

Jorge Alberto Pérez Cruz es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California y tiene maestría en Economía por el Colegio de la Frontera Norte, México. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas campus Tampico-Madero. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y es profesor con perfil Promep. Su línea de investigación gira en torno a la Geografía Económica y la Localización Industrial. Tiene varios artículos en libros así como publicaciones en distintas revistas científicas. Correo electrónico: doc.jorgeperez@gmail.com

El presente documento, proporciona bajo la necesidad imperante del estudio y análisis de temas actuales, la evidencia empírica y sistemática sobre la complejidad y diversidad que se observa en los diferentes espacios territoriales. La compilación y agrupación de los ejes temáticos han sido concentrados en un orden estructural, bajo lineamientos literarios ordenados de manera atractiva, con un lenguaje claro e interesante, con información de relevancia tanto para lectores no especializados como para académicos, investigadores, empresarios, servidores públicos, estudiantes de distintos niveles, entre otros, con el firme propósito de brindar respuestas a problemas en términos económicos en evaluación de políticas sociales en los bosquejos actuales. Asimismo, el lector encontrará pautas para futuros trabajos con una clara repercusión social y exigencias sostenibles para sus gobernantes.

En la obra se abordan análisis sobre programas de bienestar social como salud, vivienda, educación, empleo, seguridad social y servicios públicos con perspectivas dinámicas tanto a nivel local, regional y nacional. El objetivo general se centra en las experiencias de los gobiernos locales en la implantación de programas sociales, que promuevan un crecimiento sostenido, en consecuencia se dispone en contenidos específicos a lo largo de los ejes temáticos fundamentales de la presente obra: i) Los referentes a la política social y desarrollo local, donde clarifica el manejo de apoyos de los programas sociales permite generar mecanismos para disminuir condiciones de vulnerabilidad; el fomento en prevención de salud y persistencia a la ciudadanía; ii) En cuanto al desarrollo urbano, se denota la importancia de los determinantes de concentración industrial para un crecimiento y desarrollo local; así como la influencia externa para gestión de inversión en capital inmobiliario urbano y sus costos económicos, sociales, culturales y ambientales; iii) Finalmente, investigaciones sobre la convergencia desde lo local, denota la importancia del autoempleo como generador de nuevas unidades de negocio desde sus acepciones y continuidades; y las premisas sobre la etnografía y la etnohistoria que colocan condiciones sobre el binomio enseñanza-aprendizaje en infantes.

En consecuencia, las sinergias multidisciplinarias de los autores con una experiencia y formación en áreas de conocimiento de calidad proporcionan una faceta única de diseños innovadores que materializa a los gobiernos, organismos e instituciones a seguir luchando por la mejora de políticas sociales de México.

Ciencias sociales



www.plazavaldes.com

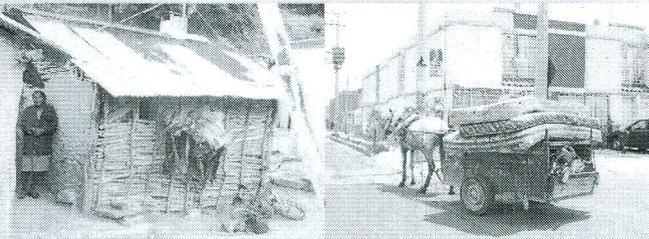
Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
Miriam Rodríguez Vargas  
Jorge Alberto Pérez Cruz

# Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México

## Una mirada desde lo local

Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
Miriam Rodríguez Vargas  
Jorge Alberto Pérez Cruz  
(Coordinadores)

Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México



Adolfo Rogelio Cogco Calderón es originario de la ciudad de México, economista por el Instituto Politécnico Nacional; maestro en Educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y profesor con perfil Promep. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Sus áreas de interés giran en torno al proceso de descentralización de las políticas sociales; evaluación de programas de carácter social y al análisis de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para la atención de los grupos vulnerables. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, así como capítulos de libros. Correo electrónico: acogco@uat.edu.mx rcogco@hotmail.com

Miriam Rodríguez Vargas es doctora en investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica México (Flacso-México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento de Investigación Científica en la Facultad de Comercio y Administración-Tampico de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Sus publicaciones giran en torno a temas enfocados a la Evaluación de Políticas Públicas con énfasis en Políticas Sociales y de Empleo. Correo electrónico: mlrvy@uat.edu.mx

P V V

promep

PLAZA Y VALDES  
P V V  
EDITORES

Folio 11  
18

Primera edición: diciembre de 2011

**Acciones y reflexiones para la reconstrucción  
de la política social en México.  
Una mirada desde lo local**

**Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
Miriam Rodríguez Vargas  
Jorge Alberto Pérez Cruz  
(coordinadores)**

D. R. © Universidad Autónoma de Tamaulipas  
Matamoros s/n, Ciudad Victoria Centro, Juan B. Tijerina y Colón  
Ciudad Victoria, Tamaulipas, México, C.P. 87000  
© Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Miriam Rodríguez Vargas,  
Jorge Alberto Pérez Cruz  
© Plaza y Valdés S. A. de C. V.  
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael  
México, D. F. 06470. Teléfono: 5097 20 70  
editorial@plazayvaldes.com  
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores  
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles  
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España  
Teléfono: 91 862 52 89  
madrid@plazayvaldes.com  
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-408-1

Impreso en México / Printed in Mexico



**promep**



## Contenido

Prólogo ..... 9

### Política social y desarrollo local

Municipio y desarrollo local: análisis del impacto de la función gubernamental en el desarrollo de programas del bienestar social en dos municipios del sur de Tamaulipas ..... 15  
*Adolfo Rogelio Cogco Calderón*  
*Miriam Rodríguez Vargas*  
*Jorge Alberto Pérez Cruz*

Pláticas de salud y transferencias condicionadas en un contexto metropolitano ..... 41  
*Oscar Alfonso Martínez Martínez*

Derechos sociales, calidad y Seguro Popular, conceptos paralelos: estudio de caso en la Delegación Cuajimalpa del Distrito Federal ..... 61  
*Fernanda Vargas Barrera*  
*Oscar Alfonso Martínez Martínez*

### Desarrollo urbano

Los planteamientos del desarrollo local y su relación con la industria y los encadenamientos productivos: un análisis de la dinámica manufacturera en la estructura sectorial en las principales ciudades del estado de Tamaulipas, 2004 ..... 83  
*Jorge Alberto Pérez Cruz*  
*Guadalupe Isabel Ceballos Álvarez*  
*Adolfo Rogelio Cogco Calderón*

Retos de la gestión urbana en Chicoloapan, Estado de México ..... 107  
*Benjamín Méndez Bahena*  
*Georgina Isunza Vizuet*

### Convergencias desde lo local

Perspectivas del autoempleo: discusión sobre su situación actual y las medidas aunadas a su desarrollo ..... 129  
*Antonio Galván Vera*  
*Roberto Fernando Ochoa García*  
*Adolfo Rogelio Cogco Calderón*

Los internados de Educación Primaria: discurso y realidad ..... 149  
*Verónica Montoya González*

Sobre los autores ..... 163

## Prólogo

En México, como en otros países, numerosos estudios publicados en años recientes han presentado sólida evidencia de que, en ocasiones al margen, e incluso en algunos casos, a pesar de las políticas de los gobiernos subnacionales y nacionales, la globalización acentúa las disparidades regionales planteando nuevos retos a los espacios locales. La cotidiana comprobación de este creciente impacto tiene hoy tanta fuerza, que en la ciencia regional el estudio de las configuraciones locales ha motivado el creciente interés de un amplio abanico de actores sociales preocupados por redimensionar el rol de los municipios en la dinámica regional, nacional o global, bajo la perspectiva de impulsar un desarrollo “desde abajo” que permita el aprovechamiento de las potencialidades locales, impedir el rezago de zonas con actividades en decadencia y encontrar alternativas para los territorios históricamente marginados.

De esta manera, temas cruciales como los programas de bienestar social, salud, vivienda, educación, empleo, seguridad social; pero especialmente los servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito), que según la constitución federal corresponde a los municipios otorgar a su población, así como los relativos al estudio de la dinámica económica en esta escala, han arraigado en las agendas locales obligando a los gobernantes a dar respuestas inmediatas a problemas cuya evolución y tendencias no se terminan de entender, pero ante los cuales tienen una muy limitada capacidad de gestión.

Por su importancia, estos temas concitan no sólo la atención de las autoridades municipales, sino también de la comunidad académica comprometida con el desarrollo local, de un creciente número de organizaciones no gubernamentales portadoras de sus propias propuestas, de emprendedores y pequeños empresarios, entre otros. Así, la presencia de los nuevos actores sociales paulatinamente da forma

al nuevo escenario en donde en un futuro muy próximo serán elaboradas las políticas públicas, con la confluencia de las más diversas posturas políticas, formaciones académicas e intereses específicos.

Sin embargo, la diversidad y complejidad de las configuraciones regionales plantea un enorme desafío: ¿cómo lograr que la problemática social que viven los municipios, es decir, los espacios locales, se refleje en la agenda tanto de los gobiernos estatales como del nacional y se traduzca en políticas sociales que atiendan incluso, la escala micro social recuperando y analizando la viabilidad de las iniciativas de los actores locales?, ¿con qué criterios formular programas federales cuyos recursos se apliquen en las comunidades, sin imponer actividades ajenas a los intereses de la población?, ¿qué elementos de la formulación y evaluación de los programas públicos, de sus reglas de operación deben ser rediseñados para obtener una mejor combinación entre eficiencia y desarrollo? Sin duda el estudio de los impactos y experiencias de los programas sociales focalizados que se instrumentan en los municipios resulta una primera tarea para contribuir a enfrentar dicho desafío.

Motivados por esta preocupación, presentamos en este libro el fruto de un esfuerzo colectivo de análisis, con investigaciones que desde distintas perspectivas, territorios y problemáticas, pretenden contribuir a fortalecer la atención de los espacios locales. Los siete trabajos que contiene se han dividido en tres partes.

La primera, referente a la *política social y desarrollo local* se integra con tres capítulos. En el primero, Cogco, Rodríguez y Pérez realizan un estudio sobre el impacto de programas del bienestar social en el municipio de Tampico, que aglutina al 38% del total de la población de la zona metropolitana de Tampico-Madero en Tamaulipas. Con la mirada puesta en el desarrollo local, los autores aplicaron una encuesta para evaluar la implementación del programa para la atención de la pobreza: “Un día de apoyo a tu economía” que consiste en brindar diversos servicios (venta de abarrotes, frutas, verduras, carnes frías y huevo a bajo costo; cortes de pelo gratuitos; clases de manualidades gratuitas; consultas médicas y medicamento gratuito; examen de osteoporosis, a bajo costo; dentista gratuito; examen de la vista gratuito; anteojos a bajo costo; reparación de aparatos electrodomésticos; productos de limpieza a bajo costo; vacuna antirrábica gratuita, módulo de atención ciudadana) en forma permanente a la población de colonias consideradas pobres en la zona norte del municipio en el periodo 2008-2010. Entre sus resultados, sobresale la convicción que existe entre los beneficiarios, sobre la insuficiencia de los apoyos recibidos de los programas sociales para aminorar su condición de vulnerabilidad. También, el escaso conocimiento de su impacto al ser instrumentado a población abierta, sin padrón de beneficiarios, sin privilegiar a quienes carecen de otros apoyos y con limitada cobertura territorial.

## Retos de la gestión urbana en Chicoloapan, Estado de México

*Benjamín Méndez Bahena  
Georgina Isunza Vizuet*

### Resumen

El auge inmobiliario es una tendencia global, que en México genera impactos locales insostenibles al menos en tres vertientes. La primera, es el abandono de la naturaleza social y pública de los programas gubernamentales de vivienda, en los cuales se ha incorporado al capital privado en el financiamiento al que son impelidos los solicitantes. La segunda, consiste en el crecimiento fragmentado de los nuevos asentamientos humanos. Así, los municipios inmersos en una dinámica metropolitana se enfrentan al embate de la urbanización basada en el crecimiento sin precedentes, que ha cobrado el capital inmobiliario en la construcción de grandes conjuntos habitacionales dirigidos fundamentalmente a los municipios periféricos que cuentan con una condición básica: disponibilidad de suelo. La tercera, referida al creciente costo ambiental y el deterioro en la calidad de vida de los nuevos residentes originada en desplazamientos cotidianos a distancias cada vez mayores. En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) este fenómeno se aprecia con nitidez. Bajo estas premisas se intenta contribuir con el estudio de un municipio inmerso en esta nueva dinámica metropolitana que, en su carácter de gobierno local, debe resolver la problemática social derivada de las nuevas, crecientes y diversificadas necesidades tanto de la población nativa, como de los residentes que provienen de áreas centrales e intermedias del espacio metropolitano de la ciudad de México, cuya expresión es un desfase entre las competencias de gobierno en el nivel local y su muy acotada capacidad de gestión urbana para proveer de servicios y equipamiento

urbano suficiente en calidad y cantidad, en un escenario signado por la recesión, que implica una escasa autonomía financiera del municipio.

### Introducción

Este trabajo analiza algunos de los principales retos que enfrenta la gestión urbana en el Municipio de Chicoloapan, Estado de México, en el marco de los procesos de urbanización desarrollados a partir del impulso sin precedentes de la construcción de enormes unidades habitacionales, que configura un patrón de movilidad residencial fragmentado y disperso, ocasionando un desfase entre las competencias de gobierno en el nivel local, con las nuevas, crecientes y diversificadas necesidades tanto de la población nativa, como de los residentes que provienen de áreas centrales e intermedias del espacio metropolitano de la ciudad de México, tales como la dotación de infraestructura vial; una red de transporte que facilite la accesibilidad y la movilidad de la población por diversos motivos; el abasto de agua potable; la disposición de residuos domésticos; la dotación de equipamiento educativo, de salud y comercial, además del establecimiento de arreglos institucionales entre distintos órdenes de gobierno que confluyen en este complejo espacio metropolitano.

### Chicoloapan en el ámbito metropolitano de la ciudad de México

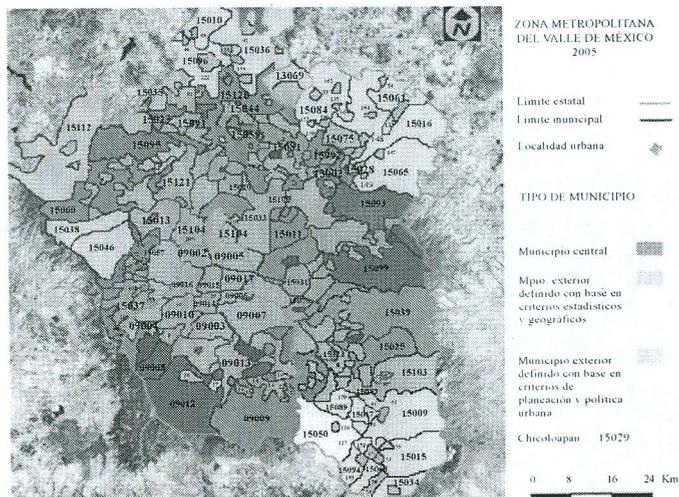
Desde la perspectiva territorial y de la gestión urbana, el comportamiento de los municipios está inmerso en una dinámica metropolitana que marca las pautas para la construcción del espacio habitable e imprime rasgos distintivos a las jurisdicciones del conglomerado urbano más grande del país. En este trabajo se identifica a la ciudad de México con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).<sup>1</sup> La figura 1 muestra un tejido urbano concentrado en las áreas centrales y primeros anillos de conurbación, y disperso en los asentamientos humanos alejados de la ciudad central<sup>2</sup> conformando pequeñas áreas urbanas desarticuladas entre sí en los espacios

<sup>1</sup> Incluye 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, según la propuesta de delimitación de Conapo-INEGI-Sedesol (2007)

<sup>2</sup> Cuatro delegaciones con la mayor centralidad urbana y los mayores niveles de urbanización del país: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Parte de una división territorial por contornos, adoptada para facilitar el análisis de un complejo urbano como la ZMVM.

periurbanos. En la figura se aprecia como Chicoloapan (clave 15029) se ubica en la periferia oriente, en el límite de la urbanización continua.

Figura 1. Tejido urbano de la Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: elaboración propia. Cartografía: INEGI, 2005.

La urbanización de los municipios periféricos se gestó con una escasa o nula planeación, de forma tal, que se establecieron asentamientos humanos circundando parques industriales o en zonas de difícil acceso a los servicios urbanos. Fue hasta la segunda mitad de los años setenta, cuando el Estado comenzó a planificar el crecimiento urbano y la diferenciación industrial mediante la *Ley General de Asentamientos Humanos*, que constituyó el marco jurídico institucional, para la planeación y ordenamiento de la población, así como, de las diferentes actividades económicas, principalmente la industrial. Sin embargo, el proceso de crecimiento urbano, estaba fincado sobre la irregularidad, mecanismo que resultó ser funcional ante la ausencia de una política para dotar de vivienda a los sectores empobrecidos

de la sociedad. Así, en general ha prevalecido una escasa regulación del crecimiento urbano, lo que significa grandes desafíos para los gobiernos municipales.

La inserción de Chicoloapan en la dinámica metropolitana guarda un estrecho vínculo con las modalidades y ritmos de urbanización, que se examinarán más adelante. Baste por el momento mencionar que Chicoloapan es un municipio ubicado al oriente de la ZMVM, colinda con los municipios de Texcoco, al norte; La Paz e Ixtapaluca al sur; Texcoco e Ixtapaluca al este y Chimalhuacán y La Paz al oeste, y que todos ellos constituyen un importante polo de expansión urbana. Tiene una extensión territorial de 63 07 km<sup>2</sup>, equivalente a 0.27% del territorio del Estado de México. Sus principales accesos son: la Carretera ciudad de México-Texcoco (Km 136), la Carretera Coacitlán-San Vicente Chicoloapan y la Carretera Coatepec-San Vicente Chicoloapan.

Este municipio se incorpora a la ZMVM en los años ochenta del pasado siglo. En 2010 alberga poco más de 175 mil habitantes (INEGI, 2010). Sin embargo, en virtud de que en los últimos años ha sido una sede importante de desarrollos inmobiliarios de gran escala, se espera un crecimiento más acentuado, producto de los grandes flujos de población proveniente de áreas centrales e intermedias de la ciudad, fenómeno evidente si consideramos que la Tasa de Crecimiento de 17% entre 2000 y 2005 significó más de 90 mil nuevos habitantes.

### Ciclos de expansión urbana de la ZMVM

Uno de los procesos característicos que experimentan las grandes aglomeraciones urbanas, es el paso de un patrón de asentamientos de alta densidad poblacional a otro de urbanización dispersa y más fragmentada. Este tipo de estructura territorial, denominada *nuevas periferias* por algunos investigadores (Aguilar, 2002; Monclús, 1998), deriva de la dinámica de la suburbanización o periurbanización que experimentan la mayoría de las ciudades de carácter metropolitano. En su conformación a las migraciones, particularmente las intraurbanas les correspondiéndole desempeñar un rol decisivo.

Estos rasgos de las ciudades latinoamericanas, son explicados también desde la perspectiva de la sociología urbana, en la escuela de la *ecología humana*, como la discontinuidad del tejido urbano por el desarrollo de un patrón concéntrico, otro sectorial de *gradación social* y la conformación de una *estructura celular discontinua* de asentamientos en torno o más allá de la periferia urbana. Este patrón espacialmente discontinuo “delante de la frontera de la ciudad”, se ha constituido en un factor muy característico del rápido y a menudo descontrolado crecimiento de las grandes metrópolis (Mertins, 1991).

El tejido urbano prevaeciente en la periferia de urbanización reciente es alimentado, a su vez, por la población que sale en un inicio de las jurisdicciones centrales y posteriormente de aquellas áreas de mayor densidad pertenecientes al primer anillo de conurbación. Los municipios de urbanización tardía (en muchos casos zonas rurales o pueblos conurbados) experimentan cierta expansión demográfica debido al impacto de los desplazamientos que se traducen en mayor crecimiento social.

En la ciudad de México los procesos históricos ligados a los ciclos de crecimiento metropolitano han sido ampliamente documentados (Connolly 1988 y 2005; Duhau, 1998; Coulomb y Duhau, 1997; Schteingart, 1989). Hasta hace poco más de tres décadas, la ciudad había crecido mediante extensiones periódicas del área urbana, seguidas de etapas de contención en las cuales las zonas incorporadas experimentaron procesos de densificación y consolidación de tal forma que los límites externos o la periferia no se modifican sustancialmente. En los periodos de expansión del área urbana ha prevaecido una política permisiva de la ocupación irregular del suelo, sobre todo de tierras agrícolas periféricas y los agentes privados han sido los principales vendedores y fraccionadores del suelo, interviniendo ejidatarios, comuneros, fraccionadores "clandestinos" y los compradores (colonos autoconstructores), así como especuladores.

Así, uno de los rasgos que ha caracterizado el crecimiento urbano de la ZMVM es la importante presencia de la urbanización popular, como principal posibilidad de acceso al suelo de los sectores más pobres de la ciudad. Entre 1970 y 1980 correspondió a este tipo 56% del área urbanizada, para 1980 ascendió a 61% y en 1990 cerca del 40% de la superficie urbana (60 mil hectáreas) estaba ocupada por este tipo de asentamientos, en donde residen más de nueve millones de personas, 63% de la población metropolitana.

En 1990, la ZMVM contaba con una población de 15.7 millones de habitantes, de los cuales 55% correspondía al Distrito Federal y 45% al Estado de México. El área urbana en su conjunto tenía una superficie aproximada de mil 213 km<sup>2</sup> y una densidad promedio de 124 habitantes por hectárea. El Censo de Población de 1995 reportó 17.2 millones de habitantes, 49% residente del Distrito Federal y 51% en el Estado de México, ocupando una superficie de mil 325.76 km<sup>2</sup> y una densidad promedio de 129 habitantes por hectárea (Duhau, 1998). En 2005, la población creció a 19.2 millones, radicados en 7 mil 854 km<sup>2</sup>, con una densidad de 166 habitantes por hectárea, la distribución fue 45% para el DF y 55% en los municipios metropolitanos (Conapo-INEGI-Sedesol 2007). En 2010 el Censo de Población y Vivienda reportó 20.1 millones de habitantes.

A partir de 1990 el crecimiento metropolitano se produce en mayor grado en el territorio del Estado de México, abriendo una nueva etapa en el proceso de urbanización en la ZMVM. En esa década, el crecimiento metropolitano asumió diversas modalidades. En el Distrito Federal, controles más estrictos en materia ambiental, especialmente en las áreas de conservación ecológica, propiciando crecimiento urbano con poblamiento popular en Iztapalapa. Alvaro Obregón, se convirtió en sede de grandes corporativos del "terciario superior" en Santa Fe. En Cuajimalpa, por influencia de Santa Fe, se impulsan numerosos proyectos inmobiliarios y en menor grado, poblamiento popular con presión en las áreas de conservación en Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Milpa Alta.

Entre 1990 y 1995 el Estado de México experimentó un crecimiento del área urbana ya integrada, a la que sumó municipios con altas tasas de crecimiento: Acolman (4.7), Atenco (5.7), Jaltenco (2.8), Melchor Ocampo (5.0), Nextlalpan (6.8), Teoloyucan (5.3), Tepotzotlán (6.5), Texcoco (4.3), Tultepec (9.9) y Zumpango (5.1). En ellos, prevaeció un patrón de urbanización discontinuo con marcados procesos de diferenciación social, apoyado en la infraestructura carretera, en el crecimiento de los poblados conurbados y en el desarrollo de promociones habitacionales y colonias populares.

Durante la fase del ciclo urbano signada por la densificación, los gobiernos han procurado ejercer mayor control y fortalecer la actuación de los agentes privados en la construcción del espacio habitable, es decir, los promotores inmobiliarios, los constructores y los corredores de bienes raíces (Connolly, 1988).

### Dinámica sociodemográfica y auge inmobiliario en Chicoloapan

El escenario actual rompe con el ciclo urbano descrito, ya que la incorporación de extensas superficies en la periferia no sigue los patrones de las zonas previamente urbanizadas y avanza de manera discontinua, integrando áreas con bajos niveles de urbanización y baja densidad, en muchas de las cuales aún prevaecen actividades y estilos de vida rurales, o bien, áreas naturales que han escapado a toda regulación ambiental.

Como parte de las tendencias diferenciadas en el territorio metropolitano, la tabla 1 indica que en el Distrito Federal, especialmente en la ciudad central, se observa un claro declive demográfico, mientras la población en los municipios conurbados presenta

mayor dinamismo, haciendo evidente la redistribución intrametropolitana de la población, como producto de las crecientes migraciones internas.

**Tabla 1. ZMVM y Chicoloapan en la dinámica demográfica por periodo censal 1970-2005**

Entidad/área: contorno municipio	Tasa Media de Crecimiento Anual					
	1970-1980	1980-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	1990-2005
Distrito Federal	2.5	-0.7	0.6	0.3	0.3	0.4
Ciudad Central*	-4.5	-11.6	-7.4	-3.0	-0.7	-3.7
Chicoloapan	12.1	7.7	4.5	1.7	17.0	7.5
Municipios conurbados	8.9	2.9	3.3	2.1	1.4	2.3
ZMVM	4.5	0.9	1.9	1.2	0.9	1.3

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, de 1970 a 2000, I Censo de Población y Vivienda, 1995 y II Censo de Población y Vivienda, 2005, del Distrito Federal, Estado de México y estado de Hidalgo.  
\* Comprende las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Sobresale el gran dinamismo demográfico de Chicoloapan en el periodo considerado, especialmente entre 2000 y 2005. Entre 1970 y 2005 en Chicoloapan la población creció en 161 mil personas, la mayor parte de las cuales (112 mil) llega al municipio en el lapso 1990-2005.

Tan sólo entre 2000 y 2005 se registraron poco más de 92 mil nuevos residentes y los datos de la oficina del Registro Civil indican que cerca 74 mil nacieron fuera del municipio.

Existen dos momentos importantes de flujos migratorios intrametropolitanos en la ZMVM. Entre 1965 y 1970, el flujo principal era del Distrito Federal hacia los municipios conurbados del Estado de México. Destaca Nezahualcóyotl, que recibió uno de cada tres emigrantes del Distrito Federal; le siguen en importancia Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, municipios de gran trayectoria industrial. Estos cuatro municipios concentraron 90% de la población proveniente del Distrito Federal (Negrete, 2000).

En el periodo 1985-1990 se produce una segunda ola de movimientos desde Chalco, Ecatepec y Nezahualcóyotl hacia áreas más alejadas. Por ejemplo, Nezahualcóyotl expulsa población hacia Chalco y Chimalhuacán. Actualmente, los municipios que captan mayor volumen de población del Distrito Federal son Chicoloapan, Ixtapaluca y Tecámac (Isunza, 2008).

En el periodo 1995-2000 los datos de la Muestra Censal (INEGI, 2000b) revelan que si bien se produce un flujo de la ciudad central al resto del espacio metropolitano, la pérdida más importante de población ocurrió en el primer contorno metropolitano, población que se dirige fundamentalmente al segundo contorno y en menor medida al tercero. Es decir, el patrón migratorio clásico centro-periferia se ha tornado en un patrón más disperso de flujos intra-periféricos (tabla 2).

**Tabla 2. Movilidad residencial por contorno metropolitano y para Chicoloapan 1995-2000**

Contorno metropolitano*	% de población que no cambió lugar de residencia	Saldo migratorio 1995-2000
Ciudad central	80	-116789
Primer contorno	98	-354467
Segundo contorno	62	288892
Tercer contorno	72	166787
Chicoloapan	74	4866
Cuarto contorno	83	15577

Fuente: Matriz Básica de Movilidad Residencial con los resultados de la Muestra Censal (INEGI, 2000b) para la ZMVM.

\* Estructura metropolitana por contornos propuesta por Sobrino (2004).

Por otro lado, en la ciudad de México, como en numerosas urbes latinoamericanas gran parte de la vivienda se ha construido a partir de la incorporación irregular del suelo periférico al uso habitacional popular. Esta oferta ha cambiado y si bien involucra áreas de propiedad ejidal, los años ochenta muestran una mayor participación en la oferta de suelo de propiedad privada, de pequeña propiedad agraria o predios propiedad de antiguos habitantes, a precios más bajos que en el mercado formal, sea por factores de localización, escasa o nula dotación de infraestructura, o bien, por la irregularidad jurídica (Duhau y Cruz, 2006: 424). De esta manera, la oferta de suelo en los municipios de una periferia cada vez más lejana constituye una condición importante para el desarrollo de grandes complejos habitacionales impulsados por los agentes privados, por lo que la tendencia reciente apunta a convertirse en la principal forma de producción del espacio habitable.

Chicoloapan ilustra esta situación, pues el Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003-2006 establece que la oferta del suelo urbano para el municipio se promueve por medio de

corredores inmobiliarios informales, ya que es poca la vivienda construida por canales de comercialización formal y la demanda por suelo en la zona se ha dado históricamente en terrenos agrícolas. La cabecera municipal de Chicoloapan, cuenta aproximadamente con 15% de su superficie desocupada, existen baldíos urbanos y terrenos subutilizados, ya que en la zona más antigua de la localidad varias familias poseen grandes predios y no los venden por ser patrimonio familiar (Seduvi-Gobierno del Estado de México, 2003).

Así, Chicoloapan, municipio con intenso poblamiento reciente, comparte tendencias con Chalco, Chimalhuacán y Valle de Chalco Solidaridad, con los que forma un importante eje de expansión urbana. La principal explicación de ese intenso dinamismo demográfico está ligada al boom inmobiliario.

En los municipios del Estado de México conurbados a la ZMVM en el periodo 2000-2008 se han autorizado 260 conjuntos habitacionales; 23 de ellos (8.8%) en Chicoloapan, integrando más de 40 mil viviendas y una población beneficiada que se calcula en 180 mil personas.

Este patrón de urbanización basado en el desarrollo de conjuntos habitacionales de gran escala es impulsado por los programas de vivienda aplicados por el gobierno federal desde el año 2001. La expansión del crédito hipotecario y los nuevos esquemas de financiamiento, son los mecanismos que han fortalecido el protagonismo del capital inmobiliario y la banca comercial en la construcción del espacio habitable. Es decir, los programas de vivienda dependen cada vez más de los mecanismos de mercado y tienden a perder su naturaleza pública.

El auge inmobiliario es una tendencia global difícil de enfrentar por los gobiernos nacionales y locales.

La creciente velocidad con la que mueven enormes masas de capital, el debilitamiento de la intervención estatal en la gestión urbana y la competencia entre ciudades que buscan atraer inversiones han potenciado la importancia de los negocios inmobiliarios en el desarrollo urbano. El fenómeno, de alcance mundial, se verifica también en diversas ciudades de América Latina. Estas inversiones se orientan a construir grandes complejos comerciales, modernos edificios de oficinas y lujosas residencias que, aunque pueden contribuir al crecimiento de la ciudad, también profundizan la fragmentación y las desigualdades territoriales (De Mattos, 2007: 82).

Los espacios periurbanos no sólo están localizados en un medio geográfico desfavorable y con alta vulnerabilidad ambiental, sino que, además, constituyen núcleos de población atomizados, sin dotación previa de servicios e infraestructura urbana, de tal suerte que la población ocupada residente en la periferia popular de desarrollo informal es, junto con la residente en los municipios periféricos de

desarrollo formal, la que debido a la distribución espacial de sus fuentes de empleo, deba recorrer las distancias más largas para trasladarse a su trabajo (Duhau, 2003).

### Los retos de la gestión municipal

Una constante en la historia de México desde la época prehispánica hasta nuestros días es la concentración del poder económico y político, tanto en el ámbito de las funciones y competencias de los gobiernos, como en la localización de la población y las actividades de mayor rentabilidad en el territorio nacional, por lo que el proceso de contrarrestar la centralización del poder parece una historia sin fin en donde tras una larga lucha, se avanza sólo un poco, para descubrir después que en más de un aspecto las cosas permanecen casi como al principio.

Y si bien es cierto, que hoy existe un avance paulatino, al delegar mayores espacios o márgenes de poder desde la autoridad administrativa representada por el ejecutivo federal y sus dependencias hacia los estados de la federación y especialmente hacia el gobierno local o municipal, la vía gradualista elegida por los actores políticos parece tener su origen más en una intención de aplazar la pérdida de los privilegios, que a una actitud de prudencia para evitar una apresurada descentralización. En este contexto, para examinar los desafíos que enfrenta el gobierno municipal de Chicoloapan, es preciso realizar una precisión conceptual.

En este documento se entiende por gestión pública al conjunto sistematizado de prácticas de un gobierno, que orientadas a promover los objetivos de desarrollo definidos por su comunidad, articulan el ejercicio de sus atribuciones en la legislación vigente en ese territorio, promueven la incorporación de otros actores públicos o privados a tareas específicas, organizan los recursos presupuestales, humanos y tecnológicos asignados a sus agencias, fomentando la innovación, así como impulsan participación organizada y supervisión de la sociedad civil.

En consecuencia, el análisis de la gestión pública, puede realizarse a partir de dos elementos. El primero, se refiere a la distribución de competencias en cada uno de los distintos niveles de gobierno de un país, a partir de lo cual es posible establecer responsabilidades. El segundo, se vincula a la evaluación de la medida en que un gobierno determinado cumple con sus atribuciones. En este caso, un elemento central es el ejercicio del presupuesto asignado y los resultados obtenidos.

En el ámbito de las competencias, en 1983 se aprobó una reforma al Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pero debido a sus limitaciones, en 1999 se produjo una nueva reforma, en cuyo texto vigente la fracción III señala que:

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: *a)* Agua potable y alcantarillado; *b)* Alumbrado público; *c)* Limpia; *d)* Mercados y centrales de abasto; *e)* Panteones; *f)* Rastro; *g)* Calles, parques y jardines; *h)* Seguridad pública y tránsito; *i)* Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera [...] Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Para realizar esas funciones, la fracción IV establece que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: *a)* Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. *b)* Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. *c)* Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De modo análogo, en materia de regulación territorial, la fracción V señala que:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas

En el ámbito de la conurbación, la fracción VI determina que:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (Congreso, 1917).

Por otro lado, en el año 1993, se promulgó la *Ley General de Asentamientos Humanos*, en cuyo Artículo 20 se establece que:

Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia... (Congreso, 1993).

A pesar del evidente avance en las competencias de los municipios aún permanecen pendientes algunos aspectos como: otorgar expresamente autonomía al municipio; el reconocimiento de usos y costumbres en los municipios indígenas; permitir la reelección inmediata de los presidentes municipales; reconocer al municipio como autoridad fiscal; obligar a la federación a transferir con transparencia y rapidez los recursos fiscales, sin intermediación de las legislaturas estatales, que se han convertido en una nueva aduana; reconocer la heterogeneidad municipal; establecer las bases para incorporar la participación ciudadana en decisiones municipales, así como definir la responsabilidad del municipio en la promoción del desarrollo económico (Guillén y Ziccardi, 2004: 32-33).

Para el caso de Chicoloapan, además de las facultades que provienen de la federación, es importante destacar la reforma de 2001 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia municipal, en donde destacan los artículos 19, 51, 61, 77, 112, 113, 114, 122, 123, 124, 125, 126, 128 y 139 (Congreso, 2001). De manera similar a lo ocurrido en otras entidades (Guillén y Ziccardi, 2004), en el Estado de México al analizar, con detalle Ziccardi (2004: 248) encuentra que el avance de mayor trascendencia es reconocer la capacidad de asociación entre municipios para la prestación de servicios y fortalecer la hacienda municipal en el uso de sus recursos, aunque en realidad no favorecen la existencia de un gobierno local autónomo. En lo político, se ampliaron las facultades del gobernador para intervenir en los municipios en el caso de conflictos con supresión de gobiernos.

Sin embargo, como se ha demostrado (Isunza y Méndez, 2011), en el ámbito del desarrollo urbano, en sentido contrario a las atribuciones que el artículo 115 de la constitucional nacional pretendió trasladar a los municipios, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México otorga amplias facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de regulación de la tenencia de la tierra (fracciones XI y XII), para autorizar subdivisiones, fusiones, relotificación de predios y conjuntos urbanos (fracción XIII), establecer programas de reservas territoriales, destinos y usos del suelo (fracción XIV y XV), impulsar el

financiamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano (fracción XVI) (Congreso, 2008). Esta restricción también se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículos 11, 12, 31 fracción XXIV y 33 fracción VII) (Congreso, 2009a), en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (artículo 19 fracción III) (Congreso, 2007). Por su parte, la Ley de Vivienda (artículos 12 fracción IV y V) va aún más allá, al facultar al gobernador a suscribir convenios con el sector privado y a expedir los reglamentos que esa ley requiera (Congreso, 2009b).

En la ZMVM, enfrentar los efectos de las tendencias globales en los ámbitos locales implica serios retos para la gestión en un espacio metropolitano caracterizado por la confluencia de distintos órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal, así como el Gobierno del Distrito Federal y sus Jefaturas Delegacionales.<sup>3</sup> En un mosaico de actuaciones institucionales tan complicado, la capacidad de gestión del municipio para enfrentar los embates de la urbanización, la fragmentación y las desigualdades territoriales es una tarea difícil porque dispone de un limitado arsenal de recursos para responder a las demandas sociales que se tornan más complejas: la dotación de infraestructura vial y de medios de transporte suficientes para facilitar la accesibilidad y la movilidad de la población por diversos motivos, el excesivo uso privado del automóvil, el abasto de agua potable, la disposición de residuos domésticos, la dotación de equipamiento educativo, de salud y comercial, así como una serie de externalidades negativas derivadas de esta modalidad de urbanización.

De esta manera, en el contexto de la nueva modalidad impuesta por el capital inmobiliario en todo el planeta, en el año 2000 el gobierno del estado de México ejerció ampliamente en Chicoloapan la facultad de conceder permisos para construir grandes complejos habitacionales.

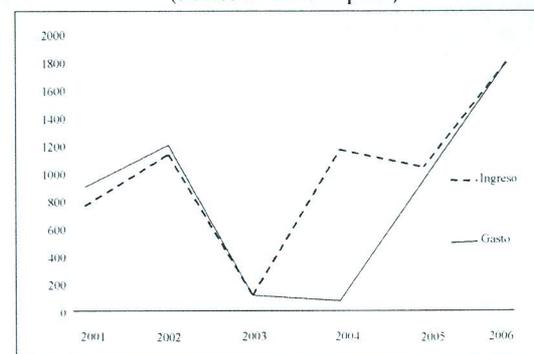
En el ámbito de la evaluación, uno de los aspectos de mayor relevancia en la gestión pública es el presupuesto del que puede disponer un gobierno municipal, así como sus fuentes de financiamiento, pues la planeación de acciones adquiere matices importantes en función de la certeza de contar con determinadas cantidades y el momento en que esto ocurre. Sobre el primer aspecto, la figura 2 revela variaciones significativas en el ingreso, que obviamente se trasladan al terreno de los programas de gobierno.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del gasto público, la tabla 3 ilustra un alto nivel de dependencia de recursos otorgados por el gobierno federal mediante los mecanismos emanados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo promedio

<sup>3</sup> Según los artículos 40, 41, 43, 44 y 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el Distrito Federal existe una legislación de excepción que limita sus facultades como Estado de la Federación y de sus delegaciones, que no son municipios.

para el lapso considerado es 60 por ciento. Paralelamente, muestra una escasa aportación del gobierno del Estado de México. Indica también un importante, aunque muy inestable porcentaje de ingresos recabados por el propio municipio, que de un año al otro aumenta en gran proporción, para reducirse a la mitad al siguiente. Evidentemente cambios de tal magnitud no favorecen la planeación de las actividades gubernamentales.

**Figura 2. Chicoloapan ingresos y gastos 2001-2006 (cientos de miles de pesos)**



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009 y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008.

**Tabla 3. Chicoloapan 2001-2006. Origen de ingresos por nivel de gobierno (%)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Municipal	38.70	56.20	23.02	45.88	32.31	21.15
Estatad	0.11	0.11	0.10	0.17	0.33	nd
Federal	61.19	43.69	76.88	53.95	67.36	nd

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009 y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008.

Dos indicadores incluidos en la tabla 4 permiten examinar otros aspectos de la eficiencia de las instituciones en Chicoloapan, según la metodología propuesta por Cabrero (1996). La autonomía financiera (total ingresos propios para año N/total propios para año N) indica la capacidad que un gobierno posee de generar ingresos propios por la vía de los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos, comparada con otras fuentes de financiamiento, como el crédito o los recursos provenientes de otros niveles de gobierno. Así que, a mayores ingresos propios corresponde una mayor autonomía financiera, pues para obtenerlos un gobierno depende únicamente de la eficiencia de sus agencias, lo que no ocurre con otro tipo de financiamiento. En el caso Chicoloapan, el indicador es débil.

**Tabla 4. Chicoloapan indicadores de eficiencia institucional seleccionados (2001-2006)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Autonomía financiera	0.39	0.56	0.23	0.46	0.32	0.21
Autonomía tributaria	0.23	0.18	0.25	0.41	0.56	0.58

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009 y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008.

Por su parte, la autonomía tributaria (total recursos por impuestos para año N/total ingresos propios para año N) exhibe evidencia sobre la medida en que los impuestos pagados por los ciudadanos en el municipio financian el gasto, de manera tal, que un mayor porcentaje de impuestos en los ingresos totales de un gobierno, significa una mayor eficiencia financiera, pues el monto a obtener en algunos de ellos como el impuesto cobrado por la propiedad de los bienes inmuebles (impuesto predial) puede conocerse con cierta certeza, generando mayor certidumbre en la planeación del gasto. También en este caso el indicador es débil.

El gobierno de Chicoloapan reconoce la urgencia de fortalecer este ámbito de la gestión pública, al señalar que la oficina de Receptoría de Rentas Municipal dispone de un padrón con 61 mil 863 predios inscritos, de los cuales sólo 54% (33 mil 416) pagan regularmente el impuesto. Una aproximación al monto de los ingresos no percibidos se obtiene al considerar que cada uno de los 28 mil 447 morosos pague el mínimo de 150 señalado en el Artículo 108 del Código Financiero vigente (Congreso, 2009) con lo cual se obtendrían 4 millones 267 mil 50 pesos (4 267 050), casi el doble de los ingresos presupuestados por Aportación de Mejoras para el año 2008 (H. Ayuntamiento, 2008: 117).

Evidentemente, cuando la población de un municipio pequeño crece desmesuradamente en un plazo corto, ocurre un desfase entre el aparato de gobierno y la calidad de los servicios proporcionados a su población, que puede corregirse al paso de algunos años, si el presidente municipal dispone no sólo de la intención de hacerlo, sino del apoyo y asesoría externos para reorganizar la estructura organizativa del gobierno, adquirir equipo, capacitar al personal en su uso y en el cumplimiento de nuevas funciones. En estos casos el abanico de servicios que la población demanda al gobierno local crece en número y diversidad, ocasionando un crecimiento y complejización de la administración pública (Guillén, 1996).

Este es precisamente el fenómeno en Chicoloapan, destino de grandes contingentes de población, que implica la necesidad de disponer con premura de nuevas escuelas de educación en preescolar, primaria, secundaria y bachillerato, de más y mejores servicios de salud, equipamiento de abasto y comercialización, transporte, entre otros.

En las actuales condiciones 10% de la población en edad escolar acude a planteles fuera del municipio, la cobertura del sistema de drenaje y alcantarillado es de 72%, el sistema de alumbrado público atiende 88.5% del territorio municipal, sólo 76.5% de los predios construidos dispone de agua potable y para atender a toda la población del municipio existe únicamente una casa de la cultura y tres bibliotecas públicas (H. Ayuntamiento, 2008: 30, 43, 64, 72, 73 y 91).

Del mismo modo que ocurre en muchas ciudades del mundo, la velocidad del proceso de urbanización en Chicoloapan, terminó por rebasar la capacidad de gestión de su gobierno y le plantea resolver retos a un ritmo vertiginoso. Sin embargo, plantearse excluir al municipio de los impactos del crecimiento urbano, es imposible e inviable. Por ello, la búsqueda de alternativas a esta compleja situación, requiere el apoyo concertado de los gobiernos estatal y federal, en combinación con un diálogo intenso con la comunidad para definir un programa de prioridades formulado conjuntamente con los ciudadanos.

### Reflexiones finales

El caso de Chicoloapan ilustra con claridad un fenómeno que se presenta en los municipios periféricos de las grandes zonas metropolitanas en muchas ciudades del mundo: la escasa capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales para enfrentar tendencias globales que acentúan la fragmentación urbana.

En México, esta situación está presente en prácticamente todas las zonas metropolitanas, pues es consustancial al patrón de urbanización nacional. Esa acotada capacidad

de intervención se observa en mayor medida en los gobiernos municipales, cuyas competencias son más limitadas y su territorio es el asiento de las acciones de vivienda emprendidas por agentes del capital inmobiliario que, con notable similitud, promueven una intensa movilidad residencial sin condiciones previas de urbanización, generando núcleos de asentamientos humanos desarticulados, cuya población planea su vida cotidiana en función de zonas urbanas distantes a su lugar de residencia.

Evidentemente, el impacto de estos procesos se acentúa en países como México, en donde la persistencia de un fuerte centralismo se traduce en grandes asimetrías en la distribución de los recursos públicos y en una inconclusa descentralización de competencias hacia los gobiernos municipales. Sin embargo, no son exclusivos de ellos, pues en los años recientes, ha ocurrido en todo el planeta una serie de grandes transformaciones de orden económico, político, territorial y sociológico en cuya orientación y dinámica no han podido incidir los gobiernos.

Actualmente, los gobiernos nacionales, subnacionales y locales han perdido facultades cognoscitivas para identificar los principales rasgos y tendencias en asuntos de interés general, por lo que su actuación llega a ser errática o inexistente, pues además han perdido atribuciones legales para intervenir en fenómenos en los que antes solían actuar con eficiencia.

En el fondo de este dilema se encuentra la necesidad de comprender que ante los fenómenos de la sociedad contemporánea, la visión del gobierno, aunque útil, es insuficiente, pues la conjunción de un abanico más amplio de actores locales, regionales, nacionales e internacionales, con capacidades de actuación diferentes entre sí y enfrentando desafíos cada vez más complejos, le impide trazar sin ayuda un diagnóstico y plantear las alternativas que privilegiando el interés general resulten más adecuadas, las cuales muy posiblemente activarán la coalición de intereses de esos actores.

En la búsqueda de una eficiente gestión pública, el enfoque tradicional, basado en la idea de la gobernabilidad, es decir en la concepción de que un gobierno capaz es suficiente para conducir a la sociedad, en tanto que ella sólo es objeto de las políticas, pues carece de capacidad para definir las, debe sustituirse por la idea de la *governanza*, según la cual, el diseño de un plan de desarrollo económico-social sostenible y sustentable, requiere de un gobierno capaz, pero también simultáneamente de la intervención de los agentes del mercado y de las redes sociales (Aguilar, 2007)

En todo caso, el mayor desafío contemporáneo de los gobiernos locales lo constituye la capacidad de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local, mediante una serie de condicionantes entre las que destacan: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos (redes de política pública local); el fortalecimiento del capital social y la movilización de la ciudadanía; la creación de las reglas del juego y arreglos

institucionales para proporcionar un marco de certidumbre y confianza a los actores; la capacidad estratégica para entretener acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno, es decir para generar una *acción pública de alta intensidad* (Cabrero, 2004: 115).

Bajo este enfoque y pese al complejo panorama expuesto, un gobierno local puede optar por otorgar prioridad a las necesidades de su población. Por lo tanto, es preciso fortalecer la regulación de la construcción de los conjuntos habitacionales a fin de favorecer los procesos de densificación, frenar el despoblamiento en las zonas centrales de las metrópolis, así como de optimizar el uso de infraestructura y equipamiento urbano ya disponible.

### Bibliografía

- Aguilar, A. G. (2002), "Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en ciudad de México", *EURE* (Santiago), dic. 2002, vol. 28, núm. 85, pp. 121-149, disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612002008500007&lng=es&nrm=iso>\\_ISSN 0250-7161](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008500007&lng=es&nrm=iso>_ISSN 0250-7161).
- Aguilar, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", Conferencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santo Domingo, República Dominicana 30 octubre-2 noviembre de 2007, disponible en <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilarv.pdf>
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996), "Tendencias Financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, Enrique (2004), "Cogestión, gobierno, ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar", en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. IIS-Comesco-Indesol, México.
- Conapo-INEGI-Sedesol (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, Conapo-INEGI-Sedesol, México.
- Congreso de la Unión (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, consultado el 14 de mayo de 2009.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Ley General de Asentamientos Humanos", <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> consultado el 14 de mayo de 2009.

- Congreso del Estado de México (2001), "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México" disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML> consultado el 14 de mayo de 2009.
- \_\_\_\_\_ (2007) Ley de planeación del Estado de México y Municipios. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>
- \_\_\_\_\_ (2009), "Código Financiero del Estado de México y municipios ejercicio fiscal del año 2009", disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>; consultado el 14 de mayo de 2009
- \_\_\_\_\_ (2009a) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>
- \_\_\_\_\_ (2009b) Ley de Vivienda del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>
- Connolly, P. (1988), "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario", en *Revista A*, vol. IX, núm. 25, UAM-Azcapotzalco, México.
- Coulomb, R. y E. Duhau (coords.) (1997) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, UAM-Cenvi, México.
- De Mattos, Carlos (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana", *Nueva Sociedad*, núm. 212, noviembre-diciembre de 2007, pp. 82-96.
- Duhau, E. y M. S. Cruz (2006), "Suelo para Vivienda", en *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma metropolitana, Azcapotzalco.
- Duhau, E. (1998), *Hábitat popular y política urbana*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- \_\_\_\_\_ (2003), "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial", *Papeles de Población*, Nueva Época, año 9, núm. 36, abril-junio, pp. 161-210.
- Gobierno del Estado de México, Dirección General de Administración Urbana, disponible en <http://web.edomexico.gob.mx/>
- Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte,
- Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004), "Introducción", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004) (Coords.) *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- H. Ayuntamiento Municipal (2006), "Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009" disponible en [http://www.chicoloapan.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=178&Itemid=49](http://www.chicoloapan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=178&Itemid=49); consultado el 14 de mayo de 2009.

- H. Ayuntamiento Municipal (2008), "Presupuesto ejercicio fiscal 2008", disponible en [http://www.chicoloapan.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=178&Itemid=49](http://www.chicoloapan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=178&Itemid=49); consultado el 14 de mayo de 2009.
- INEGI (1990), XI Censo General de Población y Vivienda, México.
- \_\_\_\_\_ (1995), I Censo General de Población y Vivienda, México.
- \_\_\_\_\_ (2000a), XII Censo General de Población y Vivienda, México.
- \_\_\_\_\_ (2000b), Muestra Censal, Cuestionario Ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda, México.
- \_\_\_\_\_ (2005), II Censo de Población y Vivienda 2005, México.
- Isonza, Georgina (2008), "Programas de vivienda y movilidad residencial en la Zona Metropolitana del Valle de México" en: *Memorias del IV Seminario Internacional Gestión Urbana: ¿Más estado o más mercado? Ciudad Juárez-El Paso Texas*, mayo de 2008.
- Isonza Vizuet, G., Méndez Bahena, B. (2011). *Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México* [versión electrónica]. *Eure*, 37 (111), 107-129. <http://www.eure.cl/numero/desarrollo-inmobiliario-y-gobiernos-locales-en-la-periferia-de-la-ciudad-de-mexico/>
- Mertins, G. (1991), "Contribuciones al modelo de diferenciación socioespacial de ciudades intermedias de América Latina ejemplos colombianos", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 24, (93).
- Monclús, F. J. (1998), "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas", Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 5-15.
- Negrete, Eugenia (2000), "Migración", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Gobierno del Distrito Federal-Colegio de México ISBN 968-12-0996-6
- Scheingart, M. (1989), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México.
- Seduvi-Gobierno del Estado de México (2003), *Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2003-2006*.
- Sobrino, Luis J. (2004) "La política de población en la metrópoli, siglo XXI", Ponencia presentada el 21 de julio de 2004 en el seminario organizado por la Comisión de Población y Desarrollo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Consejo de Población del Distrito Federal.
- Ziccardi, Alicia (2004), "Reforma acotada y consenso legislativo para los municipios del Estado de México", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004) (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.