturada, las alternativas cambian; es por ello que el/la ciudadano/a se ve en el interés de migrar a un país con mayor oportunidades, no solo en servicios, sino en condiciones de vida y adquisiciones monetarias. Sin embargo los que deciden quedarse, permanecen en el constante proceso de sobrevivir con los medios que cuenta. Quienes realmente tienen ventaja sobre los que viven en zonas alejadas de la urbe, son precisamente los que rodean a esta.

*“El conglomerado megalopolitano en torno a la Ciudad de México continúa avanzando, fortaleciéndose como el nodo principal del nuevo proceso de concentración. Todas las ciudades que rodean la urbe mantienen un rápido crecimiento” (Garza, 2007:82).*

A lo largo del capítulo, si bien es cierto, se ha ido aludiendo a los distintos procesos de urbanización, los cuales se han conformado como instrumentos vitales para su ejecución. Añádase a estos, que no son las únicas herramientas, puesto que la legislación resulta ser el pilar para determinar las atribuciones tanto de federación como de estados y municipios. Conviene distinguir que lo anterior se establece y hacen uso para tener el control de los asentamientos, territorio y desarrollo urbano, así como del medio ambiente.

Es interesante resaltar que a pesar de que se cuenta con instrumentos tanto jurídicos como administrativos y referencias históricas, es prudente advertir que los procesos por los cuales se han manejado, no han sido los más eficientes, modernos y prudentes; ya que la ley resulta interpretativa para quien la maneja, por lo que no hay un establecimiento único; la administración ha sido encerrada en los procesos burocráticos, que si bien son ineficientes también son atrasados y por último las referencias históricas (resultado de la influencia extranjera), ya no resultan viables para el contexto que nos rodea.

Ahora bien es oportuno resaltar que, uno de los grandes problemas para establecer y llevar cabo de manera ideal el desarrollo, es la falta de participación de la ciudadanía. Es una labor que no compete a un solo orden de gobierno. Tampoco es una tarea fácil, pero realmente no se están llevando a cabo acciones para empezar a incentivarlo.

## **CAPÍTULO 3 CAMBIOS TERRITORIALES Y GESTIÓN URBANA EN TEXCOCO 2003-2012**

En este último capítulo se abordan los cambios efectuados en el territorio, y las formas de gestión que se realizaron en cada periodo de gobierno, además las situaciones incurridas aluden a negociaciones políticas, reflejan la falta de capacidad para resolver la problemática urbana y la falta de constancia para resolver estos mismos por parte de quienes toman las decisiones.

Si bien es cierto, bajo el marco legal se establecen atribuciones y obligaciones que le competen tanto a la federación como a los estados y por ende al ámbito local también. No obstante, en las formas de gestión se podrá dar cuenta de que, el municipio sigue bajo la tutela de los dos órdenes de gobierno que le preceden. De igual forma da cuenta de los procesos discrecionales a los cuales el personal del ayuntamiento ha recurrido; señalando también la capacidad administrativa que impera en los gobiernos locales.

Aunque debería ser prioridad el lograr un desarrollo local y en este caso urbano también, la realidad de la vida administrativa municipal, refleja que los procesos por los cuales se ha regido denotan ineficiencia en el prestar de sus servicios, además de que estos se encuentran politizados.

En los resultados obtenidos en las formas de gestión de los tres periodos de gobierno 2003-2006, 2006-2009 y 2009-2012, se encontró a un informante clave, el cual ha presenciado las distintas formas de administración en el ayuntamiento de Texcoco y con base a información proporcionada por él, se pudo comprobar la presencia de acciones politizadas en la toma de decisiones.

### **3.1 Desarrollo Urbano de Texcoco**

La historia que acontece a los orígenes de Texcoco, explican la forma en como se ha desarrollado, no sólo económicamente sino como se han organizado las comunidades y los asentamientos; destacando las toponimias a las que se les ha denominado, correspondientes a la época. En 1337, originalmente se funda

Tezcoco que significa “jarillas que crecen en los riscos” en la orilla oriental del lago de Texcoco, convirtiéndose en la capital del señorío acolhua. Para esa época, gobernaba el huey tlatoani Ixtlixóchitl, quien fuese destronado por Tezozómoc para que posteriormente Netzahualcóyotl, estableciera su reinado por más de cuarenta años, periodo el cual la cultura, la construcción de palacios y templos y las artes tuvieron un lugar importante para el crecimiento de Tezcoco/Tezcoco (Solís y Gallegos, n.d.).

De igual forma se reconoce que entre las distintas labores y aptitudes que tenía Netzahualcóyotl, destacaba su labor urbanista, pues su finalidad era la de enaltecer la belleza de la ciudad. Es por ello que durante su reinado se pudieron observar importantes monumentos y esculturas (Solís y Gallegos, n.d.). Ulteriormente, de igual forma se tuvo un avance en cuanto a la enseñanza, por lo que gracias al envío de tres franciscanos (fray Juan de Tecto, fray Juan de Ayora y fray Pedro de Gante) por parte de Carlos V, hace que el último de los tres frailes, se quede y funde la primer escuela de cultura en toda Mesoamérica. Esta acción posiciona a Tezcoco como una de las entidades más importantes del continente, gracias al auge que tuvo para su desarrollo (ibíd.).

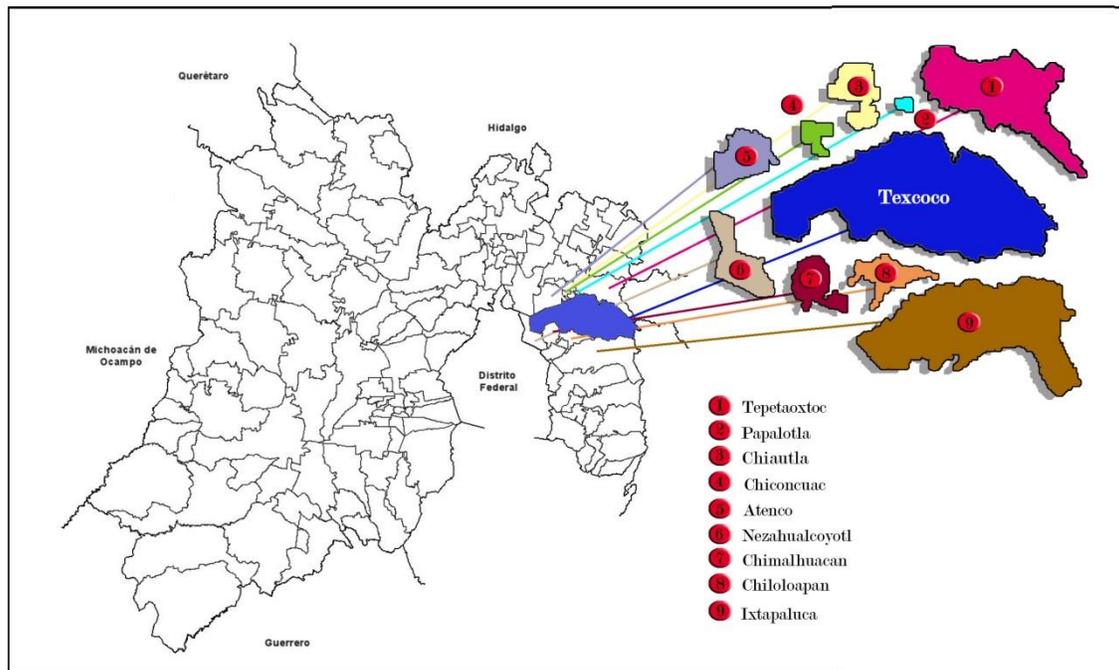
Después de que Hernán Cortés arriba y funda la Villa Rica de la Veracruz, se dirige hacia la Gran Tenochtitlan, en la que conquista distintos señoríos. En 1519 llega a Tezcoco, cuando gobernaba Cacamatzin (hijo de Nezahualpilli) y ahí construye los bergantines para atacar a la gran Tenochtitlan (actualmente existe un obelisco conmemorado a este hecho, en una de las calles céntricas del municipio).

Posteriormente Texcoco en el siglo XIX debido a los cambios políticos a partir de la independencia de México, se desarrolló por su producción agropecuaria en el Oriente del Estado de México. Sin embargo uno de los datos más relevantes de esta época, se debe a que por decreto en 1827 (primer gobierno estatal), pasa a ser la segunda capital del Estado. Asimismo, durante la residencia de los poderes, se promulga la primera Constitución Política de México de ese año; pero poco duraría la asignación, ya que para ese mismo año se

trasladaría a San Agustín de la Cuevas (hoy en día Tlalpan D.F.). Subsecuentemente se acentúa en Toluca de Lerdo y se mantiene en la actualidad (ibíd.).

Texcoco forma parte de los 125 municipios que conforman al Estado de México y su ubicación actual, lo coloca a 26 km de la Ciudad de México. Sus colindancias al norte son con los municipios de Ecatepec, Atenco, Chiconcuac, Chiautla, Tepetlaoxtoc y Papalotla; al sur con Chimalhuacán, Ixtapaluca y Chicoloapan; al poniente con Nezahualcóyotl y al oriente con el Estado de Puebla.

Imagen 1. Ubicación de Texcoco en el Estado de México



*Fuente:* INEGI, (2010), Elaboración propia con base en el Marco Geostadístico Municipal.

Esclareciendo las delimitaciones actuales, cabe mencionar que desde que el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Texcoco fue estipulado y publicado en el 2003, contemplaba dichas cifras que no obstante han sufrido cambios, principalmente en el uso de suelo habitacional, por lo que la renovación de este plan resulta un cambio necesario, puesto que su uso se encuentra desde hace ya

doce años. El aumento de asentamientos irregulares en ejidos, área verde, forestal y/o zonas agrícolas alteran el territorio, pues estos generan una necesidad para introducir servicios, conllevando a una disminución en el territorio reservable para otros usos que no sean urbanos.

Prosiguiendo con la descripción del territorio, se puede determinar que la organización del espacio con base a la Consulta Interactiva de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se divide en cinco zonas: Ribera Lacustre, Norte, Sur, Conurbada y de la Montaña. Las distintas zonas contemplan actividades agrícolas, pecuarias, forestales y cuerpos de agua (del cual corren el riesgo de desaparecer, debido a la sobreexplotación de los pozos acuíferos por empresas privadas). A continuación se mostrará cuáles son las localidades que corresponden a cada zona.

Cuadro 11. Localidades ubicadas por región

| Región      | Cabecera Municipal | Zona Conurbada                     | Zona Rivera Lacustre                            | Zona Norte                            | Zona Sur                               | Zona de Montaña  | Localidades no identificadas |
|-------------|--------------------|------------------------------------|---|---------------------------------------|--|--|------------------------------|
| Localidades | Texcoco            | San Sebastián                      | La Magdalena Panoaya                            | Pentecostés                           | El Cooperativo                         | Guadalupe Amanalco (Las Mesitas)                           | Álvaro Obregón               |
|             |                    | Valle de Santa Cruz                | San Felipe                                      | La Resurrección                       | Chapingo                               | Molino de las Flores                                       | El Chilar                    |
|             |                    | Santa Cruz de Arriba               | Santa Cruz de Abajo                             | Los Reyes San Salvador                | San Luis Huexotla                      | La Purificación Tepetitla                                  | Molino Blanco                |
|             |                    | Xocotlán                           | Tocuilá   | San José Texopa                       | Marte R. Gómez                         | San Dieguito Xochimanca                                    | Morena                       |
|             |                    | San Pedro                          | San Andrés Nepantla ó Vicente Riva Palacio      | San Simón                             | Montecillo                             | San Jerónimo Amanalco                                      | San Antonio                  |
|             |                    | La Trinidad                        |   | Santa María Tulantongo                | Netzahualcóyotl                        | San Joaquín Coapango                                       | El Consuelo                  |
|             |                    | El Xolache                         | Colonia Guadalupe Victoria (Palo Gacho)         | Santiago                              | San Mateo Huexotla                     | San Juan Tezontla  | San José                     |
|             |                    | El Retiro                          | Ejidos de la Magdalena                          | Xalapango                             | San Bernardino                         | San Miguel Tlaixpan  | Rancho la Andrómeda          |
|             |                    | Ejido de San Pedro y Santa Úrsula  | Ejido San Andrés (San Isidro)                   | El Batán                              | San Miguel Coatlinchán                 | San Nicolás Tlaminca                                       | Rancho la Cabaña             |
|             |                    | Joyas de San Mateo                 | Colonia Lázaro Cárdenas                         | Ex-Hacienda de Tepetitlán             | Santiago Cuautlalpan                   | San Pablo Ixayoc   | La Guadalupeana              |
|             |                    | San Juanito                        | Rancho El Barco                                 | San José Tepetitlán (Rancho el Nopal) | Unidad Habitacional Issste. Chapingo   | Santa Catarina del Monte                                   | La Joya                      |
|             |                    | Niños Héroes                       | Pozo el Milagro                                 |                                       | Ingeniero Gilberto Palacios de la Rosa | Santa Cruz de la Constancia                                | El Mecatillo                 |
|             |                    | El Centro                          | Colonia San Judas Tadeo (Ejido de Riva Palacio) | Ejido de Chiautla (Colonia Guadalupe) | Lomas de Cristo                        | Santa Inés   | Nextlalpan                   |
|             |                    | Las Salinas                        |   | Ejido los Reyes San Salvador          | Lomas de San Esteban                   | Santa María Nativitas                                      | La Presa                     |
|             |                    | Las Américas                       | Ejido San Felipe                                |                                       | El Progreso                            | Santa María Tecuanulco                                     | San José (El Paraíso)        |
|             |                    | San Lorenzo                        | Puente Quebrado (Pozo San Isidro)               |                                       | San Francisco                          | Tequesquinhuauc  | Santa Lucía                  |
|             |                    | El Cármen                          |   |                                       | San Nicolás Huexotla                   | Santa Cruz Mexicapa  | Santa Martha                 |
|             |                    | San Mateo                          | San Miguel Tocuilá                              |                                       | Fraccionamiento El Tejocote            | Hacienda de la Flor  | Apatzingo                    |
|             |                    | San Martín                         | Colonia Nezahualcóyotl                          |                                       | San Isidro                             | Rancho San Antonio   | Ejidos La Nopalera           |
|             |                    | La Conchita                        | Boyeros   |                                       | San Andrés (La Alcanforera)            | Ejido de Nativitas   | Rancho Junipero              |
|             |                    | Joyas de Santa Ana                 | Los Sauces                                      |                                       | El Jardín (Rancho el Jardín)           | Ejido San Juan Tezontla                                    | San Camilo                   |
|             |                    | Zaragoza                           |   |                                       | Lázaro Cárdenas                        | Colonia Independencia San Nicolás Tlaminca                 | Rancho Tehuac                |
|             |                    | San Pablo                          |   |                                       | Pimango                                |  | San Felipe de Jesús          |
|             |                    | Unidad Habitacional las Vegas      |   |                                       | Santa Irene                            | Ejidos de la Purificación                                  | Rancho las Maravillas        |
|             |                    | Unidad Habitacional Embotelladores |   |                                       | Santa Mónica (Rancho Santa Mónica)     | Ejido Tlaminca de Texcotzingo (Ejido San Nicolás Tlaminca) | El Pino (Ejidos del Pino)    |
|             |                    | San Diego                          |   |                                       | Santa Rosa (Rancho Santa Rosa)         |  | Rancho la Arboleda           |
|             |                    |                                    |   |                                       | Tolimpa (Villas de Tolimpa)            | Santa María Nativitas                                      | Rancho San Antonio           |
|             |                    |                                    |   |                                       | Minas de Huexotla                      | San Pablo Ixayoc   | Rancho Santo Tomás           |
|             |                    |                                    |   |                                       | Rancho Gama (El Lago)                  | Colonia Guadalupe Amanalco                                 | Rancho San Rafael            |
|             |                    |                                    |   |                                       | Candelapa (Rancho Candelapa)           |  | Rancho la Esperanza          |
|             |                    |                                    |   |                                       | Ejidos de Huexotla                     |  | Santa Cruz [Internado]       |
|             |                    |                                    |   |                                       | San Pedro Coatlinchán                  |  | San Agustín                  |
|             |                    |                                    |   | La Nopalera (La Siberia)              |  | Rancho Buenavista  |                              |
|             |                    |                                    |   | Ejidos de Beltrán Cuautlalpan         |  | Tecaxhe la Escondida                                       |                              |
|             |                    |                                    |   | Rancho la Castilla                    |  | Ejido Santa Úrsula (El Colorado)                           |                              |
|             |                    |                                    |   | Colonia Wenceslao Victoria            |  |  |                              |
|             |                    |                                    |   | Villa Santiago Cuautlalpan            |  | Pozo Guadalupe   |                              |
|             |                    |                                    |   | Colonia Bellavista                    |  | San Borja  |                              |
|             |                    |                                    |   | Colonia Sector Popular                |  | Temetatitla (Fábrica Sta. Bárbara)                         |                              |
|             |                    |                                    |   | Colonia Villa de Tolimpa              |  | Colonia las Tijeras  |                              |
|             |                    |                                    |   | Leyes de Reforma                      |  | Praderas de Tecuac   |                              |
|             |                    |                                    |   | Colonia el Trabajo                    |  | Santa María Hidalgo y Carrizo                              |                              |
|             |                    |                                    |   |                                       |  | Valle de Tláloc (Colonia Valle de Tláloc)                  |                              |
|             |                    |                                    |   |                                       |  | San Esteban  |                              |
|             |                    |                                    |   |                                       |  | La Aurora  |                              |

Fuente: INEGI, (2015), Elaboración propia con base en la Consulta Interactiva de Datos.



El municipio por su parte, según lo establecido en la Constitución de la República (CPEM, artículo 115), es un órgano de gobierno que reúne las siguientes características:

- \* *Personalidad jurídica propia.*
- \* *Patrimonio propio.*
- \* *No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del Estado.*
- \* *Administra libremente su hacienda.*
- \* *Cuenta con facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.*
- \* *Su gobierno es electo popularmente.*

Aunque en la Constitución se determinen algunas atribuciones y establezca que cuenta con autonomía propia, es bien cierto que el Municipio, es el que se encuentra más subordinado que los otros dos órdenes de gobierno. También es evidente que se ha logrado un avance en la inclusión de asignaciones para el municipio, lo cual justifica a la Federación de descentralizar su poderío, pero sin dispararlo totalmente. De igual forma, cabe resaltar que desde que el Expresidente Miguel de la Madrid (1982-1988) demarcó este cambio relevante en la Constitución, realmente no se ha efectuado una renovación equiparable a la de esa fecha con la actualidad.

Puesto que las preponderancias otorgadas que se han fijado, no son entregadas al cien por ciento al orden municipal, la Federación, atribuye facultades a la Entidad y esta a su vez se encuentra en jurisdicción para instituir tareas al Municipio. No obstante dentro de las tareas asignadas como entidad, el Municipio puede ampliar potestades para actuar en relación con la planeación territorial y ambiental, así como suministrar servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, catastro, predio entre otros (LOMEM, 2014).

De este modo, la forma organizativa por la que se maneja la administración del Municipio de Texcoco de forma jerárquica, es la siguiente (Texcoco, n.d.):

- \* *Secretaría del Ayuntamiento*
- \* *Tesorería municipal*
- \* *Gerencia municipal*
- \* *Dirección General de Administración*
- \* *Dirección General de Seguridad Pública Preventiva y Protección Civil.*
- \* *Dirección General de Obras Públicas*

- \* *Dirección General de Desarrollo Urbano*
- \* *Dirección de Ecología*
- \* *Dirección General de Servicios Públicos*
- \* *Dirección General de Regulación Comercial*
- \* *Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado*
- \* *Dirección General de Desarrollo Social*
- \* *Coordinación Municipal de Comunicación Social*
- \* *Dirección General de Educación*
- \* *Dirección General de Transporte y Vialidad*
- \* *Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora*
- \* *Contraloría Interna Municipal*
- \* *Consejería Jurídica*
- \* *Defensoría Municipal de Derechos Humanos*
- \* *Dirección General de Fomento Agropecuario, Forestal y Desarrollo Rural Sustentable.*
- \* *Dirección General de Desarrollo Económico*
- \* *Dirección General de Cultura y Deporte*
- \* *Sistema Municipal DIF*

Las diversas instancias administrativas con las que cuenta el ayuntamiento, que se muestran en la forma organizativa, tiene funciones delimitadas, además de que se puede observar que se enlistan por el grado jerárquico que representan. Sin embargo a la que haremos alusión es en la dirección de desarrollo urbano que tiene por función, dirigir todas aquellas actividades encaminadas a la planeación, coordinación e instrumentación del desarrollo urbano y vivienda, así como la ordenación y control de los asentamientos humanos en el Municipio. De igual forma, tendrá que coordinarse con el Gobierno del Estado para la aprobación de diversos programas y proyectos, para llevar a cabo el objetivo del gobierno federal, estatal y municipal en conjunto.

### **3.1.3 Administración del desarrollo urbano**

En lo que respecta a la ejecución de los planes de desarrollo urbano, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (2015), instituye algunas facultades al municipio por medio de la relación Estado-Municipio, que a continuación se señala:

Cuadro 12. Capítulo Tercero de la LOAPEM

| Artículo    | Párrafo y/o fracción | Lineamientos generales   |
|-------------|----------------------|--|
| Artículo 31 |                      | La Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda.                            |
|             | IV.                  | Promover la implantación de planes municipales de desarrollo urbano  |
|             | V.                   | Vigilar que los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y sus planes parciales sean congruentes con el plan Estatal de Desarrollo Urbano y con los planes regionales.  |
|             | VI.                  | Promover y vigilar el desarrollo urbano de las comunidades y de los centros de población del Estado.   |
|             | X.                   | Participar en la promoción y realización de los programas de suelo y vivienda preferentemente para la población de menores recursos económicos y coordinar su gestión y ejecución.   |
|             | XII.                 | Promover, apoyar y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra, con la participación que corresponda a los municipios.  |
|             | XIII.                | Otorgar autorizaciones para subdivisiones, fusiones y relotificaciones de predios y conjuntos urbanos, en los términos previstos por la legislación aplicable y su reglamentación.   |
|             | XIV.                 | Establecer y vigilar el cumplimiento de los programas de adquisición de reservas territoriales del Estado, con la participación que corresponda a otras autoridades.   |
|             | XV.                  | Formular, en términos de ley, los proyectos de declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos del suelo.   |
|             | XVII.                | Determinar la apertura o modificación de vías públicas.  |
|             | XX.                  | Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano. |
|             | XXVII.               | Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados.                                |
|             | XXIX.                | Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano.                     |

*Fuente:* Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, (2015).

En el cuadro 12, se remarcan las fracciones más representativas del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en esta se menciona cuáles son las facultades de la Secretaria de Desarrollo

Urbano y Metropolitano. A su vez menciona la relación existente en cuanto a materia con el Municipio. Entre las facultades ya mencionadas, se percibe que la facultad del Estado es principalmente de observación. Puesto que el Municipio ya se encarga de elaborar su propio Plan de Desarrollo Urbano, la entidad funge como ente observador y conciliador de proyectos, así como aprobación de programas que mejoren la condición urbana de la región y municipio.

Las atribuciones que da la Federación al Estado de México se ven reflejadas en los planes y programas en materia de urbanización, así como la normatividad que lo legisla, es por ello que el estado al igual que la federación, también delega funcionalidades urbanas al municipio, con el fin de que lo lleve a cabo de la manera más adecuada, pues el territorio se encuentra más sectorizado. A pesar de que este desconcentrada esta atribución en el caso de Texcoco, ha resultado una iniciativa estancada, ya que desde su implementación no se ha logrado efectuar propuestas de innovación hacia el instrumento de desarrollo urbano y mucho menos en instrumentos que efectúen algún cambio como programas o proyectos.

### **3.2 Planeamiento del Desarrollo Urbano en Texcoco**

La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, forma parte de un esfuerzo sistémico desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México y del Ayuntamiento de Texcoco, que de manera conjunta buscan garantizar la existencia de mecanismos de planeación actualizados en la entidad, acordes a la dinámica económica y poblacional. No obstante, como ya se ha mencionado, desde que se publica el documento en la Gaceta de Gobierno del Estado de México en el 2004, hasta el momento no se ha modificado ni agregado ninguna reforma; ello implica que realmente tanto el Estado como el Municipio no han logrado llevar a cabo esta tarea primordial de manera adecuada.

Considerando lo anterior, es evidente que el existente plan, sufra modificaciones innovadoras, de las cuales respondan al entorno que lo rodea, así como una visión prospectiva estratégica, de la cual se consideren escenarios que atiendan a la creciente demanda urbana.

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM) establece que sus disposiciones son de orden público e interés social y destaca entre sus normas un sistema de planeación y participación democrática de los grupos sociales y sus habitantes para la elaboración, ejecución y evaluación de los Planes de Desarrollo Municipales del Estado de México. En sus artículos 13, 14 y 19 (LPEMM, 2012) advierte que el Sistema de Planeación democrática para el desarrollo del Estado de México y municipios, comprende como instrumentos el proceso de planeación estratégica, los planes, programas y políticas de planeación.

Partiendo de los instrumentos generales, llegamos al planeamiento particular, que en este caso es el proceso de elaboración del Plan Municipal del Desarrollo Urbano. En el proceso de elaboración del mencionado instrumento se lleva a cabo bajo los siguientes puntos (CAEM, artículo 5.20, 2015):

*\* Para la elaboración o modificación del plan someterá a consulta pública, la secretaria o municipio que corresponda.*

*\* En el caso de planes que deban ser aprobados por el Ayuntamiento, éste recabará de la Secretaría, el dictamen de congruencia correspondiente.*

*\* Cumplidas las formalidades anteriores, el plan será aprobado mediante acuerdo expedido por el Gobernador o por el Ayuntamiento, según corresponda.*

En el caso del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco, la elaboración y aprobación la otorgó el Cabildo del mismo municipio en diciembre de 2003, por lo que este sustituyó al anterior Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Tezoyuca de 1981 y al Plan de Centro de Población Estratégico de Texcoco de 1987, pero con modificación de 1993 (PMDUT). No obstante aunque el actual plan, fue sometido a discusión y a consulta pública por intermedio de la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio y este aprobado por el Cabildo, no existe un acta en la cual se compruebe que fue sometido bajo dichos parámetros o que muestre que comunidades participaron en la aludida consulta.

*Un plan de desarrollo urbano se elabora con una visión de 15 a 20 años, se diseña con una visión a mediano largo plazo. Si lo empiezas a cambiar cada 3 años, entonces quiere decir que no sabes para dónde vas. El plan se desarrolló en el 2004, a diferencia de muchos municipios, nuestro gestor fue la UNAM, tiene una visión distinta a todos los municipios (Bautista E., entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

### 3.2.1. Plan Municipal de Desarrollo Urbano

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población. Y contendrán los siguientes puntos (CAEM, Libro quinto, artículo 5.19, 2015):

- \* *El diagnóstico de la situación urbana, problemática y tendencias.*
- \* *Determinación de objetivos, políticas y estrategias en materia que resulten necesarias para propiciar el desarrollo urbano sustentable en el Estado.*
- \* *La programación de acciones y obras.*
- \* *La definición de instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos.*
- \* *La zonificación, los destinos, usos del suelo y la normatividad.*
- \* *La evaluación del plan que abroga o modifica.*

En los planes municipales de desarrollo urbano se identifican los proyectos, obras y acciones regionales en materia de desarrollo urbano, vialidad, transporte, infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica, equipamiento regional, desarrollo económico de protección y conservación del medio ambiente entre otras, señalando en muchos casos los plazos y los recursos necesarios para su ejecución. Lo ya mencionado se transforma en normas técnicas, para la emisión de las licencias y autorizaciones de edificación, a través de la licencia municipal de construcción.

Para el caso de Texcoco el plan se constituye como el instrumento técnico-jurídico que en materia de planeación urbana determinará los lineamientos aplicables al ámbito municipal; así como también promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable y armónico con el medio urbano, social y natural. Con lo cual se determina de la siguiente manera (PMDUT, 2003):

- \* *Antecedentes y fundamentación jurídica*
- \* *Medio físico: vocación y potencialidades del municipio.*
  - *Desarrollo urbano*
  - *Infraestructura*
  - *Equipamiento Urbano*
  - *Servicios Públicos*
  - *Imagen urbana*
  - *Síntesis del diagnóstico*
  - *Evaluación del Centro de Población de Texcoco*
- \* *Prospectiva*
  - *Escenario tendencial*
  - *Escenario programático*
  - *Escenario de alto impacto*
  - *Marco de planeación: lineamientos nacionales, estatales, regionales y sectoriales*
  - *Escenario urbano*
- \* *Políticas*
  - *Políticas de ordenamiento urbano*
  - *Políticas sectoriales*
- \* *Estrategias*
  - *Ubicación y papel del municipio en el sistema de ciudades*
  - *Estrategias de desarrollo municipal y ordenamiento urbano*
  - *Estructura vial y sistemas de transporte en zonas urbanas y urbanizables*
  - *Integración, imagen urbana, preservación del patrimonio histórico y aprovechamiento turístico*
  - *Orientación del crecimiento urbano*
- \* *Catálogo de proyectos, obras y acciones*
- \* *Instrumentación*
  - *Normas Generales*
  - *Normas de usos del suelo*
  - *Instrumentos de regulación*
  - *Instrumentos de fomento*
  - *Instrumentos de organización y participación*
  - *Instrumentos fiscales y financieros*
  - *Instrumentos de información*
  - *Mecanismos de evaluación*
  - *Características generales del sistema de información, seguimiento y evaluación*
- \* *Preservación del patrimonio de valor histórico y cultural*
- \* *Epílogo*
- \* *Anexo Gráfico*

De esta forma, al establecer los parajes por los cuales se determina el planeamiento urbano de Texcoco, hay que resaltar que si bien la Secretaría y/o el Ayuntamiento se encuentran facultados para realizar, aprobar y llevar cabo el proceso de urbanización, realmente no existe una instancia que sirva de contrapeso para vigilar y llevar a cabo de manera eficiente el proceso de observancia y en su caso, penalización de acciones que se encuentren fuera de la ley. Es decir, la misma Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la misma que falla a favor o en contra del municipio, lo cual no garantiza que sea o actúe de manera imparcial ante señalados procesos. Del mismo modo resulta con las denuncias ciudadanas, que si bien no suelen ser muy frecuentes -a menos de que

sean promovidos por asociaciones o grupos civiles- es muy complicado que el asunto falle a favor de estos.

### **3.2.2 Programas urbanos**

Así como la planeación se encontraba legislada en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, el establecimiento del Libro Quinto, dio pauta para llevar a cabo y de manera ordenada los procesos para la urbanización a nivel estado y en coordinación con los municipios. Los programas urbanos, son de índole federal y estatal aplicables tanto a la nación como Estado, y municipio; es un instrumento que cuenta con un plazo, recursos y medios limitados, es decir tendrán el objetivo de señalar las acciones específicas para el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población. Conjuntamente, quien lo lleva a cabo es el sector público, pero las obras para ejecutar las puede delegar a empresas privadas para llevar a cabo. De esta forma se establece en el libro quinto que (CAEM, artículo 5.21, 2015):

- I. Serán de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares;*
- II. Deberán ser observados en la formulación y ejecución de programas de obra pública, así como de dotación, administración y funcionamiento de servicios públicos; y*
- III. Solamente podrán modificarse, en relación a la estructura urbana prevista, siguiendo las formalidades a que se refiere el artículo anterior y siempre que estén sustentados en una evaluación del plan que se modifica.*

Dentro de los programas se establecen los objetivos y prácticas para poder ejecutar las diversas acciones planeadas para la urbe, en el caso del municipio en el PNDUOT, se determinan algunos aspectos importantes como medida de políticas y estrategias para los municipios, entre estos se encuentran (PNDUOT, 2001):

- \* Definición de organismos de administración urbana.*
- \* Criterios de "territorio urbano de actuación".*
- \* Definir los Sistemas Tributarios y Recaudatorios Intermunicipales.*
- \* Mejoramiento de la hacienda municipal y las finanzas locales.*
- \* Integrar un Sistema de indicadores de desarrollo urbano.*

### **3.2.3 Gestión urbana**

Una primera reflexión debe referirse a que el reformulado concepto de gestión implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía e independencia financiera, permitiéndole asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local; se diferencia, así, de concepciones de administración basadas solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos. La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión, apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Entendido lo que debiera ser la gestión dentro del ámbito municipal, habría que distinguir que el municipio o en este caso los ayuntamientos, tienen un papel muy grande que asumir en cuanto a gestión. Lleno de vicios en lo administrativo, apenas y vislumbra uno que otro proceso de gestión, ya que se encuentra muy inmerso en la administración jerárquica. Llegado a este punto, el proceso por el cual se ha manejado la administración municipal, lo ha caracterizado por estar a expensas de las decisiones del gobierno federal y estatal. Si bien cuenta con algunos aspectos de autonomía y facultades para poder planear su propio desarrollo municipal y desarrollo urbano, aún tiene mucho trabajo que hacer para efectuarlo. Es por ello que bajo los preceptos de gestión, la calidad, eficiencia y efectividad hacen de estos procesos un cambio necesario en el pensar administrativo y también político.

### **3.3 Resultados del Desarrollo Urbano de Texcoco**

La creación del Plan de Desarrollo Urbano de Texcoco en 2003, sin duda alguna resulta ser un hecho primordial en el que marca pauta para el progreso e independencia del propio municipio; hecho el cual refleja el nuevo modo de desarrollo regional y constituirse como espacio urbano dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México. Es cierto que, la gran influencia que ha recibido

por ser cercano al D.F., sin duda lo ha absorbido en un entorno, el cual lo dirige a desarrollarse en el ámbito urbanístico y ofrecer nuevos escenarios en la urbe. De igual forma resulta evidente resaltar que la evolución que ha sufrido el municipio ha sido un proceso paulatino, pero que cuenta con primordiales instrumentos tanto normativos como administrativos para llevar a cabo su proceso de urbanización.

Hecha esta salvedad se puede establecer que, los problemas para llevar a cabo el desarrollo urbano en el municipio, es cierto que obedecen a factores técnicos, normativos y también administrativos, pero quienes se encargan o encargarían de llevarlo a cabo representan el origen del problema, por lo que en ellos recaen las decisiones trascendentales que fijaran el progreso administrativo local. En contraste con lo anterior el señalar los procesos de gestión y cambios territoriales, son de vital importancia puesto que a partir de la nueva legislación para planear el desarrollo urbano, la toma de decisiones resulta ser el proceso clave para instaurar la transformación requerida.

La conjunción de los factores mencionados aunados con los grupos sociales o de choque, las decisiones políticas con intereses personales y la falta de observancia en las fases de regularización territorial, dan como resultados el establecimiento de asentamientos irregulares, la ineficiencia en los servicios públicos y la discrecionalidad en los diversos procesos administrativos.

### **3.3.1 Cambios territoriales**

En relación con la evolución territorial, se puede decir que ha sido un transcurso parsimonioso en relación a lo poblacional y por ende en el establecimiento de nuevos asentamientos, que no obstante no se ignoran, solo se recalca que han ido creciendo en un proceso pausado. Conforme al periodo de estudio presentado en este trabajo, se puede establecer que a pesar de los diversos instrumentos tanto de planeación como de gestión urbana, Texcoco se ha conservado bajo el margen de territorio conservable, refiriéndonos a que no ha sufrido cambios de alto impacto en referencia poblacional o construcciones de unidades habitacionales en comparación con municipios aledaños.

En contraste con lo anterior, la falta de observancia necesaria para el establecimiento de asentamientos humanos en territorios preservados para distintos usos (agrícolas, ejidales, reservas naturales o áreas protegidas), crea escenarios de conflicto que si bien, representan complejidades es preponderante atenderlos, no sólo para evitar que se acaben sino que, sirvan como impulsores económicos para el municipio además de mantener las sustentabilidad del mismo.

#### **3.3.1.1 Periodo 2003-2006**

Texcoco contaba con una población de 140,368 habitantes en el año 1990, sin embargo su crecimiento poblacional ha sido realmente detonante para la Región, pues para el 2000 la población creció de una manera significativa con una densidad de población de 441.60 habitantes por km<sup>2</sup> representados por 204,102 habitantes en total. Sin embargo el crecimiento se ha disminuido de una manera paulatina.

La urbanización implica transformaciones en el tamaño, número y distribución espacial de las localidades. Desde 1990, la región XI Texcoco concentró la mayor parte de su población -183,646 habitantes-, en localidades urbanas mientras que para el 2000 se incrementó 96 mil habitantes más, este fenómeno resultado de la constante búsqueda de la población para acceder a un mejor nivel de vida; ya que las áreas urbanas son polos de concentración al ofrecer primordialmente empleo y servicios más favorables que las áreas rurales.

En el cuadro 13 se podrá visualizar que algunas localidades abordadas en el cuadro 11, en este censo no se vislumbran de igual forma. Puesto que en los estudios acerca de las comunidades que conforma al municipio de Texcoco, el INEGI en este censo sólo toma a consideración las áreas con mayor número de población y las establecidas en este periodo.

Cuadro 13. Población total de localidades del Municipio de Texcoco Año 2000

| Localidades                             | Total   | Hombres | Mujeres |
|---|---------|---------|---------|
| Texcoco                                 | 204,102 | 101,635 | 102,467 |
| Texcoco de Mora                         | 101,711 | 50,447  | 51,264  |
| Guadalupe Amanalco (Las Mesitas)        | 283     | 146     | 137     |
| Montecillo                              | 4,616   | 2,290   | 2,326   |
| La Purificación                         | 3,612   | 1,768   | 1,844   |
| San Bernardino                          | 4,676   | 2,293   | 2,383   |
| San Dieguito (San Dieguito Xochimanca)  | 4,227   | 2,084   | 2,143   |
| San Jerónimo Amanalco                   | 5,382   | 2,716   | 2,666   |
| San Joaquín Coapango                    | 5,770   | 2,832   | 2,938   |
| San Miguel Coatlinchán (Coatlinchán)    | 19,315  | 9,569   | 9,746   |
| San Miguel Tlaixpan                     | 6,576   | 3,188   | 3,388   |
| San Pablo Ixayoc                        | 1,833   | 904     | 929     |
| Santa Catarina del Monte                | 4,652   | 2,331   | 2,321   |
| Santa María Tecuanulco                  | 2,519   | 1,253   | 1,266   |
| Santiago Cuautlalpan                    | 10,843  | 5,660   | 5,183   |
| Tequexquináhuac                         | 4,189   | 2,065   | 2,124   |
| Tulantongo                              | 12,543  | 6,153   | 6,390   |
| Xocotlán                                | 3,041   | 1,788   | 1,253   |
| San Isidro                              | 68      | 37      | 31      |
| Xalapango                               | 241     | 123     | 118     |
| San Andrés (La Alcanforera)             | 27      | 16      | 11      |
| El Batán                                | 98      | 48      | 50      |
| El Jardín (Rancho el Jardín)            | 401     | 207     | 194     |
| Lázaro Cárdenas                         | 1,130   | 539     | 591     |
| Colonia Guadalupe Victoria (Palo Gacho) | 481     | 247     | 234     |
| La Presa                                | 81      | 43      | 38      |
| San José (El Paraíso)                   | 178     | 92      | 86      |
| Santa Irene                             | 43      | 23      | 20      |
| Santa Martha                            | 247     | 114     | 133     |
| Santa Mónica (Rancho Santa Mónica)      | 43      | 21      | 22      |
| Santa Rosa (Rancho Santa Rosa)          | 191     | 96      | 95      |
| Ex-Hacienda de Tepetitlán               | 82      | 41      | 41      |
| Tolimpa (Villas de Tolimpa)             | 546     | 274     | 272     |
| La Nopalera                             | 44      | 21      | 23      |
| San José Tepetitlán (Rancho el Nopal)   | 21      | 8       | 13      |
| Rancho Gama (El Lago)                   | 13      | 7       | 6       |
| Ejidos de San Diego                     | 198     | 99      | 99      |
| Ejidos de la Magdalena                  | 408     | 206     | 202     |
| Ejido San Andrés (San Isidro)           | 41      | 22      | 19      |
| Ejido Tocuila (Colonia Lázaro Cárdenas) | 930     | 472     | 458     |
| San Felipe de Jesús                     | 184     | 89      | 95      |
| El Pino (Ejidos del Pino)               | 73      | 31      | 42      |
| Rancho San Antonio                      | 26      | 14      | 12      |
| Rancho Santo Tomás                      | 256     | 134     | 122     |
| Rancho San Rafael                       | 180     | 84      | 96      |
| Rancho el Barco                         | 14      | 7       | 7       |
| Colonia San José Amanalco               | 85      | 39      | 46      |
| San Agustín                             | 176     | 93      | 83      |
| Ejido de San Pedro y Santa              | 112     | 51      | 61      |

|   |     |     |     |
|---|-----|-----|-----|
| Ursula  |     |     |     |
| Ejido de Chiautla (Colonia Guadalupe)           | 463 | 222 | 241 |
| Ejido Santa Ursula (El Colorado)                | 46  | 23  | 23  |
| Pozo Guadalupe                                  | 23  | 11  | 12  |
| Rancho la Castilla                              | 44  | 23  | 21  |
| San Borja                                       | 81  | 41  | 40  |
| Las Tijeras (Colonia las Tijeras)               | 121 | 64  | 57  |
| La Nopalera (La Siberia)                        | 17  | 10  | 7   |
| Praderas de Tecuac                              | 134 | 76  | 58  |
| Colonia San Judas Tadeo (Ejido de Riva Palacio) | 320 | 154 | 166 |
| Ejidos de la Purificación                       | 65  | 31  | 34  |
| Ejidos de Beltrán                               | 91  | 44  | 47  |
| Cuautlalpan                                     |     |     |     |
| Ejido San Felipe                                | 194 | 100 | 94  |
| Localidades con menos de 3 viviendas            | 97  | 51  | 46  |

*Fuente:* INEGI, (2015) XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

De igual forma es importante señalar que en el Plan de Desarrollo Urbano de Texcoco (2003), en la parte de Prospección, se prescribe que el escenario tendencial con respecto al crecimiento poblacional y localidades urbanizables es de 207,094 habitantes en el año 2000, con un crecimiento de 28,731 habitantes más para el año 2005. No obstante considerando este escenario, se puede concluir que no se cumple con la visión contemplada, ya que el total de habitantes registrados en el Censo General de Población y Vivienda 2000 fue de 204,102 habitantes, es decir 2,992 habitantes menos que lo vislumbrado.

### **3.3.1.2 Periodo 2006-2009**

En el periodo anterior, en relación al aumento poblacional se mostró un paulatino proceso de crecimiento. Algo semejante ocurre en esta época puesto que en el Plan de Desarrollo Urbano de Texcoco (2003), la prospección de población para el año 2005, era de 235,825 habitantes, pero termina siendo de 209,308 es decir, 25,517 habitantes menos de los esperado.

Cuadro 14. Población total de localidades del Municipio de Texcoco Año 2005

| AÑO 2005                                   |         |         |         |
|--|---------|---------|---------|
| Localidades                                | Total   | Hombres | Mujeres |
| Texcoco                                    | 209,308 | 103,419 | 105,889 |
| Candelapa (Rancho Candelapa)               | 66      | 35      | 31      |
| Col. San Judas Tadeo (Ej. de Riva Palacio) | 179     | 84      | 95      |
| Colonia Guadalupe Victoria (Palo Gacho)    | 1,264   | 634     | 630     |
| Colonia San José Amanalco                  | 60      | 30      | 30      |
| Ejido de San Pedro y Santa Úrsula          | 76      | 38      | 38      |
| Ejido San Felipe                           | 272     | 140     | 132     |
| Ejido Santa Úrsula (El Colorado)           | 53      | 28      | 25      |
| Ejido Tocuila (Colonia Lázaro Cárdenas)    | 816     | 405     | 411     |
| Ejidos de Beltrán Cuautlalpan              | 339     | 160     | 179     |
| Ejidos de la Magdalena                     | 694     | 364     | 330     |
| Ejidos de la Purificación                  | 173     | 79      | 94      |
| Ejidos de San Diego                        | 150     | 84      | 66      |
| El Batán                                   | 30      | 16      | 14      |
| Ex-hacienda de Tepetitlán                  | 91      | 48      | 43      |
| Guadalupe Amanalco (Las Mesitas)           | 314     | 151     | 163     |
| La Nopalera (La Siberia)                   | 43      | 18      | 25      |
| La Presa                                   | 39      | 21      | 18      |
| La Purificación                            | 3,727   | 1,813   | 1,914   |
| Las Tijeras (Colonia las Tijeras)          | 142     | 78      | 64      |
| Lázaro Cárdenas                            | 1,127   | 544     | 583     |
| Montecillo                                 | 5,851   | 2,888   | 2,963   |
| Nextlalpan                                 | 30      | 15      | 15      |
| Pozo el Milagro                            | 25      | 14      | 11      |
| Pozo Guadalupe                             | 26      | 14      | 12      |
| Praderas de Tecuac                         | 210     | 104     | 106     |
| Puente Quebrado (Pozo San Isidro)          | 35      | 14      | 21      |
| Rancho el Barco                            | 20      | 10      | 10      |
| Rancho Gama (El Lago)                      | 72      | 39      | 33      |
| Rancho la Castilla                         | 49      | 24      | 25      |
| Rancho San Antonio                         | 25      | 11      | 14      |
| San Agustín                                | 56      | 26      | 30      |
| San Andrés (La Alcanforera)                | 21      | 7       | 14      |
| San Bernardino                             | 5,286   | 2,624   | 2,662   |
| San Borja                                  | 65      | 31      | 34      |
| San Dieguito (San Dieguito Xochimanca)     | 4,994   | 2,466   | 2,528   |
| San Felipe de Jesús                        | 206     | 100     | 106     |
| San Isidro                                 | 106     | 56      | 50      |
| San Jerónimo Amanalco                      | 4,877   | 2,438   | 2,439   |
| San Joaquín Coapango                       | 6,249   | 3,064   | 3,185   |
| San José (El Paraíso)                      | 147     | 76      | 71      |
| San Miguel Coatlinchán (Coatlinchán)       | 21,247  | 10,464  | 10,783  |
| San Miguel Tlaixpán                        | 7,264   | 3,925   | 3,339   |
| San Pablo Ixayoc                           | 1,857   | 926     | 931     |
| Santa Catarina del Monte                   | 4,895   | 2,460   | 2,435   |
| Santa Cruz de la Constanca                 | 17      | 7       | 10      |
| Santa Irene                                | 37      | 23      | 14      |
| Santa Lucía                                | 17      | 9       | 8       |

|                                      |        |        |        |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|
| Santa María Hidalgo y Carrizo        | 107    | 51     | 56     |
| Santa María Tecuanulco               | 2,014  | 997    | 1,017  |
| Santa Martha                         | 206    | 90     | 116    |
| Santa Mónica (Rancho Santa Mónica)   | 34     | 18     | 16     |
| Santa Rosa (Rancho Santa Rosa)       | 149    | 80     | 69     |
| Santiago Cuautlalpan                 | 11,932 | 6,039  | 5,893  |
| Tequexquináhuac                      | 4,609  | 2,279  | 2,330  |
| Texcoco de Mora                      | 99,260 | 48,587 | 50,673 |
| Tolimpa (Villas de Tolimpa)          | 527    | 266    | 261    |
| Tulantongo                           | 13,131 | 6,440  | 6,691  |
| Xalapango                            | 274    | 140    | 134    |
| Xocotlán                             | 3,653  | 1,788  | 1,865  |
| Localidades con menos de 3 viviendas | 73     | 39     | 34     |

*Fuente:* INEGI, (2015) II Conteo de población y vivienda 2005.

En comparación con el cuadro 13, el cuadro 14 muestra algunas variaciones en cuanto a las comunidades mencionadas; sin embargo realmente no existe una explicación determinante que establezca estas diferencias. No obstante, cabe resaltar que con bajo o alto crecimiento poblacional, es inevitable que se formen nuevas comunidades o en su defecto se habiten nuevos territorios o lugares dentro del municipio. Es por ello que se mencionan algunos sitios que anteriormente no se hizo.

Es complicado señalar que localidades han surgido en un estudio, donde las irregularidades forman parte de este apareamiento; y considerando que los procesos por los cuales se rigen, tanto los grupos sociales interesados en adquirir un territorio habitable -bajo condiciones no habitables o establecidas en la ley-, como los negociadores que en este caso, resultan ser los propios funcionarios y/o políticos.

*En el escenario general para el municipio, todavía amenazado por la mancha urbana que parece cercar sus fronteras y por la especulación inmobiliaria que acecha a los hombres del campo para comprarles sus terrenos y destinarlos a desarrollos habitacionales; todavía sometido a un proceso de fragilización de sus recursos naturales y a la difícil convivencia de los espacios rurales con los urbanos, a la creciente presión sobre los servicios públicos (PDM, 2006-2009: 147).*

Ante dicho escenario, el plan no muestra soluciones ni estrategias de acción para combatir este escenario general, es cierto aluden a ello, pero no hay ningún indicio de resultado favorable. Por lo que se refiere al Plan de Desarrollo Municipal es conveniente señalar que, también predisponen opciones que promuevan y proporcionen indicadores de igual forma al ámbito urbano. En este sentido señala cual es el escenario que presenta el municipio.

*En lo que se refiere a la relación con la Ciudad de México, una aproximación superficial haría evidente una relación de dependencia; sin embargo se trata de una articulación compleja que cruza varias dimensiones. En efecto, si partimos de la esfera económica y los intercambios administrativos, predomina una situación de dependencia con la principal concentración urbana del país; pero si visualizamos esta relación desde la óptica ambiental y del territorio debemos concluir que se trata más bien de una relación de correspondencia (PDM, 2006-2009:129).*

Con respecto a lo ya citado, creo que es una visión un tanto justificativa, en la que trata de explicar la necesidad de urbanización en el territorio, sin embargo es un punto trivial el cual expliquen que existe una relación de correspondencia, cuando realmente la mayoría de la población tiene que emigrar en busca de nuevas oportunidades de trabajo; oportunidades que el municipio y el Estado no han sabido resolver. La única relación que tienen, es que ciertamente la mayoría de personas que laboran en el Distrito Federal, provienen del Estado de México y es una problemática que ni en la actualidad existan mecanismos para resolverlo. El único fenómeno que ha resultado de esta “relación de correspondencia”, es que Texcoco, lejos de que se urbanice para tener mejores servicios e imagen urbana que ofrecer, se ha convertido en un territorio para reposar, no para desarrollarse.

En cuanto a la óptica ambiental, creo que es inoportuno mencionar que el municipio se encuentra en óptimas condiciones para ejercer su desarrollo, ya que si bien es cierto uno de los principales problemas que afronta es la tala inmoderada de zonas forestales, sobre todo en la zona de la montaña provocando que exista o se propicie aire de calidad. Otra de las problemáticas, es la explotación de pozos acuíferos, pues quienes lo hacen son empresas con poder adquisitivo y fines de lucro para sí mismos; además de que no existe una cultura, ni educación por preservar esta vital fuente de vida. La contaminación en la que estamos inmersos, cada día se agrava por no prestarles la atención necesaria y favorecer con acciones que reviertan esta situación.

A pesar de que el acrecentamiento poblacional no ha sido el esperado según en el planeamiento urbano del municipio, el uso de servicios públicos no ha sido pausado ni tampoco renovado, por lo que su uso demanda mantenimiento eficiente que pueda atender de manera adecuada a la ciudadanía que habita el municipio. Sin embargo, a pesar de lo anterior, las condiciones en las que se encuentran la mayoría de los servicios al alcance de la población, resultan ser ineficientes y tampoco responden a las demandas sustentables en las que se ha ido desarrollando; y que resulta de mayor importancia avanzar a una era sostenible.

A manera de poder formar una mejor concepción de como los servicios son atendidos, se puede comprobar que el mantenimiento de estos, se da principalmente a la área conurbada o la zona centro principalmente, lo cual refleja la inconformidad por la mayoría de la población o en su caso de las zonas afectadas no atendidas.

### 3.3.1.3 Periodo 2009-2012

La expansión poblacional que ha sufrido el Municipio de Texcoco a lo largo de estos 10 años, a partir del primer censo estudiado, determina que la visión prospectiva que se contaba era de 258,317 habitantes según en el Plan de Desarrollo Urbano de Texcoco (2003), no obstante en el censo reportado del 2010, el total poblacional fue de 235,151 habitantes; es decir, 25,843 más a partir del último censo, pero 23,166 menos en relación al escenario tendencial.

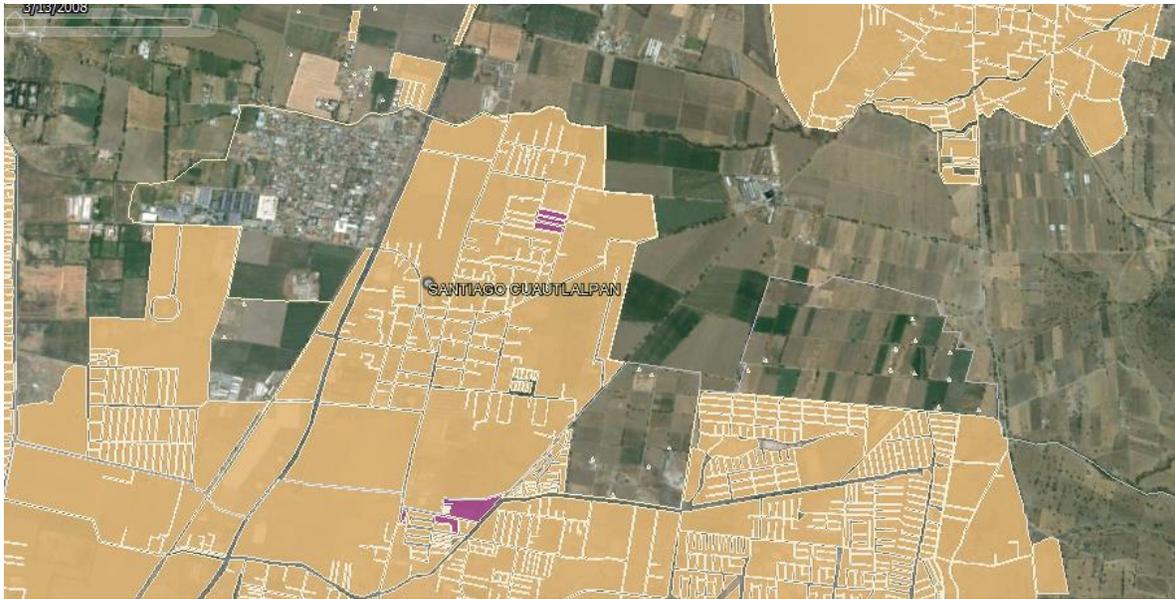
Cuadro 15. Población total de localidades del Municipio de Texcoco Año 2010

| AÑO 2010  |         |         |         |
|-----------|---------|---------|---------|
| Localidad | Total   | Hombre  | Mujer   |
| Texcoco   | 235,151 | 115,648 | 119,503 |

*Fuente:* INEGI, (2015) Censo de Población y Vivienda 2010.

En el cuadro 15, se muestra que el INEGI, en la actualidad no ha podido determinar cuál es la población total especificada por localidades, en comparación a los años anteriores (2000 y 2005), que si bien no mostraban a todas las localidades, señalaba las más representativas. Por consiguiente se puede determinar que el crecimiento poblacional dio un aumento, resultando una cifra considerable si se compara con los censos anteriores, que solamente aumentaron 5,206 habitantes entre 2000 y 2005.

Imagen 3. Viviendas de Texcoco registradas en el 2010 y 2012.



*Fuente:* INEGI, (2015), "Inventario Nacional de Viviendas, actualización 2012.

En la imagen 3, el sombreado de color naranja son las viviendas registradas en el año 2010 y las de color morado en el año 2012. Con base a los datos recabados por el INEGI, las partes de color morado arrojan un total de 568 viviendas nuevas; lo anterior refleja parte del crecimiento poblacional en la zona sur del municipio, ubicada en Santiago Cuautlalpan.

De esta manera se establece que las tendencias de crecimiento poblacional en el PMDUT, no han correspondido con los datos estadísticos obtenidos, sin embargo, de manera positiva beneficia al municipio, que si bien no logrado avances o mejoramiento en los servicios, tampoco se ha caracterizado por tener un control desmedido en cuanto al aumento poblacional.

### **3.3.2 Las formas de gestión**

Si bien es cierto que, para que se ejecuten acciones administrativas y de gestión dentro del ayuntamiento, primeramente es necesario establecer qué partido dirigirá dichas operaciones. Puesto que cada partido político representa grupos de

poder, hay que fijar cómo se desempeña en su labor de gestor, ya que definirá el estilo de llevar a cabo la dirección de quehaceres públicos.

Una vez instaurado el partido político en turno, su deber es el de conducirse bajo los principios de eficacia y eficiencia, así como el de mejorar la vida administrativa dentro de la burocracia local, no obstante el deber resulta ser muy diferente del ser. Las acciones emprendidas en cada trienio, determinará si es factible que vuelva a ser electo o no, siendo así que este se convierta en su carta de presentación para la posteridad. Sin embargo, aunque tres años no son suficientes para poder llevar a cabo acciones de impacto, lo ideal sería saber manejar o tener un mayor manejo en el aparato burocrático y en servicios básicos para atender a la población; ya que estos suelen ser de mayor demanda.

Dado que en cada trienio se renueva la administración, cada gerencia elabora su propio plan de desarrollo municipal, en el cual fijan los principales objetivos y visiones con respecto al municipio. De esta forma, al estar en constante cambio, es difícil establecer líneas de acción que sean continuas y que propicien el desarrollo local; considerando que cada gobierno marca sus prioridades y estilo de trabajar, la ciudadanía es la que se ve más afectada, ya que en vez de que el objetivo principal y primordial sea el bienestar social, se preocupan en generar ideas que otro partido no haya tenido, en vez de solucionar los problemas ya existentes.

Por esto, al abordar cada gestión se podrá puntualizar que aspectos los han caracterizado y que acciones han logrado llevar a cabo en materia de urbanización. Ya establecidos los distintos instrumentos para ejecutar el desarrollo urbano, se podrá matizar si lo introducen como está establecido en la ley o se expondrá que las acciones emprendidas solo son para ganar un voto en el futuro.

### **3.3.2.1 Periodo 2003-2006**

Puesto que los periodos de gobierno se observan bajo una perspectiva politizada, primeramente hay que determinar cuáles fueron los resultados electorales. En la tabla 1 se muestra cual fue el resultado de las elecciones llevadas a cabo en julio de 2003.

Tabla 1. Resultados Electorales Texcoco 2003

| Partido       | Porcentaje % |
|---------------|--------------|
| PAN           | 14.78 %      |
| PRI-PVEM      | 33.75 %      |
| PRD           | 38.58 %      |
| PT            | 1.50 %       |
| C             | 2.12 %       |
| PSN           | 0.49 %       |
| PAS           | 1.24 %       |
| PACEM         | 4.63 %       |
| NO REGISTRADO | 0.04 %       |
| VOTOS NULOS   | 2.87 %       |
| Total         | 100 %        |

*Fuente:* IEEM, (2015), Elaboración propia con base a los resultados electorales de elecciones locales 2003.

Dado que los resultados conseguidos favorecen al Partido Revolucionario Democrático (PRD) y quien queda a cargo del ayuntamiento, es el Lic. Horacio Duarte Olivares. Hay que recordar que anteriormente, es decir el periodo anterior (2000-2003) también obtuvo la victoria este partido político, por lo que la entrega de administración continuó con la misma línea política. En la elaboración del plan de desarrollo municipal de Texcoco, como ya se ha mencionado, dicho plan fue sometido a consulta popular, por lo que en la lista de demandas establecidas por la sociedad, se nota un tema de prioridad muy remarcado; este punto es el de desarrollo urbano sustentable, seguido de desarrollo urbano.

En este rubro, principalmente solicitaron obras públicas (pavimentación, alumbrado, ampliación de drenaje, electrificación y construcciones de algunos centros recreativos). Tomando en cuenta a las cinco regiones, ninguna solicita regularización de predios o gestión de nuevas viviendas, pues es un hecho notorio que entre menor cantidad de población, la demanda resulta ser la mejora de bienes ya existentes, por lo menos a los que fueron consultados o participaron.

En vista de las acciones que debiesen emprender la administración, las obras más importantes en este periodo fueron las remodelaciones del Jardín Municipal y la construcción de la Plaza de la Cultura, obras que se establecían en el plan, al reubicar el comercio informal que desfavorecía la imagen del centro del municipio; concretando así la primera fase del reordenamiento urbano de Texcoco.

Sin embargo, uno de los problemas que más han aquejado a Texcoco en cuanto a imagen urbana y vialidad, es la reubicación del transporte público; ya que se encuentra en uno de los ejes de desarrollo del PDM, para ello se establecía la construcción de la Central Camionera Texcoco. Asimismo en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, también buscaba promover la reubicación del transporte público con la señalada obra. Teniendo en cuenta de que, se requería la participación de Municipio-Estado; el primero por medio de la gestión y el segundo por medio del otorgamiento de recursos y supervisión.

No obstante hay que recalcar que en el periodo de gobierno pasado 2000-2003, en su plan de desarrollo municipal, sección de: desarrollo urbano maneja en el objetivo general, líneas de sustentabilidad y ordenamiento territorial. Constituyendo los diversos objetivos particulares, hay un punto primordial el cual es el siguiente (PDM, 2000-2003:228):

*\* Instaurar una moratoria de por lo menos 20 años en materia de unidades habitacionales de alto impacto y señalar la vinculación en relación con la recuperación de recursos naturales.*

La importancia de mencionar la veda, representa que posteriormente no haya un esparcimiento de unidades habitacionales de alto impacto, puesto que es sabido que dichas casas de interés social, se construyen de una manera muy particular, al no prever de manera adecuada vivienda digna para los ciudadanos e insertarse en grandes terrenos para la construcción de las mismas. Dado el crecimiento poblacional, es importante aumentar el uso de suelo para asentamiento humano, pero en ocasiones, la demanda de vivienda es de ciudadanos que no habitan o son originarios del lugar, es decir, provienen de diferentes municipios o estados.

Conviene destacar que quienes se encargan de establecer las acciones para el desarrollo del municipio en el ámbito urbano, son los directores encargados de dicha área. Para ello, los procesos por los cuales se manejan, están normados en los distintos instrumentos ya mencionados. Habría que decir

también, es que en los resultados obtenidos en la entrevista al informante clave, - en este caso el actual director de Desarrollo Urbano, el Ing. Ernesto Bautista Roldán- refleja que los procesos de gestión, se ven inmersos en el desconocimiento del área a trabajar –en algunos casos-, así como también intereses políticos y desinterés en lograr realmente un desarrollo en la cuestión urbana, debido a lo anterior. Con base a la entrevista obtenida se obtienen las deducciones anteriores:

*El primer director que tuve en Desarrollo Urbano, fue José Luis Muñoz Araujo... después estuvo un Ingeniero de nombre Felipe Cruz Rodríguez Álvarez... y en seguida en ese mismo periodo el Ing. Víctor García Bastián. En aquel entonces el Gobierno del Estado dio facultades a los municipios para que controlaras el uso de suelo, hasta el día de hoy en su mayoría, en el mayor de los casos otorga o administra el uso de suelo de los municipios, obviamente tienen la información los planes de Desarrollo Urbano y residencias; en el caso de nosotros la zona Oriente está aquí en Texcoco. En aquel entonces el Ing. Víctor García Bastián, el Gobierno del Estado pronunció de manera muy puntual que aquellos que estuvieran interesados, nada más bastaba con pronunciarse. Nosotros ya teníamos capacidad, experiencia y cuando yo le dije que no se podían dar unos usos de suelo, se le hizo fácil y a la secretaria que teníamos, le dejó como encargo que hiciera las licencias de uso de suelo. El uso de suelo es un documento de carácter normativo, no puedes dejar en manos o improvisar. A partir de ese problema, el Gobierno del Estado le notificó, que habían detectado varias licencias de uso de suelo que estaban completamente fuera de norma, entonces lo percibieron a él, que si seguía expidiendo le iban a fincar responsabilidades legal y administrativo (Bautista E., entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Las diversas problemáticas que se han mencionado en el fragmento de la entrevista, demuestran que si bien los diferentes procesos por los cuales se han manejado en la administración urbana, refleja el desconocimiento para tratar los problemas urbanos y conducir de manera inadecuada la urbanización. Por otro lado hay que recalcar que, quienes se encuentran a cargo de la dirección urbana, forman parte de un grupo de trabajo del partido electo. Por otra parte la elección de los que conforman dicho equipo, también se seleccionan a base de intereses, por lo que en el ser de la vida administrativa, si no se sabe de las atribuciones asignadas, se tiende al fracaso o ineficiencia de manera automática.

*Siempre son compromisos personales, haber yo ya gané tu eres mi amigo, tu eres mi cuate y aunque no sepas; es un problema en el ayuntamiento. Hay gente que no tiene ningún estudio y está representando a todo un pueblo. De los directores en Texcoco, todos, tienen que tener una profesión, pero no tenían la capacidad o la experiencia. (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Usualmente las formas por las cuales se manejan en el ayuntamiento, reflejan los intereses para obtener o mantenerse en el poder, sin darse cuenta que este sólo es el medio para lograr avances y que realmente sean en beneficio de la sociedad. El rezago en los ayuntamientos, se debe principalmente a este tipo de acciones, porque aunque la normatividad marque algunos perfiles para los directivos, el personal operativo -en la mayoría de los casos- no exige un perfil profesional. No obstante la tarea principal del encargado del área de desarrollo urbano, no tiene una sola tarea y debido a que se relaciona con otras áreas, lo hace un trabajo multidisciplinario que requiere de bagaje en el departamento, así como también las obligaciones correspondientes.

*Yo tengo la necesidad de presentar un diagnóstico como director ante el cabildo, ellos me lo aprueban y entonces me voy a Toluca y el primer paso va a ser precisamente ver quién va a ser nuestro consultor, se tienen que hacer foros de consulta, -son tres foros los que cita la ley en un cierto tiempo-, tenemos que hacer publicidad, se tiene que presentar el diagnóstico, se tienen que hacer los foros regionales y después ya con toda esa información que recaben los consultores con todas las necesidades que te plantee la sociedad, ya elaboras o modificas tu plan de desarrollo urbano, lo llevas a Toluca y ellos te emiten un dictamen de congruencia (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Al principio de este capítulo se mencionaba que esta administración marcó como necesidad –por mayoría de peticiones de la sociedad- el atender el área de desarrollo urbano y que el número de participantes solo reflejaba una parte de la población o la que por medio de esa promoción o interés se informó y asistió. Pero como bien se menciona en la entrevista, solo asisten *los que están interesados*.

Se debe agregar de igual forma que, aunque tanto el gobierno federal y estatal, cuentan con programas que tratan de fomentar el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y habitacional, en el PDUT (2003), se establecen los instrumentos para llegar a tal objetivo. Sin embargo aplicado a la vida administrativa, no resulta ser así. En el dialogo nutrido, con el Ing. Ernesto, a

pesar de que sea una persona que tiene experiencia en el área, no reconoce que existan mecanismos para llevar a cabo dicho progreso. Para ello se menciona lo siguiente: “*En materia urbana no sabría decirte si hay programas*” (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).

Llegados a este punto, resulta incisivo mencionar que el propio Ingeniero lo determine de esa manera, puesto que la experiencia y conocimiento en el área lo ha resaltado a través del tiempo. Con ello se demuestra que, se tienen más claros los procesos políticos que los técnicos y administrativos, conllevando a la falta de atención en asuntos que resultan imperantes.

### 3.3.2.2 Periodo 2006-2009

Para este periodo el ayuntamiento sigue con línea perredista, es decir, vuelven a ganar las elecciones el PRD, en seguida se muestran los resultados.

Tabla 2. Resultados Electorales Texcoco 2006

| Partido       | Porcentaje % |
|---------------|--------------|
| PAN           | 8.26 %       |
| PRI-PVEM      | 27.27 %      |
| PRD           | 58.49 %      |
| PT            | 1.16 %       |
| C             | 1.95 %       |
| NO REGISTRADO | 0.13 %       |
| VOTOS NULOS   | 2.73 %       |
| Total         | 100 %        |

*Fuente:* IEEM, (2015), Elaboración propia con base a los resultados electorales de elecciones locales 2006.

El presidente resultó ser, el Lic. Constanzo de la Vega Membrillo y el encargado de Desarrollo Urbano...

*... el ingeniero Carlos Humberto Larqué es Ingeniero Civil..., duró como año, año y medio; y después lo renovó otro ingeniero también de Chapingo... Ingeniero Alfredo López Ramírez* (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).

Con respecto al PDM 2006-2009, se establecen dos programas que primordialmente tratan de atender el ámbito urbano en materia de ecología, es decir:

- \* *Programa de Conservación y Restauración Ecológica de Subcuencuas del sistema Hidrológico Municipal.*
- \* *Programa de Ecología Urbana y Educación Ambiental.*

La visión que se proyectaba era que, a través de estos programas se generara un escenario cultural y ambientalista a manera de que la sustentabilidad fuera parte de las estrategias para ejecutar.

*Como municipio metropolitano, Texcoco se encuentra inserto en un espacio regional caracterizado por el mantenimiento de altas tasas de crecimiento demográfico que representa grandes presiones sobre su territorio por urbanización, dotación de servicios básicos y la generación de desechos sólidos. Como tendencia, esta dinámica demográfica configura un escenario de aumento de la degradación ambiental en sus dos dimensiones regionales de correspondencia y de relaciones funcionales: la dinámica de la ZMCM y los municipios conurbados del oriente del Estado de México y, la representación en el sistema estatal de ciudades por la región XI Atenco-Texcoco (PDM, 2006:122).*

Si bien la degradación de los diversos ámbitos territoriales en cuanto a medio ambiente, ha reflejado la calidad del medio en el que se habita, demostrado que la conurbación representa una crisis de calidad y condición de vida, así como de sustentabilidad, por lo que requiere acciones y decisiones que favorezcan y propicien gestiones en este tema. Avanzando en nuestro razonamiento, las expectativas y problemáticas que aquejan en sí al municipio, se han considerado en los diversos planes de desarrollo, y en el PDUT, pero a pesar de ello, las acciones emprendidas, no resaltan ni figuran como cambio determinante.

*Las ciudades y los centros urbanos se conforman como las principales áreas de mercado y de generación de empleo e ingreso, funcionan como centro de dinamismo económico y cultural nacional. Sin embargo, como contraparte del aumento en el nivel de ingreso y del consumo de los habitantes de las ciudades de la creciente tecnificación del ámbito socioeconómico, y del mejoramiento general e las condiciones de vida material en los principales centros urbanos de las sociedades contemporáneas, también se observa la agudización de los problemas urbanos principalmente referidos a la dotación de servicios básicos, el deterioro de la calidad de vida, y especialmente, los asociados a la degradación del medio ambiente (PDM, 2006:120).*

En este periodo, también se busca la reubicación del Sistema Colectivo de Transporte, con la construcción de una Central Camionera, sin embargo tampoco se logra llevar a cabo, ya que es un proyecto que no solo incluye al municipio, sino también al Estado; pero aunque la gestión le corresponde al municipio, no hay ningún documento que compruebe dicha acción.

El foro de consulta para determinar las demandas del municipio, también se establecieron en las cinco regiones que lo componen. Las diversas demandas, se enfocan principalmente al área de obras públicas. Empero de lo ya mencionado, cabe resaltar que en el plan no existe un orden ni clasificación que permita visualizar de manera adecuada las diversas demandas. No obstante, se observa nuevamente, la falta de demandas en cuanto al ámbito territorial y de vivienda. El problema más fuerte que comenzó a percibirse, fue la explotación de los pozos de agua y la falta de mantenimiento de este; así como la demanda de esta vital fuente de vida, así como su tratamiento.

*La matriz de escenarios para el municipio de Texcoco rescata las principales proyecciones referidas en el apartado precedente, pero sobre todo las conclusiones del análisis FODA que permitieron identificar los ámbitos de atención estratégica, que no son otra cosa que los asuntos más relevantes a los que deberá dirigirse la acción del gobierno municipal y la ciudadanía texcocana para procurar la construcción de una comunidad sustentable, a partir de la articulación de una economía alternativa, una ecología sustentable y equidad social (PDM, 2006-2009:147).*

Esta administración a diferencia de la anterior, remarca la importancia de la sustentabilidad, más no se trata sólo de reconocer las debilidades que se han generado a lo largo de los años, sino ofrecer soluciones factibles y perdurables. Ahora veamos, bajo los diversos instrumentos para la urbanización, en este caso resulta importante señalar ¿Cuál es el papel de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en este caso, con el Libro V? Dicho cuestionamiento nace del saber cómo es que se relacionan ambos instrumentos; uno especializado en los procesos de urbanización y otro en materia de medio ambiente. Ambos tópicos resultan importantes y es por ello que también se relacionan, pero habría que estar al tanto, de cómo funcionan realmente.

*Todas las obras que estén relacionadas con un impacto regional pasan por tres áreas, por lo menos protección civil del Estado, ecología del Estado y vialidad del Estado; entonces ahí si hay una compensación (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Si bien es cierto, las distintas problemáticas y demandas del municipio son importantes, pero habría que establecer demandas prioritarias en materia de urbanización, así como de medio ambiente. Es cierto, es un área que requiere de mucho trabajo, cooperación, información y difusión. No obstante, aunque las decisiones políticas se lleven a cabo por medio de las administrativas, representan de igual forma otra de las complejidades, en la vida administrativa municipal; aunado a esto las disposiciones del gobierno del Estado sobre el municipio, son decisiones unilaterales y hasta convenios ya establecidos, que si bien nadie se opone a ellas ni hacen reclamos, son ejecutadas sin problema alguno.

Tal fue el caso de la creación del Centro Cultural Mexiquense, que por la información recabada en la entrevista, fue parte de un trato para poder llevarse a cabo. Los actores aquí son empresas de construcción de viviendas y el propio gobierno estatal.

*Ecatepec, Chicoloapan, Chimalhuacán, todos esos municipios que han tenido ese progreso, esa capacidad de resolver los conjuntos urbanos, vean que cantidad de problemas tienen, Texcoco no. En ese entonces se decía que introdujeran 254 viviendas y después otras. Vamos a regalarle al Gobierno del Estado un terreno para que se construya el Centro Cultural Mexiquense.... a veces lo que ves es un juego también de intereses, haber yo te doy esto y también te autorizo aquello. Posteriormente cuando hubo el problema del lago Carrizo, había unos asentamientos en la parte de abajo, donde esta Chimalhuacán, en esa zona hay un asentamiento irregular, está dentro del territorio municipal de Texcoco, pero es ejido de Chimalhuacán; hace dos o tres años los empiezan a reubicar y entonces el gobierno del Estado cuando estaba Enrique Peña Nieto, compra todo el predio del Rancho el Pimiango, donde se iba a hacer el conjunto urbano... y el principio era, que se reubicara como 800 familias, pero no. Resulta que la asociación, la agrupación Antorcha, aprovecha la oportunidad, se apodera del predio y empieza a hacer venta los fines de semana de manera abierta sin que la autoridad del Estado intervenga y empieza a hacer venta, publicidad y como es un terreno del Gobierno del Estado, cuando intentaron hacer la demanda por la vía legal, no es ilegal porque ellos son los dueños (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

El tratar estos temas, con este tipo de tonalidad –política-, resulta ser un argumento difícil de comprobar, a menos de que se cuente con informantes que

hayan presenciado los procesos por los cuales se manejan. Bajo esta salvedad, los hechos determinan que efectivamente la pretensión de construir las mencionadas viviendas, no se efectuaron. El proceso por el cual se entiende el impedimento de lo anterior, se juzga que fue por la vía legal. Sin embargo no se tienen documentos probatorios.

En correlación con la administración pasada, en este periodo ya se empieza a visualizar como tal, la problemática sobre el control de vivienda y cómo influyen los grupos de organización social, que en este caso, resulta ser una asociación característica de la entidad. Por consiguiente, también se señala la discrecionalidad que tiene el gobierno estatal en las negociaciones con estos grupos; grupos que aseguran el mantenimiento de la fuerza política en la región.

### 3.3.2.3 Periodo 2009-2012

La continua elección y preferencia política que caracterizo al PRD en años anteriores al municipio, cambia para el 2009. Puesto que el Partido Revolucionario Democrático gobernó 12 años consecutivos, para este periodo, ganan las elecciones el Partido Revolucionario Institucional con un porcentaje considerable y por ende la administración cambia. En seguida los resultados:

Tabla 3. Resultados Electorales Texcoco 2009

| Partido             | Porcentaje % |
|---------------------|--------------|
| PRI-PVEM-NA-PSD-PFD | 51.01 %      |
| PRD-PT              | 37.27 %      |
| PAN-C               | 11.72 %      |
| Total               | 100 %        |

*Fuente:* IEEM, (2015), Elaboración propia con base a los resultados electorales de elecciones locales 2009.

*El periodo 2009-2012, obviamente cambia el partido, ganan las elecciones los priistas y nosotros nos retiramos como grupo y creo que también tuvieron tres directores. El que inició era un Licenciado, Armando Rubí, después estuvo como interino el Licenciado Saúl y el que terminó venía de Toluca, el Ingeniero Eduardo Ordiales Llurritia que terminó la administración (E. Bautista, entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Aquí se puede mostrar que existe una incongruencia sobre quién fue el encargado que comenzó la administración del área, ya que en el organigrama que muestra el PDM (2009), quién lo inicia es el C. José Luis Pérez Ramírez y el Lic. Armando Rubí es el director de Obras Públicas. Dado que no hay documentos probatorios que determinen las causas de los cambios que se visualizan, refleja la inconsistencia de proporcionar transparencia en la asignación de los puestos administrativos; además de que tampoco existe un informe sobre la declinación o reasignación.

Sin embargo en la búsqueda de mayor información, existe una entrevista realizada al Lic. Armando, el cual explica de manera somera el cambio de puesto administrativo y a su vez expone la experiencia que adquirió como Director de Desarrollo Urbano.

*Tras la propuesta del alcalde, el cabildo, sancionó con su visto bueno por unanimidad su nombramiento como Secretario del Ayuntamiento. Y es el caso que de esta manera el licenciado Rubí dejó la dirección de Desarrollo Urbano en manos de quién fuera subdirector de esa misma dependencia, el licenciado Saúl Velasco Hernández.*

*Mirada Regional.- ¿Qué percepción le quedó después de haber sido director de Desarrollo Urbano?*

*Armando Rubí.- Significó para mí una experiencia muy grande. Quiero compartirlas a los texcocanos que dejé esa dirección sin haber autorizado ni una sola lotificación. Logramos importantes avances en el monitoreo del desarrollo urbano irregular (Macías, 2010).*

En relación al aumento poblacional, no sólo implica contemplar estadísticamente a los ciudadanos y habitantes del municipio, sino establecer nuevos mecanismos para la atención de los servicios públicos. A lo largo de los dos últimos periodos de gobierno, se han podido visualizar problemas en el alcance de la planeación y sobre todo en la ejecución del ámbito urbano. Mientras tanto en la renovación de los servicios requeridos se necesita inversión, tiempo, participación, disposición ciudadana y sobre todo planeación estratégica que contemple estos últimos asuntos, así como la constancia de quienes se encuentran a cargo para poder lograr cambios significativos.

En el PDM (2009), marcó como compromisos primordiales cuatro rubros:

\* *Seguridad pública, orden y respeto.*

\* *Crecimiento económico con calidad.*

*\* Desarrollo humano y social.*

*\*Gobierno de calidad.*

Los rubros por los cuales se rigen y sabiendo la problemática de los asentamientos irregulares, así como los procesos ilícitos por los que se llevan a cabo, no marca como prioridad atenderlos. Si bien hemos remarcado o mencionado la vinculación de los instrumentos, así como el proceso de planeación, en el mencionado plan también lo retoma y hace mención de ello; desde el nivel federal hasta llegar al municipal. No obstante, el entorno en el cual identifica la situación de la planeación, solo lo esboza como marco conceptual, es decir no fija como va a realizar dichas competencias, pues solo identifica los instrumentos por los cuales se debe guiar. Teniendo en cuenta los procesos, es importante determinar y remarcar que las fases que contemplaron, también toma en cuenta lo político.

*Fases en las que se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas generales, económicas, ambientales, sociales y políticos, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales. Está integrado por las etapas de diagnóstico, programación, presupuestación, ejecución y evaluación (PDM, 2009: 10).*

Aunque, a diferencia de los otros planes de desarrollo ya mencionados, este plan si contempla la problemática que se ha ido desarrollando en el municipio.

*Los procesos de apropiación del suelo en el municipio de Texcoco han dado lugar a una importante modalidad de acceso al suelo a través del mercado inmobiliario ilegal... En este proceso la gente ha ido asentándose en espacios a veces alejados de las principales localidades, dejándose lotes baldíos o de uso agrícola como sucede al sur de la Cabecera Municipal en el caso de las colonias Villas de Tolimpa, Sector Popular y Leyes de Reforma, que por su ubicación representan el punto de partida para la ocupación, además de no respetar las normas asignadas por el (Plan Municipal Desarrollo Urbano), ofertando lotes de menores dimensiones a las especificadas y con la consecuente densificación y pérdida de área de filtración pluvial (PDM, 2009:41).*

Este escenario, refleja una parte de la irregularidad con la que se ha tratado, misma por la cual es reconocida por el informante:

*El desplazamiento de nuestro asentamiento humano, actualmente, se está dando de manera irregular, todo el ejido de Tocuila, de Boyeros, de*

*Huexotla, los que tienen ejido, están viviendo de su terreno y está creciendo de manera irregular. Aunque sea gente de aquí de Texcoco, muchos de los ejidatarios están vendiendo su tierra, y lo están haciendo de manera irregular (Bautista E., entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Si bien el reconocimiento de la problemática es el primer punto para generar una estrategia de acción, ninguna de las administraciones ha logrado revertir o en dado caso, disminuir este conflicto. Habría que decir también que, la necesidad de poner restricciones habitacionales o usos de suelo en algunos lugares, como bien se ha mencionado, corresponde a que el tipo de suelo resulta importante para el municipio y también para la seguridad de quienes habitan en él.

En relación al punto anterior establecido por el PDM (2009), con respecto a la pérdida de área de filtración pluvial, es un tema que día con día, cobra importancia. Los cambios de uso de suelo, agrícola, forestal, de reserva o pecuaria, disminuyen las áreas de captación natural de agua, por lo que altera el ciclo natural y sustentable del área; además de que desencadena otros problemas reflejados en la urbe, aunado con la falta de mantenimiento de los servicios.

*La Cabecera Municipal, cuenta con una problemática muy particular; en época de lluvias algunas calles sufren de inundaciones, pero esta situación no se debe a la falta de mantenimiento de la red de drenaje, sino a la insuficiencia de la tubería que a lo largo de los años se ha ido expandiendo sin un plan definido y con muy diversos diámetros, la mayoría pequeños y que en la actualidad no soportan los caudales que generan los aguaceros de la temporada de lluvias, que reciben mayor caudal que el estimado para su capacidad real actual; debido también al recubrimiento de los suelos con cemento, que evita la infiltración natural y reduce la capacidad de flujo de los drenajes (PDM, 2009-2012; 69).*

Existen localidades en el municipio que aún no cuentan con el servicio de drenaje por lo que utilizan pozos secos y algunas de ellas vierten el drenaje a cuencas del municipio, dando como resultado una contaminación severa en los acuíferos, además de que no existe un sistema de colección de agua de lluvia, provocando que en temporadas se mezcle todo tipo de aguas servidas. Hecha esta salvedad no hay que olvidar, que la influencia de las actividades diarias de los ciudadanos influye también en la contaminación, puesto que la falta de cultura y hábitos que reflejen educación ambiental, han sido determinantes de igual forma para contribuir a esta dificultad.

Ya que se ha determinado cuales son los aspectos que el Ayuntamiento marca en el área de desarrollo urbano, también hay que determinar que en base a los resultados emitidos en el Segundo informe de gobierno se establece lo siguiente en materia de urbanización:

Cuadro 16. Resultados de Logros y Avances en Materia de Desarrollo Urbano

| Tipo De Trámite     | 1er. Informe | 2do. Informe |
|---------------------|--------------|--------------|
| Número Oficial      | 140          | 168          |
| Obras Nuevas        | 84           | 106          |
| Alineamientos       | 85           | 137          |
| Bardas              | 23           | 36           |
| Regularizaciones    | 21           | 28           |
| Terminación de Obra | 42           | 82           |
| Modificaciones      | 2            | 4            |
| Ampliaciones        | 21           | 38           |
| Prorrogas de Obra   | 12           | 45           |
| Demolición de Obra  | 3            | 4            |
| Sanciones           | 0            | 2            |
| Suspensiones        | 0            | 3            |
| Remodelación        | 1            | 3            |
| Excavación          | 0            | 2            |

*Fuente:* Segundo Informe de Gobierno (2011), Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012.

La información proporcionada del cuadro 16, se enfoca principalmente a obras de pavimentación y construcción de guarniciones, en su mayoría fueron realizadas en las distintas comunidades que componen al municipio, desatendiendo el mantenimiento de la cabecera municipal, lo cual determinara uno de los factores para que perdieran las elecciones posteriormente.

Como bien se ha visto en este último periodo de gobierno se ha caracterizado por presentar inestabilidad en la gestión, así como acciones que realmente causen impacto en el proceso de urbanización y aunque en el informe ya citado esboza que...

*Es muy importante señalar que durante estos dos años de gestión, obedeciendo a las necesidades de nuestra población no se ha autorizado lotificación o fraccionamiento y tampoco se ha autorizado algún tipo de obra de alto impacto (Segundo informe de Gobierno, 2011: 66).*

A pesar de ello, en ese ciclo de administración se empieza a cuestionar de manera remarcada, los asentamientos irregulares ubicados actualmente en la parte sur del municipio; pero realmente habría que cuestionarse ¿a qué se debe que existan constantes cambios en los directores de desarrollo urbano y por qué lo vuelve tan complicado? ya que ellos son quienes direccionan los cursos de acción.

Dado el cuestionamiento anterior, el informante nos respondió:

*Tienes un montón de situaciones con las que te vas enfrentando y te vas gastando, por eso entiendo que hay cambios muy rápidos en Desarrollo Urbano, es por la presión, por el peso. Como te decía al principio, son áreas muy complicadas además de la problemática que tú tienes que ir resolviendo, de los retos que tienes como director de ir corrigiendo algunas cosas, acuérdate también que algo que administrativamente te puede incidir para movimientos es la presión de los grupos externos, de los grupos que conforman al ayuntamiento; siempre la política va muy ligado de que pueda haber algún cuestionamiento hacia un director. Entonces los cambios no solamente obedecen a la capacidad que tengas para resolver la problemática como director; también tienes que conocer las leyes, normatividad que puede incidir en la parte política y si tú no respondes en ese momento de manera adecuada, entonces se te vuelve una carga muy pesada (Bautista E., entrevista personal, 23 de marzo 2014).*

Es bien cierto que existen dificultades en todas las áreas administrativas, y comprendiendo las diferentes situaciones presentadas a lo largo del tiempo, este espacio lejos de mantener mayor atención, más bien tendría que tener dedicación a la problemática enfrentada, es cierto, es desgastante, pero la inconsistencia de las acciones ha reflejado el declive para poder desarrollar la urbanización del municipio.

La exposición de las formas de gestión por las cuales se han manejado las mencionadas administraciones, han reflejado que las decisiones políticas son factores determinantes si se quieren lograr acciones de impacto. Dado el crecimiento poblacional que ha sufrido el municipio, es mayor la exigencia de los servicios públicos, pero ya que los asentamientos irregulares también han formado parte de este crecimiento, es imperativo atender y frenar las indicadas actividades.

En efecto, el municipio no ha sido el único que incide en las decisiones, puesto que el Estado también interviene de una manera más cauta. La delimitación de las funciones en la aplicación del PMDUT, ha determinado que no se lleva a cabo de como se ha establecido, así como también las diversas violaciones de las que ha sido parte, y la falta de actualización para omitir los errores que ya han sido cometidos.

No obstante, los diversos cambios de los ejecutores también han sido un factor importante para la ejecución de las decisiones. Otro rasgo distintivo es que, a pesar de que los instrumentos para llevar a cabo el desarrollo urbano, cuentan con programas federales y estatales, el municipio ignora totalmente este hecho, por lo cual se puede deducir que no se está logrando el desarrollo esperado ubicado en los objetivos tanto federal como estatal.

Aunado a lo anterior la capacidad municipal para administrar la urbanización de Texcoco, da como resultado que no hay una gestión ni administración con la cual se pueda lograr un cambio significativo; aludiendo no sólo al control de uso de suelo, sino también al brindar los servicios que demandan los nuevos asentamientos y por último el mantenimiento de estos así como la mejora en la imagen urbana que propicie una fuente económica y también sustente la calidad de vida de los mismos ciudadanos.

En conclusión y como último punto importante, para la recolección de información se obtuvieron diversas dificultades, las cuales reflejan los problemas que enfrenta la administración local; entre ellas la disponibilidad de los mismos directores de desarrollo urbano, debido a que su inestabilidad para mantenerse en el cargo, los obliga a irse a otros lugares por cuestiones laborales. También existen problemas para que los ciudadanos gestionen o soliciten información e informes de gobierno –los cuales deberían encontrarse en archivo municipal–.

A partir de esta investigación, se puede dar cuenta de que los problemas para determinar la urbanización, a pesar de que sean diversos, se concentra principalmente en las decisiones políticas, pero además surgen otros más que no han sido atendidos ni tampoco resaltados, pero que resultan importantes de señalar.

## CONCLUSIONES

En esta investigación se mencionaron los diferentes temas que aluden y componen a la administración pública ejecutada en el área de desarrollo urbano, así como también las diversas posturas teóricas. Por otra parte también se señalan cuáles han sido los instrumentos de los que se vale la administración pública, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Dichos instrumentos son vitales, sin embargo uno de los problemas con los que cuenta, es que los diversos planes así como el plan municipal de desarrollo urbano, no están actualizados, ello refleja la falta de interés para el progreso de la región o en este caso del municipio de Texcoco; ya que se pronuncia su propio plan en el año 2003, en la actualidad no ha sido reformulado o actualizado.

Los diversos instrumentos con los que cuenta el municipio para el desarrollo urbano del mismo, también tienen algunos detalles que afinar, no sólo la actualización o renovación de estos, sino que también, necesitan establecer la observancia necesaria a manera de que en el municipio se cumpla en tiempo y forma las estrategias derivadas del planeamiento urbano; así como el cumplimiento de los programas de nivel nacional y estatal. Otra de los puntos que se recalca, es que se establezcan instituciones que sirvan de contrapeso al ayuntamiento para poder vigilar o en su defecto corregir acciones de discrecionalidad. Es cierto que el Estado, está a cargo del desarrollo municipal en lo urbano, pero debido a los resultados arrojados en esta investigación, es necesaria mayor observancia o en su defecto evaluaciones que determinen el progreso del municipio en la cuestión urbana.

Si bien es cierto, lo urbano también se conforma por parte de la conservación del medio ambiente, como medida de sustentabilidad. Sin embargo esta área es la que se encuentra más desprotegida, puesto que la legislación que lo regula no tiene fuerza para sancionar acciones que se encuentren fuera de la ley, o en su defecto acciones que contravengan la conservación del mismo. Una cuestión que debiese tomar en cuenta la federación, Estados y municipios, es la preservación y cuidado del agua; ya que se utiliza de manera desmedida y

tampoco hay lugares para el trato de este. Es importante ya que la explotación de los mantos acuíferos y pozos, se está dando por empresas privadas dedicadas a la distribución del mismo. No obstante no hay quien vigile estas acciones y se está dando un desgaste en vez de preservación.

Es necesario que estos cambios se efectúen a manera de que, la planificación esgrimida corresponda al contexto del municipio y puedan resolver la problemática urbana; en este caso resulta ser, la venta y compra de predios de carácter irregular, así como también la ineficiencia en los servicios urbanos, sin que afecte el carácter político y cumplan con las obligaciones establecidas en la ley por parte de quienes la llevan a cabo, es decir, los funcionarios públicos.

Por último, la falta de participación ciudadana sigue siendo una característica de las diversas administraciones, por lo cual de igual forma se debe de incentivar con mayor fuerza, ya que la responsabilidad no solo recae en el gobierno, sino también en la misma sociedad.

Debido a lo anterior, también existe la falta de transparencia tanto en las acciones y obras ejecutadas como en documentos que debieran ser de carácter público y al alcance de la ciudadanía. La falta de promoción de documentos oficiales del ayuntamiento y la politización con la que manejan estos asuntos, vuelve complicado su distribución y solicitud.

Con lo ya estudiado, se comprueba la hipótesis planteada, puesto que los resultados espaciales de la planeación y gestión urbana se caracterizaron por el incumplimiento de la normatividad; así como las formas de gestión que con base en la entrevista recabada, describieron los distintos estilos de administración en el ayuntamiento durante el periodo estudiado, mismos que a su vez marcaron los procedimientos de los partidos políticos que administraban el ayuntamiento. De esta forma, mediante el estudio de los tres periodos de gobierno, se pueden marcar las diferencias, -por medio de comparación- con las que gobernaron la administración del desarrollo urbano. Asimismo se logran los objetivos fijados, resolviendo la pregunta de investigación.

## REFERENCIAS

- Agudelo, L.C., (2005), *Sobre la noción de territorio en la planificación. Gestión y Ambiente*, vol. 8, núm. 2, diciembre, 2005, pp. 39-48 Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=169421174003>, consultado el 30 de enero de 2015.
- Aguilar Villanueva, L.F., (1996), "El estudio de las Políticas Públicas", Ed. Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva L.F., (2004), "Gobernanza y Gestión Pública", Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Aguilar, G.A. y Escamilla H. I., (s/a), *Situación Social de la cuenca I.*, Urbanización.
- Albán Moreno, A.; Zapata González, H., *La acción local como alternativa de desarrollo Entramado*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, 2005, pp. 50-60 Universidad Libre Cali, Colombia, Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=265421067006>, consultado el 28 de enero de 2015.
- Álvarez de la Torre, G., (2011), "Estructura y temporalidad urbana de las ciudades intermedias en México". *Frontera norte*, vol. 23, núm. 46, julio-diciembre de 2011, pp. 91-124. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722011000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722011000200004). Consultado el 16-03-2015.
- Arellano Gault, D., (2004), "Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional", Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Arellano, D.; Cabrero, E.; del Castillo, A. (2007), "Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental", Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Arias Valdés, R.; López Ochoa, J. y Merino Mañón, J., (1996), "*Gobierno y Administración*" en Merino Mañón (comp.), Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.
- Ávila Mayo, O., (2008), "Reforma constitucional para una adecuada coordinación y gestión de gobierno en la zonas metropolitanas del País" en *RIZOMA* (8), Replanteando la Metròpoli. Estrategias para un Desarrollo Urbano ordenado y sustentable Abril-Junio 2008, pp. 2-4 Nuevo León.

- Ayuntamiento de Texcoco, (2015), "Organigrama" [en línea]. Disponible en: <http://www.texcoco.ayuntamientodigital.gob.mx/web/Organigrama.php?org=22>. Consultado el 20 de abril de 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (1984) *Proyectos de Desarrollo urbano, planificación e implementación*. Volumen III, Fundación Getulio Vargas, LIMUSA.
- Barkin, D., (2007), "La gestión del desastre urbano", *CIUDADES*, núm. 73, enero-marzo 2007, RNIU, Puebla, México.
- Bazant S., J., (2010), "Hacia un desarrollo urbano sustentable. Problemas y Criterios de Solución", Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., México, D.F.
- Bazant S., J., *Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. Espacio Abierto*, vol. 19, núm. 3, julio-septiembre, 2010, pp. 475-503 Asociación Venezolana de Sociología Venezuela, Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12215112003>, consultado el 30 de enero de 2015.
- Brambila Paz, C. (1992), "Expansión urbana en México", 1ª. Ed., El colegio de México, México, D.F.
- Brewer-Carias, A. (1980), "Fundamentos de la Administración Pública", Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Chaca, Caracas.
- Butragueño P.M., (s/a) "Capítulo 19 Consecuencias lingüísticas del proceso de urbanización", El Colegio de México.
- Camacho, M. (s/a), "Palabras del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología", Colegio de México.
- Cámara Muñoz, A., (s/a), "Hispanoamérica: Arquitectura y urbanismo colonial". [En línea]. Disponible en: <http://www.mcnarte.com/app-arte/do/show?key=hispanoamerica-arquitectura-y-urbanismo-colonial>. Consultado el 20 de marzo de 2015.
- Carbone, S. y Rodríguez, R., (2008), "Contradicciones entre política urbana y política ambiental" en *RIZOMA* (8), Replanteando la Metrópoli. Estrategias para un Desarrollo Urbano ordenado y sustentable Abril-Junio 2008, pp. 8-11 Nuevo León.

- Castro-Buitrago, E.; Vásquez-Santamaría, J.; Jaramillo de los Ríos, L., (2011), *La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico Opinión Jurídica*, vol. 10, julio-diciembre, 2011, pp. 141-156 Universidad de Medellín, Colombia, disponible en: Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=94522288009>, consultado el 30 de enero de 2015.
- CAEM. Código Administrativo del Estado de México, (2006). Disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley02.html> Consultado el 28 de mayo de 2013.
- CAEM. Código Administrativo del Estado de México, (2015), Toluca de Lerdo, México.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2011). Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/116.htm> Consultado el 29 de mayo de 2013.
- De la Rosa, Albuquerque A., (2002), *Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional*, No. 8; Año 4, Julio 2002. Págs. 13-44.
- Estado de México (2006), Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Tomo CLXXXI, No. 16, 23 de enero de 2006, Toluca de Lerdo, México.
- Fauth, G., (2007), “Legislación y ocupación del espacio urbano”, *CIUDADES*, núm. 76, octubre-diciembre 2007, RNIU, Puebla, México.
- Fernández Christlieb, F., (s/a), “La influencia en el urbanismo de la ciudad de México: 1775-1910”, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. [En línea] disponible en: <http://books.openedition.org/cemca/2779#ftn2>. Consultado el 15 de marzo de 2015.
- Fernández Ruiz, J., (s/a), “Capítulo 1 metodología”, [en línea]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros /3/1027/4.pdf>. Consultado el 9 de Septiembre de 2014.

- Gandara Mendieta, M., (1953), "De la administración Municipal. Urbanismo", Editorial Jus, S.A., México, D.F.
- García Espinosa, S., (2008), *Centros históricos, procesos urbanos y planeación urbana en México*, Quivera, Vol. 10, Núm. 2, julio-diciembre, 2008, pp. 77-87 Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=40113196006>. Consultado el 15 de enero de 2015.
- Garza, G., (s/a), "La transformación urbana de México, 1970-2020", Colegio de México, México, Distrito Federal.
- Garza, G., (2007), "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas", *Papeles de Población*, vol. 13, núm. 52, abril-junio, 2007, pp. 77-108, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11205204> Consultado el 15 de marzo de 2015.
- Garza, G. y Schteingart, M., (2010), "Desarrollo urbano y regional", Colegio de México A.C., México, Distrito Federal.
- Garza, G.; Schteingart, M., (2010), "Los grandes problemas de México, II Desarrollo urbano y regional", El Colegio de México, A.C., Pedregal Santa Teresa, México, D.F.
- Gaviña, Juanjo, (1999), "Prospectiva y planificación territorial, hacia un proyecto futuro". Alfa Omega S.A., Colombia.
- Gutiérrez Chaparro, J.J., (2000), "Planeación estratégica en ciudades: Un modelo emergente para el Estado de México", Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México.
- Gutiérrez Chaparro, J.J., (2005), *Ciudades*, núm. 66, abril-junio 2005, RNIU, Puebla, México.
- Gutiérrez Chaparro, J.J., (2009), *Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución Urbano*, Vol. 12, Núm. 19, Universidad del Bío Bío, Chile. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19811644008>. Consultado el 18 de marzo de 2015.

Ibarra Colado; Montaña Hirose, *Gestión y política pública*, vol.I núm. 1, julio diciembre, 1992.

IEEM., (2015), “Resultados Electorales de Elecciones Locales” 2003, 2006 y 2009, Instituto Electoral del Estado de México, [en línea] [http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html). Consultado el 16 de mayo de 2015.

INEGI, (2015), “Censo de Población y Vivienda 2010”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [en línea] Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770). Consultado el 20 de mayo de 2015.

INEGI, (2015), “Consulta Interactiva de Datos, 2000, 2005 y 2010”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, [en línea]. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/). Consultado el 15 de mayo de 2015.

INEGI, (2015), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [en línea] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>. Consultado el 20 de mayo de 2015.

INEGI, (2015), “Inventario Nacional de Viviendas, actualización 2012”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, [en línea] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/inv/default.aspx> Consultado el 5 de junio de 2015.

INEGI, (2015), “II Censo de población y vivienda 2005”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [en línea] Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=17352](http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=17352). Consultado el 20 de mayo de 2015.

INEGI, (2015), “Mapa Digital de México”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, [en línea] Disponible en: <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF0OjE5LjUyNTc2LGxvbjotOTguODM4MTA5ejo4LWw6dGMxMTFzZXJ2aWNpb3N8YzEwMXx0YzEwMXxjMTA5fHRjMTA5fGMxMDJ8dGMxMDJ8YzM1MHx0YzEwMXxjNDI1> Consultado el 5 de junio de 2015.

INEGI, (2015), “México en cifras”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, [en línea]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=15>. Consultado el 30 de mayo de 2015.

INEGI, (2015), “XII Censo General de Población y Vivienda 2000”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [en línea] Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10261](http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10261). Consultado el 20 de mayo de 2015.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, (1980), “Ensayos sobre planificación regional del desarrollo”, 2ª. Ed., Siglo XXI Editores S.A.

- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, (2010), “El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto”, *CEPAL*, Naciones Unidas, [en línea]. Disponible en: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/40352/planeacion\\_del\\_desarrollo.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/40352/planeacion_del_desarrollo.pdf). Consultado el 24 de febrero de 2015.
- Iracheta Cenecorta, A.X., (1992) “Hacia una planeación urbana crítica”, 1ª. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México D.F.
- Iracheta Cenecorta, A.X., (2003), Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México, *Papeles de Población*, abril/junio, número 36, pp. 211-239, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Iracheta Cenecorta A.X., (2010), *El fenómeno metropolitano en México Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25, enero-junio, 2010, pp. 153-179, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México. [en línea] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=51015546009> Consultado el 2 de abril de 2013.
- Kuklinski, Antoni R., (1977) “Polos y centros de crecimiento en la planificación regional”, 1ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Kuri Abdala, J.A. (n.d.), “Apuntes de planeación”, [en línea]. Disponible en: <http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/>. Consultado el 13 de enero de 2015.
- La ciudad contemporánea, (n.d.), [en línea] Disponible en: <http://arquifuturo.jimdo.com/> Consultado el 08-04-2015.
- Lago Casares, S. (n.d.), “Ordenación del territorio I, curso 2008-2009”, [en línea]. Disponible en: [http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/OrdenaciónTerritorio/docum/doc0809/El\\_planeamiento\\_urbano.pdf](http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/OrdenaciónTerritorio/docum/doc0809/El_planeamiento_urbano.pdf). Consultado el 28 de enero de 2015.
- LAHEM, (2013), “Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México”, [en línea] Disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/derecho/nlegislacion/federal/141/> Consultada el 31 de mayo de 2013.
- LEM. Legislación del Estado de México, (1993), [en línea] Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/abr/leyabr025.pdf>. Consultado el 31 de mayo de 2013.

- LOAPEM, (2015), “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México”, Toluca de Lerdo, México.
- LOMEM, (2014), “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, Toluca de Lerdo, México.
- López Velarde V., O. (s/a), “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México”, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [en línea]. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) Consultado el 14 de junio de 2014.
- LPPEM, (2012), “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, Toluca de Lerdo, México.
- Luna, E. (2010), “Nohlen sobre el método comparativo”, [en línea]. Disponible en: <https://erichluna.wordpress.com/2010/08/24/nohlen-sobre-el-metodo-comparativo-1/> Consultado el 13 de enero de 2015.
- Macías, A., (2010), “En Texcoco, es prioridad el trato con comunidades: Armando Rubí”, *Mirada Regional* (Entrevista en línea). Disponible en: [http://www.miradaregional.com/html/armando\\_rubi.html](http://www.miradaregional.com/html/armando_rubi.html). Consultado el: 20 de mayo de 2015.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997), “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Mattos, C. e Iracheta, A., (2008), *Globalización y territorio*, Centro-h, Núm. 2, diciembre-sin mes, 2008, pp. 99-110 Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos Ecuador, [en línea]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=115112535009>. Consultado el 17 de septiembre de 2014.
- Mejía Lira, J., (1992), *Gestión y política pública*, vol.I núm. 1, julio diciembre, 1992. Págs. 157-174.
- Méndez, J.S.; Zorrilla, S.; Monroy F. (1993), “Dinámica Social de las Organizaciones”, México, D.F.
- Montiel Rojas, A. (2003) “*La visión de un gobierno: Discurso e ideas políticas 2002-2003*”, Ed. Coordinación de Proyectos especiales del Gobierno del Estado de México, Toluca, Estado de México.

- Navarro Arredondo, A.; Meixueiro Nájera, G. (2007), "Federalismo y Planeación Regional en México", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LX Legislatura, México D.F.
- Ocampo Arenal, E., (1996), "*Delimitación geográfica*" en Merino Mañón (comp.), Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.
- Origen y naturaleza de la planeación, (s/a), "Fundamentos de la teoría de planificación".
- Orozco, E.; Suárez, G.; Calderón, J.; Campos, H. y Hernández, N., (2008), "Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México I", Secretaría de Desarrollo Metropolitano, Toluca, Estado de México.
- Orozco, E.; Suárez, G.; Calderón, J.; Campos, H. y Hernández N., (2008), "Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México II", Secretaría de Desarrollo Metropolitano, Toluca, Estado de México.
- PDM, (2003), "Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006", Texcoco Estado de México.
- PDM, (2006), "Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009", Texcoco Estado de México.
- PDM, (2009), "Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012", Texcoco Estado de México.
- PEDU, (2007), "Plan Estatal de Desarrollo Urbano, 2007-2012", Estado de México.
- Pérez, S.J. (s/a), "Seminario México Francia: El afrancesamiento de la cultura y sociedad mexicanas siglos XIX y XX", [en línea]. Disponible en: <http://www.mexicofrancia.org/eventos/53/53.pdf>. Consultado el 21 de marzo de 2015.
- Plan de desarrollo urbano en el municipio, (s/a), [en línea]. Disponible en: [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes\\_de\\_desarrollo/index.htm?ssSourceNodeld=314&ssSourceSiteld=sedur](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/index.htm?ssSourceNodeld=314&ssSourceSiteld=sedur). Consultado el 29 de mayo de 2013.
- PMDUT, (2003) "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco", Estado de México.
- PNDUOT, (2001), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio Secretaria de Desarrollo Social 2001-2006", México, D.F.

- Powell Walter W.; Dimaggio Paul J. (1999), "El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional", 1ª. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- POZMVM, (2011), "Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, D.F.
- Quiroz, R.H., (2006), "Urbanismo reciente y nuevas entidades en México", *HAOL*, (9): 53-61, Invierno 2006.
- Ramio Charles, (s/a), Teoría de la Organización y Administración Pública [en línea]. Disponible en: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologíasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-TeoriA-de-la-Organización.pdf>. Consultado el 1 de abril de 2013.
- Ramírez Saíz, J.M., (1984), "Los movimientos sociales urbanos en México: elementos para una caracterización Nueva Antropología", vol. VI, núm. 24, junio, 1984, pp. 21-34, Asociación Nueva Antropología A.C. México, [en línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15902403> Consultado el día 27 de mayo de 2014.
- Rébora Togno, M.A.; Ródriguez, J. y Azuela de la Cueva, M.A. (2001), "Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México: Evaluación y Perspectivas", Colegio Mexiquense, A.C., Julio de 2001, Zinacantepec, Toluca, [en línea]. Disponible en: [http://ciudadanosenred.com.mx/html/areas/0/POZMVM\\_anexos.pdf](http://ciudadanosenred.com.mx/html/areas/0/POZMVM_anexos.pdf). Consultado el 15 de junio de 2014.
- Reynoso Soto, R.M.; Villafuerte y Eudave, M.A., (2003), "Manual básico para la administración municipal", Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.
- Rivero Hernández, M.; Aguilar Miranda., A. y Cienfuegos Velasco, M., (2013), "Planeación e indicadores del desarrollo en la región Texcoco del Estado de México, 2009-2012", *Espacios Públicos*, vol. 16, núm. 38, septiembre-diciembre, 2013, pp. 119-139 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, [en línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67629717008>. Consultado el 21 de noviembre de 2014.
- Rueda Gaona, J.A., (2005), "Desempeño metropolitano: planeamiento y gestión del uso del suelo", *CIUDADES*, núm. 66, abril-junio 2005, RNIU, Puebla, México.

- Salas, C.M; Salas, C.M.E., (2005), El urbanismo neoclásico y la salud pública en la ciudad de México, Estudios de Antropología Biológica, XII: 927-941, México.
- Sánchez Salazar, M.T.; Bocco, G.; Casado Izquierdo, J.M., (2013), “*La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*”, resultados del V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial Realizado en Morelia en noviembre de 2009, en el marco de un esfuerzo coordinado entre el Gobierno Federal (Semarnat, INECC) y la UNAM (Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental), México D.F., [en línea]. Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/699/politica.pdf> Consultado el 2 de marzo de 2015.
- Sasche, M., (1990), “Planeación estratégica en Empresas Públicas”, 1ª. Ed., ITAM, Trillas, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, (1985), “Antología de la Planeación en México 1917-1985” Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Segundo Informe de Gobierno (2011), Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012, Texcoco de Mora, Estado de México.
- Sobrino, J., (2011), “La urbanización en el México contemporáneo. Reunión de expertos sobre: Población territorio y desarrollo sostenible”, Colegio de México, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, 16-17 de Agosto 2011, [en línea]. Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/jaime\\_sobrino.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/jaime_sobrino.pdf). Consultado el 15 de marzo de 2015.
- Solís, F. y Gallegos, A., (n.d.), “Texcoco, capital cultural del mundo mexicana”, *México Desconocido*, [en línea]. Disponible en: <http://www.mexico-desconocido.com.mx/texcoco-capital-cultural-del-mundo-mexica.html>
- Soriano, M., (1992), Memorias III Curso básico regional de capacitación en planificación y gerencia en acuicultura 5 de octubre - 20 de noviembre 1992, [en línea]. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/field/003/ab476s/AB476S00.htm#TOC>. Consultada el 26 de enero de 2015.
- Taracena, A., (1996), “Porfirio Díaz”, Editorial Jus, S.A., México, Distrito Federal.
- Uvalle Berrones, R., (1997), “Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea”, coedición Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, México.

- Villada Ríos, M. A., Serna Guzmán, C., (2010), *Innovando Estrategias metodológicas. En planeación para el desarrollo*, en Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2010, pp. 145-160, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, [en línea]. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74816991009>. Consultado el 28 de enero de 2015.
- Ziccardi, A., (1997), “De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales. América Latina Hoy”, Abril, año/vol. 15, Universidad de Salamanca, Salamanca, España pp. 21-29.
- Ziccardi, A., (2003), “El Federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política Pública*, II Semestre Vol. 12, numero CIDE, [en línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>. Consultado el 28 de mayo de 2013.