

LA CIUDAD NUEVA DE CUAUTITLAN-IZCALLI: UNA TENTATIVA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO DEL ESTADO DE MEXICO*

Gustavo Quiroga Leos
Ma. del Rocío Oranday Dávila

Introducción

El presente artículo pretende aportar una experiencia de ordenamiento del territorio y urbanismo a los estudios sobre la vertiente regional de planeación que se realizan en la actualidad.

Esta experiencia puede ser útil para la ejecución del plan nacional de desarrollo a nivel regional y local en tres puntos: primero, en cuanto a la selección de zonas alternativas en el occidente del país y en el Golfo de México, para descongestionar la Ciudad de México; segundo, en cuanto a la necesidad de crear organismos como el ODEM Cuautitlán-Izcalli (Organismo Descentralizado del Estado de México Cuautitlán-Izcalli) en los estados y municipios, para coordinar y concertar las instituciones públicas y privadas en el proceso de desarrollo urbano y, tercero, para fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades responsables del desarrollo urbano.

Por otra parte, la evolución de las funciones del ODEM Cuautitlán-Izcalli, en la planeación y realización de las obras de urbanización y ordenamiento del territorio de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli en el Estado de México, puede inspirar las funciones de los organismos que se encargen de instrumentar los linea-

mientos y acciones que agrupa la vertiente regional de planeación.

1. La concepción y realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli

La explosión demográfica, la inmigración rural-urbana y la concentración de la actividad económica, son el origen de la aceleración del crecimiento urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Este crecimiento ha desbordado los límites político-administrativos del Distrito Federal, invadiendo varios municipios del Estado de México, que son limítrofes con aquél.

El Estado de México trató de resolver este problema implementando una política de ordenamiento del territorio y urbanismo que proponía la creación de varias ciudades nuevas, en la zona metropolitana de la Ciudad de México, de las cuales la primera en realizarse fue la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli fue planeada por el gobierno del Estado de México, a través del instituto de acción urbana e integración social (AURIS), el cual había retomado el expediente de los primeros estudios de la asociación civil Plantécnica, S.C., para continuarlos y complementarlos. 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 artículo es resultado de una investigación sobre el terreno en la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli y en el ODEM Cuautitlán-Izcalli.

El principal objetivo perseguido al crear la ciudad nueva, era el de regular el crecimiento demográfico y disminuir el congestionamiento actual y futuro de la zona metropolitana de la Ciudad de México, evitando el desplazamiento de la población, al ofrecer empleos diversificados en la misma ciudad nueva.

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

Este organismo, además de las tareas mencionadas, administró los primeros servicios públicos de la ciudad nueva, hasta que se creó el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli está localizada al norte del Distrito Federal, a la altura del kilómetro 36.5 de la autopista México-Querétaro.

La realización de las ciudades nuevas supone un esfuerzo financiero y administrativo global y concertado. Ningún programa de viviendas puede iniciarse en terreno virgen, si no se reúnen al mismo tiempo las múltiples subvenciones y préstamos necesarios para la infraestructura y los equipamientos públicos.

En la realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, este esfuerzo fue emprendido principalmente por el gobierno del Estado de México y sólo algunas obras, como veremos más adelante, fueron realizadas en coordinación con el gobierno federal.

El ODEM Cuautitlán-Izcalli, siendo responsable del ordenamiento territorial y de la construcción de la ciudad nueva, realizó en forma favorable la coordinación de las acciones y los recursos, para hacer llegar al mismo tiempo los equipamientos y las

viviendas, al menos durante la primera etapa de las obras.

Por otro lado, la realización de las ciudades nuevas supone según su definición, construcciones tanto para uso habitacional como para uso industrial. Las ciudades nuevas están obligadas a dar solución al problema que plantea la creación de empleos y la construcción de viviendas, en el momento de iniciar las operaciones de ordenamiento del territorio y urbanismo.

La ciudad nueva introduce "la noción de riesgo en la acción administrativa y este riesgo supone una inversión de fondos al principio"¹ de las operaciones. Es necesario poner en práctica recursos financieros para adquirir los terrenos y urbanizarlos, con el fin de que se puedan establecer industrias y construir viviendas y, de esta forma, ofrecer a los habitantes un mínimo de equipamientos públicos que hagan atractiva la ciudad nueva.

Estos recursos serán reembolsados al cien por ciento en caso de éxito, pero implican el riesgo del fracaso.²

1.1. La decisión de crear una ciudad nueva

a. Las opciones de realización

Las ciudades han evolucionado rápidamente y la mayoría de los países cuentan con una o varias ciudades cuyo crecimiento se ha acentuado considerablemente, planteando problemas específicos.

La Ciudad de México agrupa cerca de 14 millones de habitantes y se estima que para el año 2000 agrupará cerca de 40 millones.

Para los habitantes de la Ciudad de México, la vida resulta muy difícil; la

1 Roullier, J.E. Organisation administrative et financière des villes nouvelles. París, revista *Urbanisme* No. 114, 1969, pág. 50.

2 Ib.

ciudad es muy ruidosa, los embotellamientos son frecuentes, el centro de la ciudad con sus calles estrechas hace difícil la circulación, el transporte colectivo es insuficiente y en las "horas pico" provocan grandes filas de espera en las paradas de los autobuses y el "metro". Así, muchos habitantes tardan de una a tres horas para trasladarse a su trabajo.

Desde el punto de vista social, las personas se aíslan cada vez más, por la fatiga tanto del trabajo como de los desplazamientos, no teniendo más que un poco de tiempo al final del día para actividades sociales.

Finalmente, la ciudad se vuelve menos placentera para vivir, pues los terrenos que podrían ser convertidos en espacios verdes o utilizados para viviendas individuales, son ocupados por grandes conjuntos habitacionales y edificios administrativos en forma desordenada.

Por otra parte, la demanda de servicios públicos se ha acrecentado considerablemente, como en Ciudad Netzahualcóyotl.

Para estos problemas, existentes no sólo en México sino también en otros países, se han propuesto varias soluciones, entre las cuales la que aporta la organización de las naciones unidas (ONU) es particularmente interesante. Los expertos de la ONU han estimado "que no había casi razones para creer que la creación de ciudades nuevas, próximas a zonas metropolitanas o más lejos de éstas, pueda impedir a las metrópolis extenderse. Sin embargo, la existencia de estas ciudades puede ayudar a descongestionar las zonas metropolitanas y a disminuir la importancia de la tasa de crecimiento de las metrópolis gigantes, en relación a las de otras regiones".³

Esta solución es la que da origen a la creación de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, para resolver en parte los problemas de crecimiento urbano de la zona metropolitana de la Ciudad de México, alojando una gran parte de los inmigrantes que arriban a ésta.

El AURIS realizó varios estudios antes de que se ejecutara el proyecto de Cuautitlán-Izcalli.

Se pueden distinguir cinco opciones de realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

La primera opción pretende: a) la adquisición de grandes superficies de terrenos en el área a desarrollar, ya sea por la compra de propiedades privadas, o bien por la expropiación de terrenos ejidales; b) la aplicación del impuesto predial, en función del valor actualizado del terreno, usando este valor con el fin de desalentar la conservación de la propiedad con fines especulativos y por otra parte, aumentar los ingresos públicos que permitan realizar una mayor cantidad de obras; c) la aplicación de un plano regulador; d) la implantación de normas de urbanismo y venta de terrenos que garanticen por una parte, condiciones aceptables de alojamiento y, por otra parte, un precio accesible al comprador de ingresos modestos; e) la prioridad a la población de bajos ingresos para la dotación de servicios públicos.

Las ventajas de esta opción son: que se pueden utilizar los mecanismos jurídicos establecidos, siendo sólo necesario un cambio de modalidad en la estimación del valor de la propiedad para la aplicación del impuesto predial (el valor a considerar deberá ser el del terreno y no el del total de la propiedad). Con esta hipótesis, las adquisiciones de terrenos podrán ser llevadas a cabo con un mínimo de inversiones.

Por el contrario, esta opción no asegura

3 O.N.U. La planification des villes nouvelles, en: Planification des zones métropolitaines et des villes nouvelles. New York, 1969, Pág. 4

una realización progresiva que permita una urbanización más económica y una operación eficaz de los servicios; nos permite canalizar hacia el sector público más que una parte (gracias al impuesto predial actualizado) del aumento del valor del terreno que resulte del crecimiento de la población, siendo percibido este beneficio, principalmente por particulares; por último limita la posibilidad del gobierno del Estado de México para actuar directamente y asegurar una oferta importante de terrenos a bajo precio, que por lo demás es el objetivo principal en la realización de la ciudad nueva.

La segunda opción intenta: a) declarar de interés público la creación de la ciudad nueva y declarar la expropiación de la totalidad del área incluyendo la que será destinada al desarrollo de la industria; b) que un organismo público promueva el desarrollo y la venta progresiva de esta área a precios competitivos y con mejores servicios.

Esta opción tiene tres ventajas: 1) es posible adquirir los terrenos a precios bajos y proponerlos a la venta tanto para las viviendas como para las actividades industriales; 2) se puede realizar el proyecto por etapas, lo que permite una mayor racionalidad económica; 3) se puede canalizar hacia el sector público el incremento del valor del terreno.

Pero esta opción tiene inconvenientes. El primero, es que el proyecto afecta importantes intereses y de allí que pueda enfrentarse a una gran oposición. El segundo inconveniente, es que esta opción demanda más gastos administrativos y el organismo público encargado del proyecto posee grandes extensiones de terrenos.

La tercera opción recubre la precedente, pero propone que el organismo público posea los terrenos y los rente a los contratistas.

La principal ventaja de esta opción es que el organismo público conservaría el incremento del valor de los terrenos. Sin embargo, hay que considerar la importancia de los gastos administrativos.

La cuarta opción proyecta: a) construir una sociedad privada que tenga en posesión los terrenos y los recursos necesarios para urbanizarlos; b) asociar a los propietarios de los terrenos comprendidos en el área destinada a la urbanización, mediante acciones equivalentes al valor actual de los terrenos; c) proceder a expropiaciones e implementar cuotas de cooperación para la realización de obras de los terrenos excluidos en el plan, en beneficio de los propietarios.

Esta opción tiene la ventaja de demandar un capital inicial mínimo, ya que no es necesario adquirir los terrenos y permite por otra parte, la participación de la población en la realización del proyecto.

La desventaja de esta opción, es que no se canaliza hacia el sector público la totalidad del incremento del valor de los terrenos, que permita a su vez financiar obras de interés social.

La última opción consiste en asociar a los contratistas en el desarrollo del proyecto y adquirir la mayor cantidad posible de terrenos.

La principal ventaja de esta opción es que permite obtener recursos importantes para el desarrollo de la ciudad nueva y la desventaja es que se corre el riesgo de que el grupo contratista no acepte participar, por los beneficios tan reducidos que supone la realización de un proyecto de interés público.⁴

4 México. Estado de México. Instituto de acción urbana e integración social (AURIS). Alternativas para el mecanismo legal administrativo que haga posible la realización de la nueva ciudad. Estudios AURIS. s/f. Inédito. Centro de documentación del AURIS. Naucalpan, Estado de México, Pág. 1-9.

Las opciones no se retuvieron en forma absoluta, más bien se decidió por retener algunos puntos importantes de las opciones que se mencionaron. De la primera se conservó la adquisición de terrenos por compra y expropiación de los ejidos, la ejecución de un "plano regulador", que el impuesto predial sea determinado sobre el valor actual del terreno para evitar especulaciones y dar prioridad a las viviendas de interés social que puedan ser más accesibles a la población de ingresos modestos.

De la segunda opción se retuvo, el declarar de utilidad pública la creación de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli y la venta de terrenos a precios reducidos.

b) La localización y los objetivos de la ciudad nueva

Una vez decidida la creación de la ciudad nueva, los estudios del AURIS se orientaron a buscar la localización más apropiada.

Para esto, se tomaron tres factores importantes:

1. El carácter regional de las ciudades nuevas creadas para descongestionar las grandes metrópolis. Esto significa que no son autónomas, sino que se integran a una zona metropolitana de manera que se polarice y domine un desarrollo urbano que de otra manera podría paralizar el centro de la misma.
2. La necesidad de medios de transporte suficientes entre la ciudad nueva y el conjunto de la región, de tal manera que los habitantes tengan la opción de escoger el empleo que les convenga. Esta libertad de elección supone que las ciudades nuevas sean situadas a 20 ó 40 kilómetros de la metrópoli vecina.
3. La posibilidad de contar con el

elemento vital de todo asentamiento humano, el agua y, el análisis del potencial demográfico de la ZMCM, (zona metropolitana de la ciudad de México) particularmente en los lugares menos desarrollados.

De esta manera el AURIS determinó la localización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli a 36.5 km. al norte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, sobre la autopista México-Querétaro. Está a 2,252 m. de altura. El clima es templado-frío, soleado y con una temperatura máxima en primavera de 31°C y mínima en invierno de 1.5°C.⁵

El perímetro de la ciudad nueva comprende una superficie de 10,000 hectáreas,⁶ que resultaron de la amputación de los territorios de tres municipios del Estado de México: el de Cuautitlán, el de Tepotzotlán y el de Tultitlán.

Su localización ofrece la ventaja de que ya existía en el área una infraestructura en carreteras, ferrocarriles, colectores, líneas de alta tensión, etc., y se encontraban instaladas 46 empresas, cierta cantidad de empresas pequeñas y medianas y comercios. Estos equipamientos públicos e industrias pueden asegurar la autonomía de la ciudad nueva respecto de la Ciudad de México.

Es así que la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli se inició el 31 de julio de 1971.⁷

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli persigue objetivos específicos que corresponden a los objetivos sociales y económicos que se persiguen en la creación de las

5 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. "Nace una ciudad". México, 1974, Pág. 37.

6 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. Memoria 1971-1975. Cuautitlán-Izcalli. México, 1976, Pág. 41.

7 "Nace una ciudad", Pág. 28.

ciudades nuevas. Se tiende en estas ciudades a estimular la economía, a reducir los costos del transporte, agrupando los centros de trabajo, las viviendas y los equipamientos públicos en un mismo sitio.

Por otro lado, se tiende a integrar socialmente a la población de la ciudad nueva. En este sentido, las ciudades nuevas tienen más ventajas que otro tipo de ciudades (industriales, dormitorio), para la integración de los nuevos habitantes, pues, siendo más pequeñas, permiten distinguir el barrio, la escuela, el centro de trabajo, los comercios, los centros de diversión, de actividades sociales y cívicas y tener un marco de vida más humano, en el que el individuo reencuentre los medios de restablecer el equilibrio social roto por las grandes metrópolis.⁸

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, aún cuando no es tan pequeña, pues fue concebida para alojar 1.6 millones de habitantes (por lo general las ciudades nuevas se crean para alojar entre 200,000 y 300,000 habitantes), permite distinguir los diferentes elementos urbanos mencionados anteriormente, por la originalidad del centro urbano, como lo veremos más adelante.

La ciudad nueva persigue entonces, los objetivos siguientes:

- Ser una ciudad integral, es decir, poseer una infraestructura y equipamientos públicos necesarios para el desarrollo socioeconómico de los habitantes.
- Alojar una población importante, cuyo desplazamiento es provocado principalmente por la explosión

demográfica de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

- Constituir un elemento de desarrollo económico que impulse la creación de empleos.
- Evitar los factores negativos que arrastra el crecimiento desordenado de las ciudades, apoyándose en soluciones urbanas bien definidas.⁹

1.2. La concepción urbana y de ordenamiento territorial de la ciudad nueva

a. El principal objetivo de urbanización

Para la urbanización de la ciudad nueva, el ODEM Cuautitlán-Izcalli, en coordinación con las autoridades estatales y federales, elaboró un "plano regulador" que permite la coherencia en el desarrollo urbano de la ciudad nueva.¹⁰

El "plano regulador" fue concebido en el marco de un esquema de urbanismo para el Valle de México y se institucionalizó mediante un decreto del Estado de México.

La ejecución del "plano regulador" es responsabilidad del gobierno del Estado de México, del municipio de Cuautitlán-Izcalli, de la dirección de obras públicas del Estado de México y del mismo ODEM Cuautitlán-Izcalli.

En el "plano regulador" se insertan los proyectos de:

- Objetivo de la urbanización.
- La reglamentación y ocupación del suelo.

8 Cruz Guerrero, Miguel Angel. Administración de las ciudades nuevas. Conferencia en el seminario franco-mexicano sobre administración de ciudades nuevas. México, 1976.

9 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. Subdirección de integración y desarrollo social y económico. Una nueva ciudad. Documento de trabajo. Inédito, Pág. 11.

10 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. revista *Cuautitlán-Izcalli*, año 1 No. 12, diciembre de 1972, Pág. 15.

- El zonaje.
- El sistema de vialidad y transporte.
- La estructura de los centros de servicio.
- El centro urbano.
- El saneamiento, alcantarillado y drenaje.¹¹

Este plano trata de cumplir con un doble objetivo: por una parte, tiende a reestructurar la zona urbana existente y, por otra parte, a orientar el desarrollo urbano al interior del perímetro de urbanización nueva, en el marco del proyecto de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

b. La distribución de las zonas y del hábitat

El zonaje y el hábitat reposan en algunos principios claves:

- Cuautitlán-Izcalli es una ciudad cuyo desarrollo va a realizarse por etapas bien definidas. El zonaje asegura la separación absoluta de las zonas residenciales, de las zonas industriales y de la zona central de actividades profesionales.

La ciudad se desarrolla en bandas paralelas (metámeras), a la autopista México-Querétaro, que le permite ser una comunidad autosuficiente desde las primeras etapas, porque cada una de estas bandas es una verdadera ciudad, con viviendas, industrias y servicios que en el proceso de crecimiento se unirán para constituir una ciudad más grande y más compleja debidamente integrada.¹²

- Las zonas industriales se localizan al este de la autopista México-

Querétaro, para aprovechar la variedad del paisaje que permite dar características propias a cada "unidad de barrio", con el fin de ofrecer áreas de vivienda amplias y variadas. La vivienda individual predomina sobre la vivienda colectiva.

- La búsqueda de un equilibrio entre el empleo ofrecido localmente y la población económicamente activa que reside en la ciudad nueva, aparece como una condición imperativa. Ciertamente, se sabe que este equilibrio implicará migraciones alternantes entre la ciudad nueva y el resto de la región. Los empleos serán más bien industriales al principio de las obras, además de los empleos creados para las obras de urbanización y construcción.

- El sistema de vialidad reposa en la coexistencia de una red de vías rápidas, que permiten el acceso directo al centro urbano: dos ejes dan acceso a grandes estacionamientos, ya que el eje central es exclusivamente peatonal; otra red de vías urbanas, asegura la comunicación de las zonas residenciales con el centro urbano.¹³

El desplazamiento de las personas es una condición sin la cual los habitantes no pueden tener acceso a las posibilidades de empleo, equipamientos, vida urbana del centro, etc., que se desea crear para ellos. La realización de los medios de transporte y de la infraestructura correspondiente al interior de la ciudad aparece como una solución indispensable.

Es imposible que en la ciudad nueva no se use el automóvil, pero una

11 "Memoria 1971-1975...". Págs. 117-118.

12 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli, Revista *Cuautitlán-Izcalli*, Año 1, No. 12, diciembre de 1972, Pág. 16.

13 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli, Revista *Cuautitlán-Izcalli*, Año 1, No. 4, abril de 1972, Pág. 11.

red de transportes en común eficiente es indispensable, sobre todo para aquellos desplazamientos en los que no parece ni posible ni deseable el uso del automóvil, como en las comunicaciones que unen las zonas de habitación con las zonas de actividades comerciales y de servicios.¹⁴

La construcción del metro sería de gran utilidad, tanto para las necesidades de la ciudad nueva, como para las de la región en su conjunto.

- El deseo de dar a la ciudad nueva una vocación de diversiones al aire libre, está justificado por el sitio excepcional; la ciudad nueva tendrá un parque natural de 50 hectáreas¹⁵ y un centro de diversiones llamado "El Espejo de los Lirios".

c. La originalidad del centro urbano

El centro urbano constituye otro elemento importante de este zonaje. Su característica es ser una larga banda que atraviesa verticalmente la ciudad, agrupando una gran cantidad de funciones, de equipamientos y de servicios.

En el proceso de desarrollo por etapas, el centro tradicional de las ciudades de aspecto radial es sustituido por un centro de aspecto vertical, que actúa como "columna vertebral" y que atraviesa la ciudad de norte a sur. Concebido de esta forma, el centro urbano es de fácil acceso en el curso de todas las etapas de desarrollo de la ciudad nueva y se incrementa proporcionalmente a la demanda de servicios

provocada por el crecimiento de las zonas habitacionales e industriales, evitando con ello un costoso proceso de expansión.

El centro urbano deberá ser, además, un centro en el que existan condiciones satisfactorias de equipamientos, que permitan la comunicación entre los habitantes (centros culturales, de diversión, etc).¹⁶

1.3. La concepción y realización de las primeras obras de ordenamiento del territorio y urbanismo en la ciudad nueva

a. Las modalidades de la adquisición de terrenos

El éxito de las ciudades nuevas reposa en la posesión y control de los terrenos, por parte del organismo público o privado encargado de realizarlas.

Las obras de infraestructura y urbanización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, sólo pueden realizarse si el ODEM Cuautitlán-Izcalli posee una gran cantidad de terrenos, los cuales utilizará después de haberlos urbanizado, para recuperar la plusvalía de los mismos y canalizarla hacia el financiamiento de equipamientos públicos o de obras de beneficio social. Este es el principio fundamental de la realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

Para la ejecución del proyecto de ciudad nueva, el Estado de México cedió al ODEM Cuautitlán-Izcalli los terrenos que fueron adquiridos mediante expropiación, para el inicio de las operaciones de urbanización y ordenamiento del territorio de la ciudad nueva.

En la adquisición de terrenos se recurrió al procedimiento tradicional de declaración de utilidad pública, que confiere el derecho

14 González Escamilla, Roque. Cuautitlán-Izcalli: Una nueva ciudad planeada para la participación. México, 1974. Inédito. Centro de documentación del AURIS. Naucalpan, Estado de México, pág. 6.

15 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *Revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1 No. 12, diciembre de 1972, pág. 21.

16 Ib. pág. 19.

de expropiación al gobierno federal o a los gobiernos de los estados.

Los terrenos susceptibles de ser expropiados en el perímetro de la ciudad nueva estaban en propiedad de ejidatarios en un 60%, de particulares en un 36% y del sector público en un 4%.

Siendo que el Estado de México no tiene facultades para legislar sobre terrenos ejidales, fue el gobierno federal quien realizó las expropiaciones. Sin embargo, el gobierno federal sólo intervino en los trámites, según la ley de expropiación,¹⁷ sin abrir partidas presupuestarias para adquirir estos terrenos.

El procedimiento que se sigue en la expropiación de terrenos ejidales se señala a continuación: el ODEM Cuautitlán-Izcalli, después de haber realizado sus estudios, determina la zona por expropiar y solicita al AURIS, único organismo autorizado por el Estado de México para adquirir terrenos, que lleve a cabo los trámites de expropiación ante la secretaría de reforma agraria (SRA).

Siguiendo este procedimiento se expropiaron 5 ejidos habiéndose publicado en el diario oficial "la declaración de utilidad pública" el 28 de noviembre de 1970.¹⁸

El gobierno del Estado de México cedió los terrenos al ODEM Cuautitlán-Izcalli, responsable de la urbanización y ordenamiento del territorio de la ciudad nueva, mediante decreto del 19 de julio de 1972.

En los términos de este decreto "el ejecutivo del Estado de México tiene el derecho de ceder al ODEM Cuautitlán-Izcalli los terrenos expropiados de los eji-

dos de: Santa María Ticomán, Santiago Tepalcapa, San Juan Atlamica, San Sebastián Xhala y Cuautitlán, que fueron expropiados en su favor por el ejecutivo federal, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 28 de noviembre de 1970, para que dicho organismo cumpla con los fines asignados por la ley, que lo constituyó y los que están señalados en el decreto de expropiación.¹⁹

Una vez fijada la indemnización por la antigua secretaría de patrimonio nacional, el ODEM Cuautitlán-Izcalli depositó el monto a pagar en el fondo nacional de fomento ejidal (FONAFE).²⁰

Además, el ODEM indemnizó los cultivos y las construcciones existentes.

Hasta 1975, la zona expropiada ascendió a 1,815 hectáreas, 21 de las cuales 1,082 pertenecían al ejido de Cuautitlán, 112 al de San Sebastián Xhala, 415 al de San Juan Atlamica y 206 al de Santiago Tepalcapa.²²

Los primeros ejidatarios expropiados fueron relocalizados en el interior del perímetro de la ciudad nueva. La superficie de terreno que se proporcionó a cada ejidatario fue de 1,500 m.²³

El ODEM Cuautitlán-Izcalli inscribió, los terrenos expropiados en el registro

19 Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México, del 19 de julio de 1972. Decreto No. 166. Artículo 1o.

20 México, Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. revista *Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 8, agosto de 1972, pág. 27.

21 "Memoria 1971-1975..." pág. 111.

22 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. Departamento de la tenencia de la tierra. Análisis de áreas. Documento de trabajo 1977.

23 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. Departamento de la tenencia de la tierra. Colonos dispersos en los ejidos expropiados. Documento de trabajo, 1977.

17 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II. México, Ed. Porrúa Hermanos, 1976, págs. 237-254.

18 Diario oficial de la federación, del 28 de noviembre de 1970.

público de la propiedad y del comercio del distrito judicial de Cuautitlán.

Respecto a la adquisición de terrenos en manos de particulares, se procedió primero a la negociación, es decir, se fija un precio moderado por la compra del terreno y si el propietario no acepta, se procede a la expropiación declarando los terrenos de utilidad pública.

El ODEM Cuautitlán-Izcalli prefirió la negociación, por una parte, porque reduce la tensión que crea el procedimiento de expropiación y, por otra parte, porque la adquisición de los terrenos es más rápida y porque los gastos financieros realizados en el retraso de una operación a causa del rechazo de un propietario a la expropiación, mediante amparo, son muy superiores al precio pagado, por muy elevado que sea éste, en una transacción resultante de la negociación.

Conforme a las orientaciones del desarrollo urbano de la ciudad nueva, los terrenos ejidales expropiados se destinaron de manera prioritaria a viviendas para familias de ingresos modestos y a obras de beneficio social. Por el contrario, los terrenos comprados a particulares se destinaron a viviendas de tipo residencial, para familias de ingresos más altos, a zonas industriales y comercios.²⁴

En una zona llamada "Las cuartillas", los ejidatarios rechazaron la expropiación, así como 37 ejidatarios del ejido de Tultitlán, que poseen 45 hectáreas y han recurrido al amparo.

En general, el problema de la adquisición de terrenos se resolvió en forma satisfactoria. Fue posible adquirir y urba-

nizar un volumen suficiente de terrenos, conservando el control de las transacciones y de los precios. La plusvalía eventual, creada entre la compra y la venta, ingresa al ODEM utilizándola para financiar algunos equipamientos públicos.

Por otra parte, las obras de infraestructura plantean agudos problemas financieros, técnicos y administrativos, en la realización de la ciudad nueva.

b. La concertación en la realización de las obras de infraestructura

La construcción de una ciudad nueva exige un complejo de obras de infraestructura. La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli poseía una infraestructura importante que había realizado el gobierno federal: la autopista México-Querétaro, dos carreteras auxiliares y el ferrocarril México-Cd. Juárez, Laredo y Pachuca; un gasoducto y los grandes colectores central y occidental de la Ciudad de México.²⁵

Para construir la infraestructura complementaria, el ODEM solicitó un préstamo de 300 millones de pesos a nacional financiera (NAFINSA), que fue suscrito en enero de 1972, con el aval del Estado de México. Los recursos así obtenidos se destinaron a las obras de infraestructura industrial ²⁶ y una parte para la construcción de viviendas.

Las administraciones centralizadas y paraestatales han intervenido también en el financiamiento de algunas obras y equipamientos públicos; así como otras obras fueron financiadas con capitales privados.

Este tipo de financiamiento ha seguido

²⁴ México. Estado de México. AURIS. Situación que guardan los terrenos ejidales en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlán, Estado de México. Inédito. Centro de documentación del AURIS. Naucalpan, Edo. de México, 1970.

²⁵ "Nace una ciudad", pág. 18.

²⁶ México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. revista *Cuautitlán-Izcalli*, año 2, No. 17, septiembre-octubre, 1973, pág. 12.

un procedimiento más bien empírico. En efecto, el ODEM, a medida que se fueron necesitando las obras, realizaba los trámites ante las autoridades competentes con el fin de obtener la autorización y el financiamiento indispensables.

El ODEM se encargó también de financiar y construir algunos equipamientos públicos y de explotar los primeros servicios públicos de la ciudad nueva.

Las obras de urbanización, implican la preparación de los terrenos, con miras a que se puedan establecer las industrias y construir las viviendas, es decir, obras de infraestructura necesarias para el saneamiento y el servicio de pavimentación.

Para una ciudad, se necesitan estaciones de depuración y grandes canalizaciones que evacuen las aguas pluviales y aguas negras, en los residuos naturales, respetando las exigencias de salud pública.

En la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli se construyen dos colectores: el de Atlámica y el del Chopo Industrial, los cuales tienen la función de asegurar la evacuación del conjunto de aguas pluviales y aguas negras en el colector occidental de la Ciudad de México, para evitar todo riesgo de inundación.²⁷ Esta red de alcantarillado cubrirá además de la zona urbanizada, la zona de influencia de Cuautitlán-Izcalli.

Por otra parte, el aprovisionamiento de agua potable está asegurado por la fuente hidráulica de Cuautitlán-Izcalli.²⁸

El colector de Atlámica fue financiado por el gobierno federal, a través de la desa-

parecida secretaría de recursos hidráulicos, con una inversión de 12.5 millones de pesos.

Las otras obras fueron financiadas por el Estado de México, a través del ODEM Cuautitlán-Izcalli, la dirección de obras públicas y la comisión estatal de agua y saneamiento. Esta última tiene como función, administrar los servicios de alcantarillado y agua potable a la población del Estado de México y debe de trabajar en coordinación con la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos (SARH) y la secretaría de salubridad y asistencia (SSA).²⁹

La intervención de estas secretarías se reduce a la autorización de permisos, a dictar las normas que los proyectos deben respetar y a la supervisión técnica de las obras.

Las obras de vialidad primaria son consideradas como responsabilidad del gobierno federal y son realizados por la secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (SAHOP).

La vialidad secundaria, es la vialidad de base situada al interior de la ciudad nueva. Las obras relativas a esta vialidad revisten una gran importancia, pues es la que da acceso a las zonas habitacionales e industriales.

Estas obras fueron financiadas y construidas por el ODEM Cuautitlán-Izcalli y la junta local de caminos, que depende del Estado de México, con un monto de 17 millones de pesos.³⁰

27 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 10, octubre 1972, pág. 6.

28 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 11, noviembre 1972, pág. 4.

29 Covarrubias G., Francisco, Crecimiento metropolitano y administración pública. El caso de la Ciudad de México, en: *La regionalización en México*. Instituto de administración pública del Estado de México. Instituto de desarrollo urbano y regional. Toluca, Edo. de México. 2 tomos. México, 1974, pág. 339.

30 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 10, octubre 1972, pág. 15.

Respecto al servicio telefónico, existe una central de teléfonos bajo la responsabilidad de Teléfonos de México, S.A., en la cabecera municipal de Cuautitlán Romero Rubio, que presta servicio a las 11 zonas de habitación de la ciudad nueva.³¹

Una gran parte de las instalaciones telefónicas de las residencias de la ciudad nueva fueron financiadas por los mismos residentes.

La comisión federal de electricidad (CFE), financió todas las obras de electrificación que dan servicio a la totalidad de la población e industrias.

El gasoducto fue financiado por el ODEM y por una empresa propiedad del Estado de México, el Instituto Mexicano del Petróleo y Gas del Estado de México.³²

Como se puede constatar, las obras de urbanización y ordenamiento del territorio suponen la intervención financiera y técnica de múltiples organismos de la administración central y paraestatal y de la administración estatal y municipal, que necesitan concertarse, es decir, comprometerse al financiamiento de los programas de la ciudad nueva.

La subdirección de planeación y programación del ODEM (actualmente subdirección constructiva) fue la responsable de esta concertación, tanto en la etapa de los primeros estudios, como en la etapa de realización.

La subdirección se coordina con el Estado de México, a través de la delegación de obras públicas de Cuautitlán-Izcalli, que depende directamente de la dirección de obras públicas del Estado de México. A nivel municipal, la coordinación se realiza

a través del departamento de obras públicas.

c. La concertación en la construcción de viviendas y equipamientos públicos

El ODEM Cuautitlán-Izcalli, organismo que analizaremos más adelante, tuvo un papel importante en la construcción de la ciudad nueva, pues no sólo conservó una competencia general de dirección y control de las operaciones de ordenamiento del territorio y urbanización, sino que intervino en la construcción de las primeras viviendas y equipamientos públicos.

El ODEM realizó los trámites ante la Dirección de Obras Públicas, para que se impidiera la construcción de fraccionamientos en la zona de influencia de la ciudad nueva. Esta medida de protección es fundamental para el éxito de la ciudad nueva. Habiéndose obtenido una respuesta favorable por parte de la dirección de obras públicas del Estado de México, se pudo orientar la construcción de viviendas dentro del perímetro de la ciudad nueva.

Concebida para alojar 1.6 millones de habitantes, la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, "aparece como una solución a los problemas de vivienda planteados por el ineluctable crecimiento demográfico del área metropolitana de la Ciudad de México".³³

Para poder ofrecer viviendas a una gran cantidad de gente, se necesitan construcciones de gran envergadura; esto implica también la construcción de equipamientos y servicios colectivos en cantidad suficiente y actividades económicas diversificadas. Sólomente así "la vivienda puede ofrecer un bienestar a la familia y aumentar sus posibilidades de desarrollo".³⁴

31 Ib. pág. 10.

32 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *Revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 8, agosto 1972, pág. 28.

33 México. Estado de México. AURIS. Cuautitlán-Izcalli: Una solución integral de vivienda. Estudios AURIS. Inédito. Centro de documentación del AURIS. Naulpan, Estado de México, pág. 1.

34 "Memoria 1971-1975...", pág. 51.

La ciudad nueva ha sufrido brutalmente la presión de la demanda y se llevan a cabo grandes programas de vivienda en el sector central. El mismo ODEM inició en este sector el primer programa de construcción que comprende 10,000 viviendas de interés social.

La vivienda individual predomina sobre la vivienda colectiva y también hay viviendas semi-individuales.

Desde el punto de vista de la comercialización, el ODEM analizó el salario de los trabajadores en la zona de influencia de la ciudad nueva. La decisión del ODEM fue de poner a disposición de los trabajadores, viviendas que ellos pueden adquirir destinando entre el 20 % y el 25% de su salario cada mes³⁵ y el interés que deben pagar no pasa del 4%.

Las instituciones gubernamentales de crédito, como el fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOVI) y el fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA), financiaron a las instituciones de crédito privadas, el monto del interés faltante de los créditos otorgados a los compradores de viviendas. Además, garantizaron el pago puntual de los mismos, la absorción de los intereses que deben pagar y el pago de seguro de vida y enfermedad.³⁶

Para financiar las viviendas de tipo residencial, el ODEM recurrió en gran parte a compañías de construcción privadas, como Bosques del Lago y Austroplán. El ODEM cede los terrenos urbanizados mediante un contrato de construcción y se les indica a los contratistas que deben construir las viviendas según las orientaciones del "plano regulador". El ODEM recibe las viviendas construidas y las vende a per-

sonas que trabajen en la ciudad nueva o en su zona de influencia.

Así, la política de comercialización reside fundamentalmente en el establecimiento del equilibrio vivienda-empleo.

Las viviendas de una ciudad nueva, deben de ir acompañadas de diversos equipamientos públicos y privados, para asegurar un marco de vida más humano que el de las ciudades-dormitorio. El ODEM emprendió una serie de actividades para la concepción y utilización de los equipamientos principales, de manera que puedan satisfacer las necesidades de la vida urbana contemporánea.

Los equipamientos comerciales

Las zonas de establecimiento de comercios se extienden a lo largo de la "columna vertebral", que es el centro urbano de la ciudad nueva. El centro comercial se desarrolla paralelamente al desarrollo por "metámeras" de la ciudad nueva. Esto ofrece grandes ventajas a los grandes y pequeños comerciantes, tanto del punto de vista de los locales y servicios, como del punto de vista del mercado.

La política que se siguió respecto al centro urbano, es la de vender los terrenos urbanizados para su utilización inmediata; establecer zonas bien delimitadas, tanto para la construcción de locales comerciales, como para los parques de estacionamiento y construir centros comerciales paralelamente a la construcción de viviendas.³⁷

Los equipamientos socio-educativos

La realización de equipamientos socio-educativos comprende los equipamientos escolares, universitarios, sanitarios y culturales.

35 "Nace una ciudad", pág. 31.

36 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *Revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 7, julio 1972, pág. 4.

37 "Memoria 1971-1975...", págs. 100, 101.

Estos equipamientos se localizan principalmente en el centro urbano. El crecimiento demográfico de la zona norte y noroeste del valle de México, hizo prever la implantación de un instituto tecnológico, que no se ha realizado aún y una unidad de la universidad nacional autónoma de México (UNAM), que ya se encuentra en la ciudad nueva y se llama UNAM Cuautitlán.³⁸

El comité administrador del programa federal de construcción de escuelas (CAPFCE), contribuyó al financiamiento de las escuelas primarias, secundarias y preparatorias. El ODEM se encargó de su administración, mientras que se creó el municipio de Cuautitlán-Izcalli.

Respecto a los equipamientos culturales, el más importante es el Centro de integración social, en el que se pueden llevar a cabo actividades sociales, culturales, deportivas y de entrenamiento. También hay una biblioteca pública y un local para la educación para adultos y está prevista la construcción de un museo de arte e historia, en las ruinas de la ex-hacienda de La Venta, que está rodeada por el parque central.³⁹

Estos equipamientos fueron financiados y construidos por el ODEM Cuautitlán-Izcalli.

En suma, en lo referente a los equipamientos sanitarios y de salud, existe una clínica y un centro de salud, financiados por la secretaría de salubridad y asistencia (SSA).

d. La búsqueda del equilibrio vivienda-empleo

La creación de empleos es otro elemento

indispensable para el éxito de las ciudades nuevas. Estas no pueden asegurar su independencia y su equilibrio financiero, mientras no ofrezcan empleos en cantidad suficiente y lo más diversificado posible.

La ciudad nueva debe coordinar la vivienda y el empleo. Así, la búsqueda de un equilibrio entre el empleo ofrecido localmente y la población económicamente activa que reside en las ciudades nuevas, es una condición imperativa.

En la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli se busca la relación vivienda-empleo, sin que ésta sea automática y obligatoria. Se aceptan las migraciones alternantes entre la Ciudad de México y la ciudad nueva.

El problema de la relación vivienda-empleo, se plantea desde la localización de la ciudad nueva: si ésta se localiza en un lugar natural para la expansión industrial, la construcción de viviendas sigue a la de las industrias; si se localiza en un lugar que se trata de impulsar económicamente, la construcción de industrias sigue a la de las viviendas.

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli se encuentra en el segundo caso y, para impulsar e incitar el establecimiento de industrias, se siguieron diferentes políticas.

El Estado de México ofrece ventajas fiscales, como la reducción y exención de impuestos para todas las empresas que se instalen en el territorio de la ciudad nueva.

Por su parte, el ODEM Cuautitlán-Izcalli promueve las industrias ofreciendo los terrenos urbanizados a precios moderados, además de la información acerca de la infraestructura existente en la ciudad nueva.

De esta forma, se instalaron siete empresas, entre las cuales están una empresa de automóviles, una de fabricación de cerillos y una de fabricación de tubos.⁴⁰

38 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1, No. 8, agosto 1972, pág. 11.

39 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *Revista Cuautitlán-Izcalli*, año 2, No. 18, noviembre-diciembre 1973, pág. 32.

40 "Nace una ciudad", pág. 26.

El ODEM, a través de la desaparecida subdirección de integración y desarrollo social y económico, creó una bolsa de trabajo que tenía por objetivo coordinar y relacionar la mano de obra en desempleo con las necesidades de las empresas instaladas en la ciudad nueva. De 2,444 solicitudes en 1975, se logró satisfacer el 35 %.⁴¹

En una operación tan vasta de ordenamiento de territorio y urbanismo, es muy difícil conciliar la vivienda y el empleo. Falta mucho por hacer en esta materia. Sería deseable que se crearan plazas terciarias, pero también otros empleos, que permitan a los jóvenes encontrar un trabajo en la ciudad nueva y asegurar la integración de la población.

2. El organismo descentralizado del Estado de México Cuautitlán-Izcalli: un organismo de ordenamiento del territorio

Las tareas por realizar en la planeación y construcción de ciudades nuevas son demasiado técnicas y complejas y suponen una concertación de las actividades a todos los niveles: administrativo, económico, social, etc. y, una flexibilidad en la acción administrativa.

El Estado de México creó un organismo descentralizado del mismo: Cuautitlán-Izcalli, con el propósito de asegurar la coordinación entre la administración pública centralizada y paraestatal y la administración estatal y municipal, en la realización de la ciudad nueva.

Aquí analizaremos al ODEM Cuautitlán-Izcalli, como un ejemplo de competencia, organización, financiamiento y control de un organismo de ordenamiento del territorio.

2.1. La asignación de atribuciones para el ordenamiento del territorio

a. El decreto de creación

Es interesante ver cuáles fueron las etapas que se siguieron para la creación del ODEM Cuautitlán-Izcalli.

La primera de estas etapas se refiere a la creación en 1969 de una asociación civil llamada planificación y técnicas de desarrollo urbano (PLANTECNICA, S.C.), cuyo principal objetivo era el de concebir planes y proyectos urbanos, para la reestructuración de zonas específicas del Estado de México, que presentaban problemas urbanos, sin tener ninguna responsabilidad operativa.

Así, se integraron grupos de trabajo para estudiar las zonas de Netzahualcóyotl, el Valle de México, Cuautitlán y Toluca-Lerma.⁴²

Entre los estudios que fueron realizados por estos grupos de trabajo, figuran los siguientes:

a) El primer esquema de urbanismo del Estado de México.

b) El proyecto inicial del nuevo centro urbano de Cuautitlán-Izcalli.

c) El plan maestro de la urbanización de Ciudad Netzahualcóyotl.⁴³

La segunda etapa se refiere a la creación del instituto de acción urbana e integración social (AURIS), por parte del Estado de México, el cual absorbió los estudios y al personal de PLANTECNICA, S.C., y afinó el esquema de urbanismo del Estado de México, incluyendo en él la creación

42 Pichardo Pagaza, Ignacio. Ensayos sobre política fiscal de México. Toluca, Edo. de México, Ed. del Gob. del Edo. de México. D.G. de Hacienda, 1972. Estudios fiscales No. 3, pág. 305.

43 Pichardo Pagaza, Ignacio. Administración pública y desarrollo urbano: Experiencias recientes en los municipios metropolitanos. México, Instituto de desarrollo municipal del Estado de México, A.C.

41 "Memoria 1971-1975...", pág. 92.

del nuevo centro urbano de Cuautitlán-Izcalli.

La última etapa fue la creación del organismo descentralizado del Estado de México Cuautitlán-Izcalli (ODEM Cuautitlán-Izcalli), mediante un decreto.⁴⁴

El artículo primero de este decreto declara: "es de utilidad pública la planificación, urbanización, construcción y poblamiento del núcleo urbano que se llamará Cuautitlán-Izcalli, en el valle de Cuautitlán".

El artículo segundo dice que "para el cumplimiento de los fines arriba mencionados y otros que se precisan más adelante en este decreto, se crea un organismo descentralizado por servicios, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se llamará Cuautitlán-Izcalli.⁴⁵

b. Las tareas de ordenamiento del territorio del ODEM Cuautitlán-Izcalli

La principal tarea 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 eso, dar empleo y reforzar las organizaciones permanentes.⁴⁶

Esto le da al ODEM, un carácter de administración especializada ad-hoc (o de misión, si se utiliza el término francés), que es necesaria para las tareas de ordenamiento del territorio y urbanismo.

Esta concepción es la base de la asignación de las atribuciones del ODEM Cuautitlán-Izcalli.

⁴⁴ Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 3 de enero de 1970. Decreto No. 23.

⁴⁵ Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 23 de octubre de 1971. Decreto No. 119. Artículo 1o. y 2o.

⁴⁶ "Memoria 1971-1975...", pág. 58.

Siendo que la ciudad nueva fue planificada para dar alojamiento a 1.6 millones de habitantes, fue necesario darle amplias facultades al ODEM, para que le fuera posible, por una parte, adquirir los terrenos necesarios para la realización de un proyecto de tal envergadura, como lo es la urbanización y construcción de una ciudad nueva, de la manera más dinámica y flexible posible y, por otra parte, urbanizar y vender los terrenos.

En efecto, el decreto de creación del ODEM Cuautitlán-Izcalli, señala que tiene la facultad siguiente: "puede adquirir terrenos con el fin de urbanizarlos para alojar viviendas e industrias en la región de Cuautitlán".⁴⁷

Esto le permite al ODEM tener una competencia propia para 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 comerciales, industriales o sociales,⁴⁸ para construir viviendas individuales y colectivas a bajo costo, para su venta o para rentarlas a personas de escasos recursos,⁴⁹ aún cuando las inversiones efectuadas no sean recuperables.

Además, el ODEM debe implementar los servicios públicos que necesita la ciudad nueva⁵⁰ y concebir un plan de desarrollo para la infraestructura de la ciudad nueva; debe también realizar las obras de construcción necesarias para la ciudad nueva, directamente o por medio de terceros.⁵¹

Entre otras de sus atribuciones figuran

⁴⁷ Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 23 de octubre de 1971. Decreto No. 119.

⁴⁸ Ib. f. III.

⁴⁹ Ib. f. IV, VI.

⁵⁰ Ib. f. XVII.

⁵¹ Ib. f. VII.

algunas de promoción y coordinación. El ODEM debe asegurar la promoción y el control de la instalación de nuevas empresas,⁵² de centros comerciales, educativos, de diversión y otros, en el perímetro de la ciudad nueva.

Una de las atribuciones importantes para la relación vivienda-empleo en la ciudad nueva, es la que se refiere a la promoción que debe realizar el ODEM, conjuntamente con las industrias de la región, para la construcción de viviendas para sus obreros y empleados.⁵³

c. La formación y el estatuto del personal del ODEM Cuautitlán-Izcalli

Al inicio de las operaciones, en 1971, el personal del ODEM provino de dos organismos de los cuales hemos hecho referencia: PLANTECNICA, S.C. y AURIS.

El ODEM contaba en 1977 con 277 personas de las cuales 125 eran titulares y 152 eventuales.

Los nombramientos se efectúan de la siguiente manera: el director general es nombrado directamente por el gobernador del Estado de México; los subdirectores y los jefes de departamento o gerencia son también nombrados por el gobernador, bajo propuesta del director general; el personal administrativo y manual se recluta y selecciona siguiendo el procedimiento tradicional.

La formación del personal de alto nivel es muy heterogénea. Hay arquitectos, urbanistas, ingenieros civiles, contadores públicos, administradores, sociólogos, economistas, etc. Este personal pluridisciplinario permite al ODEM cumplir con las tareas de ordenamiento del territorio, que por su naturaleza técnica, son difíciles de llevar

a cabo y nos da una idea del tipo de personal que se necesita en estos casos.

Las relaciones laborales del personal del ODEM se regulan de la misma manera que en el sector privado, es decir, que los derechos y obligaciones del mismo se establecen mediante contrato de trabajo y se reglamentan de conformidad a la ley federal del trabajo.

Sin embargo, se hace una excepción en lo referente a la seguridad social, pues mientras que los trabajadores y empleados de una empresa privada se someten a la seguridad social que proporciona el instituto mexicano del seguro social (IMSS), las personas que trabajan para el ODEM, así como los trabajadores al servicio del Estado de México, dependen de un régimen especial social creado por el Estado de México: el instituto de seguridad social del Estado de México y municipios (ISSEMYM).

2.2. Los principios de organización del ODEM Cuautitlán-Izcalli

Las características que presenta la organización administrativa del ODEM, son parecidas a las de una empresa privada, es decir, que comprende unidades orgánicas de línea y unidades orgánicas de asesoría.

El principio básico es la implantación de una organización jerárquica lineal, que tiene como funciones principales: dominar las diferentes técnicas necesarias a la consecución de los objetivos del ODEM y tratar los problemas lo más analítico y profundo posible.

Paralelamente a esta organización jerárquica, se decidió implantar una estructura de plana mayor o asesoría, que tiene como función principal la de servir de apoyo a la dirección general.

El esquema de organización del ODEM presenta cuatro instancias principales: el

52 Ib. f. IX, XII.

53 Ib. f. XI.

consejo de administración, el director general, las subdirecciones y los departamentos y gerencias.

Esta organización administrativa del ODEM, debe permitir definir las concepciones globales de los estudios previos a la urbanización de la ciudad nueva y precisar las responsabilidades de las diferentes unidades orgánicas.

Vista la importancia de las funciones que realiza un organismo público para el ordenamiento del territorio y urbanismo, veremos cómo se integra el consejo de administración, las funciones de la dirección general y las subdirecciones y, las relaciones del ODEM con otras instituciones.

a. La participación de la población en las decisiones del consejo de administración

El consejo de administración está en la cúspide de la jerarquía del ODEM. Se integra de siete miembros: el gobernador del Estado de México, como presidente del consejo; el secretario general del gobierno del Estado de México; el director del instituto de acción urbana e integración social (AURIS) y cuatro personas más que nombra y revoca libremente el gobernador del Estado de México.

Además, los miembros del consejo nombran a un secretario y a un asistente que no tienen derecho a voto.⁵⁴

Es importante señalar que la participación de la población en las decisiones sobre ordenamiento del territorio y urbanismo es de suma importancia, ya que las formas urbanas que se decidan crear en un determinado lugar para establecer un marco de vida más humano y agradable, afectan directamente a los habitantes. Por lo general, en

otros países (Francia, Holanda, Inglaterra, Estados Unidos) esta participación se canaliza a través de uno o varios representantes del municipio o municipios involucrados en las operaciones de ordenamiento del territorio y urbanismo, en los consejos de administración de los organismos públicos responsables de llevar a cabo estas tareas de ordenamiento territorial. En México no es el caso. Se puede comprender que no haya existido esa representación al inicio de las operaciones, pues aún no se había creado el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli, pero actualmente no existe todavía tal representación. Esto entraña la falta de participación de la población en las decisiones del consejo de administración del ODEM Cuautitlán-Izcalli y nos podemos preguntar si el ODEM practica una verdadera descentralización o simplemente una desconcentración de los poderes de decisión al interior del Estado de México.

Por otra parte, el decreto que constituyó al ODEM, prevé que el consejo de administración se reúna por lo menos una vez al mes⁵⁵ y que las decisiones se tomen por mayoría absoluta de los miembros presentes o representados y en caso de empate el presidente tiene voto de calidad.

El director general del ODEM, sólo prepara y ejecuta las decisiones del consejo de administración, sin poder ser miembro del mismo. Aunque puede asistir a las reuniones del consejo, no tiene derecho a voto.

Las atribuciones del consejo se señalan en el decreto que constituyó al ODEM: el consejo dicta las normas generales y establece los criterios que deben orientar las actividades de Cuautitlán-Izcalli; aprueba los programas de trabajo, los presupuestos, los estados financieros, los informes generales y especiales que presente el director general; establece su propio reglamento y tiene atribuciones para definir los medios

⁵⁴ Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 23 de octubre de 1971. Decreto No. 119. Artículo 6o.

⁵⁵ Ib. Artículo 7o.

que le sirvan para el logro de los objetivos del ODEM Cuautitlán-Izcalli.⁵⁶

b. La definición de las tareas administrativas: la dirección general y las subdirecciones

Las atribuciones del director general del ODEM, son las de nombrar al personal; proponer al consejo de administración las medidas por adoptar para el mejoramiento del funcionamiento del organismo y para la preparación de las obras, estudios y presupuestos; preparar un informe general de actividades por realizar ante el consejo de administración; someter al mismo consejo la situación contable y los programas de operación e inversión, así como el presupuesto de gastos para el año siguiente al ejercido.⁵⁷

La dirección general cuenta con varios servicios de apoyo y asesoría, como la auditoría interna, la gerencia de relaciones públicas y la gerencia de asuntos jurídicos y, delega sus funciones en cuatro subdirecciones, lo que le permite realizar mejor las tareas que le han sido asignadas, ya que cada problema puede ser tratado de manera más profunda por cada subdirección.

La subdirección constructiva dirige y coordina la realización de las obras previamente proyectadas y aprobadas por la dirección general. Publica los concursos para la ejecución de las obras. Aprueba los planes de construcción de los contratistas y se encarga de las obras terminadas. Bajo su responsabilidad se encuentran la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, antes que sean administradas por el municipio de Cuautitlán-Izcalli.

La subdirección financiera elabora el plan financiero y se encarga de ejercer el control sobre los fondos del organismo.

Tiene relaciones con las diferentes instituciones de crédito y acuerda con ellas la manera de obtener los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines de la organización.

Realiza los estudios y análisis financieros, coordina la elaboración de los planes anuales y mensuales del organismo y aprueba las inversiones.

La subdirección administrativa planea y realiza las acciones necesarias para la obtención de los recursos humanos y materiales, vigilando que las acciones administrativas de las diferentes unidades orgánicas no causen gastos superiores a los previstos en el presupuesto. Define los medios de acción administrativa necesarios a cada unidad orgánica, para la consecución de sus objetivos y provee a las mismas los bienes muebles necesarios. Interviene además, en el reclutamiento del personal y en la contabilidad del organismo.

La subdirección de ventas ofrece para su venta, terrenos urbanizados y no urbanizados, para viviendas de interés social y semi-residenciales y para la instalación de industrias, a todas las personas que trabajan en la zona de influencia de la ciudad nueva y a todos los industriales, comerciantes y otros, que deseen instalarse en la ciudad nueva, vigilando que no exista especulación de terrenos.⁵⁸

c. Las relaciones del ODEM Cuautitlán-Izcalli con otras instituciones de la administración pública

En las relaciones del ODEM con otras instituciones de la administración pública, podemos distinguir aquéllas que el ODEM practica con la administración centralizada y paraestatal y, aquéllas que practica con la administración estatal y municipal.

⁵⁶ Ib. Artículo 9o. f. I a VII.

⁵⁷ Ib. Artículo 11.

⁵⁸ México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. Departamento de organización y métodos. Manual de organización Cuautitlán-Izcalli ODEM. México, 1976.

El ODEM mantiene contactos permanentes con las secretarías y entidades paraestatales que intervienen directamente en la urbanización de la ciudad nueva: con la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos (SARH) en lo referente al saneamiento; con la secretaría de salubridad y asistencia (SSA) en la introducción de agua potable; con la secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (SAHOP) en la vialidad federal y con la secretaría de reforma agraria (SRA) en la expropiación de terrenos ejidales.

Las relaciones con estas instituciones se reducen prácticamente a la autorización de proyectos; concesión de permisos y supervisión técnica.

La complejidad de los servicios administrativos del gobierno central obstaculiza en cierta medida la acción de urbanización del ODEM, por la cantidad de trámites que hay que realizar. Así, una gran parte del tiempo de trabajo del ODEM, se pasa en adaptar las operaciones de urbanización futuras a las medidas dictadas por estos servicios; en preparar una multitud de expedientes y documentos y en inventariar los recursos financieros disponibles.

Pero en la práctica, las proposiciones del ODEM se fundamentan en un conocimiento más cercano de la realidad y en la calidad de sus estudios y proyectos, obteniéndose la autorización por una u otra secretaría sin mayores problemas.

La creación del ODEM tuvo la finalidad de coordinar y sintetizar los diferentes puntos de vista de la administración centralizada y paraestatal y la local, en cuanto a las tareas de ordenamiento del territorio y urbanización.

Al crearse el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli, el ODEM trató de mantener esta coordinación, pero sus relaciones con el municipio fueron estrechas al inicio. Así,

el ODEM sólo mantenía informado al presidente municipal sobre los proyectos de urbanización de primera importancia y prácticamente éste sólo contribuyó en la toma de decisiones sobre la instalación de los servicios públicos. Esto se debió principalmente a que el municipio tenía poco margen de acción, por la debilidad de sus recursos y la falta de personal técnico especializado en las tareas de ordenamiento del territorio y urbanización.

Empero, a medida que el municipio se fue consolidando, por la llegada de nuevos habitantes e industrias, que permitieron aumentar sus recursos propios, su participación fue más importante, sobre todo en la realización de obras de servicios públicos, como la estación de bomberos, las oficinas de correos y telégrafos, pavimentación, etc. El ODEM en este caso sólo prestó asesoría técnica.

Las relaciones del ODEM con el Estado de México son las más estrechas. En efecto, el ODEM tiene contactos permanentes con la dirección de obras públicas en lo que respecta al "plano regulador". El ODEM solicitó además, que esta dirección oriente sus inversiones hacia otras zonas que no se encuentren cercanas a la zona de influencia de la ciudad nueva, la razón que se da, es que el objetivo de la ciudad nueva, de crear un verdadero centro urbano regional y ayudar al descongestionamiento de la ciudad de México, no podrá cumplirse "sin la reducción del desarrollo de las áreas periféricas o competitivas, hasta que el de la ciudad nueva sea completamente consolidado"⁵⁹.

Además, el ODEM mantiene relaciones estrechas con la dirección general de hacienda en cuanto al financiamiento y control.

59 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. Correspondencia con la dirección de obras públicas. México, 8 de septiembre 1972, pág. 2.

2.3. El financiamiento y control del ODEM Cuautitlán-Izcalli

a. La intervención pública y privada en el financiamiento del ODEM

Ya hemos insistido en la plena capacidad jurídica y financiera que caracteriza al ODEM. Sólo la autonomía financiera puede permitirle actuar de una manera tan flexible y eficaz como sea posible, en la realización de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

Para el cumplimiento de las tareas que le han sido asignadas por el decreto que lo constituyó, el ODEM puede disponer de un conjunto de recursos financieros claramente definidos por el mismo decreto.

En efecto, el patrimonio del ODEM está constituido por:

- las subvenciones que el gobierno del Estado de México otorgue al organismo;
- las subvenciones que reciba del gobierno federal;
- los ingresos que obtenga por la realización de sus actividades;
- los donativos que reciba.⁶⁰

El gobierno del Estado de México es el que proporciona, en gran parte, el financiamiento de los estudios y trabajos del ODEM. Para este efecto, fue elaborado un programa de actividades acompañado de las previsiones de los recursos financieros por ejercer, con objeto de que el Estado de México pueda definir las modalidades de financiamiento.

El Estado de México aportó un presu-

puesto inicial al ODEM de 113.5 millones de pesos,⁶¹ en terrenos expropiados, que le dió la posibilidad de realizar la primera fase de urbanización.

El principio esencial del financiamiento del ODEM es la obtención de ingresos por la venta de estos terrenos, una vez urbanizados. Así, la política seguida en la primera fase de urbanización fue que "las obras de urbanización y construcción deberían seguir a las ventas",⁶² con el fin de que el ODEM no acumulara cargas financieras excepcionales.

El beneficio obtenido por el ODEM a medida que las operaciones de venta se desarrollan, se reinvierte en obras de interés público y en equipamientos públicos de la ciudad nueva.

El patrimonio del ODEM está sometido a un régimen especial de préstamos.⁶³ El Estado de México otorgó su garantía al ODEM ante las instituciones de crédito públicas y privadas, para la obtención de los recursos necesarios para la urbanización.

Entre las instituciones de crédito públicas se puede citar a nacional financiera (NAFINSA) que otorgó un préstamo al ODEM para obras de infraestructura industrial, por 300 millones de pesos y a la Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A. de C.V., que otorgó un "crédito puente" del orden de 8.3 millones de pesos.⁶⁴

Entre las instituciones de crédito privadas se puede nombrar al grupo Banamex, organismo financiero del Banco Nacional

61 "Memoria 1971-1975...", pág. 103.

62 Ib.

63 Perea Cureño, Lázaro Fernando. La administración y el financiamiento de Cuautitlán-Izcalli, organismo público descentralizado del Estado de México. México, tesis UNAM, 1975, pág. 113.

64 "Memoria 1971-1975...", pág. 105.

60 Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 23 de octubre de 1971. Decreto No. 119. Artículo 3o.

de México, S.A., que otorgó un préstamo por 100 millones de pesos, pagaderos mediante la individualización de créditos hipotecarios; la Hipotecaria Serfin, S.A., otorgó por su parte, créditos por 127.5 millones de pesos⁶⁵ y otros créditos que ascendieron a 8.8 millones de pesos fueron otorgados por la Financiera del Atlántico, S.A. y Banamex, S.A.

Los préstamos y empréstitos públicos y privados fueron otorgados para ser reembolsados en un corto período de tiempo, de 1 a 5 años, con tasas de interés relativamente bajas, en relación a las tasas de interés normal. Estas tasas variaron entre el 12 % y el 16 %, en vez del 14 % y 19 % en el período de 1971 a 1975.

Por otra parte, en su calidad de organismo descentralizado, el ODEM se beneficia de algunas ventajas fiscales otorgadas por el Estado de México.

Puede obtener una subvención del 50 % en lo referente a:

1. La supervisión de las obras de urbanización de fraccionamientos.
2. El impuesto del registro público de la propiedad.
3. El impuesto de registro de documentos de los actos relativos a bienes inmuebles.
4. Los impuestos de las notas al margen del registro público.
5. El impuesto de expedición de certificados.
6. El impuesto de facturas de matrices para la impresión de libros.

Por el contrario, está sometido al pago de los impuestos federales siguientes:

1. Impuesto sobre productos del trabajo.
2. Impuesto sobre la educación.
3. Impuesto de la construcción.
4. Impuesto al valor agregado (cuando obtiene beneficios).

Paga también impuestos al Estado de México en lo que se refiere al impuesto sobre productos del trabajo (1%) y el impuesto adicional para la educación (15%).⁶⁶

b. El control interno

El ODEM Cuautitlán-Izcalli está sometido a un control sobre la gestión de los recursos, debido a la importancia de éstos. Este control se ejerce tanto interna como externamente. Abordaremos aquí el control interno.

Actualmente, el control interno es ejercido por el departamento de auditoría interna, que depende directamente del director general. Su función básica es servir de apoyo a ésta, verificando el cumplimiento de los planes establecidos, en relación a las normas que se han fijado.

El departamento de auditoría interna, divide sus funciones en un auditor técnico, encargado de controlar la calidad de las obras de construcción y de un auditor contable, encargado de controlar las actividades financieras y administrativas del organismo.

Las funciones de control tienden a: apoyar a la dirección general en su gestión; verificar la eficacia del control interno establecido; detectar las desviaciones e informar a la dirección proponiendo nuevas medidas de control o modificaciones a las medidas existentes; establecer los métodos

65 Ib. 105, 106.

66 Perea Cureño, Lázaro Fernando. La administración y el financiamiento..., pág. 114.

y procedimientos para comparar los programas aprobados con las acciones ejecutadas, para prever sus repercusiones financieras, administrativas y técnicas; vigilar la planeación y ejercicio del presupuesto y controlar el buen funcionamiento administrativo, la operación técnica y la eficiencia económica y financiera.⁶⁷

Este tipo de funciones de control son necesarias e indispensables en la realización de una ciudad nueva, ya que entran en juego varios mecanismos de financiamiento.

En este sentido, la elaboración del presupuesto del ODEM, bajo la forma de "presupuesto por programas", podría conducir a una deficiencia en el manejo de tan considerables recursos. La implantación de esta técnica presupuestal, permitiría globalizar todas las subvenciones, subsidios, préstamos y financiamientos varios, disponibles en un año.

Paralelamente a la implantación del "presupuesto por programas", se debe profundizar en una estrategia financiera, basada en la idea de que ciertas inversiones y ciertos gastos realizados en tal momento o en tal lugar, más bien que en otro, pueden tener efectos multiplicadores considerables sobre el desarrollo de la ciudad nueva.

Por otra parte, para que exista un verdadero control de conjunto y eficiente, se necesita implantar una estructura contable y financiera que sea capaz de clasificar los gastos y los ingresos de la manera siguiente:

I. Clasificación de los gastos

1. Gastos previos a la vialidad:

- a) Adquisición de terrenos, gastos de estudio, de levantamiento del plano y gastos de ocupación del suelo;
- b) Acondicionamiento del suelo: demo-

liciones, desbrozes, desmontes y terraplenes.

El total de estos gastos conduce a la determinación del precio promedio de adquisición de los terrenos.

2. Gastos de vialidad (gastos de infraestructura); se distinguen tres tipos de obras, según su rol físico:

- a) Primaria: referente a la vialidad que une la ciudad nueva con el exterior;
- b) Secundaria: vialidad de base situada en el interior de la ciudad nueva. Son clasificadas en esta categoría las vías de penetración que nacen en la vialidad primaria; las vías de acceso a los equipamientos públicos; los espacios reservados a ciclistas y peatones; las áreas de estacionamiento unidas a los equipamientos públicos;
- c) Terciaria: está constituida por las vías de servicio para uso privado.

3. Gastos de construcción. Se distingue la construcción de las viviendas, de equipamientos comerciales, escolares, deportivos, etc.

4. Gastos financieros.

II. Clasificación de los ingresos

1. Venta de terrenos. Los precios corresponden a la venta de los terrenos urbanizados al contratista, si es el caso. Los precios serán diferentes según el uso:

- a) Viviendas: el precio se fija teniendo en cuenta el tipo de vivienda (residencial, semi-residencial, de interés social);
- b) Oficinas, comercios: el precio de venta será por metro cuadrado de terreno urbanizado.

67 "Manual de organización..."

- c) Actividades industriales: el precio de venta será por metro cuadrado de los terrenos, según el coeficiente de ocupación del suelo (local, áreas verdes, estacionamiento);
- d) Equipamientos públicos: escuelas, universidades; el precio se fija por metro cuadrado de terreno, según el costo de urbanización.

2. Ingresos diversos: si se prestan servicios complementarios.

3. Subvenciones y aportación de fondos del Estado de México.

c. El control externo

En su calidad de organismo descentralizado del Estado de México, el ODEM Cuautitlán-Izcalli está sometido al control externo que ejerce el Estado de México sobre sus organismos y empresas, a través de la dirección general de hacienda, de manera que cumplan con las tareas que les fueron asignadas y hagan buen uso de los recursos financieros.

Por lo que respecta a la función de control en los estados y municipios, se utilizan los esquemas aplicados a nivel del gobierno federal.⁶⁸ Así, el Estado de México se ha referido al modelo de la ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para crear su propia ley en esta materia: la ley para el control por parte del gobierno de sus organismos descentralizados y empresas de su propiedad o participación.⁶⁹

Esta ley retoma de la ley federal, las de-

68 Laris Casillas, Jorge. *El control a nivel del estado y del municipio. México*. Revista de administración pública No. 24, enero-abril 1973, pág. 63.

69 Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 30 de diciembre de 1970. Decreto No. 71.

finiciones de organismo descentralizado y de la empresa de participación estatal, los objetivos del control y las medidas que se toman para ejercerlo. Estas últimas se encuentran reglamentadas en el reglamento de la ley para el control, por parte del gobierno, de sus organismos descentralizados y empresas de su propiedad y participación.⁷⁰

La ley prevé que todos los organismos descentralizados y empresas que sean propiedad del estado o simplemente con participación del estado, con excepción de la universidad autónoma del Estado de México y las instituciones culturales y de enseñanza, están sometidos al control y vigilancia del ejecutivo del Estado de México, por el sólo hecho de su constitución. Este ejercerá las funciones de control y vigilancia por medio de la dirección general de hacienda.

El control que se ejerce sobre el ODEM Cuautitlán-Izcalli tiende sobre todo a asegurar:

1. Un funcionamiento económico y correcto.
2. El cumplimiento de las disposiciones dictadas por el ejecutivo del Estado de México y el consejo de administración en materia de inversiones.
3. El cumplimiento de las normas dictadas por estos últimos para la ejecución del presupuesto.⁷¹

El control se ejerce, tomando las medidas siguientes:

- a) Denominación o revocación del auditor externo, cuya formación debe ser invariablemente la de contador público y del personal técnico, para cum-

70 Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México

71 Ib.

plir con las tareas de inspección técnica y vigilancia de la dirección general de hacienda, por parte del gobernador;

- b) Verificación y mejoramiento de los sistemas de contabilidad y control interno del organismo;
- c) Verificación de los balances mensuales y anuales, así como de los dictámenes que el auditor externo elabore para este efecto;
- d) Establecimiento de las normas conforme a las cuales el auditor externo debe presentar sus informes a la dirección general de hacienda;
- e) Vigilar la ejecución del presupuesto y de los programas anuales de operación; verificación de las instalaciones y servicios auxiliares e inspección de los sistemas y procedimientos de trabajo.

Por su parte el ODEM tiene las siguientes obligaciones:

- a) Inscribirse en el registro de organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno estatal, que depende de la dirección general de hacienda;
- b) Proporcionar las cuentas sobre su gestión, bajo la forma y en los plazos establecidos para cada caso (presupuestos y programas anuales y mensuales);
- c) Facilitar las actividades de control de la dirección general de hacienda, con el fin de que conozca, investigue y verifique, sin ninguna limitación, la contabilidad, los actos, los registros y los documentos del organismo; organizar su sistema de contabilidad y control interno y facilitarle al audi-

tor externo la documentación que solicite.⁷²

En estas disposiciones reglamentarias podemos constatar, que el control externo sobre el ODEM, es un control "a posteriori", es decir, un control que se realiza después de que la acción es ejecutada y que se trata de un control financiero, más que de un control patrimonial.

El ODEM Cuautitlán-Izcalli, según las características de la administración especializada ad-hoc, debe desaparecer en el momento que haya cumplido con sus tareas de ordenamiento territorial en la ciudad nueva, para dar lugar a una administración tradicional.

En este sentido, el ODEM, que al inicio de las operaciones se encargó de la integración de los nuevos habitantes y de la prestación de servicios públicos, transmitió estas funciones a la administración municipal, como un primer paso a su desaparición, al crearse el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

3. La evolución de un organismo de ordenamiento del territorio a la administración municipal en la ciudad nueva

3.1. El ODEM Cuautitlán-Izcalli actúa como municipio

a. La integración y composición de los nuevos habitantes de la ciudad nueva

Para resolver el problema planteado por la necesidad de integrar a los nuevos habitantes a la vida colectiva de la ciudad nueva, el ODEM creó la subdirección de integración y desarrollo social y económico, debido a que el nuevo municipio no había sido creado.

Se trata de una subdirección especial que tiene como funciones las de: promover la

⁷² Ib. Artículos 1o., 2o., 5o., 6o., 8o. y 10o.

instalación de nuevas empresas en la ciudad nueva, centros comerciales, educativos y de diversión; promover la creación de asociaciones de actividades culturales y sociales; contribuir a la política de empleo del Estado de México, buscando la relación vivienda-empleo en la ciudad nueva y realizar los trámites para la administración de los servicios públicos de la ciudad nueva.⁷³

Estas funciones se enmarcan dentro de una función principal, que es la de promover la participación de la población en todas las actividades socio-culturales, para una mejor integración social.

Para cumplir con esta función, la subdirección elaboró programas de integración social, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de los antiguos y nuevos habitantes, para ambientarlos a la nueva situación creada por las operaciones de urbanismo.

Grandes esfuerzos fueron realizados para motivar a las personas a participar en las actividades de la ciudad nueva, dada la desconfianza que manifestaban los nuevos habitantes respecto a estas actividades de tipo social.

El centro de integración social, que dependía de esta subdirección, organizó actividades sociales, culturales, deportivas y de entretenimiento, como conferencias, piezas de teatro, exposiciones, concursos, etc., que hicieran posible una mayor integración de la población.

En colaboración con el IMSS, los servicios coordinados de salud pública del Estado de México y la cruz roja, se realizaron 16 campañas de vacunación para la prevención de diversas enfermedades: poliomielitis, tifoidea, difteria, etc., en las que la población tuvo una participación importante.

En su esfuerzo por equilibrar el empleo y la vivienda, la subdirección organizó 19 cursos de educación permanente para trabajadores de la construcción, para lo cual se contó con el apoyo del instituto de recursos humanos del Estado de México.

En cuanto a la composición de la población de las ciudades nuevas, se plantean diferentes problemas según se trate de las clases baja, media y alta.

La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli casi no atrae a la clase alta. Aunque hay personas que pertenecen a esta categoría (empresarios, industriales, etc.) que trabajan en la ciudad nueva, éstas prefieren vivir en un cuadro residencial con más prestigio.

Las clases baja y media se sienten más atraídas por la ciudad nueva, pero las personas de escasos recursos no se instalan en ella, a pesar de que ahí se encuentre su centro de trabajo, por la imposibilidad de comprar una vivienda. En cambio, la clase media se instala en la ciudad nueva porque encuentra viviendas menos caras que en la Ciudad de México, aun si su centro de trabajo no se encuentra en la ciudad nueva o en su área de influencia. De ahí el problema de las migraciones alternantes.

Por otro lado, los habitantes de la ciudad nueva son, en su mayoría, matrimonios jóvenes con niños, que plantean la necesidad de construir más equipamientos públicos, como guarderías, jardines de niños, terrenos de juego, etc., que faciliten una vida social más animada.

No obstante, la falta de animación de la vida social en la ciudad nueva existe, aun cuando se hayan hecho esfuerzos por resolver este problema, lo que nos lleva a concluir que sólo la evolución de la ciudad nueva permitirá una vida social animada.

73 México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli. *Revista Cuautitlán-Izcalli*, año 1 No. 8, agosto 1972, pág. 29.

b. La administración de los primeros servicios públicos

El ODEM Cuautitlán-Izcalli, a través de la subdirección de integración y desarrollo social y económico, se responsabilizó de los primeros servicios públicos de la ciudad nueva, antes de la creación del nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

Para este efecto, la subdirección tuvo bajo su dirección, la introducción del agua potable, el puesto de policía, la recolección de basura, el alumbrado público, el drenaje y el alcantarillado, la oficina de correos y telégrafos, la conservación de los espacios verdes y el transporte público.

El ODEM se vio presionado financieramente por los gastos que representaban estos servicios, pues no se habían implantado los mecanismos fiscales que debían ser aplicados a los nuevos habitantes, porque el ODEM no tenía atribuciones legales para ello.

Este problema fue resuelto, en parte, al crearse el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

3.2. El municipio de Cuautitlán-Izcalli

a. La decisión de crear un nuevo municipio en el territorio de la ciudad nueva

La realización de las ciudades nuevas involucra directamente a los municipios sobre el territorio en los cuales se implanta.

El territorio sobre el que se pensó construir la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli, pertenecía a tres municipios del Estado de México: el de Tultitlán, el de Tepetzotlán y el de Cuautitlán.

El problema que se presentó fue que la administración de la ciudad nueva no podía estar bajo la responsabilidad de tres municipios, por diferentes razones: en primer lugar, los municipios podrían oponerse a

participar en las operaciones de urbanización y construcción de la ciudad nueva; en segundo lugar, como ya lo hemos visto, la construcción de una ciudad nueva necesita una gran cantidad de recursos financieros que difícilmente podrían proporcionar los municipios y, por último, existirían conflictos y descoordinación en el momento de decidir cuál de los municipios prestaría los servicios públicos de la ciudad nueva.

Para resolver este problema, tres soluciones eran posibles: la primera se refería a establecer un organismo público diferente del ODEM, que coordinara a los tres municipios en la realización y administración de la ciudad nueva, definiendo la responsabilidad de cada municipio; la segunda, proponía que el Estado de México se encargara directamente de la administración de la ciudad nueva y, la tercera, sugería que se creara un nuevo municipio, amputando el territorio de los tres municipios involucrados, que al inicio de las operaciones tendría un régimen administrativo provisional, hasta que se eligiera al presidente municipal.

La solución más viable fue esta última, ya que permitiría al Estado de México resolver varios problemas de antemano, como el de la dispersión de las responsabilidades, el de la fiscalización, el del financiamiento de los equipamientos públicos y el de la prestación de los servicios públicos.

El Estado de México dictó medidas en favor de los municipios de Tultitlán, Tepetzotlán y Cuautitlán, cuyo territorio les fue amputado para construir la ciudad nueva.

Primeramente, respecto a las industrias ya instaladas en el territorio de los municipios: ninguna industria de Tepetzotlán quedó en el nuevo municipio; dos industrias de menor importancia del municipio de Tultitlán, se instalaron en el nuevo municipio y de las 50 industrias instaladas en el municipio de Cuautitlán, sólo 9 formarían parte del nuevo municipio.

En segundo lugar, en el plano de los impuestos, sobre todo los impuestos prediales y los impuestos obtenidos de las industrias, el Estado de México otorgó compensaciones a los municipios.

Finalmente, los municipios a los cuales se les amputó su territorio, conservan el mismo presupuesto, para ocuparse de un territorio más pequeño.⁷⁴

De esta forma se decidió la creación del nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

b. La constitución y participación del nuevo municipio Cuautitlán-Izcalli en la ciudad nueva

El territorio de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli fue erigido en nuevo municipio por decreto de la legislación del Estado de México, el 23 de junio de 1973, en los términos siguientes: "Es erigido el municipio de Cuautitlán-Izcalli, con la población que actualmente constituye el centro urbano industrial de Cuautitlán-Izcalli y los diferentes centros de población establecidos en su territorio..."⁷⁵

El centro de población denominado Cuautitlán-Izcalli es elevado a la categoría de ciudad por el mismo decreto, bajo el nombre de ciudad Cuautitlán-Izcalli. Es la cabecera municipal y en ella residen las autoridades municipales.

La superficie de su territorio abarca 10,000 hectáreas y los poblados urbanos y rurales existentes forman parte del nuevo municipio y se benefician de las mismas prerrogativas en lo concerniente a los servicios públicos.

⁷⁴ México. Estado de México. ODEM Cuautitlán-Izcalli, revista *Cuautitlán-Izcalli*, año 2, No. 16 junio-agosto, 1973, págs. 6-7.

⁷⁵ Gaceta oficial del gobierno constitucional del Estado de México del 23 de junio de 1973. Decreto No. 50, Artículo 26.

En 1975, el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli contaba con 86,316 habitantes distribuidos de la manera siguiente: 26,000 habitantes en la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli; 24,900 en 9 poblados; 15,887 en 7 fraccionamientos; 7,300 en 10 colonias; 19,900 en dos barrios; 8,755 en 5 congregaciones y 1,574 en 16 ranchos.⁷⁶

Por otra parte, el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli, en el momento de constituirse, fue el responsable del funcionamiento de los servicios públicos en la ciudad nueva. Se encarga de los servicios de seguridad pública, de los bomberos, de la conservación de las áreas verdes, del agua potable y alcantarillado y del registro civil de los nuevos habitantes.

El nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli no participa en las decisiones del consejo de administración del ODEM, pues no está representado.

El ayuntamiento creó varios departamentos para la administración de la ciudad nueva, conforme a la ley orgánica municipal del Estado de México:

- El secretariado del ayuntamiento.
- La tesorería municipal.
- El departamento de administración municipal (administración del rastro, del centro de abastos, del cementerio, etc.).
- El departamento de acción popular (instrucción pública, deportes, centro de salud, etc.).
- El departamento de seguridad municipal (servicios de policía y tránsito, bomberos, etc.).
- El departamento de obras hidráulicas (red de agua potable y alcantarillado).

⁷⁶ "Memoria 1971-1975...", pág. 71.

El departamento de obras públicas (equipamientos públicos, instalación de servicios públicos, vialidad y conservación del pavimento, etc.).

Además, se implementó un "manual de procedimientos contables y administrativos", para ejecutar mejor las actividades de los departamentos municipales.

Es un conjunto de instrucciones, orientaciones y recomendaciones útiles para llevar a cabo un trabajo de manera uniforme y con un alto rendimiento de los recursos.

La organización y procedimientos del nuevo municipio permitirán una administración de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.

Por otra parte, la llegada de nuevos habitantes y la instalación de nuevas industrias en su territorio, pueden aportar ingresos fiscales que le permitan al municipio de Cuautitlán-Izcalli resolver los problemas de financiamiento de los servicios públicos.

Conclusiones

A través de este estudio hemos intentado analizar los problemas que enfrenta el Estado de México en el ordenamiento del territorio y urbanismo.

Hemos tomado como ejemplo, el caso de Cuautitlán-Izcalli, para dar una idea de los problemas que pueden presentarse en la creación de una ciudad nueva.

Es importante insistir en dos puntos:

Primero, se puede plantear la cuestión de saber si la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli ha alcanzado el objetivo por el que fue creada.

Se trataba de descongestionar la zona metropolitana de la Ciudad de México, alojando una parte importante de los inmigrantes e invitando a los habitantes de la

capital a residir en la ciudad nueva, conduciendo al mismo tiempo una política de creación de empleos en el lugar.

Ahora bien, este objetivo, difícil de lograr en breve tiempo, no ha sido totalmente alcanzado; los habitantes de la ciudad nueva continúan trabajando en su mayoría en la Ciudad de México o en otras partes de la ZMCM; la inmigración rural-urbana no ha sido contenida y el ofrecimiento de empleos sigue siendo insuficiente en la ciudad nueva.

Las empresas no se han instalado en la ciudad nueva a causa del retraso en la urbanización de los terrenos y la falta de medidas de incitación más específicas y continuas.

Por otra parte, el ODEM Cuautitlán-Izcalli, al reducir su presupuesto, no pudo conservar la subdirección de integración y desarrollo social y económico, cuyas funciones eran las de equilibrar el empleo y la vivienda.

Por este hecho, la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli corre el riesgo de ser una ciudad-dormitorio más en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Aún así, al principio de las operaciones el ODEM Cuautitlán-Izcalli emprendió esfuerzos para equilibrar la vivienda y el empleo. Esto permitió la instalación de una empresa de fabricación de tubos y una vinícola, que crearon cierta cantidad de empleos.

En segundo lugar, se puede plantear la cuestión de saber si el ODEM Cuautitlán-Izcalli ha cumplido con el rol que se le asignó.

La falta de recursos financieros ha limitado su acción en las tareas de ordenamiento del territorio y urbanismo. En efecto, el ODEM Cuautitlán-Izcalli no pudo financiar ciertas obras y se puede constatar un retra-

so en las obras de urbanización; ya no construye viviendas y desaparecieron las funciones de integración social de los nuevos habitantes de la ciudad nueva.

Sin embargo, el ODEM Cuautitlán-Izcalli se ha revelado como una herramienta muy eficaz en la realización de la ciudad nueva. Disponiendo de amplias facultades, intervino de manera más directa y flexible en la resolución de los problemas de urbaniza-

ción y de construcción de la ciudad nueva. Por un lado, inició por su cuenta, programas de vivienda y de ciertos equipamientos públicos y, por otro, no se puede ignorar que ha desempeñado un papel importante en la coordinación de las administraciones centralizadas y paraestatales, con las administraciones estatal y municipal, para el suministro de equipamientos y servicios a los nuevos habitantes de la ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli.