

# Los retos que enfrentan los gobiernos locales del Oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México al final de siglo xx

Ana Lourdes Vega J. de la C.\*

## INTRODUCCIÓN

**E**l fenómeno de la expansión de la ciudad de México sigue siendo una temática importante porque implica múltiples transformaciones. Una de ellas tiene que ver con los municipios conurbados del Estado de México. Si revisamos las tasas de crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) podemos observar que los municipios que han registrado mayores cambios están ubicados en la parte oriente y también algunos del norte de esta área conurbada con el Distrito Federal (D.F.) ¿Qué retos se presentan para los gobiernos locales?, ¿qué está pasando en estos municipios que tienen las mayores tasas de crecimiento poblacional de toda la zona?, son sólo algunas de las inquietudes que nos han guiado en la reflexión que proponemos. Sin embargo, temas tales como el estudio sobre la organización municipal, los puntos neurálgicos que podrían formar parte de la agenda para la reforma municipal o las características de los actores e interlocutores de las políticas municipales,



\* Profesora investigadora del Departamento de Sociología, de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

apenas se están comenzando a analizar desde el punto de vista de los estudios urbanos, que es el nuestro. Es decir, no encontramos todavía vías de análisis sobre las cuales transitar en este esfuerzo de comprensión de los desafíos municipales de finales del siglo xx. Si bien existen aportaciones importantes (Ziccardi, 1995 y 1998; Cabrero, 1996 y 1999; Guillén, 1996; Duhau, 1998 y 1999; Ramírez S., 1999; por citar a algunos), los enfoques de estos estudios son diferentes, así como sus centros de interés. Las reflexiones de estos autores han sido muy valiosas, pues han abierto inquietudes y nuevas preguntas. Estamos frente a una problemática “nueva” y, en consecuencia, nuevos son los retos. Algunas de las conclusiones a las que se ha llegado son aún provisionales, por ejemplo las que tienen que ver con la llegada de partidos políticos de oposición a la presidencia municipal (la llamada alternancia política). Es decir, cuando la conducción de los municipios queda en manos de grupos de trabajo integrados por partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, estos temas son de vital importancia para el desarrollo urbano reciente en la capital del país, porque se está expandiendo su territorio muy rápidamente. Por ello es que deseamos compartir una parte de las observaciones y explicaciones a las que hemos arribado en nuestra investigación empírica en la parte oriente de la ciudad de México.

Los problemas que se viven en las grandes ciudades y sus periferias no

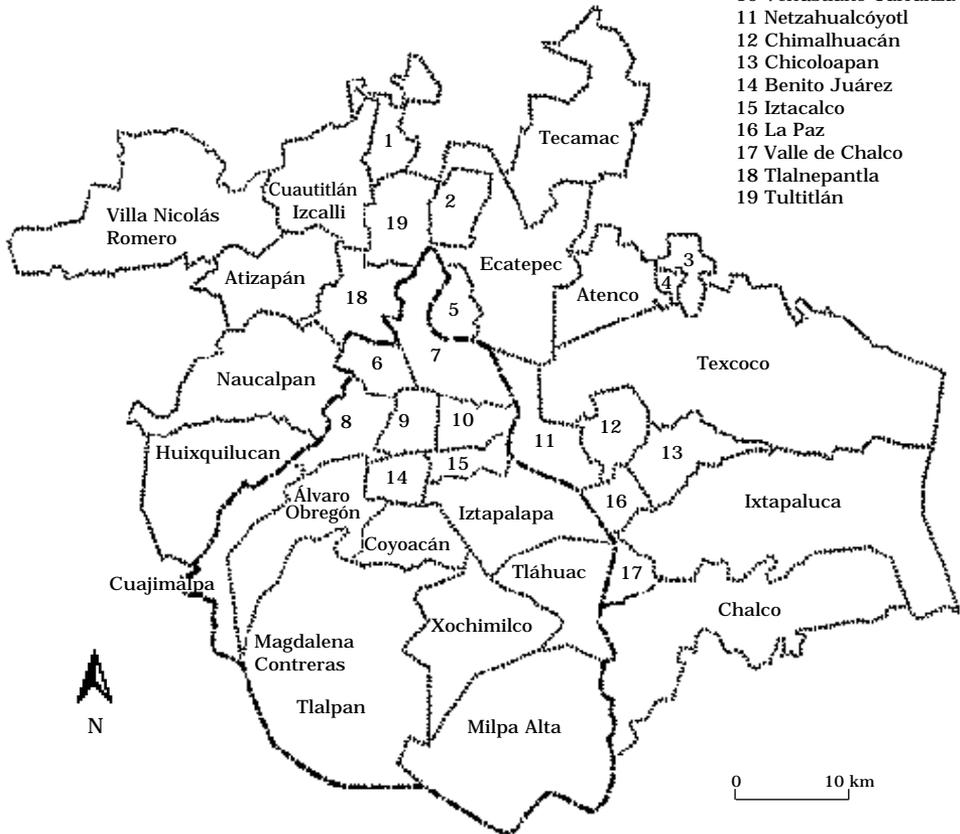
son exclusivos de los gobernantes, ya que la sociedad en su conjunto está involucrada. El nuevo fenómeno urbano es, pues, un objeto obligado de estudio de las ciencias sociales en general. Se trata de un fenómeno complejo que debe ser abordado de forma interdisciplinaria.

Nuestro país está sufriendo grandes transformaciones políticas y sociales. La capital, la ciudad de México, vive estos cambios de una manera particularmente acentuada en los municipios conurbados del Estado de México y, dentro de ellos, los que registran un mayor crecimiento poblacional son los del oriente.

El proceso de ocupación del espacio en la periferia oriente de la ciudad de México se lleva a cabo con gran rapidez. Esto implica una gran movilidad interna de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.<sup>1</sup> Algunas encuestas y estudios (Hiernaux y Lindon, 1991; Vega, 1995) muestran que está ocurriendo un “reacomodo” de población en la ZMCM. Ya que algunas delegaciones del Distrito Federal (D.F.) están teniendo tasas de crecimiento poblacional negativas, mientras que hay municipios que tienen tasas superiores al 9 por ciento anual. Al analizar la procedencia de los nuevos pobladores de estos municipios, se ha encontrado que provienen de alguna delegación del D.F. o de los municipios conurbados que tuvieron una fecha de poblamiento anterior, y por lo tanto se encuentran en proceso de consolidación. En la parte oriente encontramos este fenómeno en el muni-

Zona Metropolitana de la Ciudad de México

- 1 Cuautitlán
- 2 Coacalco
- 3 Chiautla
- 4 Chiconcuac
- 5 Tlalnepantla
- 6 Azcapotzalco
- 7 Gustavo A. Madero
- 8 Miguel Hidalgo
- 9 Cuauhtémoc
- 10 Venustiano Carranza
- 11 Netzahualcóyotl
- 12 Chimalhuacán
- 13 Chicoloapan
- 14 Benito Juárez
- 15 Iztacalco
- 16 La Paz
- 17 Valle de Chalco
- 18 Tlalnepantla
- 19 Tultitlán



Fuente: Atlas Ciudad de México, 1988: 110.  
Factor I (1980) Consolidación urbana

cipio de Netzahualcóyotl, que parece que está expulsando población, ya que en los estudios citados se ha encontrado un porcentaje elevado de colonos en las áreas de reciente creación que tienen como lugar de residencia anterior el municipio de Netzahualcóyotl. Podríamos decir que muchos de los que han comprado un terreno irregular en Chimalhuacán, antes eran inquilinos y vivían en Netzahualcóyotl. El deseo de adquirir un terreno en propiedad y autoconstruir su morada los llevó a poblar las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacán, zona de “reciente creación” y que por supuesto no tiene servicios ni infraestructura urbana, ya que el poblamiento se ha llevado a cabo sin autorización de las autoridades municipales correspondientes. Las indagaciones que hemos realizado respecto al origen de los pobladores de esta zona, indican que sigue habiendo migración de otros estados de la República hacia la capital, pero no es tan importante como lo fue en los años sesenta. En este punto, creemos que haría falta realizar estudios más amplios sobre migración hacia la ciudad capital que nos permitirían apoyarnos en esas cifras y respaldar nuestras reflexiones de investigación.

Este proceso de poblamiento popular impone condiciones de vida adversas a una buena parte de la población de estas colonias, por la insuficiencia de servicios públicos, la inseguridad social que se vive en estas colonias y la limitada participación política en los procesos de elección municipales. La explicación

de lo que está pasando y de lo que los gobiernos locales están enfrentando no es fácil de elaborar, entre otras cosas, porque no procede la aplicación de esquemas de análisis anteriores. Ahora existen nuevas variantes en la realidad social. Una de ellas es la rapidez con la que se está ocupando el espacio en los municipios del oriente. Además, los grupos sociales que conviven en un mismo espacio presentan una nueva articulación, así, los actores sociales no parecen ser los mismos. Aunado a esto están las dificultades económicas por las que atraviesa el país, que también son un elemento novedoso a considerar en el análisis, los porcentajes de la población económicamente activa ocupada en el sector formal de la economía han variado enormemente.

Hablar de la periferia de la ciudad de México no significa identificar un grupo social homogéneo, cuya marginalidad espacial sería la expresión de su marginación económica y social. Es menos aventurado hablar de nuevas colonias cuya fundación y desarrollo representan una muestra de lo que ocurre en nuestra compleja sociedad. Pareciera que, al estudiar la formación y transformación de un conjunto de colonias situadas en la periferia, estamos intentando analizar la forma en que la familia mexicana ocupa y organiza su espacio vital, su vivienda ¿A qué grupo de la población nos referimos? A la población de escasos recursos, que es la mayoría.

Dentro de este contexto nos interesa proponer una reflexión que permita

analizar cómo ha crecido la periferia oriente, es decir la zona formada por los municipios de Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco-Valle de Chalco, Chicoloapan e Ixtapaluca. Ya que es ahí donde observamos el proceso más dinámico de toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En esta parte de la ciudad se concentra una gran cantidad de familias de bajos ingresos, que generalmente compran terrenos sin servicios en lugares en donde no se ha previsto su utilización como terrenos urbanos, es por esto que son irregulares.

En el presente trabajo se examinan algunas de las cifras que muestran el crecimiento poblacional reciente y también se añaden algunas apreciaciones sobre los cambios que se están viviendo en la zona. Dichos cambios son inéditos y esperamos que junto con ellos vengan transformaciones en la gestión municipal que amplíen la participación democrática de los habitantes.

Nuestro interés ha sido estudiar cómo se ha ido ocupando el espacio de la parte oriente por las familias de escasos recursos y cuáles son los retos que se le presentan a las autoridades municipales ante esta ocupación del espacio. Una parte de las tierras que se han ocupado eran vasos de los lagos de Texcoco y Chalco, otra parte fueron ejidos, tierras comunales o propiedades privadas, como algunos ranchos en que se sembraba forraje para animales o estaban consagrados a la crianza de ganado lechero.

En la década actual, aun cuando la tasa de crecimiento poblacional en la

ZMCM se ha visto disminuida a un 2.6%, la mancha urbana sigue expandiéndose (DDF/Gob. del Estado de México/SEDESOL, 1998: 57). Esta expansión se efectúa sobre todo en el territorio del Estado de México. En la actualidad el 50 por ciento de la población de esta zona vive en las delegaciones del Distrito Federal y el 50 por ciento en los municipios del Estado de México que lo rodean. Hasta la década de los cincuenta, la ciudad de México se encontraba totalmente dentro de los límites del Distrito Federal, mientras que en la actualidad se divide por mitades entre el D.F. y los municipios conurbados del Estado de México. Aunque dividida por límites políticos administrativos, la ciudad de México es una unidad desde el punto de vista social, económico, ambiental y físico (Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994: 12).

El tipo de crecimiento urbano en el ZMCM es "extensivo". A través de él se ocupa cada vez una mayor superficie de suelo para dar alojamiento a los habitantes de la ciudad. En la periferia oriente del Estado de México existe una clara tendencia a la expansión de la ciudad sobre estos espacios, progresivamente deteriorados y sometidos a la presión de asentamientos semiclandestinos, como los llama el autor Daniel Hiernaux. La expresión urbana de este crecimiento es la vivienda, cuyas peculiares características son resultado del nivel de desarrollo económico del país, de la manera como está estructurado el sistema político y el desarrollo histórico que ha tenido.

## LA ZONA ORIENTE

Durante los años cuarenta la ciudad de México creció sólo sobre la superficie del Distrito Federal, pero a partir de los cincuenta empiezan también a crecer otras áreas ubicadas en el Estado de México. Nos referimos a los municipios de Naucalpan, Tlanepantla y Chimalhuacán. Ellos son los que registran un mayor aumento de población en la década comprendida de 1950 a 1960. Chimalhuacán, lugar que fue poblado desde los tiempos prehispánicos, ha sufrido grandes transformaciones espaciales recientemente y en 1963 se dividió su territorio para dar lugar a la fundación de otro municipio, el de Netzahualcóyotl. Luego, a partir de finales de los años setenta ha registrado un acelerado crecimiento urbano, sobre todo en lo que se conoce como la zona baja del municipio, la que era parte del vaso del lago de Texcoco. Ya que la zona alta corresponde a los asentamientos urbanos más antiguos. Ahí se encuentra ubicada la cabecera municipal, en la parte superior del cerro del Chimalhuache.

La parte baja, que era el vaso del lago, es una zona que se desarrolló como *ciudad dormitorio* para dar albergue a una población de bajos ingresos. Tiene una gran similitud con Netzahualcóyotl, que se ubica en el lecho del ex vaso del lago de Texcoco, tierra inhóspita y no apta para el cultivo, ya que el lago es de agua salada, en donde se localizan colonias populares primordialmente. Se ha poblado en poco tiempo porque se han

vendido terrenos sin autorización y sin servicios públicos.

Una de las razones de este acelerado poblamiento y desarrollo (que comprende tanto la introducción de servicios públicos como la apertura de vialidades y la instalación de comercios y servicios para la población), es la gran inversión en infraestructura tanto de transporte (tren ligero) como de servicios públicos (inversiones en servicios públicos efectuados a través del Programa de Solidaridad en Chalco y Chimalhuacán) que se ha realizado.

La zona oriente de la ciudad de México está experimentando una gran transformación. Entre otras cosas, está siendo el lugar de residencia de los pobres. Ahí se está, a nuestro mi juicio, conformando la ciudad de las masas de la población de bajos ingresos y es por ello que el análisis de las condiciones que enfrentan los gobiernos locales y las causas que aumentan o detienen su crecimiento es relevante en el momento actual.

El proceso de ocupación del espacio en la zona oriente tiene características muy interesantes, como son: el tamaño de las superficies que han sido ocupadas, el número de lotes que han sido fraccionados, y por lo tanto, la cantidad de familias que han venido a ocuparlos. Aquí se prevé que en diez años esta zona pasará a tener una población cercana a los tres millones de habitantes (Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento/Gobierno del Estado de México, 1989). Sin que se tenga una estrategia para atender las necesidades de la

población que en un futuro cercano se instalará en esos asentamientos. Otra de las características distintivas que tiene este proceso de poblamiento es que el uso del suelo es casi exclusivamente habitacional y consagrado en su gran mayoría a las colonias populares. La magnitud de los asentamientos y su carácter fundamentalmente habitacional para familias de bajos ingresos hacen de este proceso un fenómeno *sui generis*, porque se está frente a problemas urbanos de gran tamaño en municipios de la periferia que hasta hace 15 años eran considerados como rurales. Además, hoy día su relación con el resto de la ZMCM es más estrecha, porque la mayoría de la nueva población de estos municipios no labora ahí, sólo reside en ellos.

Las cifras de población<sup>2</sup> reflejan el crecimiento de habitantes que ha tenido esta zona.

CUADRO 1  
Evolución del número de habitantes por municipio 1990-1995

Municipio	1990	1995	%
Chalco	282,940	175,521	8.71
Chicoloapan	57,305	71,351	3.89
Chimalhuacán	242,317	412,014	9.41
Ixtapaluca	137,357	187,690	5.53
Paz, La	134,782	178,538	4.44
Valle de Chalco	-	287,073	-

Como observamos en el cuadro 1, el incremento poblacional en los municipios de la zona ha sido importante. Sin embargo, nos llaman la atención las tasas de crecimiento de los muni-

cipios de Chimalhuacán y de Chalco-Valle de Chalco. En el caso del primero, su población creció un 70 por ciento en forma lineal. Y un fenómeno parecido se presentó en Chalco, sólo que hacia 1994 se separó una parte de su territorio para formar el nuevo municipio de Valle de Chalco. El cual es una zona casi exclusivamente habitacional, que fue vendida como terrenos irregulares a familias de bajos ingresos (igual que el municipio de Netzahualcóyotl en 1963).

Los asentamientos irregulares logran dar una respuesta a la demanda de vivienda de los pobres. El crecimiento irregular en esta zona es notorio, pero no se pueden manejar cifras precisas. Sin embargo, dicha expansión se puede explicar por la permisividad de las autoridades para la ocupación de este espacio, lo que no ha eliminado la presión social para ocupar nuevas áreas. Sabemos por los diarios locales que ha habido varios intentos recientes de ocupación irregular de terrenos en el municipio de Chalco, los cuales no han sido permitidos y las personas han sido desalojadas por las autoridades municipales. Pero no siempre se puede hacer eso o no hay la voluntad política para ello. Es una situación en la que se ha lotificado sin autorización y el Estado debe proceder a normalizar la propiedad de la tierra, reconociendo así el derecho de posesión que le había sido otorgado al colono por algún intermediario, aunque éste le hubiera vendido en forma clandestina.

El crecimiento del suelo urbano se ha dado para fundar colonias populares,

aunque recientemente se advierte un fuerte movimiento del capital privado que está invirtiendo en viviendas de interés social (sobre todo en el municipio de Ixtapaluca).

## LOS MUNICIPIOS

A los gobiernos locales les corresponde representar a las autoridades estatales frente a la sociedad local. Ellos deberían conducirla hacia un desarrollo integral. Según la legislación, están encargados de organizar la participación de la sociedad en la planeación de su territorio, administrar el patrimonio y la hacienda municipal, observar las garantías individuales de la población y propiciar el desarrollo integral de su comunidad. Pero las tareas que ahora enfrentan son cada día más amplias y la preparación de los equipos que están al frente de ellos es escasa, especialmente por que hasta hace muy poco tiempo los problemas que enfrentaban eran de otra índole.

Desde 1983, con las modificaciones al artículo 115 constitucional, se trató de fortalecer las funciones de las autoridades municipales (Massolo, 1987) en lo político, en lo económico, en la planeación del desarrollo urbano y en el suministro de servicios públicos a los habitantes del municipio. Este fortalecimiento del poder local llevaría a un mejor control del uso del suelo y a una apropiada protección del medio ambiente y de la ecología de los centros de población. Uno de los objetivos que se

ha perseguido es mejorar y actualizar los planes de desarrollo urbano de las localidades, se desea que dichos planes correspondan al crecimiento real de las mismas. Los planes deben estar actualizados y sancionados por las cámaras locales. Lo cual, entre otras cosas, permitiría adecuar los presupuestos de las obras de infraestructura a dichos planes. Se pretende, además que el financiamiento que se pueda otorgar a los municipios esté considerado de antemano en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México. Para realizar estas tareas y con el fin de capacitar a los empleados se han organizado, con los gobiernos municipales, talleres de planeación urbana. Pero para lograrlo aún falta mucho por hacer.

Uno de los asuntos que es urgente atender es la modernización y actualización del catastro. Ya que una de las políticas urbanas que se puso en marcha desde la pasada administración presidencial es la de agilizar la regularización de los predios irregulares, por lo que es necesario adecuar y agilizar también los sistemas del catastro para permitir la inscripción en el catastro de estos lotes regularizados.

También es necesario tener presentes la problemática del transporte urbano y la necesidad de mejorar la vialidad así como modernizar el parque vehicular que se encuentra en servicio, ya que no se tenía planeada la extensión de las vialidades existentes. Otros aspectos que requieren atención son el mejora-

miento de las condiciones ambientales y el manejo de los desechos sólidos, ya que la población de los municipios aumenta y en la misma medida crece la cantidad de basura que producen. Para los municipios, la recolección de basura domiciliaria es un problema porque no cuentan con recursos económicos suficientes para realizarla, por eso es común observar en las calles carretas jaladas con burros o caballos destinadas a este fin. En 1983 se calculaba que el municipio de Ecatepec sólo recolectaba 700 de las 975 toneladas diarias que se generaban (Gobierno del Estado de México, 1983: 52). Adicionalmente, es preciso encontrar nuevos tiraderos<sup>3</sup> de basura, porque los actuales son insuficientes.

A su vez, es indispensable que se estudie cómo y dónde incrementar los servicios públicos (agua potable, drena-

je, seguridad pública y educación), pues ante el incremento poblacional es urgente aumentar el caudal de agua potable y la ampliación de las redes de agua y de drenaje, obras que tienen un elevado costo.

Respecto al tema del suelo y las reservas territoriales en el interior de los municipios es preciso anticiparse a los problemas que representa el ciclo ocupación-regularización que es característico de los procesos de poblamiento popular en las colonias de reciente creación.

Por otro lado, se debería atender a los problemas de los núcleos ejidales que rodean la ciudad.<sup>4</sup> Pareciera que los ejidatarios se encuentran desprotegidos. Hasta hace unos años sembraban su tierra y ahora ya no pueden hacerlo porque sus tierras están rodeadas por



José Clemente Orozco, *Campo de batalla I*, 1926-1928

zonas urbanizadas. Actualmente son un grupo vulnerable porque los amenazan con invadir sus terrenos si no los venden a los “fraccionadores clandestinos” o a las constructoras que requieren de suelo a “bajo costo” para edificar viviendas de interés social, con la salvedad de que ahí se construyen viviendas para grupos de población con ingresos fijos y mayores que los que se conocen como de bajos ingresos, que son los de 2 o 3 salarios mínimos mensuales. Esta situación demanda la elaboración de estrategias que respalden a los ejidatarios y, en caso de que sus tierras se introduzcan al mercado de la vivienda, ellos obtengan algo de las ganancias que se generan con los desarrollos inmobiliarios.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORET) está intentando algunos de estos programas,<sup>5</sup> como es el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO). De cualquier forma, todavía no se conoce de qué manera se va a hacer este cambio de tierra rural a urbana. Existen todavía muchas interrogantes sobre los procedimientos y el control de este proceso. Una posible salida para estas tierras sería ofrecerlas a los diferentes agentes sociales en forma organizada. Se podría pensar que habría zonas con ventajas de localización que podrían ser más interesantes para los inversionistas privados, que construirían para los sectores con mayores recursos económicos y que las tierras más desfavorecidas podrían ser las que se dejaran para ser urbanizadas por los gobiernos

locales y ofrecidas a la población de menores ingresos a través de préstamos que otorgaría el propio gobierno. Sin embargo, existe un sector de la población que difícilmente reuniría las condiciones para ser sujeto de crédito y es ahí en donde nos parece que están los problemas, ya que la situación económica de esa población se ha vuelto más difícil porque el porcentaje de población que trabaja en el sector informal está creciendo (Porras, 1999).

#### LOS RETOS Y LOS RECURSOS

Si bien se cuenta con algunos recursos de personal y económicos para hacer frente a los retos que se presentan en la actualidad a estos municipios, no son suficientes para resolverlos, sobre todo porque los cálculos y previsiones de futura población están siendo rebasados, ya que el 75 por ciento de la población del Estado de México reside en el 4.5 por ciento del territorio, en la parte que corresponde a la zona conurbada con el Distrito Federal.

Las demandas crecientes de los habitantes no han podido ser resueltas por el gobierno estatal, porque carece de los recursos económicos necesarios para su atención eficaz y por:

- La concentración de poder en la figura del presidente municipal. (El régimen presidencialista del país se reproduce en los municipios).

- La forma como funciona el sistema político en nuestro país. Algunos grupos políticos consideran que encabezando las peticiones de los colonos que no tienen escriturados sus terrenos o que les faltan servicios pueden allegarse adeptos. Pero los que promueven ocupaciones de terrenos ilegales no piensan en las consecuencias, son sólo intereses particulares los que guían estas acciones y no los intereses de la sociedad.
- La manera como se eligen los candidatos de las planillas municipales. Muchas veces la comunidad apoya a gente de reconocido prestigio frente a la colectividad, pero no recibe el apoyo de los dirigentes del partido político (como ha pasado en el caso del Partido Revolucionario Institucional) que prefieren apoyar a otro grupo y no al que tendría mayor reconocimiento de la sociedad local.
- La alternancia en el poder local de grupos cuyos intereses se contraponen. Pareciera que tales intereses son los de los grupos y no los de la colectividad.
- La falta de recursos económicos para remunerar a personal técnicamente calificado que presente soluciones a los problemas, aun cuando los principales aspectos a resolver no son técnicos, sino políticos.
- La rapidez del proceso de urbanización que continúa. Con la permisividad que ha reinado se está

permitiendo la apertura de nuevas zonas cada día más amplias y alejadas de las áreas que cuentan con servicios públicos.

- La inversión regional que está repercutiendo en toda la zona y acelerando los procesos de poblamiento de la misma.

#### LAS INVERSIONES RECIENTES EN LA ZONA ORIENTE

Como ya apuntamos, esta zona comenzó su expansión urbana desde finales de los años cuarenta, época en que la población que venía del campo buscaba un terreno en donde construir su vivienda. En aquel tiempo vivir en esta zona era muy difícil por la inexistencia de servicios públicos y la falta de transporte, entre otras cosas. Con el paso de los años la zona ha sufrido una importante transformación. Ha pasado a ser un área urbana con infraestructura y servicios públicos que se mejoran día con día y en la cual se observan variados contrastes sociales. En Netzahualcóyotl encontramos casi todos los servicios públicos en tanto que a su lado, en Chimalhuacán, los habitantes de la parte baja del municipio tienen servicios urbanos deficientes o incluso están apenas por instalarse.

Por lo que toca al transporte masivo, la instalación de la nueva línea del metro sobre la avenida Ignacio Zaragoza y que conecta el centro de la ciudad de México con el municipio de los Reyes

La Paz ha mejorado notablemente la circulación sobre la Av. Zaragoza, sin embargo, el desarrollo que están teniendo zonas aledañas (como la del municipio de Chicoloapan), hace que el flujo vehicular sobre la carretera a Texcoco se congestione en las horas pico, sobre todo en la entrada al municipio de Chimalhuacán, conocida como Piedras Negras, nombre de una antigua hacienda situada ahí.

Otra de las razones que han contribuido al desarrollo de la zona oriente han sido las grandes inversiones en infraestructura urbana tanto en el recientemente creado municipio de Valle de Chalco como en el de Chimalhuacán. Dichas inversiones han despertado ex-

pectativas en las comunidades de los alrededores, como sucedió con las enormes inversiones realizadas y que se siguen realizando en Netzahualcóyotl, municipio que se ha convertido en el paradigma a seguir por los otros cuyo desarrollo ha sido posterior.

La política de regularización de la tenencia de la tierra en toda la zona alienta a los fraccionadores clandestinos y a los futuros compradores. En estos municipios no se cuenta con una reserva territorial que permita ofrecer programas de suelo urbano barato para la población de escasos recursos. Ni tampoco se ha podido poner un freno a la especulación con la tierra. Existen terrenos que se ofrecen a precios elevados



Ilustración: Juan C. Castagnino

y no hay control sobre este proceso, control que implicaría que el Estado interviniera en el mercado inmobiliario imponiendo reglas diferentes a las del mercado capitalista, las cuales rigen en la actualidad.

En el caso del municipio de Chimalhuacán se debería definir un programa que permita ocupar con un proyecto urbano determinado las tierras que limitan con el lago de Texcoco, y así controlar las presiones de grupos populares, como Antorcha Popular, que buscan continuar fraccionando fuera de los límites previstos en el Programa Pinte su Raya.

La construcción de la autopista Ecatepec-Nepantla, ha atraído una fuerte inversión de capital privado para la construcción de casas de interés social, vivienda terminada para una población de ingresos medios. Esta nueva vialidad está alentando, como señalábamos, un fuerte desarrollo inmobiliario en el municipio de Ixtapaluca, donde se encuentran casi terminadas varios miles de viviendas. Un ejemplo de estos nuevos conjuntos habitacionales es el que se encuentra al lado del casco urbano del municipio de Ixtapaluca en donde se está fraccionando el rancho Jesús María. Ahí se proyectaron 20,000 viviendas y ya se terminó la primera etapa de cerca de 12,000. A este conjunto urbano se le conoce como Los Héroes. Además frente a este rancho está otro que se llamaba el Canutillo, en el que se está construyendo el conjunto habitacional San Buenaventura. Ahí se autorizó la construcción de unas 23,000

viviendas en 324 hectáreas. Ahora bien, si se considera una población de 23,000 familias por cinco habitantes en promedio, eso nos daría una población de 115,000 personas en una sola unidad habitacional. Ixtapaluca es actualmente el municipio del Estado de México con mayor inversión en vivienda de interés social de todo el Estado.

Si consideramos que en la actualidad el municipio cuenta con una población menor a los 180,000 habitantes, podemos suponer que la población que vendrá a ocupar las viviendas de interés social será mayor que la que hoy ocupa el municipio y provocará problemas de insuficiencia de servicios, a los que se debe sumar la inadecuada vialidad existente, porque la carretera federal a Puebla, con un mantenimiento siempre deficiente, está siendo abarrotada por el transporte de microbuses, peseros, vehículos de carga y particulares que cotidianamente deben circular por ahí.

#### REFLEXIONES FINALES

Dada su importancia, los problemas que se han señalado podrían ser atendidos cada uno en capítulos aparte. Sólo hemos mencionado algunos que se resumen en: los municipios están siendo rebasados por el impacto regional de proyectos que salen de su control.

Frente a estos cambios hace falta preparar al personal que deberá atender la gestión municipal. En nuestro país no existe la figura de personal ad-

ministrativo municipal de carrera, es decir, con preparación específica para las funciones que exige el ejercicio burocrático, misma que permitiría contar con una buena base de apoyo para las planillas políticas que llegaran a conducir los ayuntamientos, cualquiera que fuera el partido al que pertenezcan.

Aparentemente, todavía no están funcionando las instancias de coordinación entre los municipios conurbados y el Distrito Federal, que a su vez permitan prestar atención conjunta a problemas que se presentan a las dos entidades, a parte de fortalecer la autoridad de los gobiernos locales.

Faltaría discutir el perfil de los empleados públicos, ya que lo que se puede observar actualmente es que: llega un nuevo equipo a la presidencia municipal y cambia todo el personal del municipio. Esta alternancia en el poder pareciera que es más grave cuando llega un equipo municipal que pertenece a un partido de oposición, porque hay todavía una menor experiencia política en la conducción de un gobierno municipal. Por lo tanto, sería deseable que hubiera una profesionalización de los servidores públicos, por el bien de la comunidad. Porque si bien existe una corta capacitación del personal de los municipios por parte del Gobierno del Estado, esta no es suficiente para responder adecuadamente a los retos actuales.

Si no se preparan para el nuevo desafío que representa el proceso de expansión de la metrópolis a los municipios conurbados del Estado de México, los

problemas sin resolver se pueden acumular y provocar una baja en la calidad de vida de la población que ahí habita, con las posibles repercusiones sociales que acompañan a estos procesos. Esta es una de las razones para insistir en la urgencia de la reflexión sistematizada de los asuntos implícitos en la temática de la descentralización, el fortalecimiento municipal y la democracia.

#### NOTAS

- <sup>1</sup> En el presente trabajo se considera como Zona Metropolitana de la Ciudad de México a la que se forma con las 16 delegaciones del Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México.
- <sup>2</sup> Datos del INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda y Conteo de Población y Vivienda de 1995*. Las tasas de crecimiento poblacional están tomadas del Proyecto de Programa de Ordenación Metropolitana del Valle de México, (DDF/Gobierno del Estado de México/SEDESOL).
- <sup>3</sup> Como en el caso del municipio de La Paz.
- <sup>4</sup> Tenemos el caso del ejido de Tecamachalco en el municipio de La Paz.
- <sup>5</sup> Boletín de la CORET, enero de 1997.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bassols, Mario  
1989 "Elecciones municipales y democracia", en *Ciudades*, núm. 2, Red Nacional de Investigación Urbana, México.
- Consejo Nacional de Población (Conapo)  
1998 *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*, Conapo, México.

Los retos que enfrentan los gobiernos locales del Oriente de la Zona...

- Cabrero, Enrique (coord.)  
 1996 *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Cabrero, Enrique  
 1999 *Tendencias recientes en el estudio de gobiernos locales y gestión municipal en México. ¿Cómo transitar de la descripción de la realidad municipal a la generación de conocimiento?* Ponencia presentada al 1er. Congreso Nacional de Ciencias Sociales, organizado por Comecso, abril.
- Cruz, Ma. Soledad  
 1999 *La periferia de las grandes ciudades y el suelo urbano*. Ponencia presentada al 1er. Congreso de Ciencias Sociales, organizado por Comecso, abril.
- DDF/Gobierno del Edo. de México/SEDESOL  
 1998 *Proyecto de Programa de Ordenación Metropolitana del Valle de México*, Departamento del Distrito Federal/Gobierno del Estado de México/Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Duhau, Emilio  
 1991 "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México", en *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, Martha Scheingart (coord.), El Colegio de México/1 Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México.  
 1998 "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", en Gustavo Garza y F. A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en la principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.  
 1999 "Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México", en *Ciudades*, núm. 41, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla.
- Fundación Mexicana Cambio xxi  
 1994 *Retos y propuestas, ciudades mexicanas*, Fundación Mexicana Cambio xxi, México.
- Gobierno del Estado de México  
 1983 *Estado de México, Informes de Gobiernos Estatales y Municipales*, México.
- Guillén, Tonatíuh  
 1996 *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel A. Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, México.
- Hernández Laos, Enrique  
 1992 *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.
- Hiernaux, Daniel y Alicia Lindon  
 1991 *El proceso de poblamiento del Valle de Chalco: una aproximación sociodemográfica y económica*, Gobierno del Estado de México/Consejo Estatal de Población, Toluca.
- Massolo, Alejandra  
 1987 "La corriente hacia abajo: descentralización y municipio", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 128, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.  
 1989 "Descentralización de la gestión pública: la reforma municipal", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.  
 1991 "Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?", en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa-Departamento de Sociología, México.
- Olivera, Guillermo  
 1993 "La gestión del suelo en la Ciudad de México. Entre acciones, omisio-

- nes e imprevisiones”, en *SIAP*, vol. xxvi, núm. 104, octubre-diciembre. Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento/Gobierno del Edo. de México
- 1989 *Diagnóstico demográfico del Valle de Chalco: evolución situación actual y perspectivas, 1950-2010*, Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento/Gobierno del Estado de México.
- Porras, Agustín
- 1999 *Problemas del trabajo a fin de siglo*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (fotocopiado).
- Ramírez S., Juan Manuel
- 1999 *Gobernabilidad y ciudadanía política en las metrópolis*. Ponencia presentada al 1er. Congreso de Ciencias Sociales, organizado por Comecso, abril.
- Schteingart, Martha (coord.)
- 1997 *Pobreza, condiciones de vida salud en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Vega, Ana Lourdes
- 1991 “Proceso de Poblamiento en la zona oriente de la Ciudad de México”, en *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (coord.), El Colegio de México/Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México.
- 1995 “Las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacán, Estado de México”, en *Polis 94*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- 1996 “La periferia de la ciudad de México, los asentamientos irregulares y la planeación urbana. El caso de la Zona Oriente”, en *Revista Trace*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, núm. 29, México.
- Ziccardi, Alicia (coord.)
- 1995 *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- 1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México.