

# LA ADMINISTRACIÓN DE CIUDADES NUEVAS EN MEXICO Y OTROS PAISES

Gustavo Quiroga Leos \*

## Introducción

El ordenamiento del territorio y del urbanismo, ha llegado a ser en los últimos años uno de los temas más importantes y apasionantes de la administración pública, debido a la cantidad de instituciones que intervienen y la concertación que debe existir entre ellas.

En todos los países, incluido México, existe una gran variedad de formas urbanas, sin embargo, la creación de ciudades nuevas se ha revelado como uno de los medios más eficaces para ejecutar una política de ordenamiento del territorio.

En este estudio, trataremos de definir lo que significa una *ciudad nueva* y de hacer un estudio comparativo de su creación, administración y financiamiento.

## I. Definición de ciudad nueva

La noción de *ciudad nueva* ha evolucionado mucho después de que Ebenezer Howard propuso la realización de *Garden Cities* (Ciudades Jardín) en Gran Bretaña<sup>1</sup>. Actualmente esos nuevos centros urbanos representan un medio para ejecutar una política regional de urbanismo y hasta una

política nacional de ordenamiento del territorio.

No existe una definición de *ciudad nueva*. Sin embargo, en todos los países donde ha habido operaciones de urbanismo denominadas así, éstas tienen un aspecto común: "Todas (las operaciones), participaban de una estrategia global de urbanismo, reflejaban las opciones de ordenamiento del territorio, y el estilo de vida urbana deseado"<sup>2</sup>.

Las características que podemos retener para una *ciudad nueva* son:

- el papel de los nuevos centros urbanos
- la relación vivienda-empleo
- el marco administrativo y financiero

## El rol de los nuevos centros urbanos

En primer lugar, tenemos los centros urbanos independientes; éstos son implantados a distancia de las grandes regiones urbanas, en función de imperativos económicos, para permitir el acceso a las materias primas o bien para impulsar la industrialización de las zonas rurales, desempeñan un papel de equilibrio en el seno de las regiones de un mismo país.

En los países de Europa Oriental, varias ciudades nuevas responden al objetivo de crear zonas de vivienda industrial a proximidad de las materias primas para desarro-

\* Doctor en Administración Pública, egresado de la Sorbona de París y maestro en la Esc. de Ciencias Políticas y Admón. Pública de la UAC, en Torreón, Coah.

1 Howard, Ebenezer *Les Cités Jardins de Demain*. París, Dunod, 1969.

2 Merlin, Pierre *Les Villes Nouvelles Françaises*. París, Notes et Etudes Documentaires No. 4286-4287-4288, mayo de 1976, p. 5.

llar regiones poco pobladas, por ejemplo, en la región de Siberia en la Unión Soviética.<sup>3</sup>

En Hungría, las ciudades nuevas han sido creadas para alojar a los trabajadores de los complejos industriales implantados para desarrollar zonas rurales.<sup>4</sup>

En Polonia, el objetivo general fue el de equilibrar las regiones geográficamente.<sup>5</sup>

En Europa Occidental, imperativos análogos han orientado la realización de algunas ciudades nuevas. Si en Gran Bretaña las primeras ciudades nuevas tenían como objetivo descongestionar la aglomeración londinense, las que fueron creadas más tarde tenían el fin de apoyar las regiones del norte que se encontraban en declive económico.<sup>6</sup>

En América Latina, Brasilia, la nueva capital de Brasil, fue construida a distancia de las grandes zonas urbanas para desarrollar zonas poco pobladas del Brasil central y para superar la rivalidad política con Río de Janeiro, antigua capital de Brasil.

En México, las ciudades nuevas de Lázaro Cárdenas en Michoacán y Reforma en Chiapas, han sido planeadas, la primera para crear un complejo siderúrgico en la costa del Pacífico, y la segunda para la explotación de recursos petroleros.

Asimismo, la realización de varias ciudades nuevas industriales en varias partes del territorio nacional tienen el objetivo general de asegurar un buen equilibrio entre las diferentes regiones de México.

En segundo lugar, tenemos los nuevos centros urbanos que tienden a crear un urbanismo moderno, es decir verdaderos centros urbanos autónomos, con equipamientos públicos, diversiones, comercios, empleos, etc., teniendo como objetivo prin-

cipal descongestionar las grandes ciudades y disminuir las migraciones alternantes.

Las primeras ciudades nuevas inglesas son un ejemplo típico, pues fueron realizadas en la periferia de la región urbana y separadas de la urbanización existente por un *cinturón verde* para disminuir la densidad en la ciudad de Londres; y esto aun cuando estas ciudades nuevas no pueden preservar su autonomía por la proximidad con aquella.

En Francia las ciudades nuevas previstas en el *Esquema Director de Ordenamiento y Urbanismo de la Región Parisina* ofrecen alternativas importantes en lo relativo a empleos y equipamientos públicos, pero sin ser realmente autónomas, sino más bien como un refuerzo del suburbio existente y un freno al urbanismo anárquico y caótico basado en la descentralización de las actividades.

En Japón, la ciudad nueva de Tama nació para asegurar un cierto equilibrio con la ciudad de Tokio.<sup>7</sup>

En México, las ciudades nuevas previstas en el Esquema de Desarrollo Urbano para el Estado de México y, particularmente, la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, siguen los principios que inspiraron las ciudades nuevas francesas en la región parisina y la ciudad nueva de Tama en Japón.

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli fue realizada para descongestionar la zona metropolitana de la ciudad de México y frenar la inmigración rural-urbana cada día más acelerada.

Por último, tenemos los nuevos centros urbanos en continuidad con la metrópoli existente.

Ejemplos de ellos son los barrios nuevos de Estocolmo,<sup>8</sup> que no pueden ser autónomos porque son construidos en continuidad con la ciudad existente. Son llamados ciu-

3 Merlin, Pierre. *Les Villes Nouvelles*. París, P.U.F., 1972. 2a. ed.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Merlin, Pierre y Guertin, Pierre. *Urbanisme en Région de Londres et Aménagement du Territoire*. París, Cahiers de L'I.A.U.R.P. Vol. 8 Junio 1967

7 Drago, Roland. *Les Institutions de Tokyo et de Sa Région*. París Revista *Administration* No. 95, marzo 1977, p. 29.

8 Merlin, Pierre y Guertin, Pierre. *Villes Nouvelles en Scandinavie*. París, Cahiers de L'I.A.U.R.P. Vol. 9, Octubre 1967.

dades nuevas aunque en realidad son ciudades *satélite*.

En México tenemos el caso de Ciudad Satélite y Ciudad Netzahualcoyotl, que han sido absorbidas por la ciudad de México y que en la actualidad constituyen más bien ciudades dormitorio que ciudades nuevas independientes y autónomas.

### La relación vivienda-empleo

El equilibrio entre la vivienda y el empleo es un principio esencial de las ciudades nuevas. Estas sólo encontrarán su razón de ser al igual que su equilibrio financiero, en la implantación de actividades importantes.

En todos los países el deseo es de ofrecer empleos diversificados y en cantidad suficiente en las ciudades nuevas, de tal manera que el habitante pueda desarrollar sus actividades al interior de la ciudad sin que sea necesario desplazarse hacia otros centros urbanos. Pero este problema se plantea de manera diferente según el caso.

En las ciudades nuevas, creadas para disminuir el congestionamiento de las grandes ciudades, la obtención del equilibrio reside en el hecho de otorgar una vivienda a alguien que pudiera probar que trabaja en la ciudad nueva (como es el caso de la Gran Bretaña); o bien en la creación de empleos, para que cada uno de los habitantes tenga posibilidad, si así lo desea, de trabajar en la ciudad nueva (como en Francia y México); o bien en el hecho de crear el máximo de empleos en la ciudad nueva, sin buscar un equilibrio vivienda empleo sistemático (como en el caso de Suecia). En otros países se busca solamente crear zonas de habitación sin vincular el empleo a la vivienda (el caso de Japón).<sup>9</sup>

En las ciudades nuevas creadas para industrializar regiones subdesarrolladas, la construcción de viviendas debe seguir el ritmo de la creación de empleos; es el caso de las ciudades nuevas soviéticas, húngaras,

polacas y el de la ciudad nueva Lázaro Cárdenas, Mich. y Reforma, Chiapas en México.

Aunque se hayan establecido medidas de incitación casi en todos los países, resta mucho por hacer en esta materia. Es decir, que a pesar de las medidas de estímulo para que las industrias se implanten en las ciudades nuevas, aquéllas siguen concentrándose en las grandes ciudades.

### El marco administrativo y financiero

En el plano administrativo, los problemas planteados por la creación de ciudades nuevas han sido tratados y resueltos de manera diferente según el país que se considere. Nos limitaremos a exponer cuál fue el primer país que tuvo una legislación especial sobre las ciudades nuevas; a examinar el papel que desempeña la llamada *administración de misión* en la realización de las ciudades nuevas francesas y a exponer la administración de las ciudades nuevas en México, antes y después de la Reforma Administrativa de 1976.

En Gran Bretaña, fue donde se adoptó una legislación especial. En efecto, L. Silkin, primer titular del Ministerio de Urbanismo y Ordenamiento del Territorio, inglés, creó los instrumentos administrativos y financieros mediante una ley que resultó de los estudios de la *Comisión Ruth*.<sup>10</sup> Se trata de la *New Town Act* de 1946.<sup>11</sup>

Esta Ley sobre las ciudades nuevas, prevé la creación de un organismo público de carácter industrial y comercial, llamado *Development Corporation*, en cada ciudad nueva.

La *Development Corporation* es una Comisión integrada por 5 a 9 miembros (comprendiendo el Presidente y el vicepresidente, nombrados por el Ministro de Urbanismo y Ordenamiento del Territorio, bajo consulta de las colectividades locales), y

10 Esta Comisión fue creada a principios de 1946 y las conclusiones de su informe final sirvieron de base para la preparación de la Ley del 1o. de agosto de 1946, que estableció las bases de operación de las ciudades nuevas.

11 Merlin, Pierre. *Les Villes Nouvelles*. p. 10.

9 Drago, Roland *Les Institutions de Tokio...* p. 30.

está encargada de adquirir los terrenos, urbanizarlos y dirigir la construcción de la ciudad.<sup>12</sup>

Este organismo se ha revelado como una herramienta muy eficaz en lo que se refiere a la planeación, realización y administración de las ciudades nuevas.<sup>13</sup> Puede obtener créditos que le permitan realizarlas, con una tasa de interés moderada de aproximadamente el 5 por ciento a un plazo de 60 años y un mecanismo de amortización diferida que facilita enormemente el período inicial de las operaciones de construcción.

Esta modalidad de financiamiento ha permitido a la mayoría de las *Development Corporation* obtener beneficios que les permiten equilibrar sus finanzas.<sup>14</sup>

En Francia, el Sr. Pisani introdujo el término de *administración de misión* en oposición al de *administración de gestión*: si se quiere que la administración pueda asumir nuevas tareas que requieren de una eficacia y rapidez crecientes, y, por lo tanto de una mejor coordinación entre los servicios administrativos, hay lugar para crear una administración nueva: una *administración de misión*.<sup>15</sup>

En este sentido, se puede adoptar la definición siguiente: "La administración de misión es una administración temporal intersecretarial integrada a las administraciones ministeriales, que dispone relativamente de poderes de decisión y de una gran flexibilidad en su acción para cumplir con la misión que le ha sido confiada y que constituye su razón de ser".<sup>16</sup>

Para el profesor R. Drago *La adminis-*

*tración de misión*, puede adoptar tres formas principales:

1. Administración particular encargada de una tarea temporal que deberá desaparecer una vez que su rol haya terminado, ejemplo: La Misión para el Ordenamiento de Languedoc-Rousillon.
2. Sistema experimental destinado a ser extendido y, por consiguiente, devenir eventualmente en una administración de gestión, ejemplo: El Distrito de la Región Parisina.
3. Administración Cruce, creada sin límite de duración y destinada a coexistir con la *administración de gestión*. Ejemplo: la Compañía Nacional del Rhone.<sup>17</sup>

La administración de misión tiene varias ventajas: tiene más iniciativa, más animación y más coordinación que las administraciones clásicas o tradicionales; pero también tiene desventajas, por ejemplo, existirían tareas que dependieran de la gestión y otras de la misión, lo que provocaría conflictos entre la administración de misión y las administraciones clásicas, pues la separación exacta de las tareas resulta muy compleja.

Otro inconveniente más grave es que la administración de misión provoca el *desmembramiento del Estado o Administración*, por la razón de que se proliferan este tipo de organismos y se pierden recursos humanos y financieros.

La realización de ciudades nuevas en Francia necesitó una administración de misión, pues la integración de actividades y de los equipamientos de una nuevo centro urbano supone un trabajo enorme en el espacio y en el tiempo. En el espacio, puesto que una ciudad nueva por lo general recubre varias comunas rurales o semi-rurales; en el tiempo, puesto que una ciudad nueva alcanzará su forma definitiva, su vida propia y su equilibrio sociológico, económico

12 Ibid. pp. 34-35.

13 Otras ciudades nuevas como Crawley y Hemel Hempstead han sido administradas por una organización especial: La Comisión de Ciudades Nuevas, pero sólo una vez que fueron terminadas.

14 Merlin, Pierre y Guertin, Pierre *Villes Nouvelles en Grande Bretagne*.

15 Pisani, E. "Administration de Gestion-Administration de Mission" *Revista Francesa de Ciencia Política*, París.

París, Abril-Junio 1966.

16 Autexier, Ch. y Heppenheimer, M. "Essai de Définition de l'Administration de Mission" *Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública* No. 18, París, Ed. Berger-Levrault, 1971 p. 87.

17 Drago, R. "Cours de Science Administrative" París, *Les Cours de Droit*, 1975 p. 70

y financiero en el transcurso de 15 a 20 años.

El *Esquema Director de Ordenamiento y Urbanismo de la Región Parisina*, publicado en 1965; el *Informe General de la Comisión del Equipamiento Urbano para el V Plan* y las *Directivas del Primer Ministro*, con fecha 4 de abril de 1966 y 24 de octubre de 1968, respectivamente, fueron las bases para la realización de las ciudades nuevas francesas.

Por una parte, se decidió crear un grupo de trabajo intersecretarial, presidido por el delegado general del Distrito de la Región Parisina e integrado por los representantes de los ministros interesados, auxiliados por los prefectos de los Departamentos interesados y los Directores de Misión de las ciudades nuevas responsables del ordenamiento y construcción de éstas.

Por otra parte, fue creada en cada ciudad nueva, un organismo llamado *Misión de Estudio y Ordenamiento* cuyo director es nombrado por el primer ministro, su objetivo es realizar los primeros estudios de urbanismo, de ordenamiento y de equipamiento; coordinar las adquisiciones de los terrenos y las primeras obras de urbanización, y elaborar el programa y calendario de obras.

A partir de 1966 fueron creadas nueve Misiones: para las ciudades nuevas de *Evry* y *Cergy-Pontoise* (julio de 1966), *Saint-Quentin-Yvelines* (Diciembre de 1967), *Marne las Vallés* y *Melun-Senart* (mayo y junio de 1969) en la región parisina y en provincia para las ciudades nuevas de *Lille-Est* (abril de 1968), *La Vaudreuil* (octubre de 1968), *L'Isle d'Abreau* (febrero de 1969) y *L'Etang de Berre* (junio de 1969).

El personal de las Misiones (20 a 50 personas) es diversificado y pluri-disciplinario. Es administrado por el Instituto de Ordenamiento y Urbanismo de la Región Parisina y la Agencia de Terrenos y Técnica de la Región Parisina, organismos del gobierno francés para apoyo a las actividades de urbanismo y ordenamiento del territorio.

Las Misiones de Estudio y Ordenamiento

se inspiraron para su funcionamiento de la *Administración de Misión* y han jugado un rol determinante en la realización de las ciudades nuevas francesas, ya que los problemas pudieron ser resueltos desde el inicio de las operaciones de urbanismo, y en particular el problema de la reticencia de las colectividades locales (municipios).

Estas Misiones fueron sustituidas por un organismo público de carácter industrial y comercial a partir de 1969; se trata de un Establecimiento Público de Ordenamiento, creado por decreto del Consejo de Estado.

Esta fórmula fue utilizada porque permite asociar por largo tiempo al Estado y las colectividades locales en las que se va a establecer la ciudad nueva; asociación que, por otro lado, no tendría lugar si utilizara la fórmula de la sociedad de economía mixta (empresa de participación estatal), pues la realización de las ciudades nuevas es responsabilidad del Estado.

El Establecimiento Público de Ordenamiento absorbió el personal y los terrenos adquiridos por la Misión de Estudio y Ordenamiento.

A nivel nacional, fue creado un mecanismo de coordinación denominado *Grupo Central de Ciudades Nuevas*, por decisión del primer ministro y es presidido por una persona nombrada por él.

El Grupo tiene la tarea de asegurar la coordinación, principalmente en materia de financiamiento, entre las ciudades nuevas y los Ministerios interesados.<sup>18</sup>

Enseguida trataremos estos puntos en lo que se refiere a las ciudades nuevas en México.

## II. Las ciudades nuevas en México

### La política de ciudades nuevas

La política de las ciudades nuevas en México, nació por una parte para organizar el

18 Brissy, Yves *Les Villes Nouvelles: Le Role de l'Etat et des Collectivités Locales* París, Ed. Berger-Levrault, 1974.

desarrollo de la Ciudad de México y, por otra parte, para hacer participar a esas operaciones de urbanismo en el ordenamiento del territorio apoyándose en las principales regiones urbanas.

La primera tentativa de una política nacional de urbanismo y de ordenamiento del territorio fue la que propuso la *Comisión Nacional del Desarrollo Urbano del País* (CODURPA), que fue creada el 26 de febrero de 1972,<sup>19</sup> por acuerdo presidencial y adscrita a la Secretaría de Obras Públicas (actualmente Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas).

Su objetivo era crear *nuevos polos de atracción* y modernizar las ciudades existentes para descentralizar la industria y equilibrar las actividades económicas en todo el territorio nacional.<sup>20</sup>

Podemos distinguir dos políticas en este programa: una tiende a la creación de *nuevos polos de atracción*, divididos en submetrópolis, metrópolis regionales, metrópolis medianas y centros y subcentros de apoyo. La otra política tiende a la promoción para la creación de las *aldeas centro para el medio rural*.

Respecto a los *nuevos polos de atracción*, las submetrópolis son definidas como grandes conjuntos urbanos situados a la proximidad de las ciudades más importantes del país, cuya población e inversiones no pueden ser relocalizadas a corto plazo en centros urbanos más alejados.

Las ciudades nuevas de más de 100,000 habitantes, creadas bien para reorganizar las *tareas* urbanas metropolitanas, bien cerca de centros regionales importantes para organizar su crecimiento o bien cerca de los puertos, entran en esta categoría las submetrópolis.

Cinco de estas ciudades nuevas como submetrópolis habían sido previstas en la zona metropolitana de la ciudad de Méxi-

co, de las cuales 2 estaban bajo la jurisdicción del Departamento del Distrito Federal y 3 bajo la jurisdicción del Estado de México, además de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

Se había previsto igualmente: una en el Estado de Hidalgo; 2 en Monterrey, en el Estado de Nuevo León; y 3 en Guadalajara, en el Estado de Jalisco.

En total, 11 ciudades nuevas de aproximadamente 500,000 habitantes habían sido previstas.

Las metrópolis regionales son establecidas en sitios especiales escogidos en función de varios indicadores, como la población, la inversión, la producción industrial, los salarios, los niveles de servicios y, eventualmente, la importancia turística.

La mayor parte de las ciudades actuales que sirven de base a las metrópolis regionales tienen una población de más de 50,000 habitantes y una fuerza de trabajo potencial no agrícola de un 50 por ciento. Estas ciudades son 14, entre las cuales están: Torreón, Chihuahua, Mérida, etcétera.

La siguiente categoría de ciudades son las metrópolis medianas, que son 40, entre las cuales destacan: Toluca, Cd. Obregón y Piedras Negras.

Enseguida vienen los centros y subcentros urbanos. Se proyectaron 85 de ellos, entre los que se encuentran: Fresnillo, Colima, Delicias, etcétera.

Se identificaron 139 *nuevos polos de atracción*, entre los cuales 11 fueron previstos como ciudades nuevas (submetrópolis) para reorganizar las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, y el resto fue planeado como ciudades nuevas industriales para implantarse cerca de algunas ciudades existentes con el fin de atraer la inversión y las industrias para reestructurar el espacio económico y equilibrar el desarrollo económico.

El programa de *Aideas Centro para el Medio Rural* pretende crear conjuntos de poblados rurales alrededor de un poblado núcleo, de manera que se le pueda dotar de los servicios públicos que necesitan

19 *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 1972.

20 México. Secretaría de Obras Públicas. Comisión del Desarrollo Urbano del País. *Ciudades Industriales*, México, 1976. p. 16.

(agua potable, alcantarillado, electricidad, etcétera).

### 1. El marco administrativo y financiero de las ciudades nuevas industriales

La realización del Programa Nacional de Ciudades Industriales está bajo la responsabilidad de un fideicomiso llamado Fideicomiso de Fomento de Conjuntos y Ciudades Industriales creado el 24 de Diciembre de 1970<sup>21</sup> teniendo como institución fiduciaria a la Nacional Financiera, S.A.

En 1972, se ampliaron las tareas del fideicomiso a los centros comerciales. El fideicomiso actual se llama Fideicomiso de Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

El Comité Técnico del Fideicomiso está integrado por representantes de la administración pública involucrados en la operación de las ciudades nuevas industriales. Eventualmente los gobernadores de los estados pueden participar, si así lo decide el Comité. El Director de la Nacional Financiera, S.A. preside el Comité.

Además, en cada ciudad industrial se creó un fideicomiso en el que el fideicomitente es el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados involucrados y la institución fiduciaria es la Nacional Financiera, S.A.

En los comités técnicos de estos fideicomisos constituidos para cada ciudad industrial, intervienen, como representantes del Gobierno Federal, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y el fideicomiso central. Intervienen también los representantes del gobierno de los estados.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas interviene principalmente en la planificación, proyecto y realización de las obras de urbanización. Para esto creó la *Comisión del Desarrollo Urba-*

*no del País* (CODURPA) que funcionó hasta 1976. Sus tareas eran las de realizar la coordinación con las otras dependencias públicas y privadas, los planes, los estudios de rentabilidad, los programas de descentralización geográfica y la elaboración de los esquemas directores, regionales y locales, donde se prevé ya sea la creación de ciudades nuevas, o bien el ordenamiento de poblados rurales pequeños y medianos.

Las funciones de la CODURPA fueron absorbidas por la Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos, que depende de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la SAHOP.

En lo que se refiere al financiamiento de las ciudades nuevas industriales, la CODURPA había estimado el costo de una ciudad nueva de 25,000 habitantes, en 1,650 millones de pesos, de los cuales 250 millones serían destinados a la adquisición de terrenos y a su urbanización y al presupuesto de funcionamiento del fideicomiso de cada ciudad industrial; 500 millones serían destinados a los equipamientos urbanos de infraestructura y 900 millones como apoyo financiero para las industrias que quisieran instalarse en la ciudad industrial.<sup>22</sup>

Además la SOP (ahora SAHOP) interviene financiera y técnicamente en la construcción de la primera etapa de la ciudad industrial, es decir, la que corresponde a la construcción de la infraestructura básica (vialidad primaria, alcantarillado, etc.)

Por otra parte, a los gobiernos de los Estados y municipios en los que se va a implantar una ciudad nueva industrial se les solicita que intervengan económicamente en la realización de las ciudades industriales.<sup>23</sup>

Los fideicomisos pueden solicitar créditos que reembolsarán con la venta de terrenos.

Por último, los propietarios privados de terrenos pueden asociarse al fideicomiso, aportando sus terrenos como capital social

21 México, S.O.P., CODURPA. *Ciudades Industriales* p. 55

22 *Ibid.*, p. 75

23 *Ibid.*, p. 73.

con lo que podrán obtener hasta 20 por ciento de los ingresos obtenidos por la venta de los terrenos. Los ejidatarios también pueden asociarse y explotar sus terrenos agrícolas mientras no sean necesarios a la expansión de las ciudades industriales, pero los trámites de expropiación deben ser sometidos a la Secretaría de Reforma Agraria.

### **Una política de desarrollo regional: las ciudades nuevas de ciudad Lázaro Cárdenas y de Reforma, Chiapas**

En México, la creación de ciudades nuevas, por una parte, en zonas cuyos recursos naturales no han sido explotados durante largo tiempo o poco explotados y, por otra parte, en zonas donde existen condiciones favorables para la instalación de centros industriales importantes, tiende a equilibrar el desarrollo económico de estas zonas.

La ciudad nueva de Lázaro Cárdenas, Michoacán, es la primera que fue creada con este fin, desarrollar la región a través de la implantación de una importante industria siderúrgica y, la segunda, Reforma, Chiapas, para explotar los recursos petroleros.

#### **1. La ciudad Lázaro Cárdenas como una perspectiva de crecimiento regional**

La ciudad nueva de Lázaro Cárdenas, está localizada en la región de la desembocadura del Río Balsas, en la costa del Pacífico, entre el Estado de Michoacán y el de Guerrero.

La transformación de esta región comenzó en 1964, con la construcción de la Presa José Ma. Morelos (La Villita), lo que permitió generar energía eléctrica, irrigar y controlar las inundaciones.<sup>24</sup>

La localización de la ciudad Lázaro Cárdenas fue decidida según los imperativos siguientes:

- a) Recortar el tiempo de desplazamiento de los obreros, de sus viviendas a los centros de trabajo.
- b) Utilizar los terrenos cercanos a la aglomeración, que son demasiado altos, para ser irrigados, preservando así, al menos en un principio, los terrenos irrigables.
- c) Evitar por una parte las migraciones en masa y por la otra los asentamientos humanos entre la aglomeración existente y la aglomeración nueva, las que existirán en tanto no sean reunidas en una misma urbanización, las dos aglomeraciones.
- d) Subvencionar la aglomeración existente para anexar la antigua urbanización a la urbanización nueva.<sup>25</sup>

Los objetivos generales de la ciudad nueva son de contribuir al crecimiento de la región donde está implantada, creando en un sitio favorable a una operación urbana que constituya un marco de recepción de actividades, principalmente industriales y portuarias.

En efecto, el comienzo de las obras de construcción del que será el complejo industrial Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA) en 1972 reafirmó el carácter regional de la ciudad nueva de ciudad Lázaro Cárdenas. A partir de la constitución del Fideicomiso Lázaro Cárdenas, en 1973, este centro urbano, el más importante de la región, fue integrado, por una parte, por la aglomeración existente cuya capacidad de recepción de inmigrantes era necesario prever y, por otra parte, por la aglomeración nueva, cuyos programas de urbanización y construcción de viviendas permitiría recibir nuevos habitantes.<sup>26</sup> Pero sucedió que con las obras de construcción de la siderúrgica, los trabajadores vinieron en masa, mucho antes del comienzo de las obras de urbanización y construcción de las viviendas. Se instalaron en un campamento llamado La Orilla, que se encuentra entre

24 Cárdenas, Cuauhtémoc. "Lázaro Cárdenas, Ciudad Nueva, Experiencia Nueva" en *Asentamientos Humanos No. 1* CERUR México, 1976. p. 37

25 *Ibid.* p. 38.

26 *Ibid.* p. 38



Lázaro Cárdenas y Las Guacamayas, ésta última situada a 8 kms. de aquella. Es por ello que los estudios realizados por el INDECO, consideraron a largo plazo, la unión de las dos aglomeraciones en un solo centro urbano.

Esto nos lleva a considerar el horizonte de crecimiento de la ciudad nueva, pues en un principio había sido concebida para recibir los trabajadores de la construcción y los obreros de la siderúrgica. La dimensión del crecimiento futuro obligó al INDECO a considerar en sus estudios las implicaciones que tendrían en el conjunto de la región las inversiones del complejo siderúrgico, en lo que respecta a viviendas y equipamiento urbano necesarios a los nuevos habitantes, es decir, que el desarrollo urbano de la ciudad nueva debe considerar a la vez su propia expansión en base a los municipios de Lázaro Cárdenas, Michoacán y La Unión, Guerrero, y la de la región entera.<sup>27</sup>

La aglomeración de Las Guacamayas tiene la tendencia a unirse con la ciudad nueva porque está próxima a ella y su infraestructura la absorbe.

Un área de 18.7 hectáreas fue destinada a la instalación de industrias no contaminantes. La rapidez con la cual esta área fue saturada hizo pensar a los planificadores en definir una nueva área de 48.5 hectáreas, cercana a la aglomeración de Las Guacamayas. Esta área está destinada a una zona industrial para empresas pequeñas y medianas.

Los trabajadores de las dos zonas industriales serán alojados en una u otra aglomeración reforzando, por consiguiente, sus lazos de unión.

En el plano de las actividades económicas del desarrollo de la Siderúrgica SICAR-TSA, asegura la sobrevivencia de la ciudad nueva y determinará la orientación del urbanismo.

La decisión de construir el complejo siderúrgico fue tomada por el Presidente de la República el 3 de Agosto de 1971.

Está bien localizada, con la proximidad de un puerto y de las materias primas (los yacimientos de hierro están en un radio de 30 Kms), así como de la energía eléctrica y del agua necesarias.<sup>28</sup>

La capacidad de producción inicial del complejo es de 1.3 millones de toneladas. En una segunda etapa, la capacidad de producción es estimada en 3.65 millones de toneladas,<sup>29</sup> lo que permitirá para el año de 1980 satisfacer la demanda, estimada entre 8.5 y 9.5 millones de toneladas, ya que la producción de Altos Hornos de México, S.A., Fundidora Monterrey, S.A. y otras industrias de la siderurgia fue estimada en 6.5 millones de toneladas.<sup>30</sup>

Las inversiones son del orden de 9,544 millones de pesos, financiados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y créditos bilaterales de organismos financieros promotores de exportaciones pertenecientes a países como Alemania, Austria, Canadá, Francia, Inglaterra, Italia y Japón. El 43 por ciento de estas inversiones ha sido destinado a la adquisición de equipo, el 19.5 por ciento a las obras de construcción, el 17.1 por ciento al montaje y el 20.4 por ciento a los estudios previos.

Estas inversiones permitirán crear por lo menos 12,000 empleos en la primera fase de construcción del complejo siderúrgico, para una población de 60,000 habitantes en la región.<sup>31</sup>

En cuanto a los transportes se hace hincapié en las comunicaciones externas de la ciudad: además de las carreteras de México-Morelia-Lázaro Cárdenas, y México-Acapulco-Lázaro Cárdenas ya construídas y de la prolongación del ferrocarril Uruapan-Láza-

28 González Vargas, Fernando y Castro Urbina, Ricardo. "Importancia de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas," en *Revista de Comercio Exterior*, México, agosto de 1973, p. 772.

29 Fernández Moreno, Héctor "Origen y Desarrollo del Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas", *Revista de Comercio Exterior No. 10*, México, octubre 1975. p. 1127.

30 González Vargas, Fernando y Castro Urbina, Ricardo. op. cit. p. 770.

31 Fernández Moreno, Hector "Origen y Desarrollo..." p. 1137.

ro Cárdenas. El fideicomiso solicitó la prolongación de la carretera de la costa del Pacífico que une a Playa Azul, Michoacán y Tecomán.<sup>32</sup>

## 2. La ciudad nueva de Reforma, Chiapas; el establecimiento del equilibrio en la ocupación del suelo

Esta ciudad nueva se encuentra en el municipio de Reforma situado a 262 kilómetros al norte de Tuxtla Gutiérrez, capital del Estado de Chiapas. La ciudad nueva está localizada en la ribera derecha del Río Grijalva, que es llamado en este lugar Río viejo Mezcalapa.

La localización de Reforma se debe principalmente a la existencia de recursos petrolíferos cerca del Municipio de Reforma. Las primeras explotaciones en esta región fueron realizadas por la compañía norteamericana *El Aguila*. En 1920 las investigaciones tuvieron resultados positivos pero un incendio terminó con algunos pozos. En 1970 Petróleos Mexicanos, reinició las investigaciones y el resultado fue el descubrimiento de 5 pozos petroleros.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) fue nombrado responsable, por un Comité Intergubernamental creado en 1972, para sugerir un Esquema Director Urbano para la urbanización existente y la nueva.

Los objetivos del Esquema Director son de dos niveles: general y específico.

Los objetivos generales tienden por un lado, a establecer un crecimiento armonioso de la ciudad, ejecutando acciones que consoliden el ordenamiento urbano en el espacio físico y por otro lado a evitar el desequilibrio que, tradicionalmente, se produce por la instalación de PEMEX en una ciudad, a través de una política de integración social.

Los objetivos específicos son:

### 1. SOCIALES:

- Buscar una distribución equilibrada del ingreso a través de la capacitación de personas nacidas en el lugar para favorecer su entrada al mercado de trabajo.
- Establecer programas de alfabetización y enseñanza de las técnicas agrícolas, para aumentar la productividad.
- Incorporar a los ejidatarios a la zona urbana para que puedan beneficiarse de los servicios sanitarios y educativos que necesitan.

### 2. FISICO- ESPACIALES:

- Realizar la distribución racional de la ocupación del suelo en cuanto a las actividades urbanas, a partir de la vocación del suelo y de su sistema de vialidad.
- Relocalizar la población instalada ilícitamente en el perímetro de urbanización propuesto.
- Realizar las obras de saneamiento de las áreas que todavía no han sido utilizadas.
- Impulsar el desarrollo urbano de Reforma, teniendo en cuenta la cercanía de la capital del Estado de Tabasco.
- Renovar la urbanización actual.

### 3. ECONOMICOS:

- Aumentar el nivel de ingreso de los habitantes de la aglomeración mediante actividades complementarias a las de explotación y extracción del petróleo.
- Implantar planes financieros donde se señale la rentabilidad de las actividades arriba mencionadas a través de las organizaciones ejidales y cooperativas.
- Promover la industrialización de los recursos forestales del Estado de Chiapas a fin de obtener materiales para la construcción de las viviendas mediante el establecimiento de talleres.

<sup>32</sup> Cárdenas, Cuauhtémoc "Lázaro Cárdenas..." p. 38.

#### 4. POLITICO-ADMINISTRATIVOS:

- Adquirir los terrenos que necesitará la ciudad en un período de 30 años.
- El establecimiento de los reglamentos que permitan realizar el Esquema Director.
- Realizar el catastro de la ciudad para permitir al municipio obtener ingresos fiscales que financien los servicios públicos y los equipamientos urbanos que necesita la población.<sup>33</sup>

#### 3. El marco administrativo y financiero de la ciudad nueva de Lázaro Cárdenas y la de Reforma, Chiapas

El estatuto administrativo de la ciudad nueva de Lázaro Cárdenas es el mismo que el de las ciudades nuevas industriales.

Se creó en 1973 el Fideicomiso Lázaro Cárdenas, con el objetivo principal de realizar el Esquema de Desarrollo Urbano propuesto por el INDECO. Una particularidad del estatuto de la Ciudad Lázaro Cárdenas, es que por primera vez una ciudad nueva está implantada en el territorio de dos municipios (Lázaro Cárdenas y La Unión) pertenecientes a dos Estados diferentes, el primero al Estado de Michoacán y el segundo al estado de Guerrero.

El INDECO, tomando en cuenta este fenómeno de *conurbación* hace hincapié en este problema administrativo, al cual se enfrenta el desarrollo urbano, estableciendo en el Esquema que se conserve la competencia del municipio, del Estado y la Federación estipulada en la Constitución.<sup>34</sup>

El INDECO sometió el Esquema a los gobernadores de los Estados y a los presidentes municipales de los municipios invo-

lucrados, de manera que exista un consenso de los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones.

Después de la Reforma Administrativa de 1976, en la que se establece la creación de la SAHOP, se creó la Comisión de Conurbación del Río Balsas para el desarrollo urbano de Lázaro Cárdenas.

El Fideicomiso recibió como fondo de operación 695 hectáreas, que vendió una vez que fueron urbanizadas, reportando la cantidad de 95.1 millones de pesos.<sup>35</sup> Estos recursos financieros le han permitido, en una primera etapa, construir 224 viviendas individuales, a las que hay que añadir las 591 viviendas individuales, los 20 conjuntos habitacionales y los 172 dormitorios financiados por la SICARTSA.

El puerto Lázaro Cárdenas fue abierto a la navegación en 1974 y es el más equipado del país y el más próximo a la ciudad de México en el Pacífico.<sup>36</sup>

La infraestructura de transportes está financiada por la SAHOP y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A pesar del avance de las obras, queda mucho por hacer, sobre todo en lo que se refiere a las viviendas, pues es necesario que los inmigrantes que llegan de todas partes del país para trabajar en la construcción de SICARTSA, sean debidamente alojados.

En realidad, la proliferación de campamentos como el de La Orilla, que no poseen los equipamientos urbanos necesarios ha puesto en duda los principios de la ciudad nueva.

En lo que respecta a la ciudad nueva de Reforma, Chiapas, fue creado un Comité intergubernamental para conducir los estudios de investigación e iniciar la planificación del desarrollo urbano.

Este grupo de trabajo era presidido por el titular de la SAHOP y reunía a los representantes de las secretarías de Estado interesadas, al gobernador del Estado de Chia-

33 INDECO. "La Experiencia en Reforma, Chiapas". Inédito. Conferencia en el Seminario Franco-Mexicano Sobre Administración de Ciudades Nuevas. México, septiembre 1976.

34 Martínez Chavarría, Joaquín "Planeación del Desarrollo Urbano: El Caso de Lázaro Cárdenas" en: *Reunión Nacional de Asentamientos Humanos*. Comisión de Estudios del Territorio Nacional, México 1976 p. 44

35 Cárdenas, Cuauhtémoc "Lázaro Cárdenas..." p. 44.

36 Anexo. "Segunda Etapa SICARTSA" Revista *Económica* México 21 de septiembre de 1977.

pas y a los Directores de los organismos descentralizados interesados, en especial el de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad.

Este Comité confió el financiamiento de las obras de urbanización y construcción de la ciudad nueva a varias dependencias centralizadas, a organismos descentralizados y al gobierno del estado de Chiapas.

El INDECO fue el responsable de la elaboración del Esquema de Desarrollo Urbano de la ciudad nueva por el que deberían regirse las obras de urbanización y de construcción.

### **Una política de descongestión de las grandes ciudades: la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli**

La explosión demográfica, la inmigración rural y la concentración de las actividades económicas han sido el origen de la gran concentración urbana en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Este crecimiento urbano ha desbordado los límites del Distrito Federal y afectado varios municipios del Estado de México que limitan con aquél.

El Estado de México, estando directamente afectado, tomó la iniciativa, antes de que existiera una política urbana nacional, de resolver este problema implementando un plan que debía permitir la creación de varias ciudades nuevas alrededor de la ciudad de México, de las cuales la primera en realizarse fue la de Cuautitlán-Izcalli.

Cuautitlán-Izcalli está localizada al norte del Distrito Federal a la altura del kilómetro 36 de la autopista México-Querétaro. Esta ciudad nueva fue planificada por el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, el cual había retomado los primeros estudios de la empresa Plantécnica, S.A. para continuarlos y completarlos. El Auris es un organismo descentralizado del Estado de México, encargado de realizar estudios referentes al urbanismo y a la tenencia de la tierra en el Valle de México.

El principal objetivo al crear la ciudad

nueva de Cuautitlán-Izcalli era el de regular el crecimiento demográfico y disminuir el congestionamiento actual y futuro de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Para promover y coordinar el desarrollo de los estudios y de las obras de urbanización y construcción de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, fue creado el Organismo Descentralizado del Estado de México Cuautitlán-Izcalli. (ODEM Cuautitlán-Izcalli).

### **1. Las Empresas Públicas en los Estados y Municipios**

El Gobierno Federal ha decidido que las administraciones de los Estados sean instrumentos de desarrollo económico y social, para llevar a cabo esta política ha desconcentrado algunos poderes de decisión, sobre todo en materia de inversiones.

Las direcciones de las secretarías de Estado, delegadas en cada estado estudian los programas de inversiones y tienen la facultad de ajustar estos programas según las necesidades.

Cada estado además, tiene el derecho de crear organismos descentralizados para cumplir de manera tan flexible como sea posible, las nuevas tareas que le impone el desarrollo económico y social.

Estos organismos son creados por el ejecutivo local, es decir, por el gobernador del estado, luego de la aprobación de la legislatura del estado en cuestión. Son organismos descentralizados de carácter local cuya acción está limitada al territorio de los Estados.

Entre los Estados que han creado este tipo de organismos se pueden citar los estados de México y Chihuahua.

El gobierno del Estado de México es pionero en la creación de empresas a nivel local. La creación de organismos de este tipo ha correspondido a la intervención del Estado de México, en la promoción del desarrollo económico y social, pero también y

en especial en la planificación del desarrollo urbano.

La Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de México de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad o Participación,<sup>37</sup> define los organismos descentralizados como personas morales creadas por Leyes de la Legislatura del Estado de México o decretos del poder ejecutivo del mismo Estado. Esta Ley prevé que, cualquiera que sea la forma o estructura de estos organismos, deben de llenar los siguientes requisitos:

- Su patrimonio debe ser parcial o totalmente constituido por bienes, fondos, recursos presupuestarios, subvenciones o cualquier fondo que les otorgue el gobierno del Estado de México u otros organismos descentralizados.
- Su finalidad debe ser: la prestación de servicios públicos o sociales, la investigación científica; la difusión cultural; la enseñanza media y superior; la explotación de bienes o recursos que sean propiedad del Estado de México y finalmente, la canalización de recursos destinados a la asistencia pública o la seguridad social.

Esta misma Ley define las empresas que son propiedad del Estado de México como aquellas que reúnan las condiciones siguientes:

- Que el gobierno del Estado de México posea una parte mayoritaria de su capital social, directamente o a través de otras empresas en las que el Estado de México tenga una participación mayoritaria.
- Que su capital social sea constituído por una serie de acciones especiales que no pueden ser suscritas más que por el Gobierno del Estado de México.
- Que la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, de la Junta Directiva

o de otro órgano equivalente, pertenezca exclusivamente al gobierno del Estado de México. Además éste debe poseer la facultad de vetar las decisiones de la Asamblea General de Accionaristas, de la Junta Directiva o de otro órgano equivalente.

El Estado de México ha creado varios organismos descentralizados entre los que se pueden nombrar: el *Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)*; el *Organismo Descentralizado para la Protección e Industrialización de Bosques (PROTIN-BOS)*,<sup>38</sup> el *Organismo Descentralizado del Estado de México Cuautitlán-Izcalli (ODEM Cuautitlán-Izcalli)*<sup>39</sup> y el *Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO)*.<sup>40</sup>

Respecto al Estado de Chihuahua, éste ha creado un organismo descentralizado llamado *Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua*.

Los artículos 1o. y 4o. del Decreto de Creación, determinan las facultades y atribuciones de este organismo.<sup>41</sup>

En el artículo 1o. dice que "se declara de utilidad pública, la planificación, regularización, urbanización y población de las áreas urbanas y sub-urbanas del estado"; y el artículo 4o. dice que "para realizar los fines previstos en el artículo primero, mediante la coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, este organismo tiene como atribuciones las siguientes":

- Promover la regularización de la tenencia de la tierra.
- Planificar los asentamientos y la distribución de la población.
- Adquirir y vender bienes.

37 *Gaceta Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México* del 30 de diciembre de 1970. Decreto No. 71.

38 *Gaceta Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México* del 3 de enero de 1970.

39 *Gaceta Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México* del 23 de octubre de 1971.

40 *Gaceta Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México* del 6 de Mayo de 1972.

41 Chávez Tello, Javier "Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua" en: *Reunión Nacional de Asentamientos Humanos*. México, 1976. pp. 172, 173.

- Negociar créditos para el desarrollo urbano con la aprobación previa del Gobernador del Estado.
- Regular la población.

## 2. Las atribuciones del ODEM Cuautitlán-Izcalli en la realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli

Ahora se verá cuales son las atribuciones del ODEM Cuautitlán-Izcalli, un organismo descentralizado de un Estado, en la realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

La principal función del ODEM Cuautitlán-Izcalli es la de "coordinar y promover el desarrollo de la ciudad nueva sin constituir un aparato burocrático, con la plena conciencia de ser un organismo efímero que puede, gracias a ello, dar empleo y reforzar las organizaciones permanentes".<sup>42</sup>

Esta concepción es la base de las atribuciones del ODEM Cuautitlán-Izcalli. El Decreto de Creación del ODEM dispone que éste tiene las funciones y atribuciones siguientes: la adquisición de terrenos con el fin de urbanizarlos para construir viviendas y plantas industriales en la región de Cuautitlán.<sup>43</sup> Esto le da competencia propia que le permite expropiar, realizar las obras de vialidad y saneamiento y vender los terrenos para la construcción de edificios destinados a servicios públicos y privados o para fines industriales, comerciales o sociales, así como construir viviendas individuales y colectivas de bajo costo, para su venta o para rentarlas a personas de bajos recursos; además debe implementar los servicios públicos que necesita la ciudad nueva y concebir un plan para el desarrollo de su infraestructura.

Entre otras funciones, figuran las tareas de animación y coordinación; el ODEM debe asegurar la promoción y el control de

la instalación de nuevas empresas en el perímetro de la ciudad nueva; la promoción, en vinculación con las industrias de la región, para construir viviendas para sus obreros y empleados; la promoción y el control de la instalación de centros comerciales, centros educativos, de divertimiento y otros; la coordinación de sus actividades con las autoridades federales, estatales y municipales y por último, la constitución de asociaciones y sociedades civiles o comerciales.

El ODEM Cuautitlán-Izcalli recibió para su financiamiento terrenos que tenían un valor de 113.5 millones de pesos aportados por el gobierno del Estado de México.

## CONCLUSIONES:

Es conveniente centrar nuestra atención en dos cuestiones fundamentales que resultan de este estudio.

En primer lugar, la política de ciudades nuevas, tanto en México como en el extranjero, no han resuelto el problema principal que constituye el equilibrio vivienda-empleo. Por ejemplo, en México la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli creada para descongestionar la zona metropolitana de la ciudad de México, no ha cumplido con este objetivo, pues sus habitantes siguen trabajando en la ciudad de México. En París las ciudades nuevas que se crearon alrededor de la región parisina no han alcanzado tampoco su objetivo de dar empleo a sus habitantes.

Es necesario añadir a esta política de ciudades nuevas una política de estímulo fiscales de promoción industrial además de un apoyo político más vigoroso.

En segundo lugar, para realmente regionalizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano recientemente elaborado es necesario la coordinación más eficiente de las autoridades federales con las estatales y municipales, mediante la creación de empresas públicas a nivel local o mediante programas coordinados de obras públicas e infraestructura.

42 Estado de México, ODEM Cuautitlán-Izcalli *Memoria 1971-1975 Cuautitlán-Izcalli* México, 1975 p. 58.

43 *Gaceta Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México* del 23 de octubre de 1971. Decreto No. 119. Art. 4o.