

35  
257



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**“EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
EN EL VALLE DE CHALCO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

**P R E S E N T A :**

**DOROTEA CRUZ SANCHEZ**

Asesor de Tesis: Lic. Gabriel Campuzano Paniagua



MEXICO, D. F.

1992

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES Y HERMANOS POR SU CARÍÑO, APOYO Y COMPRENSION EN  
TODAS LAS FACETAS DE MI VIDA.**

**CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO PARA MI ASESOR DE TESIS, PROFESOR  
GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA, POR SUS ANOTACIONES SIEMPRE  
ACERTADAS.**

**A MIS SINODALES ,LOS PROFESORES ENRIQUE VARAS GOMEZ, VICTOR  
MANUEL MARTINEZ CHAVEZ, HUBERTO CASTILLO Y EDGARDO VILLASANA,  
PORQUE CON SUS OBSERVACIONES PUDE MEJORAR ESTE TRABAJO.**

**A MIS AMIGOS, POR SU CONFIANZA Y AFECTO INCONDICIONAL.**

**A LOS HABITANTES DEL VALLE DE CHALCO, POR SU GENEROSIDAD PARA  
COMPARTIR SUS VIVENCIAS COMO COLONOS DEL LUGAR.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y A LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.**

# I N D I C E

	PAGS
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>I</b>
 <b>CAPITULO I LA POLITICA SOCIAL DURANTE EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y EPOCA DE CRISIS</b>	
1.1. POLITICA SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO 1940-1970.....	1
1.2. PROGRAMAS SOCIALES Y CRISIS ECONOMICA .....	8
1.3. NEOLIBERALISMO.....	12
 <b>CAPITULO II EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)</b>	
2.1. ANTECEDENTES.....	21
2.2. CARACTERISTICAS .....	24
2.3. EL PRONASOL Y LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL .....	32
2.4. RECURSOS DEL PRONASOL ASIGNADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS .....	39
2.5. POBREZA Y POBREZA EXTREMA .....	42
 <b>CAPITULO III EL MUNICIPIO DE CHALCO Y EL VALLE DE CHALCO</b>	
3.1. CONCENTRACION DE LA POBLACION EN LA CIUDAD DE MEXICO 1940-1970.....	48
3.2. ETAPAS DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN LA CIUDAD Y ESTADO DE MEXICO 1900-1990 .....	52
3.3. DISPOSICIONES JURIDICAS PARA LA REGULACION DEL USO DE SUELO EN EL D.F. ....	55
3.4. EL VALLE DE CHALCO .....	58
3.4.1. Descripción geográfica .....	60
3.4.2. Antecedentes históricos del municipio de Chalco.....	62
3.4.3. Proceso de ocupación en el valle de Chalco.....	63
3.4.4. Composición actual del valle de Chalco .....	67
3.4.4.1. Edad de la población .....	70
3.4.4.2. Ocupación.....	71
3.4.4.3. Ingresos .....	73
3.4.4.4. Residencia anterior de los habitantes .....	74

**CAPITULO IV LA INSTALACIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL VALLE DE CHALCO EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

4.1.	DEFINICION DE SERVICIOS PUBLICOS.....	77
4.2.	COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL MUNICIPIO DE CHALCO HASTA 1980.....	81
4.3.	INSTALACIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL VALLE DE CHALCO 1989-1993.....	82
4.4.	INVERSION PUBLICA EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CHALCO 1989-1993.....	88
4.5.	ELECCIONES MUNICIPALES 1990, 1991, 1993.....	91
4.6.	CONSIDERACIONES SOBRE EL VALLE DE CHALCO.....	93
4.7.	CREACION DEL MUNICIPIO NO. 122: VALLE DE CHALCO DE SOLIDARIDAD.....	98
	CONCLUSIONES.....	100
	ANEXO I.....	106
	ANEXO II.....	111
	BIBLIOGRAFIA.....	114

## INTRODUCCION

La asignación de recursos a el valle de Chalco en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), constituyó durante el gobierno de Carlos Salinas, parte de las acciones que en materia de política social proponía el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. En lo formal, el objetivo del programa fue la erradicación de la pobreza y pobreza extrema, resultado de las características particulares del crecimiento económico dependiente de nuestro país con respecto a los grandes países capitalistas, así como de la aplicación de las estrategias neoliberales a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, traducidas en una menor intervención del Estado en la economía, apertura económica y desregulación del mercado mexicano, medidas que implicaron cambios en la administración pública de nuestro país, a fin de responder a los nuevos requerimientos del modelo económico propuesto por los países desarrollados, en un esfuerzo por la reactivación del sistema capitalista en crisis a partir de los años setenta.

Las nuevas circunstancias acrecentaron las diferencias sociales existentes entre un número reducido de personas que concentran la mayor parte del ingreso y el resto de los habitantes que solo en algunas ocasiones llegan a satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda, educación y salud. En este contexto, el gobierno a través de la administración pública trató de atender las demandas de una población que aumentó en número y se enfrentó al desempleo, inflación, devaluaciones y salarios con pérdida de poder adquisitivo. En este sentido, el Pronasol constituyó un intento por parte del gobierno salinista para atender las carencias de los grupos marginados, como es el caso del valle de Chalco, el cual formó parte del municipio de Chalco hasta noviembre de 1994, los recursos destinados a esta zona se centraron en la introducción de los servicios públicos básicos para mejorar el nivel de vida de sus habitantes, sin embargo, no todos ellos fueron beneficiados por dichos servicios, aún en la actualidad hay carencias de energía eléctrica y agua potable.

El programa se dividió en varios subprogramas que abarcaron casi todos los ámbitos sociales incluyendo los de aspecto regional y productivos, y según el discurso oficial los recursos se distribuyeron en casi todas las entidades federativas, dando prioridad a aquellos estados de mayor pobreza como Guerrero, Chiapas, y Oaxaca, entre otras.

Con la integración de los comités de solidaridad se promovió la participación de la comunidad en los trabajos que comprendieron los diferentes subprogramas de bienestar principalmente, lo cual constituyó un ejemplo de los mecanismos adoptados en el modelo económico neoliberal para proporcionar los satisfactores sociales básicos, que se traduce en la transferencia de las responsabilidades del Estado hacia la sociedad, en un intento por parte del gobierno para eliminar el paternalismo de la sociedad respecto del Estado, fomentado durante la etapa de crecimiento económico. A su vez, en el círculo gubernamental, se señaló en reiteradas ocasiones que la participación social en los diferentes subprogramas representaba un medio orientado hacia la descentralización administrativa y autogestión ciudadana; sin embargo, la falta de recursos económicos en los municipios para atender eficientemente las necesidades de sus habitantes los supedita al gobierno federal, a su vez, el control de los comités de solidaridad por parte de los grupos políticos pertenecientes al partido oficial, derivó en un corporativismo semejante al ejercido por el Estado respecto a los trabajadores en la etapa del crecimiento económico.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1992, significó en alguna medida la concentración de tareas de orden administrativo que comprendieron desde la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la realización de varias obras comunitarias, capacitación de los grupos partícipes, administración de los recursos del ramo XXVI e impacto socioeconómico de dichas obras; todas ellas acciones de la administración pública para aminorar la carga económica sobre los habitantes considerados como de pobreza y pobreza extrema, agravada aún más con la adopción del modelo económica neoliberal.

Las fuentes de información consultadas para este trabajo fueron bibliográficas, documentos oficiales sobre el pronasol, planes de desarrollo municipal sobre Chalco, los censos de población de 1990 elaborados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), así como los informes de gobierno editados en el Estado de México, entre otros.

El primer capítulo explica los nexos que existieron entre las formas de atención de algunas demandas sociales de los grupos organizados y la consolidación del Estado mexicano como el responsable de marcar las directrices para el desarrollo nacional. La crisis económica modificó los patrones establecidos para el otorgamiento de beneficios sociales, pues se debilitó el pacto corporativo entre el Estado y los trabajadores, pero ello no implicó la desaparición de este mecanismo de control. La crisis se manifestó a través del cierre de numerosas fábricas, aumento de los índices de desempleo y el surgimiento de la economía informal como una vía para obtener ingresos. En este marco, se incorporaron una serie de programas como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), antecedentes inmediatos del Pronasol, ya que sus recursos iban destinados a grupos marginados, tenían carácter de urgentes e incorporación de la participación ciudadana en la solución de su problemática. También mencionamos las políticas neoliberales que incidieron para la agudización de la pobreza de la mayoría de la población.

En el segundo capítulo citamos las características del Pronasol, los conceptos de pobreza y pobreza extrema y los recursos del ramo XXVI destinados a las diferentes entidades federativas de nuestro país.

El tercer capítulo se refiere al fenómeno migratorio que se registró en la ciudad de México y zona metropolitana durante el crecimiento económico y cómo éste influyó en la emigración de la población campesina hacia la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, ante la carencia de opciones de desarrollo agrícola en las diferentes localidades de nuestro país. Citamos las

diferentes etapas de expansión territorial del área y de la zona metropolitana, en esta última se ubica el valle de Chalco, asimismo se mencionan las disposiciones de orden jurídico y urbano, dictadas por los diferentes gobiernos del D.D.F., para la restricción de uso del suelo en la ciudad de México, lo que de alguna forma incidió para la formación de nuestra zona de estudio, ya que es resultado de la reestructuración demográfica y de espacio en la ciudad de México, pues gran parte del número de sus habitantes tuvieron como residencia anterior el D.F., incluimos las características socioeconómicas de su población basándonos en los censos de población 1990, realizados por el INEGI.

En el cuarto capítulo, señalamos el presupuesto que se destinó a el municipio de Chalco y al valle de Chalco de 1989 a 1993, en lo referente a la dotación de servicios públicos, el avance físico de los mismos y como a partir de la realización de estas obras se definen los resultados de las elecciones municipales de 1990, 1991 y 1993, los efectos de la aplicación del programa en esta zona, en el sentido del triunfo político del PRI en las tres elecciones, ello como una muestra de la negociación del voto ciudadano a cambio de la dotación de servicios públicos para satisfacer las necesidades esenciales de la población, característica por demás imperante en la historia urbana de la ciudad de México.

La aplicación del Programa Nacional de Solidaridad en nuestro país, significó parte de los esfuerzos de la administración 1988-1994, en su búsqueda de apoyo de la sociedad hacia el nuevo modelo económico, representó en un momento determinado, un contenedor de posibles conflictos sociales, y he hizo posible la gobernabilidad, asimismo recuperó importantes espacios políticos, como fue el caso del valle de Chalco.

## CAPITULO I

### LA POLITICA SOCIAL DURANTE EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y EPOCA DE CRISIS

#### 1.1. POLITICA SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO 1940-1970

El Estado<sup>1</sup> que surgió de la revolución mexicana, apareció como una organización fortalecida porque de algún modo retomó las demandas sociales que enarbolaron las diferentes facciones participantes en la lucha armada de 1910; asimismo, la alianza de los grupos económicos más fuertes, la incorporación de los sectores campesinos, obrero y popular al Partido Nacional Revolucionario (1920), que más tarde se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (1938), la profesionalización del ejército, así como la ampliación de las comunicaciones hacia el centro del país e incentivos hacia el campo, constituyeron elementos que permitieron el inicio de un proyecto económico en el que se combinaron particularidades propias de los antecedentes de crecimiento previos a la revolución mexicana y del Estado de Bienestar.

En el caso de México, la intervención del Estado en la economía significó el impulso y orientación del crecimiento nacional,<sup>2</sup> asimismo, se convirtió en el principal promotor de los

---

<sup>1</sup> "El Estado capitalista es el producto de las clases y sus conflictos, una organización política necesaria para sostener la imagen de unidad social ahí donde las clases están separadas por sus condiciones e intereses...El capitalismo no inventa a el Estado; lo engendra en su seno pero hereda y adapta la centralización de Estados precedentes, como condición de su unidad como modo de producción. Lo hereda porque, como en toda sociedad de clases, es el producto de sus contradicciones; lo adapta porque en el capitalismo, como en los modos de producción que le han precedido, tiene como función proteger los intereses de unas clases en relación con otras, pero al mismo tiempo, el Estado debe guardar un sentimiento de unidad social general, tutelando y suministrando servicios a las clases dominadas." Guerrero, Omar; *La administración Pública del Estado capitalista*; Edit. Fontamara; México, 1991; pp. 29-30

<sup>2</sup> El crecimiento económico es el incremento del Producto Interno Bruto (PIB), es decir de utilidades, rentas y salarios, lo cual no implica un mejoramiento del nivel de vida de la población, ello se diferencia del desarrollo de un país que incluye el crecimiento del PIB, redistribución de la riqueza entre los integrantes de una sociedad que se refleja en el mejoramiento de la calidad de vida que comprende aspectos culturales y ambientales.

cambios políticos y económicos que se dieron en nuestro país de 1940 a 1970, su campo de acción comprendió el diseño de las políticas tributarias, industriales, agrícolas y asistenciales, ello ante la inhibición del capital privado frente a los proyectos de largo plazo. La participación del Estado en nuestro país, se diferenció del papel que desempeñó en Estados Unidos y Europa después de la depresión de 1929 y la segunda guerra mundial, que constituyó en sí, una respuesta a los problemas y contradicciones sociales que la crisis económica generó en los países desarrollados a modo de equilibrio en pro del modo de producción capitalista.

El Estado mexicano se perfiló como el futuro responsable de la orientación económica, por consiguiente, estableció las bases de carácter administrativo para cumplir con sus compromisos económicos y sociales para atender las demandas en materia de educación, salud, alimentación, entre otras, las cuales anteriormente ya habían sido plasmadas en la Constitución de 1917, se crearon diversas instituciones gubernamentales, ello como resultado de la culminación del régimen cardenista que llegaba a su máxima expresión a través de la institucionalización de la revolución mexicana, como consecuencia de ello, en esta etapa histórica de nuestro país, la administración pública como instrumento del Estado amplió sus funciones en el seno de la sociedad, la reunión y subordinación de las diversas fuerzas políticas a la dirección gubernamental incidió para construir una administración pública<sup>3</sup> fortalecida que derivó de un Estado fortalecido.

En este período se dieron diversos cambios de orden jurídico, que comprendieron la creación de diversas dependencias públicas y la expansión del sector paraestatal, así como la reestructuración de aquellas instituciones ya existentes, con el fin de establecer las bases para la

---

<sup>3</sup> La *Administración Pública* es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político. La administración pública es una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto a través de la acción gubernamental ante los individuos privados. Guerrero, Omar; *La administración Pública del Estado Capitalista*; Edit. Fontamara, México, 1991; pp.244 y 261

industrialización en nuestro país, aunado a ello, en 1940 se dieron una serie de acontecimientos históricos internacionales que abrieron la posibilidad de iniciar el proceso de industrialización de sustitución de importaciones, etapa de producción doméstica de bienes de consumo final no durable y algunos bienes intermedios de tecnología sencilla.

A partir de 1958, López Mateos proclamó el desarrollo estabilizador que fue la segunda etapa del proceso substitutivo, en ella se inició la producción doméstica de bienes de consumo duradero y algunos bienes intermedios y de capital, utilizando tecnología más compleja que en la primera etapa de industrialización, también se continuó con las medidas proteccionistas con respecto a los productos industriales. "De 1940 a 1960 la economía mexicana acrecentó su Producto Interno Bruto (PIB) en 6.4 % anual en promedio; aumentó a 6.7% al consumo privado y a 9.0% anual la formación bruta de capital fijo."<sup>4</sup>

En la década de los sesenta el sector paraestatal registró un vertiginoso crecimiento, se crearon diversos organismos para atender desde demandas de carácter social hasta el manejo de las áreas estratégicas esenciales para la continuidad del crecimiento económico, tal fue el caso de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en 1963. La importancia financiera de las paraestatales era evidente, el 45% de las inversiones del gobierno provinieron de ese sector a pesar de la constante descapitalización; en el periodo 1969-1974 el déficit financiero se duplicó.<sup>5</sup> El sector

---

<sup>4</sup> Hernández Laos, Enrique: *Una Agenda para la investigación*; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades; UNAM, 1992; p.22

<sup>5</sup> Castañeda, Roberto; *Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen*; en cuadernos políticos, No.8, abril-junio de 1976, p. 57; cit. pos. Fernández Santillán, Florencio; *Política y Administración Pública en México (1934-1978)*; Edit. INAP; México, 1991; p.22

paraestatal significó la base de la expansión industrial, pero al mismo tiempo el endeudamiento y déficit público en las finanzas públicas.

La industrialización constituyó la fuente principal de acumulación de capital, el proceso mismo, implicó una serie de elementos que involucrados entre sí, dieron como resultado un crecimiento acelerado de ese sector, por ejemplo: la creación por Ley de las Cámaras de Comercio y de Industria que implicó la participación de los empresarios en las áreas política y social de la vida nacional, con facultades, inclusive, de decisión. Asimismo, se dio prioridad a la pequeña y mediana propiedad para el otorgamiento de créditos en detrimento del campo, considerado como esencial para el desarrollo nacional durante el gobierno de Cárdenas; en lo que se refería a las políticas obreras, tanto Avila Camacho como Miguel Alemán retiraron su apoyo para la formación de cooperativas en el interior de las fábricas y la organización obrera fue corporativizada y utilizada políticamente. La conjugación de los factores anteriores, favorecieron la concentración de la riqueza en unos cuantos individuos y fueron definiendo el modelo económico que funcionaría en nuestro país de 1940 a los años setenta. En este orden, la industrialización fue posible a través de la expansión del gasto público, el proteccionismo del mercado nacional frente al exterior y la aplicación de un sistema de impuestos que descansaría principalmente en la población mexicana.

En este marco, el Estado fungió como un mecanismo de equilibrio que trató de compensar las desigualdades sociales que la distribución de ingresos inherente al modelo de desarrollo generaba, esto es, mediante la creación de instituciones de carácter social que atendieran las necesidades de un mayor número de obreros que se incorporaban al sector formal, y que como fuerza de trabajo, eran los partícipes principales de la industrialización.

Las acciones en materia de bienestar social que se llevaron a cabo en el período de crecimiento económico, se dieron de acuerdo a las situaciones sociales y políticas que privaron en nuestro país en un momento determinado, es decir que el otorgamiento de los beneficios sociales funcionaron como una forma de equilibrio en la sociedad, a fin de garantizar la continuidad de la acumulación del capital y por consiguiente, del sistema de producción; por ejemplo: la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, respondió a condiciones específicas dadas por el inicio de la industrialización, se erige como la institución responsable para dar asistencia médica a los trabajadores, como un medio para reproducir y garantizar la fuerza de trabajo al interior de las fábricas. En este mismo sentido, en 1942 se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora para el control de precios de los productos básicos, en 1960 se creó la Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (CONASUPO), entre sus funciones se encontraban la compra y distribución de productos primarios a precios de garantía, así como el subsidio de la producción y comercialización de bienes básicos para mantener precios baratos, la creación de ambos organismos significaron una de las estrategias para aminorar las desigualdades originadas por la distribución del ingreso.

En este escenario político de relaciones corporativas, vale también mencionar que la asignación en mayor o menor grado del presupuesto público a áreas como educación y salud por mencionar las más prioritarias, fueron sin duda alguna, resultado del grado de presión por parte de la organización de los obreros como clase trabajadora. Estos beneficios sociales que recibieron los trabajadores del sector formal y la población en general, incidieron para modificar los altos índices de mortalidad, morbilidad y analfabetismo entre otros. Ver cuadro No. 1

**CUADRO No. 1**  
**México: indicadores de bienestar social 1940-1970**

	1940	1950	1960	1970
<b>EDUCACION</b>				
Tasa de analfabetismo <sup>(1)</sup>	53.9	43.4	34.6	24.7
Total de inscritos como % de la población total	8.0	11.1	16.0	22.0
Educación promedio <sup>(2)</sup>	1.7	2.1	2.8	3.7
<b>SALUD</b>				
Tasa de mortalidad/1000	22.8	16.2	11.5	10.1
% de muertes por enfermedades infecciosas	43.1	34.6	25.5	23.1
Mortalidad infantil/1000 <sup>(3)</sup>	125.7	96.2	74.2	65.6
Esperanza de vida al nacer (años)	41.4	58.6	58.9	62.1

- (1) Como % del total de la población de 15 años o más.  
 (2) Número de años de escolaridad de la población de 15 años o más.  
 (3) Tasas de mortalidad infantil proporcionadas por UNICEF, que coinciden con las correcciones hechas por CONAPO no reportadas.  
 Fuente: Lustig, Nora; *El gasto público en el desarrollo social*, en Revista Económica; No. 187, enero-marzo 1989, cit. pos. González Tiburcio, Enrique; *Reforma del Estado...*; op. cit.; p.23

El endeudamiento y el corporativismo constituyeron los elementos esenciales para la industrialización, asimismo, definieron las características que adoptaría en un principio la política social<sup>6</sup> del México posrevolucionario, esto es, el acceso a los servicios de salud, seguridad social, vivienda, compras en las tiendas sindicales, entre otras, fueron consideradas como prerrogativas que se generaron en torno al empleo formal. Las relaciones corporativas que se establecieron entre el Estado y los sindicatos obreros, significaron en un momento determinado, la obtención de derechos sociales que mejoraron las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, estos derechos en ciertos casos, se hicieron extensivos para la población en general. Sin embargo, el otorgamiento de ciertos beneficios sociales implicó el apoyo incondicional de los obreros para las acciones estatales.

<sup>6</sup> Definimos a la *política social* como el conjunto de tareas que emprende la administración pública para asegurar a los ciudadanos en general la satisfacción de sus necesidades esenciales, en materia de salud, educación, alimentación, vivienda y empleo.

"En este contexto, el Estado mexicano asignó a la política social un papel compensatorio y negociador, este estilo de procesar la política social cumplió un importante papel para la estabilidad política institucional que favoreció el crecimiento económico."<sup>7</sup> Las acciones gubernamentales de carácter social que se dieron en México en este período, constituyeron paliativos para evitar las inconformidades sociales, pues a pesar de la expansión industrial crecieron al mismo tiempo las desigualdades, resultando paradójico que por un lado se dio impulso a la industria y por otro se descuidó el campo, ello trajo como consecuencia que miles de campesinos emigraran a las ciudades.

"Durante esas décadas el Estado, para acabar de afirmar su institucionalidad, requería del apoyo de los grupos organizados y estos para resolver sus demandas no tenían otro recurso, en términos de eficiencia, que moverse bajo el manto protector de la institucionalidad política que se estaba creando."<sup>8</sup> El Estado de bienestar que operó durante el crecimiento económico, cumplió con una condición que hizo posible su propia existencia en esta fase de desarrollo capitalista en México, esto es, el éxito de un compromiso de tipo corporativo entre el Estado y el movimiento obrero, que por un lado atendió las demandas sociales de los trabajadores, pero por otro las burocratizó a través de numerosas instituciones que al mismo tiempo particularizaron todo conflicto social. En los años de crecimiento económico se combinaron diversos elementos que permitieron atender las demandas sociales sin alterar la estructura política. Fue posible integrar la acción estatal con triple propósito: promover la justicia social, crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener, con base en una sólida dominación corporativa, una larga estabilidad política.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> González Tiburcio, Enrique; *Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos*; Edit. INAP; México, 1991; p.22

<sup>8</sup> Woldenberg, José; *Sindicalismo: "formas de representación y democracia"* en *Perfil de la Jornada*, 1 de julio de 1990, México, D.F.: cit. pos. González Tiburcio, Enrique; *Reforma del Estado...*; p. 22

<sup>9</sup> González Tiburcio, Enrique; *Reforma del Estado...* op. cit.; p. 25

## 1.2. PROGRAMAS SOCIALES Y CRISIS ECONOMICA

La crisis internacional de los años setenta, influyó en nuestro país a través del deterioro del modelo económico de sustitución de importaciones, sin embargo la explotación de yacimientos de petróleo de 1977 a 1980, permitió el reinicio de un proceso de expansión económica, el producto real creció a tasas de 8.3% en 1978, 9.2 % en 1979, 8.3% en 1980. Aún con estas cifras de aparente recuperación, las circunstancias que privaban a nivel internacional contribuyeron para el alza de las tasas de interés por servicio de la deuda externa, la reducción de los préstamos de la banca privada internacional, la creciente desprotección industrial, la transferencia indiscriminada de los ingresos petroleros al sector privado y la devaluación del peso, constituyeron factores que aceleraron la crisis económica de 1982.

En el marco de la crisis económica y en la búsqueda de alternativas para superarla, es lógico suponer la modificación de los patrones establecidos durante el auge económico para el otorgamiento de ciertos beneficios sociales, la crisis económica desequilibró el dinamismo de las prácticas de carácter corporativo por parte del Estado con respecto a los grupos obreros y aceleró la aparición de nuevas formas de ocupación, también influyó para la restricción del gasto destinado a la realización de proyectos sociales.

Luego pues, los programas sociales de alimentación y de salud, que se implementaron a partir del gobierno de José López Portillo, implicaron en sí, poner en práctica nuevos estilos de gestión y formas de trabajo con las comunidades, que aparentemente estuviesen alejadas del corporativismo; los programas sociales presentaron las siguientes características: *instrumentación de los mismos en zonas consideradas como marginadas previo estudio, y la participación de los grupos necesitados en los trabajos comunitarios*; entre los programas de alimentación destacan el Programa Rural de Abasto; Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas; Programa de Abasto

Social de Leche, de Maíz y Tortilla; Programa de Asistencia Alimentaria y el Programa de Orientación Alimentaria, todos ellos dependientes de diferentes instituciones.

En este mismo rubro, se derivaron el programa de la Alianza para la Producción, la Coordinación del Sistema Alimentario (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), entre otras tareas que realizó el SAM, se encuentran los estudios estadísticos sobre las necesidades alimentarias de la población considerada como marginada, el SAM "incluyó acciones en el ámbito de la producción y del consumo, involucró la producción agropecuaria y pesquera, tecnología e industria en alimentos, comercialización-distribución y el consumo, así como sus relaciones con el resto de la economía."<sup>19</sup> Este programa en teoría buscó plantear un nuevo modelo de desarrollo agrícola en que aún el Estado era el principal agente transformador, sus dos planteamientos más importantes fueron: alcanzar la autosuficiencia alimentaria en lo que se refería a los productos básicos y apoyar el consumo a nivel nutricional de la población con menos recursos económicos, sin embargo, los fuertes subsidios destinados a este sector provocó un fuerte déficit sin lograr del todo sus objetivos.

En este mismo período sexenal, se instauró el COPLAMAR, organismo que estudiaba y proponía acciones para la atención de los grupos y zonas marginadas, también sugería al ejecutivo la coordinación de las actividades de las dependencias de la Administración Pública dirigidas a estos sectores, estas acciones definidas en programas pasaban a formar parte del presupuesto normal de diversas secretarías y organismos que a lo largo de los años se habían creado específicamente para atender a grupos marginados, como por ejemplo, el Instituto Nacional Indigenista (INI) y la Comisión de Zonas Áridas y otras, entre los programas sociales en que participó COPLAMAR fueron: el Programa de Solidaridad Social por Cooperación

---

<sup>19</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985: Programas de desarrollo sectorial*. Vol. VII.; Edit. FCE-SPP; México; 1985, p.271

Comunitaria, CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales entre otros.

En esta misma dinámica, la administración de Miguel de la Madrid se distinguió por la aplicación de programas de vivienda por el sismo de 1985, como el Programa Emergente de Vivienda Fase I, Renovación Habitacional Popular, Reconstrucción Democrática Tlatelolco y Programa de Vivienda Fase II.

Entre los mecanismos de operación que establecían los diferentes programas, destacaban la *participación civil*, la *corresponsabilidad entre las dependencias gubernamentales y los diferentes grupos beneficiados en la organización del trabajo*, *asimismo, se enfatizaba sobre la importancia del establecimiento de órganos integrados por las mismas autoridades y miembros de la comunidad para evaluar las obras realizadas en determinada zona*. Sin embargo, en muchas ocasiones las formas propuestas para coordinar los trabajos fueron rebasados por obstáculos de tipo burocrático o por decisiones de las autoridades responsables en lo que se refiere al presupuesto o aplicación de los mismos programas, frente a esta situación, se inició la integración de organizaciones no gubernamentales.

En este sentido, la creación y aplicación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), significó continuar y retomar de alguna forma los mecanismos de operación de los diferentes programas que anteriormente se habían puesto en práctica en relación a la población marginada. El Pronasol contó con las características que se habían manejado en los dos anteriores sexenios, esto es: *aplicación urgente, erradicación de la pobreza y la participación social* como elemento prioritario para el correcto funcionamiento del programa.

A manera de resumen, en la fase de crecimiento económico, el Estado otorgó servicios de salud, créditos de vivienda, derechos de pensión y jubilación, entre otros beneficios, a los trabajadores que formaban parte de sindicatos, como una respuesta en su relación corporativa Estado-sindicatos, lo que contribuyó para el fortalecimiento del proyecto de desarrollo dirigido por el Estado; asimismo, los servicios de salud y educación se hicieron extensivos para la población en general, ello a través de la expansión de la infraestructura de las instalaciones, adquisición del equipo necesario, contratación del personal adecuado para dar atención a una población en número mayor; en esta fase de expansión económica, el Estado garantizó el cumplimiento de sus compromisos sociales con la población que no pertenecía al sector formal de la economía a manera de compensación por las desigualdades derivadas del modelo de desarrollo en México, durante este periodo el PIB alcanzó alrededor del 3% al 6% de crecimiento anual. En esta etapa, los grupos de trabajadores organizados, fueron los mayormente beneficiados socialmente, ya que representaban una fuerza política de apoyo para las acciones gubernamentales, contribuyendo con ello a la formación y fortalecimiento de las instituciones públicas, estas a su vez definieron los lineamientos de implementación y administración de los programas de bienestar social en México.

A finales de la década de los años setenta y durante los años ochenta, se resintieron los efectos de la crisis económica internacional y nacional a través de la caída salarial, la disminución de los empleos, el encarecimiento de los productos de primera necesidad y diversas formas de economía informal, estos factores explican los deterioros en las condiciones de vida de gran parte de la población; por consiguiente, el gasto social destinado durante este periodo para subsanar la grave situación económica, también siguió la línea del deterioro de los ingresos. Ver cuadro 2

**CUADRO No. 2**  
**Salarios y gasto social como porcentaje del PIB**

	1981-1982	1983-1984	1985-1986	1987-1988
Masa de salarios/PIB	36.70	28.50	27.60	26.90
Gasto social/PIB	7.60	5.90	5.40	5.60
Remuneraciones más gasto social/PIB	44.30	34.40	33.00	32.40

Fuente: R Carrasco y E. Pravençio; *La política social en 1983-1988 y sus principales consecuencias*, en: Revista Investigación Económica; No. 184, abril-junio, México, 1988; cit. pos. González Tiburcio; *Ajuste Económico y Política Social*; op. cit.; p. 54

Es precisamente en este período, cuando el Estado mexicano pone en práctica diferentes programas sociales de carácter urgente, estos tenían dos características: la primera es que fueron destinados a grupos considerados como marginados, y la segunda es que se trató de fomentar la participación de la misma comunidad para la solución de sus problemas de alimentación, educación y salud principalmente.

### **1.3. NEOLIBERALISMO**

En los países capitalistas centrales, el modelo económico sugerido por Keynes y que venía funcionando desde 1940, mostró claros signos de agotamiento a partir de los primeros años de los setenta, que se manifestaron a través del desempleo, devaluaciones monetarias, inflación e inconformidades sociales. En este contexto, surgieron diversas teorías económicas que proponían fórmulas para reactivar el capital internacional, entre otras, las elaboradas por los teóricos de la Escuela de Chicago, Milton Friedman y Kenneth Galbraith, las cuales rescatan el pensamiento económico neoclásico, que incluyen la implementación de estrategias monetaristas.

Entre las propuestas monetaristas, se encuentran aquellas que consideran que para dinamizar los ciclos del capital, es necesario prescindir de la intervención directa del Estado en la

economía, puesto que las circunstancias económicas son otras, refiriéndose a la hegemonía que en términos tecnológicos han logrado países como Estados Unidos, Japón y Alemania frente al resto de las otras naciones, ello había traído cambios en sus estructuras productivas, y para reactivarlas se requería de una modificación internacional del trabajo tendientes a una redefinición de las actividades productivas y comerciales de cada país, de tal forma -sugieran-, que el mundo entero funcione como un gran mercado. En este contexto de asignación de actividades productivas para cada país, a México le corresponde participar con actividades de maquila, considerando los antecedentes de desarrollo capitalista dependiente con respecto a los países capitalistas centrales.

En la década de los años ochenta, se registraron significativos acontecimientos políticos e históricos que modificaron la historia a nivel internacional, como por ejemplo, la desintegración de Rusia como nación unificada, aceleró el desquebrajamiento del sistema de producción socialista; la caída del muro de Berlín en 1989; la integración de varios países en los bloques comerciales y la aparición de nuevos estados, entre otros. Asimismo en 1988, en México se suscitaron diferentes situaciones que se derivaron en parte por los problemas económicos, así como por los resultados de las elecciones presidenciales celebradas el 6 de julio de 1988, que generó la movilización ciudadana en defensa de su voto en favor del Frente Democrático Nacional (FDN), ello de alguna forma significó el rechazo de la población a la continuidad de las prácticas políticas tradicionales y la permanencia de vicios en el sistema político mexicano.

En este contexto político y económico se inició el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, su gabinete de inmediato se abocó a la búsqueda de estrategias para la reactivación de las estructuras de la economía nacional, así como de la legitimidad de su gobierno frente a una sociedad inconforme y politizada y finalmente para la recuperación de los espacios políticos perdidos.

El entonces presidente Carlos Salinas, inició una serie de planteamientos en sus discursos políticos que hacían referencia a la intervención del Estado en la economía y sus compromisos

sociales con la sociedad, incluyendo varias explicaciones sobre el origen de la inflación y de los desequilibrios económicos, en el sentido de que habían surgido en gran parte, por la excesiva intervención del Estado en el área económica, misma que se había traducido en un Estado de enormes dimensiones, que se fue convirtiendo en obstáculo para el cumplimiento de sus funciones sociales.

“La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre más debilidad del propio Estado... Este alejamiento del reclamo social se dio no sólo porque las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeran la atención política del gobierno. En los hechos, el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades apremiantes.”<sup>11</sup>

Asimismo, el discurso político enfatizaba sobre la necesidad de modificar las estructuras de la administración pública como una condición necesaria para reorientar la dirección del Estado, luego entonces, se hacía alusión a la necesidad de una reforma del estado mexicano y con ello aspirar a la modernización. En este orden, Carlos Salinas continuó con las medidas de ajuste económico implementadas previamente por Miguel de la Madrid, por ejemplo, para recuperar la confianza de los inversionistas extranjeros y negociar la deuda externa con los organismos financieros internacionales se continuó con la implementación de los pactos económicos, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) fue firmado el 12 de diciembre de 1988, el cual estuvo vigente por cuatro años del gobierno salinista y se refrendó en seis ocasiones, a partir de octubre de 1992, el pacto conservó las mismas siglas, pero se denominó Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), este se refrendó en octubre de 1993 y

---

<sup>11</sup> Salinas de Gortari, Carlos; *Primer Informe de Gobierno*; Presidencia de la República; México, noviembre de 1989; p.13

octubre de 1994. Los pactos económicos constituyeron, en términos formales, instrumentos de concertación política entre los sectores obrero, campesino y empresarios, ello con el fin de disminuir los altos índices de inflación, así como la estabilización de los precios de los productos de la canasta básica, dicha concertación funcionó, pero se basó en las restricciones salariales principalmente, ello en perjuicio de los trabajadores y de la población en general.

Entre otras medidas para *modernizar el país*, se incluyeron la venta de entidades paraestatales, la apertura comercial y desregulación de mercados. En seguida, señalamos las acciones realizadas en cada una de estas.

El gobierno de Carlos Salinas retomó los cuestionamientos que se venían haciendo desde el sexenio anterior, respecto a la intervención del Estado en la economía y del cumplimiento de sus compromisos sociales con la sociedad, las críticas gubernamentales giraron en torno al gigantismo del Estado, así pues, se continuó con la desincorporación de las entidades paraestatales, "de 1155 empresas que existían en 1982, en diciembre de 1988 había 618, y al término del año de 1993 el gobierno ya sólo administraba 258, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación. Por la venta de empresas y activos del sector paraestatal, el gobierno obtuvo 69 360 mill de nuevos pesos."<sup>12</sup> La venta de empresas públicas comprendió la Compañía Minera Cananea, Altos Hornos de México, Compañía Mexicana de Aviación, Fertilizantes Mexicanos, Aseguradora Mexicana y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas.

En relación con los compromisos sociales del Estado con respecto a la sociedad, en los círculos gubernamentales se manejaba que el Estado había perdido su capacidad de respuesta ante las diferentes demandas sociales, ello se debía principalmente a que el Estado atendía tareas de carácter económico, que desviaban su atención de las demandas sociales que eran planteadas en

---

<sup>12</sup> *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Síntesis e índice temático*; Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial; México, 1994; p.141

un contexto político-social diferente al de años anteriores, entre las soluciones por las que se optó para el área social estuvieron por un lado la venta de paraestatales, el dinero obtenido por la venta, -se dijo- se destinaría a obras sociales, así como para la implementación del Programa Nacional de Solidaridad, del cual hablaremos más adelante.

A la par de la desincorporación de entidades paraestatales, se promovió la apertura comercial de nuestro país hacia el exterior, misma que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos, su antecedente inmediato fue la incorporación de México en 1987 al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT); las bases para la liberalización del mercado mexicano hacia el exterior se establecieron desde el gobierno de Miguel de la Madrid, con acciones que incluían una menor participación del Estado en la economía, restricciones salariales para disminuir la inflación, así como la ratificación de los compromisos por parte del Estado con los organismos financieros internacionales para pagar la deuda externa sin recurrir a la moratoria. La apertura económica se dio en dos áreas principalmente, esto es a través de modificaciones en el mercado de capitales y de factores productivos, así como en el mercado de bienes y servicios. En materia de capitales, la característica de la liberalización fue la capitalización de pasivos que permitió el flujo de capitales extranjeros hacia la economía mexicana.

“La capitalización de pasivos de la deuda externa, tanto pública como privada, es la vía por la que se intenta canalizar un mayor flujo de capitales externos hacia la economía mexicana, superando las restricciones que impone la Ley de Inversiones Extranjeras, ya que se podrán adquirir los pasivos de las empresas públicas y privadas para redimir sus deudas. Salvo excepciones como PEMEX y la CFE, es evidente que este mecanismo permite la presencia de capital extranjero en áreas estratégicas, y como tales reservadas al Estado o a nacionales, con

argumento de que además de sanearlas financieramente permite a estas empresas, una modernización tecnológica y consecuentemente una mayor competitividad internacional."<sup>13</sup>

Por lo que se refiere al mercado de bienes y servicios, se concretó en la firma de diversos convenios comerciales, entre México y diferentes países por ejemplo, el del 22 de abril de 1994 con Costa Rica, su entrada en vigor sería hasta el 1 de enero de 1995, y el 13 de junio de 1994, México firmó un convenio de comercio con Colombia y Venezuela. A todo esto, el logro más relevante para el gobierno de Carlos Salinas fue sin duda alguna la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, que implicó una reducción gradual de la protección del mercado interno con la eliminación de permisos de importación y aranceles.

En síntesis, la política de liberalización y de apertura de mercados y de servicios se enfrenta a obstáculos técnicos y económicos para penetrar en el mercado mundial, pues además de precios competitivos, las exportaciones mexicanas deberán mejorar la calidad de sus productos, tener ofertas suficientes en cantidad y oportunidad, así como mejorar la capacidad de mercado de las empresas, sobre todo reactivar las áreas agropecuarias que han sufrido severos rezagos en las últimas décadas, pues en este contexto de comercialización internacional, los productos agrícolas deben representar alternativas de exportación al igual que el único producto que exporta México: el petróleo.

El gobierno de Carlos Salinas, consideró la apertura comercial como un proceso integral, en el que la liberalización del comercio debía complementarse con una política generalizada de desregulación de mercados, esto es, actualizar las disposiciones jurídicas que obstaculizaban la concurrencia y la libre competencia. Así, el 9 de febrero de 1989, el gobierno de la República anunció que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) revisaría el marco

---

<sup>13</sup> *Política Económica y Proyecto Nacional (México 1983-1987)* por Guadarrama Sistos, Roberto; en *17 ángulos de un sexenio*. Pérez, Germán y León, Samuel; (coords), Edit. Plaza Janes y Valdés-UNAM; México, 1987; p.59

regulador de la actividad económica nacional y formularía propuestas y proyectos de leyes, en marzo de 1989, se creó la Unidad de Desregulación Económica dependiente de esta secretaría.

Las medidas desregulativas en el sector de transportes fueron de las primeras que se promovieron, estas se iniciaron el 6 de julio de 1989, cuando se emitieron dos reglamentos para agilizar la prestación del servicio de carga en el país: el referente al Autotransporte Federal de Carga y el de Transporte Multimodal Internacional; en lo que se refiere a Puertos, con la Ley de Puertos emitida el 1 de julio de 1993, se permitió la incorporación de la iniciativa privada tanto en los aspectos de operación como en el desarrollo de la infraestructura.

Asimismo, se aplicaron medidas desregulativas en el área de la petroquímica a fin de dar cabida a la participación de los particulares en la producción de diferentes artículos. También los procesos desregulativos comprendieron el sector agropecuario, en lo referente a la producción y comercialización de diversos productos como el maíz, azúcar y café.

En resumen, la desincorporación de entidades parastatales, la apertura comercial y las modificaciones jurídicas para la desregulación de mercados constituyen medidas económicas de corte neoliberal, en un esfuerzo del gobierno mexicano por incorporarse al nuevo modelo económico internacional, promovido por los países líderes capitalistas en su búsqueda por solucionar de alguna forma la crisis que les aqueja actualmente, y que consiste en la reasignación de funciones productivas a cada país a fin de dar continuidad a la formación del capital. Asimismo, estas medidas fueron consideradas por la administración de Carlos Salinas como estrategias para lograr la multicitada *modernización* de nuestro país

**“Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial, es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero, hoy es gravoso;**

es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares.”<sup>14</sup>

Disentimos con la definición de modernización dada por el gobierno de Carlos Salinas, en la medida que el término fue utilizado indiscriminadamente en los diferentes discursos oficiales y se centró únicamente en la crítica de la “excesiva” participación del Estado en la economía, ello sin reconocer, que por las características de formación social y económica de nuestro país, la intervención estatal, en la etapa histórica posterior a la revolución mexicana, fincó las bases y fue sustento para la formación del capital nacional. Consideramos que el concepto de modernización implica la capacidad que tiene el Estado para implementar nuevas estrategias de trabajo en el área económica y política, a fin de enfrentar nuevas situaciones y exigencias, propias de nuestro tiempo.

“Es la modernización la causa primordial del cambio constante de exigencias y situaciones que caracterizan a la política moderna, por las rápidas transformaciones que induce. Por consiguiente, la clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias y organizaciones políticas...La clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas; y su problema fundamental, en términos de desarrollo político, es mantener un crecimiento auto-sustentado, es decir, nutrido por sus fuerzas interiores, en este sentido, el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las

---

<sup>14</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; Presidencia de la República; México, mayo de 1989; p.18

dependencias públicas son responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada...El desarrollo de instituciones gubernamentales dedicadas al puenteo de las exigencias ciudadanas se convierte en un imperativo de gobernabilidad."<sup>15</sup>

"La aplicación de este modelo por doce años -de 1982 a 1994-, dejó sin empleo a uno de cada tres mexicanos en edad de trabajar; se perdió el 39% del salario real en las ciudades y hasta el 50% de los ingresos en el campo; el PIB creció a un ritmo de 20% anual, mientras que en los doce años anteriores este ritmo fue de 106%; la tasa de desempleo, que era de 8% en 1982, creció a 30% y sólo se crearon 180 mil puestos de trabajo cada año cuando se necesitaban 1 millón cien mil, el crecimiento real de la productividad en el modelo neoliberal descendió con respecto al periodo 1970-1982 de 1.8%, a 0.6% anual de crecimiento."<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Guerrero, Omar; *El Estado en la era de la modernización*; Ed. Plaza y Valdés; México, 1992; pp. 80-81

<sup>16</sup> Lovera, Sara; "Los saldos del neoliberalismo" en *La Jornada Laboral*; año 3, no.47, 29 de diciembre de 1994; pp.1 y 10

## **CAPITULO II**

### **EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

#### **2.1. ANTECEDENTES**

Hasta fines de los años setenta, los ingresos y egresos eran administrados por la Secretaría de Hacienda. La distribución del gasto se hacía siguiendo criterios sectoriales, ya que los recursos disponibles se repartían entre las distintas Secretarías de Estado, estas a su vez los aplicaban a los distintos programas que coordinaban. Los proyectos de obras públicas que se realizaban en las entidades, eran coordinadas directamente por las dependencias gubernamentales, acentuando aún más el centralismo.

En 1968 se elaboró el primer proyecto de atención a las zonas marginadas, de esta forma se puso en marcha el Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el medio rural, éste incluía la participación de seis dependencias ejecutoras de obras de infraestructura, con el fin de integrar sus acciones y sistemas de planeación.

También en la década de los setenta, se afirmó la participación de la Secretaría de la Presidencia en el ejercicio directo del gasto, asimismo continuó con sus funciones de programación del presupuesto de inversiones públicas. Durante éste período surgieron otros programas de atención a las zonas marginadas como el de Caminos de Mano de Obra, posteriormente se convirtió en el de Obras Rurales.

En 1971, la Secretaría de la Presidencia promovió la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES), considerados como las instancias de coordinación entre los niveles de gobierno federal y estatal. Con ello se intentó, también,

promover las actividades de programación en el ámbito estatal. Entre las acciones que desarrollaron estos organismos colegiados destacaron las propuestas de inversión pública federal que se realizaban anualmente, para cada entidad, aquí se jerarquizaron las obras y servicios que se iban a efectuar.

Otra aportación de estos comités fue la coordinación del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que se aplicó a partir de 1973 en 41 micro-regiones marginadas. Este programa fue un instrumento que basó su operación en una coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en el ámbito nacional y estatal. El procedimiento que se debía seguir para ejercer los recursos obligaba a hacer un diagnóstico preciso de los problemas y establecer la viabilidad de las soluciones, así como llevar un control y evaluación de los proyectos productivos que se llevaban a cabo.

El PIDER era un programa de inversiones públicas, que tenía como propósito orientar mayores recursos a obras en las áreas rurales más atrasadas del país, que disponiendo de los recursos naturales importantes, no lograban su aprovechamiento por la falta de infraestructura necesaria. Este programa contó con los créditos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1976, durante la administración de José López Portillo, se realizaron cambios en la administración pública. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), esta dependencia asumió varias funciones que hasta ese momento venía desempeñando la Secretaría de la Presidencia.

De 1976 a 1982 se crearon unidades administrativas que dependían directamente del presidente, adicionales a las Secretarías de Estado, tal fue el caso de la Coordinación del Sistema Alimentario (SAM), y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

**Marginados (COPLAMAR).** El objetivo de estos organismos consistía en estudiar y proponer acciones para la atención de las necesidades de estos grupos y zonas, así como sugerir al ejecutivo la coordinación de las actividades de las dependencias de la administración pública dirigidas a estos sectores.

El titular de la COPLAMAR formaba parte de los órganos directivos de las instituciones que, a lo largo de años anteriores, se habían creado para atender a grupos marginados, por ejemplo el Instituto Nacional Indigenista (INI), la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIUM).

Asimismo, de 1976 a 1982 se establecieron por primera vez los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) entre el gobierno federal y las autoridades estatales, a fin de delegar las responsabilidades de ejecución de obras públicas a los gobiernos estatales.

La SPP asumió la coordinación del PIDER, que continuaría funcionando durante ese sexenio y el siguiente. EL PIDER se incorporó a la negociación que se hacía en el marco del CUC, a la vez que se le ligó al cumplimiento de las metas del SAM. En esos años, con la coordinación de la SPP, se afinaron los procedimientos del PIDER para el proceso de programación y presupuestación anual.

La SPP era la que autorizaba los fondos que se canalizarían a las entidades para obras consideradas en el programa y, para hacerlo, se evaluaban y ajustaban las propuestas que al respecto hacían los Estados, tomando en cuenta el análisis de los expedientes técnicos de los proyectos incluidos en el PIDER.

En enero de 1983, los CUC se transformaron en los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que adicionaban al instrumento anterior una participación más amplia de los municipios y

de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo. El organismo que estaba a cargo de la elaboración del convenio era el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), que presidía el mandatario estatal y los representantes de los diversos sectores del gobierno federal y estatal.

La celebración y seguimiento de los CUD fue responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que dependía de la SPP. Esta dependencia manejó el presupuesto del ramo XXVI referido a desarrollo regional. Este ramo se creó en 1982, sus recursos eran otorgados a los gobiernos de los estados a través de la firma de los Convenios de Desarrollo Urbano, a fin de llevar a cabo diversas obras públicas como educación, salud, seguridad pública y social, entre otros; a partir de 1990, el ramo XXVI recibió el nombre de solidaridad.

## **2.2. CARACTERISTICAS**

El primero de diciembre de 1988, durante la ceremonia de toma de posesión, el nuevo presidente anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), la coordinación del programa estaría a cargo del subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y el apoyo institucional en los estados quedó a cargo de las delegaciones regionales de la misma secretaría. Las acciones del mismo, estarían encaminadas a satisfacer algunas de las muchas necesidades de la población considerada por el programa en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

El 6 de diciembre de ese mismo año, se anunció en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo para la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, que fue definido como un órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la Administración Pública, a fin de contribuir al mejoramiento de vida de la población de las zonas áridas y colonias populares.

La Comisión estuvo presidida por el Presidente de la República, contó con la intervención permanente de los secretarios de las siguientes secretarías: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal F.C.L.

El propósito de la comisión fue la implementación de diferentes programas coordinados entre uno o varios sectores y el Pronasol, a fin de evitar la duplicidad en las acciones a seguir, en virtud de que en cada dependencia existían proyectos sociales que respondían a los propósitos de solidaridad. La Comisión se integró por un Consejo Consultivo que se formó por representantes de los grupos indígenas y de los sectores social y privado, y especialistas en el campo de las ciencias sociales, asimismo, incluyó un Comité de Evaluación, que se le encomendó la realización de estudios sobre el impacto social y económico de las acciones que se llevarían a cabo.

Con la desaparición de la SPP, la coordinación de la Comisión del programa quedó a cargo del titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Sedesol y según el acuerdo del 4 de junio de 1992, se adscribieron unidades administrativas referentes al Programa Nacional de Solidaridad a esta secretaría, tales como los organismos desconcentrados: *Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las empresas de solidaridad, Instituto Nacional de Solidaridad, y las delegaciones de la secretaría en las entidades federativas.*

La administración de Carlos Salinas consideraba que el Pronasol constituía una estrategia de política pública para coordinar esfuerzos de dependencias públicas, sumar recursos de los

niveles de gobierno federal, estatal y municipal, canalizar la inversión hacia grupos de menores recursos, modificar las relaciones que se establecían entre las dependencias gubernamentales con la comunidad en la operación de los programas.

*Los objetivos del programa fueron:*

a) Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos; b) promover el desarrollo regional equilibrado; c) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

*Los destinatarios fueron:*

a) los pueblos indígenas; b) los campesinos de escasos recursos; c) los grupos populares urbanos.

*Las áreas de interés para el programa fueron:*

a) alimentación; b) regularización de la tenencia de la tierra; c) vivienda; d) procuración de justicia; e) apertura y mejoramiento de espacios educativos; f) salud; g) electrificación; h) agua potable; i) infraestructura agropecuaria; j) preservación del medio ambiente.

*Solidaridad se expresó en tres vertientes:*

- . Solidaridad para el *bienestar social*: comprende acciones para proporcionar a la comunidad entre otros, salud, alimentación, educación y vivienda, servicios urbanos y regularización de la tenencia de la tierra.
- . Solidaridad para la *producción*: comprende acciones para la creación de empleos y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, esto es a través del fomento de actividades agropecuarias, agro industriales, forestales, extractivas y microindustriales.

- *solidaridad para el desarrollo regional*: comprende acciones para la construcción de obras de infraestructura con impacto regional y la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

1989 fue el primer año de funcionamiento del Pronasol, se pusieron en marcha programas orientados a la construcción de obras de infraestructura básica comunitaria, física y social, y en algunos casos se iniciaron proyectos productivos.

Para 1990, las acciones que se llevaron a cabo en el marco del programa, atendieron problemas de los gobiernos estatales y municipales, se crearon los fondos municipales, para la producción y programas regionales, así como el programa de jornaleros agrícolas.

En 1992 comenzó a operar el Programa de Empresas Solidaridad a fin de apoyar diferentes actividades productivas de la minería, agro industriales, forestales, etc.

Los programas que se pusieron en marcha en el marco del Pronasol son los siguientes:

*Solidaridad para el Bienestar*

- Infraestructura educativa y solidaridad para una escuela digna
- Salud y a dignificar el hospital
- Abasto y mejoramiento de la alimentación
- Agua potable y alcantarillado
- Electrificación rural y urbana
- Urbanización
- Vivienda
- Regularización de la tenencia de la tierra
- Servicios de telefonía y correos
- Reforestación y restauración ecológica

- Programa de apoyo a jornaleros agrícolas y trabajadores emigrantes a los E.U.A.
- Servicio social de solidaridad
- Mujeres en solidaridad
- Niños de solidaridad

***Solidaridad para la Producción***

- Fondo nacional para la empresas de solidaridad
- Programa de apoyo a cafeticultores
- Fondos de apoyo a la producción
- Aprovechamiento integral de recursos naturales en áreas rurales de subsistencia
- Proyectos productivos:
- Impulso a productores forestales
- Impulso a la pequeña minería
- Impulso a la pesca ribereña y a la acuicultura

***Solidaridad para el Desarrollo Regional***

- Fondos municipales de solidaridad
- Programa de desarrollo regional
- Programas de apoyo a las comunidades indígenas
- Caminos rurales y rehabilitación de carreteras

***Principios***

- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades
- Participación y organización; las comunidades deben participar en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales de

la región, y vigilancia del manejo de los recursos económicos para asegurar realmente a quienes más lo necesitan.

- Corresponsabilidad entre el estado y la sociedad organizada; todos los proyectos se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y compromiso de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la suma de recursos y voluntades expresadas públicamente.
- Transparencia; el uso de los recursos debe ser honesto y público, la comunidad interviene en la vigilancia y control.<sup>17</sup>

En la *instrumentación* del Programa se definen tres mecanismos o modalidades de programación-presupuestación:

- Coordinación; que permite continuar avanzando en el proceso de descentralización, en cuanto a autonomía de los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores de desarrollo;
- Concertación; que incorpora al sector social en la definición y ejecución de acciones que atiendan a sus propuestas y necesidades, bajo esquemas de participación comprometida y solidaria.
- Coordinación especial; esquema bajo el cual las dependencias del gobierno federal acuerdan con los gobiernos estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional, a través de la transferencia de recursos presupuestales de los ramos sectoriales al Ramo XXVI.<sup>18</sup>

Entre los *principios* que el programa consideraba como básicos para su funcionamiento, fue la participación de la comunidad, que en varios estados de la República Mexicana, constituía una forma tradicional para la realización de tareas en pro del mejoramiento de la comunidad, por ejemplo: las organizaciones de barrios, la faena, guelaguetza, mayordomía, el tequio o la mano

<sup>17</sup> Consejo del Programa Nacional de Solidaridad; *El Programa Nacional de Solidaridad*; colección una visión de la modernización de México; Edit. FCE; México, 1994; pp.57-62

<sup>18</sup> *Marco de actuación de la Secretaría de la Contraloría 1992-1993. Normatividad del Pronasol*; Tomo II; Gobierno del Estado de México - Secretaría de la Contraloría; México, pp. 7 - 12

vuelta; la participación social se concentró en los comités de solidaridad, mismos que adquirieron la forma y estructura que respondiera mejor a las particularidades culturales de cada región y localidad. La base que sustenta por lo general a una organización comunitaria es la asamblea, y mediante esta es como se eligieron los integrantes de los comités: presidente, secretario, tesorero y vocales.

*El comité de solidaridad*, en términos formales fue considerado como el instrumento de concertación entre la comunidad y las autoridades, la vía de comunicación entre la sociedad y gobierno para la solución de problemas de servicios públicos u otros, originalmente se constituía un comité por obra pública.

A finales de 1990, había en los 31 estados de la República 45 mil comités en operación , en 1991 la cifra alcanzó 64 mil, en 1992 había 100 mil, la mayoría operó en una escuela digna y en los fondos municipales de solidaridad y para la producción, según cifras oficiales, los estados donde mayor número de comités se formaron fue en los estados de Jalisco, Guerrero, Michoacán y Puebla.<sup>19</sup>

A partir del mes de enero de 1992, se crearon las primeras coordinadoras de comités de solidaridad, que representó una segunda etapa en la organización social. Se pretendió que las coordinadoras participaran con voz y voto en órganos de decisión como el Comité de Planeación Municipal para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), y en el Comité de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADE) existente en cada entidad federativa. Se formaron 188 coordinadoras de comités en nueve entidades y 43 municipios.

---

<sup>19</sup> Secretaría de Desarrollo Social: *La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno*: Sedesot; México, 1993; pp.17-18

### **Contraloría Social**

El 28 de noviembre de 1990, se anunció la creación de la contraloría social, que dependería de la Secretaría de la Contraloría de la Federación (SECOGEF), este nuevo organismo tendría como función la vigilancia y fiscalización permanente de la operación de los fondos del programa.

### **Atención a las Demandas de la Comunidad**

- Las comunidades organizadas en los comités de solidaridad hacían su propuesta de obra social o proyecto productivo al ayuntamiento a los promotores de solidaridad.
- Las iniciativas de la comunidad recibidas se analizaban, posteriormente se elaboraba la documentación técnica que definía las características básicas de la obra que sustentaban las decisiones de inversión.
- Las propuestas se canalizan al COPLADE y a la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social para evaluar la posibilidad de ser apoyada.
- De acuerdo con los requisitos de operación y normas que regulaban cada programa, se asignaba los recursos a la institución pública encargada de ejecutar los proyectos como carreteras, sistemas de agua, alcantarillado, electrificación, etc., o se canalizaban a los Fondos Municipales de Solidaridad.
- También las propias comunidades administraron directamente sus recursos, tal es el caso de los programas Niños de Solidaridad y Escuela Digna<sup>20</sup>

La importancia de la participación social en el programa, significó un intento para restablecer los vínculos de comunicación con la sociedad que prevalecieron durante el auge económico. según cifras oficiales, se destinó mayor presupuesto al rubro de bienestar social que comprendió la instalación de los servicios urbanos básicos, ello implicaba la comunicación

---

<sup>20</sup> Ibid.; p. 17-18

directa con los habitantes de las comunidades o colonias populares. Como se muestra a continuación:

**CUADRO No. 1**  
**Presupuesto ejercido en el marco del programa nacional de solidaridad 1989-1993**

	Miles de millones de pesos								Millones de nuevos pesos	
	1989 <sup>(1)</sup>		1990 <sup>(1)</sup>		1991 <sup>(1)</sup>		1992 <sup>(1)</sup>		1993 <sup>(2)</sup>	
Bienestar social	797.3	59.8%	1,941.2	52.9%	3 203.7	61.8%	4 202.4	60.1%	5 206.1 c <sup>21</sup>	62.3%
Infraestructura básica	330.3	24.8%	588.8	16.1%	948.7	18.3%	1 213.0	17.3%	1 353.7 c	16.2%
Proyectos productivos	205.5	15.4%	1 137.4	31%	033.4	19.9%	1 576.0	22.6%	1 796.4 c	21.5%
	1333.1	100%	3 667.4	100%	5 185.8	100%	6 992.1	100%	8 356.5	100%

(1) Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados generales*; 1989 p.96; 1990 p. 135; 1991 pp. 134-135; 1992 pp. 160-161

(2) Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1993*; SHCP; México, 1994; p. 336

### 2.3. EL PRONASOL Y LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En el Diario Oficial del 4 de junio de 1992 se publicó el acuerdo a través del cual se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la nueva dependencia retomó las funciones que en materia de vivienda, desarrollo urbano, mantenimiento y conservación de monumentos históricos venía desempeñando la Sedue. La Sedesol sería la institución responsable de promover a través de los instrumentos intergubernamentales, la cooperación entre los tres niveles de gobierno a fin de realizar diversas obras sociales, así como dar continuidad a las políticas de descentralización en el

<sup>21</sup> Donde la letra C significa que fue calculado, en base a los porcentajes

marco del Pronasol, y de la asignación de los recursos del ramo XXVI, para ello agregó a su estructura orgánica la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de la cual dependerían las Direcciones Generales de Planeación, Desarrollo Regional; Programas Sociales, de Organización Social y de Evaluación y Seguimiento. A continuación citamos las atribuciones de cada una de las unidades administrativas. (ver organigrama)

#### **Dirección General de Programas de Desarrollo Regional**

- Formular y expedir las normas y lineamientos para la integración y ejecución de los programas regionales y especiales que atiendan a grupos indígenas, pobladores de zonas áridas de las áreas rurales y colonos de áreas urbanas;
- Apoyar la operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES);
- Promover y llevar a cabo con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación de acciones para la ejecución de las estrategias, políticas y lineamientos de participación, comunicación y consulta para la instrumentación de los programas regionales;
- Proponer y proyectar en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal acciones, programas y presupuestos dirigidos a los grupos considerados como de pobreza extrema;
- Promover ante los gobiernos estatales la realización descentralizada a nivel municipal de los programas, acciones y obras de desarrollo regional que se realicen coordinadamente con recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Formular con la intervención de la SHCP y con otras dependencias y entidades de la administración y a los gobiernos de los estados, los Convenios de Desarrollo Social (CDS) a fin de impulsar el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

### **Dirección General de Programas Sociales**

- Formular, proponer y promover la realización de programas y acciones de beneficio social, dirigidos a grupos específicos en el marco del programa de solidaridad;
- Proporcionar la asesoría, apoyo técnico y operativo que requieren grupos sociales específicos para la realización de acciones y proyectos de desarrollo social para mejorar el nivel de vida;
- Coordinar con las dependencias y entidades de la administración pública, los gobiernos estatales y municipales la formulación, realización y ejecución de los diferentes programas, en el marco de los CDS;

### **Dirección de Organización Social**

- Promover la organización de grupos indígenas, campesinos y colonos, y emitir las normas y lineamientos a efecto de que participen en la planeación, financiamiento, realización y control de las obras y acciones que se lleven a cabo en el marco del programa;
- Promover ante los gobiernos estatales y municipales la participación de los grupos marginados, organizaciones sociales y privadas en el marco del CDS;
- Proporcionar asesoría para la organización social a los gobiernos estatales y municipales
- Establecer los lineamientos para la organización, registro, operación y control de las organizaciones sociales;
- Proponer y participar en la realización de programas de investigación, desarrollo tecnológico y capacitación que desarrolle el Instituto Nacional de Solidaridad para los grupos marginados que participen en proyectos sociales;

### **Dirección General de Evaluación y Seguimiento**

- Evaluar el impacto socioeconómico de los programas, obras y servicios relativos al desarrollo social, regional y urbano, vivienda y ecología, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal en función de los programas del sector;
- Establecer, instrumentar, coordinar y operar el sistema integrado de información correspondiente al Rama XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con las normas y políticas que establezcan;

### **Organos desconcentrados. Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social**

- Evaluar el cumplimiento de los programas sociales de la secretaría en las entidades federativas
- Intervenir, con apego a las normas, políticas, procedimientos y acuerdos aplicables, en la celebración, ejecución y supervisión de las obras públicas a cargo de la Secretaría;
- Asesorar a grupos sociales en su organización y apoyar a las organizaciones constituidas a efecto de promover su participación en los programas del sector.
- Apoyar los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública correspondientes y de los gobiernos estatal y municipales, y la participación de los sectores social y privado;
- Apoyar a las autoridades federales, estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración de los programas y proyectos que se deriven del Convenio de Desarrollo Social;
- Aprobar a nivel de obra y de servicio, las inversiones del gasto público federal previamente autorizadas, correspondientes al ramo XXVI del presupuesto de Egresos de la Federación;

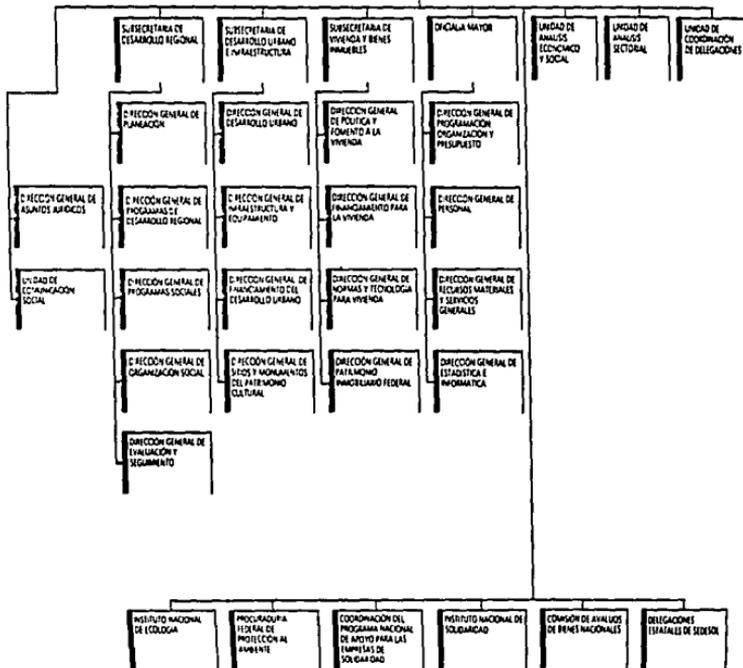
### **Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad**

- . Formular el Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad;
- . Identificar y elaborar los proyectos susceptibles de ser apoyados por el programa;
- . Aplicar los recursos del Fondo creado para el apoyo del programa;
- . Ejecutar las acciones orientadas a la realización y cumplimiento del programa;
- . Proponer los mecanismos de coordinación de las acciones que corresponda ejecutar a otras dependencias y entidades de la administración pública federal, para la debida realización del programa;
- . Proponer a los gobiernos de los estados y, con la participación de éstos, a las autoridades de los municipios, la coordinación de acciones que asegure eficacia y oportunidad en la realización del programa;
- . Promover acciones de inducción y concertación de las agrupaciones de los sectores social y privado; interesadas en la realización del programa;
- . Establecer los procedimientos contables y operativos necesarios para dar el registro, seguimiento, recuperación y revolvencia de las operaciones que se realicen con los recursos del Fondo;

### **Instituto Nacional de Solidaridad**

- . Formular y llevar a cabo programas de investigación, capacitación, información, asesoría, apoyo técnico y difusión en materia de organización, gestión y participación social;
- . Organizar y llevar a cabo todo tipo de eventos tendientes a divulgar los lineamientos del programa;
- . Constituirse en órgano de consulta para las dependencias y entidades de la administración pública en acciones de promoción, organización y capacitación social, así como de los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten;

SECRETARIO



SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

La implementación del Pronasol durante el gobierno de Carlos Salinas, tuvo como objetivo, por lo menos a nivel de discurso, la erradicación de la pobreza y pobreza extrema de diversos grupos marginados, entre los cuales se consideraron a los campesinos, colonos y grupos indígenas, para ello se llevaron a cabo diversos proyectos de bienestar social, productivos y de desarrollo regional; la aplicación del programa se dio en un contexto de cambios y búsqueda de estrategias para la implantación de un nuevo modelo de desarrollo diferente del que prevaleció durante los años de crecimiento.

El programa fue considerado por la administración salinista, como una estrategia para subsanar de alguna forma las desigualdades sociales derivadas del propio modelo de desarrollo dependiente, así como de las demandas sociales que aumentaron por el estancamiento de la economía a partir de 1980, lo que incidió para la restricción del gasto público destinado a obras sociales. Asimismo, el programa contiene una serie de elementos que buscan la transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado, caracterizados por el desplazamiento de una parte de la responsabilidad estatal (considerada como tal, durante el crecimiento económico) hacia los diversos grupos de la población en lo que se refiere a la procuración del bienestar social, en relación a esto, el discurso oficial subrayaba la urgencia de hacer a los grupos marginados partícipes en la solución de sus demandas sociales más urgentes, ello de alguna forma mostró el debilitamiento pero no a la desaparición de las relaciones corporativas entre los trabajadores y el Estado, que se centró en los compromisos políticos que se habían establecido entre ambos durante el período de crecimiento económico para atender los aspectos sociales.

El Pronasol consideró como población marginada a los campesinos, habitantes de zonas áridas, y de colonias populares, dentro de este último rubro se consideró a los habitantes del valle de Chalco, fue en este lugar donde el candidato presidencial por el PRI, Carlos Salinas, pronunció

su discurso referente a la justicia social, propuso cuatro ámbitos para procurarla durante su administración:

*a) La modernización educativa, b) La reestructuración de la red de servicios básicos c) El mejoramiento de la vida urbana, d) El fortalecimiento de la seguridad pública para los mexicanos.*<sup>22</sup> Para la realización de este trabajo, nos referiremos al punto 2 que trata los servicios públicos.

#### **2.4. RECURSOS DEL PRONASOL ASIGNADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1989-1993**

De acuerdo con lo establecido en los CDS, en el apartado correspondiente a solidaridad; los estados y los municipios son los encargados de recoger la demanda social y de dar forma a los programas a ejecutar, procedimiento que se lleva a cabo de la siguiente forma:

Las comunidades organizadas en comités de solidaridad hacen su propuesta de obra social o proyecto productivo al ayuntamiento, las iniciativas de la comunidad recibidas se analizan, luego se procede a elaborar la documentación técnica que define las características básicas que sustentan las decisiones de inversión. De acuerdo con los requisitos de operación y las normas que regulan cada programa, se asignan los recursos a la institución pública encargada de ejecutar proyectos como carreteras, sistemas de agua, alcantarillado o electrificación, o se canalizan directamente a los ayuntamientos a través de los Fondos Municipales de Solidaridad. Los municipios ejercen los recursos de los programas: niños en solidaridad, escuela digna y los que surgen de los fondos de solidaridad para la producción.

---

<sup>22</sup> *México: El Reto económico y el reto social. Ideas de Carlos Salinas de Gortari; mayo de 1988; p.18*

Para acciones de coordinación dentro del pronasol, se toman en cuenta las distintas condiciones financieras y económicas de las entidades federativas. Al concluir los municipios su proceso anual de programación y presupuestación de obras, el COPLADE integra las propuestas de la entidad, en estas se definen los programas y obras prioritarias, así como los posibles mecanismos de financiamiento.

El pronasol dispuso en 1989 de 1.3 billones de pesos y desde ese año hasta 1993, el monto de recursos fue en aumento, estos fondos del programa fueron distribuidos entre las diferentes entidades federativas de la siguiente forma:

De 1989 a 1993 las seis entidades, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Oaxaca y Yucatán, recibieron 32.7% de los recursos asignados vía solidaridad. A este grupo se pueden agregar los Estados de Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Veracruz, los cuales recibieron otro 23.4% de ese gasto, estas cifras nos muestran que 13 entidades han concentrado el 56.1% de los recursos de solidaridad, mientras que las restantes 19 entidades han recibido el otro 47.9% de los recursos, una descripción más completa se muestra en el cuadro 2.

Los recursos del ramo XXVI serían canalizados a aquellas entidades federativas consideradas como las de mayor pobreza, sin embargo, destacan casos de entidades cuya asignación de recursos, sin duda se debió a otro tipo de consideraciones, por ejemplo, el Estado de México absorbió el 4.7% total de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad.

En relación a la participación relativa de las diversas entidades respecto al total, tenemos que el promedio nacional, en el caso de que el 100% fuese dividido en partes iguales entre las 31 entidades federativas, sería del 3.2%. En 1990, varios programas del ramo XXVI existían con anterioridad a la existencia del Pronasol, con nombres, propósitos, diseño y operación a los

existentes en el programa, lo novedoso en cierta medida, fue la incorporación de la participación social a través de los comités de solidaridad.

**CUADRO No.2**  
**Cuenta pública. Inversión federal 1989-1993**

ESTADO	INVERSION (Millones de Pesos)		PORCENTAJE
	1989-1993		
Aguascalientes	328 101.3		1.3
Baja California	515 882.9		2.1
Baja California Sur	248 281.5		1.0
Campeche	515 914.7		2.1
Coahuila	878 322.5		3.6
Colima	288 282.2		1.2
Chiapas	1 590 812.2		6.4
Chihuahua	796 419.2		3.2
Durango	599 236.6		2.4
Guanajuato	605 722.0		2.5
Huerrero	1 215 363.6		4.9
Hidalgo	786 053.7		3.2
Jalisco	741 831.9		3.0
México	1 1603 111.5		4.7
Michoacán	1 282 341.5		5.2
Morelos	425 738.6		1.7
Nayarit	341 650.9		1.4
Nuevo León	700 346.9		2.8
Oaxaca	1 591 640.5		6.4
Puebla	646 927.2		2.6
Querétaro	327 842.6		1.3
Quintana Roo	386 810.8		1.6
San Luis Potosí	514 626.0		2.1
Sinaloa	576 845.7		2.3
Sonora	862 585.9		3.5
Tlaxcala	423 907.3		1.7
Tampulipas	480 374.3		1.9
Tlaxcala	387 317.9		1.6
Veracruz	954 411.7		3.7
Yucatán	1 269 402.1		5.1
Zacatecas	616 287.6		2.5
Subtotal	22 109 65.3		89.5
Nivel central	2 378 552.1		9.6
Promasa	176 112.4		0.7
D.I.F.	45 760.3		0.2
Total	24 710 378.1		100.0

Fuente: Consejo Consultivo del Pronaso; *El Programa Nacional de Solidaridad*; colección: Una visión de la modernización de México; Edit. FCE; México, 1994, cuadro estadístico A.3

## 2.5. POBREZA Y POBREZA EXTREMA

Como señalamos anteriormente, la aplicación de las políticas económicas neoliberales a lo largo de la década de los años ochenta produjo enormes desigualdades sociales que aunadas a las derivadas del modelo de sustitución de importaciones dieron como resultado, según datos oficiales, más de 40 millones de habitantes pobres en México hacia el fin de la década, en seguida nos referimos a los conceptos de pobreza y pobreza extrema.

Según el estudio realizado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, señalaba que en 1987 México contaba con una población total de 81.2 millones de habitantes, de estos los que se encontraban en situación de pobreza eran 24 millones y 17.3 en situación de pobreza extrema, lo que daba un total en ese entonces de 41.3 millones de pobres<sup>23</sup>. Ver cuadro 3

CUADRO No. 3

Años	1960	1970	1977	1981	1987
	(Millones de personas)				
Pobreza extrema	20.4	19.8	18.8	13.7	17.3
Pobreza	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
<b>Total de pobres</b>	<b>27.5</b>	<b>31.2</b>	<b>34.3</b>	<b>32.1</b>	<b>41.3</b>

Fuente: Consejo consultivo del Pronasol; *El combate a la pobreza*; El Nacional, p. 20

<sup>23</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*; Edil. El Nacional; México, febrero de 1991; p. 20

El proyecto regional para la superación de la pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conceptualiza la condición de *pobreza* como "la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas". El concepto de *necesidades básicas*, tal como lo define el proyecto, "incluye solamente aquellas necesidades que de manera evidente y directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción". Estas necesidades son las siguientes:

- . Una alimentación que cumpla con los requisitos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos;
- . Mantenimiento de la salud, lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública) y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal como prevención y los medicamentos como curación;
- . Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, y materiales apropiados que aseguren su protección y su privacidad, y que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y energía, así como el equipo y mobiliario básico
- . Educación básica;
- . Acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura;
- . Vestido y calzado;
- . Transporte público .y
- . Comunicaciones básicas como el correo y acceso al teléfono

Igualmente, el ser humano necesita seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida, para lo cual se requiere de un empleo o fuente de ingresos que le permita obtenerlos, así como sistemas de seguridad social que tiendan a proporcionar esta seguridad.<sup>24</sup>

Con fines de identificación de la población objetivo, el proyecto distingue dos grupos de pobreza: la *pobreza extrema*, "en la que se ubican los hogares que tienen un ingreso total de una magnitud tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales". Por otra parte la *pobreza* "incluirla a aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas".<sup>25</sup>

La pobreza que actualmente predomina en México es resultado, en gran parte por las propias características que adoptó el modelo económico puesto en práctica de 1940 a 1970, esto es que el crecimiento de nuestro país se basó en una industria que se distinguió por su dependencia respecto del Estado, es decir, que gran parte del presupuesto público se destinó tanto a la creación de la infraestructura para el desarrollo de la misma, así como para la protección de este sector, ello contribuyó para la descapitalización del campo mexicano, resultado del deterioro en términos de intercambio del sector agrícola con relación a las actividades manufactureras, aunado a esto, la reducción de los créditos agropecuarios y de las inversiones públicas en obras de infraestructura agrícola, se agrega a ello el nulo apoyo al ejido, mismo que derivó en la

---

<sup>24</sup> *Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá Colombia, febrero de 1989, p.11 cit. pos. Hernández Laos, Enrique; *Crecimiento económico y pobreza en México Una agenda para la investigación*, pp. 247-248

<sup>25</sup> *Ibid.*; p.248

parcelización y la dependencia de aguas de temporal en la mayor parte de la superficie de labores, entre otros factores, fueron y son causas de la pobreza en el sector agrícola. Por ejemplo, los precios de garantía de los granos básicos se deterioraron a lo largo de toda la década de los años ochenta. Ver cuadro 4

**CUADRO No. 4**

(Miles de pesos de 1978 por tonelada)

	1980	1982	1984	1986	1988
Maíz	2.9	2.9	3.3	2.9	2.4
Frijol	8.0	6.9	5.2	7.3	4.6
Trigo	2.3	2.5	2.7	1.9	2.1
Arroz	3.0	3.1	3.4	3.3	1.6

Fuente: Consejo Consultivo del Pronasol; *El Combate a la pobreza*; El Nacional, p. 24.

Asimismo, hay varios indicadores que nos muestran que gran parte de la población no logra satisfacer sus necesidades esenciales, por ejemplo, por familias, el ingreso nacional se distribuye de manera inequitativa<sup>26</sup>. Ver cuadro 5

**CUADRO No. 5**

	1950	1960	1970	1980	1986
Participación de las remuneraciones salariales en el PIB	23.8	31.2	35.7	36.0	28.6

Fuente: Consejo Consultivo del Pronasol; *El Combate a la pobreza*; El Nacional, p. 21.

<sup>26</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *El combate a la pobreza...*; op. cit.; p. 21

"Al final del período de crecimiento el 10% de las familias más pobres del país apenas recibía el 1.3% del ingreso generado, proporción muy similar a la de 1968. En el otro extremo, el 20% de las familias más ricas se lleva desde hace más de 30 años, la mitad del ingreso nacional disponible, lo que da una idea precisa de la desigualdad en la distribución del ingreso en el país."<sup>27</sup> Asimismo, de 1970 a 1989 el desempleo creció y bajó el salario real:<sup>28</sup> Ver cuadro 6

CUADRO No. 6

	1970	1980	1985	1988	1989
% de la PEA desempleada	3.8	6.0	14.7	12.1	10.2
Salario mínimo real (1970 = 100)	100.0	109.0	75.1	56.6	50.1

Fuente: Consejo Consultivo del Pronaso; *El Combate a la pobreza*; El Nacional, p. 24

Esta reducción en el empleo y en los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad estuvo acompañada de una caída significativa en el gasto público, particularmente en lo que se refiere a gasto social.<sup>29</sup> Ver cuadro 7

<sup>27</sup> *Ibid.*; p. 21

<sup>28</sup> *Ibid.*; p. 24

<sup>29</sup> *Ibid.*; p. 25

**CUADRO No.7**  
**Gasto Público % del PIB**

	1981	1988	1981	1988
<b>Gasto público</b>	<b>33.8</b>	<b>19.8</b>	<b>11.2</b>	<b>4.2</b>
<b>Desarrollo regional</b>	<b>1.9</b>	<b>0.4</b>	<b>1.4</b>	<b>0.2</b>
<b>Desarrollo rural</b>	<b>3.0</b>	<b>0.6</b>	<b>2.4</b>	<b>0.2</b>
<b>Sector social</b>	<b>7.3</b>	<b>3.2</b>	<b>3.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Transportes y comunicaciones</b>	<b>1.9</b>	<b>0.8</b>	<b>1.5</b>	<b>0.5</b>
<b>Electricidad</b>	<b>1.9</b>	<b>1.1</b>	<b>1.7</b>	<b>0.8</b>

Fuente: Consejo Consultivo del Pronasol; *El Combate a la pobreza*; El Nacional, p. 25

Los salarios con menor poder adquisitivo, aumento de los índices de desempleo, aumento de precios a los productos básicos, y menor distribución de gasto público para obras sociales, son factores económicos que han contribuido para que de un total de 81.2 millones de mexicanos, 41.3 millones formen parte de la población en pobreza y pobreza extrema.

## CAPITULO III

### EL MUNICIPIO DE CHALCO Y EL VALLE DE CHALCO

#### 3.1. CONCENTRACION DE LA POBLACION EN LA CIUDAD DE MEXICO 1940-1970

La distribución de tierras a los campesinos y la formación de ejidos fueron logros importantes de la Revolución Mexicana, mismos que se plasmaron en el artículo 27 de la Constitución Política, ello permitió de alguna manera satisfacer las necesidades más apremiantes de una población que en su mayoría era rural. Las nuevas acciones agrarias emprendidas por los gobiernos posrevolucionarios influyeron para la caída del latifundismo y el peonaje como formas de trabajo en el sistema de hacienda prevaleciente antes de la Revolución; en 1910 el 1% de la población poseía el 97% de la tierra.<sup>30</sup>

No obstante que la reforma agraria<sup>31</sup> fue una de las bases de la Constitución de 1917, la aplicación de los preceptos fue cuidadosamente planeada por las administraciones posrevolucionarias para "evitar" alteraciones en la producción agrícola que provendrían por la distribución "precipitada" de tierra a los campesinos. Así pues, el General Alvaro Obregón procedió a redistribuir predios en las regiones de mayor descontento campesino, como en el Estado de Morelos donde había gran número de seguidores de Zapata; Obregón actuó en forma moderada y conservadora, pues él mismo, era miembro del grupo de terratenientes del Estado de Sonora.

<sup>30</sup> Montaña, Jorge; *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*; Edit. Siglo XXI; México, 1981; p. 17

<sup>31</sup> Los gobiernos de Obregón y Calles repartieron únicamente algunas hectáreas en las regiones de mayor descontento campesino como fue el caso de Morelos, pero de ningún modo se llevó a cabo la reforma agraria tal como estaba estipulado en el artículo 27 de la Constitución Política, la reforma agraria implicaba que los gobiernos posrevolucionarios dieran real apoyo financiero al campo, y que el trabajo de los campesinos fuera retribuido justamente, es decir, que al campo mexicano se le considerara como generador de riqueza.

Plutarco Elías Calles continuó con la redistribución moderada de tierras, fundó el Banco de Crédito Agrícola para financiar las políticas agrícolas aplicadas en el marco del Programa de la Reforma Agraria; también destinó parte del presupuesto público para la construcción de obras de infraestructura, nuevos caminos que conducían a la ciudad de México, lo cual influyó de alguna forma para el asentamiento de las industrias en la zona metropolitana.

Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas la reforma agraria retomó nuevos cauces, en este período se distribuyeron más de 18.6 millones de hectáreas de tierra, equivalentes a más del doble de la cantidad de tierra distribuida a los campesinos en dos décadas, fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para financiar y ayudar técnicamente a los ejidatarios.<sup>32</sup>

Cárdenas dio amplio apoyo al desarrollo rural, pensaba que lo mejor sería llevar la industria a los campesinos y evitar la concentración de las mismas en la ciudad de México. Durante su administración, promovió programas de infraestructura carretera, ampliación de la red ferroviaria, políticas de riego y dotación de tierras adecuadas para las cosechas. Asimismo, con la nacionalización de la industria petrolera se dieron las condiciones necesarias para que la participación del Estado mexicano se fortaleciera.

El desarrollo regional impulsado por Cárdenas no fue seguido por los gobiernos posteriores, estos aplicaron políticas que aceleraron la centralización de las actividades económicas y de otros servicios en la ciudad de México. Durante este período se dio amplio apoyo a las políticas de industrialización, ello se tradujo en la asignación de presupuesto público para la construcción de instalaciones de energía hidroeléctrica, transportes, comunicaciones,

---

<sup>32</sup> *Ibid.*; pp. 17-18

petróleo, hierro y acero, cerca del 30% de toda la inversión pública que en ese período fue en promedio del 6% del PNB, se dirigió al sector industrial.<sup>33</sup>

Se promovieron políticas de fomento y captación de ahorro interno a fin de estimular la participación del sector privado, ello fue posible con la creación de Nacional Financiera en 1934, también hubo un aumento considerable del crédito externo, pues de 1942 a 1946 la inversión bruta fija estatal fue de 6.7% y 30% entre 1959 a 1962;<sup>34</sup> estas políticas económicas despertaron interés de empresarios extranjeros que establecieron sus fábricas en territorio nacional para realizar el proceso terminal de bienes de consumo que vendían en el propio país, estos industriales se vieron fortalecidos por la demanda de diferentes países.

En lo que se refiere al campo, las políticas agrícolas gubernamentales se limitaron a la distribución de algunas hectáreas de terrenos, muchas veces no adecuadas para las cosechas de temporal o de riego. Asimismo, Avila Camacho dio amplio apoyo a las políticas agrícolas con fines comerciales, las cuales fueron implementadas principalmente en los estados del norte, el apoyo fue mediante subsidios en forma de inversión pública, obras de irrigación, gastos para la construcción de carreteras e importación de la tecnología adecuada.

Los distritos de riego aumentaron de medio millón de hectáreas en 1941 a 2.1 millones en 1964.<sup>35</sup> Cabe mencionar que el éxito de estas políticas agrícolas se debió en gran parte al trabajo realizado en las zonas de riego por los campesinos emigrantes del centro y sur del país, ya que en sus lugares de origen únicamente contaban con pequeñas parcelas que producía lo esencial para sobrevivir.

---

<sup>33</sup> Alba, Francisco y Potter, Joseph E.; *Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente*, en Estudios Demográficos Urbanos; Vol.1, No.1; México, 1986; p.14

<sup>34</sup> Garza, Gustavo; *El carácter metropolitano de la urbanización en México 1900-1988* en Estudios Demográficos y Urbanos; Vol. 5, No. 1, enero-abril; México, 1990; p.39

<sup>35</sup> Alba, Francisco y Potter, Joseph E.; *Población y desarrollo...*; op. cit.; p. 13

El movimiento migratorio de las áreas rurales a los estados del norte y los centros urbanos, se reflejó en la posición de la población total de los estados del centro (menos el DF), que disminuyó de "41% en 1930 a 35% en 1960, asimismo disminuyó la fuerza de trabajo en la agricultura, después de haber aumentado entre 1910 y 1930, cayó seis puntos de su porcentaje durante la década de 1930, y 7% durante la siguiente, y el 4% en la década de 1950."<sup>26</sup>

Ante la falta de aplicación de incentivos técnicos y financieros al campo y la ausencia de políticas adecuadas para llevar a cabo la reforma agraria, la población campesina se vio en la necesidad de salir de sus lugares de origen en busca de nuevas alternativas que mejoraran sus niveles de vida. En este contexto, la ciudad de México fue considerada como el lugar más viable para mejorar, ya que en ella y en sus inmediaciones, se localizaban un gran número de fábricas que requerían de mano de obra. En resumen, el asentamiento de grandes industrias en la ciudad de México y zona metropolitana, la centralización de los centros educativos y de salud más importantes, así como la dotación de servicios públicos incidieron para la emigración, concentración y por consiguiente del crecimiento de la población en el D.F.

La población urbana aumentó a tasas mucho más elevadas que las de la población total, en 1940 se tienen 3.9 millones de personas viviendo en ciudades, cantidad que casi se cuadruplica para 1960 cuando 14.4 millones habitan en ciudades y se inicia en México un proceso de urbanización de carácter metropolitano al extender su mancha urbana del D.F. al estado de México."<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Montaña, Jorge; op. cit.; p. 28

<sup>27</sup> Garza, Gustavo; *El carácter metropolitano...*; op. cit.; p. 46

### 3.2. ETAPAS DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y ESTADO DE MEXICO 1900-1990

El territorio de la ciudad de México experimentó cambios tanto de espacio físico como demográficos a lo largo del siglo XX, ello por diversos factores de carácter económico y social que derivaron en la permanente emigración de la población del interior de la república hacia el D.F., esto de 1900 a 1980, misma que originó necesidades de alimentación, educación, salud, servicios públicos y de vivienda..

En seguida señalamos las diferentes etapas de crecimiento demográfico de la ciudad de México y de sus cambios que la transformaron en zona metropolitana y, recientemente, en un conglomerado humano urbano que se consolida como megalópolis en el marco de su envolvente geográfica: la cuenca del valle de México.

La concentración de la población en el *área urbana*<sup>38</sup> y *zona metropolitana*<sup>39</sup> del D.F., y del Estado de México, coinciden con el período de crecimiento económico y con algunas características derivadas del mismo modelo de desarrollo, esto es: la centralización de las actividades económicas, la concentración del ingreso, el remarcamiento de las desigualdades sociales entre la población así como problemas de contaminación ambiental.

---

<sup>38</sup> El *área urbana* se entiende como el área central más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo de naturaleza no agrícola, y que presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. Esta unidad territorial es la que contiene dentro de sus límites el máximo de población que se puede calificar como urbana desde los puntos de vista geográfico, social y económico, generalmente no coinciden con el límite político-administrativo de la ciudad, también se le denomina mancha urbana.

<sup>39</sup> La *zona metropolitana* es considerada como el área metropolitana, es la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, así como a otras unidades, con características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, que mantienen una interrelación socioeconómica directa con la ciudad central. *Ibid.*; p. 121

*Primera etapa (1900 a 1930).* Durante este período el núcleo central que coincidía con el espacio denominado ciudad de México (el integrado actualmente por las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) tuvo un rápido crecimiento demográfico que permitió su consolidación, en ese entonces la ciudad tenía 345 000 habitantes, en 1930 había un millón 29 mil habitantes. El área urbana registró una tasa de crecimiento de 3.3% anual, mientras que el D.F., lo hacía a un 2.6%.<sup>40</sup>

*Segunda etapa (1930 a 1950).* Se inició un proceso de expansión fuera de las doce divisiones (cuarteles) en donde se localizaba toda la ciudad, hasta 1921 éstos tenían 100% de su población, así, mientras la ciudad central creció de 1930 a 1940 a un 3.4% anual, 6 delegaciones del D.F. y un municipio del Estado de México que la rodeaban, registraron un 5.4% anual. De 1940 a 1950 las tasas anuales de crecimiento fueron de 4.3% y 10.3%, respectivamente.<sup>41</sup> En este período el crecimiento demográfico se combinó, como se ha dicho, con el inicio de la expansión urbana hacia la periferia, ello coincidió con el proceso de industrialización.

*Tercera etapa (1950 a 1980).* Durante este período se produjo un acelerado crecimiento demográfico combinado con el dinamismo del proceso de metropolización. Las actividades industriales en la ciudad de México contribuyeron para la expansión territorial hacia los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcóyotl, La Paz, Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan. En los municipios antes mencionados, se registró una importante expansión demográfica, pues en su territorio se localizan un gran número de fábricas, que hasta la actualidad son importantes fuentes de trabajo. "entre 1950 a 1960 la población de estos municipios aumentó 10.3% anual, mientras que el distrito federal lo hacía a 2.4%."<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Garza, Gustavo; *El carácter metropolitano...*; op. cit; p. 53

<sup>41</sup> *Ibid.*; p. 53

<sup>42</sup> *Ibid.*; pp. 54-55

Según los datos anteriores, la expansión territorial y el crecimiento demográfico en la ciudad de México se dio en dos grandes etapas, la primera que va de 1900 a 1940 que puede considerarse como de lenta urbanización, y la segunda de 1940 a 1980 en el que el proceso urbano se acelera a sus más altos niveles.

El D.F., experimentó un crecimiento medio anual del 35% entre 1950 y 1980, es decir, que agregó un 50% de población al incremento natural, así pues, mientras el resto de la república mexicana multiplicó cinco veces el número de sus habitantes al cabo de los primeros 80 años de este siglo, la ciudad de México lo hizo 41 veces, lo cual propició que de congregar 2.5% de la población nacional en 1900, abarcara 20.6% en 1980.<sup>43</sup>

*Cuarta etapa (1980-1990)* Se presenta una reducción de crecimiento demográfico en el D.F., y tasas altas en los municipios conurbados del Estado de México, que presentan expansión urbana con tendencias hacia la megalopolización<sup>44</sup>, por ejemplo el municipio de Huixquilucan que se extiende hacia la ZMCM y hacia Toluca. Durante este período se presenta una reducción del crecimiento demográfico en el D.F., así como la desconcentración de la población de la ciudad hacia los municipios conurbados del Estado de México, entre las causas que podemos mencionar, entre otras: la saturación del espacio físico, aumento en los precios del suelo urbano, el estancamiento de la construcción de viviendas y el incremento de los precios y tarifas de los servicios de agua y energía eléctrica.

---

<sup>43</sup> Partida Bush, Virgilio; *El proceso de migración a la ciudad de México*; en *Atlas de la ciudad de México*; Edit. DDF-COLMEX; México, 1989; p. 134

<sup>44</sup> Es un proceso de unión territorial de zonas metropolitanas con expansión física y demográfica, se genera a partir de la unión entre las zonas metropolitanas, por ejemplo: la ciudad de México con la de Toluca, la conurbación física entre ambas es débil aún, pero su integración funcional es importante debido a los medios de transporte que favorecen al flujo de personas, bienes y servicios, ello facilita la integración de ambos asentamientos, incluyendo los asentamientos dispersos. Garza, Gustavo; *El carácter metropolitano...*; op.cit.: p.46

La caída de los precios internacionales del petróleo en 1981 influyó directamente en los niveles de vida de población, acentuando aún más las desigualdades sociales, esta etapa coincide con el inicio del proceso de crecimiento poblacional en el valle de Chalco, esto es explicable si lo relacionamos con algunos factores urbanos de la crisis de 1982, por ejemplo la elevación de las cuotas de los servicios públicos, la aplicación de disposiciones jurídicas que restringieron el uso de suelo y el aumento de las rentas en la ciudad, estos mismos factores contribuyeron para el empobrecimiento de la población, así como su búsqueda de predios para la construcción de sus viviendas, la opción que contemplaron fue la zona periférica donde los precios del suelo eran menores.

“Los asentamientos irregulares en los ejidos es el elemento esencial del crecimiento periférico: la alta impunidad de la ocupación de tierras ejidales, la aceptación tácita de este proceso de urbanización por la inacción de las autoridades y los precios bajos, concurren a facilitar el acelerado poblamiento de nuevas zonas de la periferia metropolitana.”<sup>45</sup>. Es decir, que el surgimiento del asentamiento del valle de Chalco coincide con la crisis económica que se inicia a finales de los años setenta.

### **3.3. DISPOSICIONES JURIDICAS PARA LA REGULACION DEL USO DE SUELO EN EL D.F.**

La planeación en la ciudad de México se inició a partir de la creación del Departamento del Distrito Federal en 1928, posteriormente se emitieron diversas disposiciones orientadas a normar las obras del D.D.F. y alentar las inversiones del sector privado en la ciudad de México.

---

<sup>45</sup> Hiernaux, Daniel; *Proceso de ocupación del suelo, mercado de tierra y agentes sociales en el Valle de Chalco, ciudad de México: 1978-91*; mimeo, trabajo presentado al Taller Internacional *Land values changes and the impact of urban policy upon land valorisation processes in less developed countries*; Inglaterra; pp. 43 y anexos; cit. pos. Hiernaux, Daniel; *El proceso de poblamiento del Valle de Chalco: una aproximación sociodemográfica y económica*, p. 33

De 1933 a 1970 se expidieron los llamados planos reguladores, su objetivo principal fue planear la vida urbana de la población, tales como la habitación, los medios de comunicación, los centros culturales, deportivos y recreativos, médicos y asistenciales, también estas disposiciones incluían los lineamientos a que se sujetaría el desarrollo de las entidades federativas.

Al inicio de la década de los setenta, se decretó una nueva ley orgánica del D.D.F., y se modificó la división territorial de la ciudad, a partir de entonces contaría con 16 delegaciones políticas y la Dirección General de Planificación, con facultades para vigilar, mediante licencias de fraccionamiento y construcción, en 1976 se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del D.D.F., y el primer plan de Desarrollo Urbano.

A partir de la década de los ochenta se formularon diversos ordenamientos como la reformada Ley de Desarrollo Urbano del D.F., los programas de barrio, el sistema de normas de planificación urbana del D.F., los instrumentos para el desarrollo urbano y el sistema de información y evaluación para el desarrollo urbano. También se aprobaron la primera Ley Federal de la Vivienda; los lineamientos del Programa de Desarrollo de la ZMCM y de la región centro, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D.F.

En 1983, el ejecutivo federal aprobó el Programa de Desarrollo Urbano de la ZMCM que incluyó a las 16 delegaciones del D.D.F., 53 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, y la región centro del país, formada por el D.F., y los Estados de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Morelos, este programa intentó responder el proceso de *megalopolización* de la ciudad de México y abordó de nuevo la planeación territorial en los niveles regional, local e interno de las ciudades, se propuso disminuir la concentración industrial y promover la descentralización de las actividades administrativas, en fin promover el reordenamiento territorial mediante la densificación de áreas y de ocupación de terrenos baldíos.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1984-1988, consideraba a la descentralización como una política para transformar el padrón de ocupación del territorio, e impulsar un nuevo desarrollo urbano basado en las ciudades medias. A su vez el Programa de Reordenación y Protección Ecológica del D.F., de 1985, establecía los lineamientos generales para controlar el crecimiento urbano y demográfico en la ciudad de México, también hacía hincapié sobre los problemas ecológicos y de contaminación ambiental.

Con el terremoto de 1985, las autoridades del D.D.F., y de la SEDUE actualizaron el Plan de Ordenamiento del Distrito Federal de 1982, y se elaboró el Programa Director para el Desarrollo Urbano en 1987, en el que se consideró reducir las densidades de construcción y la altura de los edificios. Estas disposiciones propiciaron que los asentamientos se dirigieran hacia las reservas ecológicas de las delegaciones de Tlalpan, Ajusco, Contreras y Tlalpan, en el caso del Estado de México se ocuparon terrenos del municipio de Chalco, Chimalhuacán y los Reyes la Paz.

Durante el sexenio de Carlos Salinas, las disposiciones de carácter urbano estuvieron orientadas a desalentar el crecimiento demográfico de la ciudad de México, se continuaron con las medidas orientadas a la desconcentración industrial y administrativa, así como la protección al ambiente, por ejemplo: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1989-1994, el Programa de Desarrollo de la ZMCM y la región centro y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente.

La normatividad establecida tanto en el D.F., como en la zona metropolitana para la regulación urbana, sobre todo en lo relativo al uso de suelo, construcción e introducción de servicios públicos, de alguna forma fomentó la especulación del suelo por parte de diversas agencias inmobiliarias, esto con anuencia de las autoridades municipales y ejidales que

fomentaron la transformación del suelo rural para actividades industriales o uso habitacional, esto tanto en el D.F., como en el Estado de México.

### **3.4. EL VALLE DE CHALCO**

Es a fines de la década de los años setenta cuando se inició el proceso de ocupación de varios municipios del oriente del Estado de México., ello como resultado de las restricciones y encarecimiento del uso de suelo para la construcción de viviendas en la ciudad de México; en este contexto el valle de Chalco se convierte en una opción para vivir y adquirir una propiedad, es ocupado por personas que en su mayoría radicaban anteriormente en el D.F., y en menor medida por emigrantes de zonas rurales.

El *Programa para el Oriente del Estado de México 1989* editado por Solidaridad, denominó valle de Chalco a los municipios de Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y La Paz; ya que presentaban los mismos problemas de emigración, y sus habitantes tenían semejantes características sociales, la zona se ubica al oriente del área metropolitana del D.F., y del Estado de México, colinda al noreste con el municipio de Texcoco, al sur y sudoeste se encuentran los municipios de Juchítepec, Tonamatla, Cocotitlán y Tlalmanalco, al poniente con el municipio de Nezahualcóyotl y con el D.F., y al oriente con el municipio de Tlalmanalco y en un tramo corto con el Estado de Puebla, los cinco municipios forman parte del área conurbada de la ciudad de México.

El documento antes mencionado, señalaba que en 1989, los cinco municipios que conformaban la región del valle de Chalco, comprendían una superficie total de 728.6 km.

cuadrados que correspondía al 3.2 % del territorio estatal. De este total 115.5 km.<sup>2</sup> constituyen la mancha urbana, o sea el 16% del total de las superficies municipales.<sup>46</sup> Ver cuadro 1

**CUADRO No.1**  
**Valle de Chalco: superficies municipales y de la mancha urbana (HA)**

Municipio	Superficie municipal (1)	Superficie mancha urbana (2)
Chalco	27,442.6	4,025.7
Chicoloapan	6,089.8	897.4
Chimalhuacán	4,660.6	2,196.7
Ixtapaluca	31,994.4	1,970.6
La Paz	2,722.7	2,460.2
Total	72,860.1	11,550.6

Fuente: (1) Gobierno del Estado de México; SEI, *Estadísticas Básicas Municipales*, Toluca, México; 1987

(2) Gobierno del Estado de México; OCFC, *Evolución de la Mancha Urbana del Valle de Chalco 1970-1988*, Toluca México., Julio de 1989

La cabecera municipal de Chalco, no tiene continuidad física con los asentamientos del valle, ya que se mantiene una franja no urbanizada que separa al asentamiento nuevo de la cabecera municipal. La ubicación del valle, está situado en lo que fuera el fondo del lago de Chalco, las pendientes son mínimas y el área urbana es vulnerable a inundaciones, en épocas de lluvias los suelos se saturan de humedad, aunado a ello, la pérdida total de la capa vegetal provoca una erosión significativa.

<sup>46</sup> *Programa Especial para el Valle de Chalco. Marco de Referencia.* Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; México, octubre de 1989; p. 9

#### **3.4.1. Descripción geográfica**

El clima predominante de la región es templado y subhúmedo seco, con una temperatura media de 16 grados centígrados y temperatura extrema de 34.5 grados centígrados. Un factor importante sobre todo para la actividad agrícola, es el régimen de lluvias, cuyo período en la región es de junio a septiembre, con una precipitación promedio anual de 614 mm.

En el valle de Chalco se distinguen tres zonas de acuerdo a su conformación fisiográfica. Todas son franjas que atraviesan en dirección norte-sur la región. La franja occidental está constituida de llanuras, solo interrumpidas por algunos cerros, el del Elefante en Chalco, el Pino y el volcán de la Caldera en la Paz, y el Tejolote Chico en Ixtapaluca.

La franja central del Valle es una serie de lomeríos de poca altura y pendientes suaves que dan paso a la gruesa franja oriental, donde predomina el terreno abrupto de la sierra de Quetzaltepec, con grandes alturas como los cerros Telapón, la Teja y otros.

Hasta principios de la década de los años setenta, la región era eminentemente agrícola y ganadera dedicada en un 75% a la producción de maíz, también se producían legumbres y cereales, y se criaban diversas especies de ganado, en especial lechero.

La desecación del Lago de Chalco hizo que algunas partes del valle dejaran de ser zonas ricas en recursos naturales y con suelos aptos para la producción agrícola, en lugar de ello apareció una zona árida y salitrosa. De las 25 310 hectáreas que se destinan para uso agrícola, más del 90% son de temporal. Hay una zona importante de agricultura de riego en Ixtapaluca, al sur de la cabecera municipal. También existen zonas aisladas de pastizales al norte de Chimalthuacán e Ixtapaluca.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid.; pp. 9-11

**CUADRO No. 2**  
**Valle de Chalco: superficie agrícola ciclo primavera-verano 1986-1987**

Municipio	Superficie Hectáreas de temporal	Agrícola Hectáreas de riego	Total de hectáreas
Chalco	12,052.8	362.0	12,415.1
Chicoloapan	3,185.8	706.1	3,891.9
Chimalhuacán	748.8	0.0	748.8
Ixtapaluca	6,987.0	677.8	7,664.8
La Paz	542.5	47.2	589.7
Total	23,516.9	1,793.4	25,310.3

En cuanto a la conformación edafológica, predominan en la región suelos de tipo colapsable, corrosivo y dispersivo, con mediana o alta posibilidad de presencia de nivel frático a menos de un metro de la superficie, y capas impermeables.<sup>48</sup> Las anteriores características muestran que el suelo no es propicio para la construcción de viviendas y por consiguiente para la introducción de servicios públicos, pues ello implica costos adicionales de urbanización, que pueden variar según las características particulares de cada zona. Además se imponen otras limitantes para la urbanización, sobre todo en cuanto a la altura de construcción permisible y a los coeficientes y utilización del suelo.

El sistema hidrológico superficial de la región está integrado principalmente por el río de la Compañía, que se forma al pie de los volcanes Popocatepetl e Iztaccihuatl, continúa su curso hacia el noreste, hasta el vaso del Lago de Texcoco, atraviesa los municipios de la Paz, Ixtapaluca y Chalco y en parte, limita los municipios de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, sirve como canal a las aguas negras de los municipios que atraviesa.

<sup>48</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto-INEGI; *Síntesis Geográfica del Estado de México* (carta de fisiografía); México, D.F., 1981; cit. pos. *Programa Especial para el Valle de Chalco...*; op.cit.; p. 11

En seguida mencionamos los antecedentes históricos del municipio de Chalco, ello es importante puesto que el proceso de poblamiento del valle de Chalco se dio en suelos que se encontraban formando parte de este municipio, a ello agregamos que desde un principio de la formación del asentamiento, la nueva población solicitante de diversos servicios públicos u otros trámites se dirigían a la cabecera municipal de este municipio.

#### **3.4.2 Antecedentes históricos del municipio de Chalco**

Este municipio se localiza en el Estado de México, el nombre de Chalco proviene de los vocablos del náhuatl CHIALLI y CO que significa en el "borde del lago", su origen se remonta al año 1241 con la llegada de grupos chichimecas, estos grupos se asentaron en un lugar denominado la "casa de jade", por lo que es común que a Chalco se le conozca como el lugar de la piedra preciosa. Chalco fue sede de cuatro señorías, que luego de varias guerras fueron sometidos por los aztecas en 1485. Durante la conquista, los españoles fueron ayudados por los habitantes de esta región para derrotar a Tenochtitlán.

Esta zona fue importante debido al tráfico lacustre de carga y pasaje, a través de Chalco llegaban a la capital productos provenientes de tierra caliente. El muelle estaba cerca de la plaza central y las trajineras que de allí partían tenían como destino el embarcadero de San Lázaro en la ciudad de México, esta actividad se llevó a cabo hasta la primera mitad del siglo pasado, pues el lago de Chalco fue desecado.

En 1812, Chalco se convierte en municipio y el 14 de noviembre de 1861 se elevó a la categoría de Villa, agregando al nombre original del municipio los apellidos de Díaz Covarrubias, en honor a Juan Covarrubias, estudiante de medicina que ayudó a la comunidad.

En lo que se refiere a la actividad manufacturera, en el siglo XVIII, se diseñaron los molinos de trigo y telares artesanales; producción de aguardiente, fabricación de velas y jabones,

en 1938 se instaló una fundidora de hierro en Miraflores. La presencia de las empresas manufactureras fue importante fuente de trabajo para los campesinos de las haciendas, la nueva fuerza de trabajo fue pronta en organizarse contribuyendo a la formación del movimiento obrero organizado en México.

Desde la perspectiva de la actividad agrícola, Chalco se caracterizó en los siglos XVIII y XIX por su importante producción cerealera de tipo comercial, pues sus tierras fueron favorecidas por la presencia de lagunas y ríos, de esta forma Chalco se convirtió en importante centro productor agrícola. Durante este siglo se ha caracterizado por su producción de derivados de la leche. La planta de fabricación de papel San Rafael contribuyó a la economía local.<sup>49</sup>

Finalmente, en el curso de los años sesenta, se instalaron diversas industrias textiles en el valle de Ayotla, se ubicaron en la periferia para aprovechar la disponibilidad de tierras baratas y de mano de obra que no lograba ser retenida por las zonas agrícolas.

El proceso de urbanización acelerada que se inició a fines de los setenta, modificó la economía y territorio tradicionales que prevalecían en el municipio de Chalco.

### **3.4.3. Proceso de ocupación en el valle de Chalco**

Como señalamos anteriormente durante las décadas de 1950 y 1960 se ocuparon grandes extensiones del ex-vaso de Texcoco, en lo que hoy es el municipio de Nezahualcóyotl, esta zona absorbió gran parte del crecimiento demográfico de la población de bajos recursos del AMCM y del Estado de México. En 1970 el crecimiento de la mancha urbana se extendió hacia el municipio de la Paz, área cercana a Nezahualcóyotl; en Chicoloapan, en las franjas adyacentes a la carretera México-Texcoco; en terrenos del ex-vaso de Texcoco.

---

<sup>49</sup> *Monografía del municipio de Chalco*; Gobierno del Estado de México, 1973

En los años de 1980, la población se asentó principalmente en Ixtapaluca y Chalco, sobre terrenos lacustres y agrícolas del ex-vaso del lago, en su mayoría no aptos para ser urbanizados y que se ocuparon de manera desordenada, propiciando severas carencias y graves problemas para la dotación de servicios públicos.

De 1976 a 1989, la superficie urbana de la zona se incrementó en 473% ocupando una extensión de 11,550 hectáreas.<sup>50</sup> La ocupación desordenada de suelos en el valle de Chalco, en lo que se refiere al municipio de Chalco se inició a finales de la década de 1970 continuando hasta principios de 1990, ello se debe a la especulación de compra y venta de terrenos que eran ejidales. Los fraccionadores adquirieron con gran facilidad los terrenos de los ejidatarios, pues las cosechas obtenidas durante los últimos años de la década de 1970, no igualaban siquiera a la producción de años anteriores, los ejidatarios invertían sumas mayores de las que recuperaban, esto en gran parte por el empobrecimiento del suelo, varias hectáreas estaban saturadas de salitre, otras fueron alcanzadas por las aguas negras provenientes de las zonas cercanas a la zona, aunado a otras circunstancias como la falta de créditos necesarios por parte del municipio y el apoyo técnico mínimo para las actividades agrícolas.

En 1981, los ejidatarios del valle de Chalco obtuvieron ingresos por la venta ilegal de sus parcelas 8.3 veces más de lo obtenido por su cosecha anual; y en 1985 la venta de una hectárea fue equivalente a 14 mensualidades del salario mínimo de ese entonces, mientras lo obtenido por su cosecha anual fue de sólo 4.3 veces el salario mínimo.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Programa Especial para el Valle de Chalco...; op. cit.; p. 15

<sup>51</sup> Castañeda, Víctor; *Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la ciudad de México, casos de estudio: Valle de Chalco, Ecatepec y Tecámac*. Centro de Ecodesarrollo, 1988, (mimeo); cit. pos. *Expansión urbana, mercado de suelo*; en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 145; julio-septiembre, UNAM; México, 1991; p. 55

El proceso de ocupación de suelo en el Valle de Chalco, fue fomentado por organizaciones de promotores inmobiliarios que compraron grandes extensiones de tierras agrícolas y que vendieron posteriormente como predios para viviendas.

"Las formas colectivas de propiedad agraria se transforman en formas de propiedad privada; y se incorporan al proceso de urbanización capitalista áreas periféricas que aceleran la expansión física de las ciudades. El eje que hace posible tales fenómenos urbanos es un mecanismo de transformación de la tierra en mercancía, mediante el cual se incorpora a su valor de uso una nueva forma de valor producto del trabajo, a través de diversos mecanismos sociales de transferencia."<sup>52</sup>

La tierra al transformarse en mercancía constituye un mercado inmobiliario, de esta forma se inicia el proceso de acumulación de capital en el sector inmobiliario que beneficia a los fraccionadores principalmente.

Los fraccionadores vendieron los terrenos ilegalmente en esta zona. Es importante señalar que la ilegalidad en la ocupación del suelo es y sigue siendo uno de los factores que han conformado gran parte de los espacios en la historia urbana de la ciudad de México.

En las colonias de reciente formación, los colonos compran su terreno con los fraccionadores; una vez que estos terrenos son reconocidos por las autoridades, se inician los trabajos para la regularización de los mismos y las gestiones para la dotación de servicios públicos, de esta forma los terrenos adquieren nuevos precios, mismos que son cobrados a los nuevos propietarios. "La ilegalidad del suelo condiciona no sólo el otorgamiento de los servicios básicos, sino también los procesos de edificación de la vivienda"... "la ilegalidad es el sustento de mecanismos especulativos del mercado del suelo y de las estructuras políticas de control. El

---

<sup>52</sup> Legorreta, Jorge; *Expansión urbana, mercado del suelo*; en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 145; julio-septiembre, UNAM: 1991; p. 46

acceso al suelo y a la vivienda mediante estas formas ilegales de apropiación del espacio, son la base del corporativismo urbano en las periferias de la ciudad de México."<sup>53</sup>

Es común que los fraccionadores actúen con toda libertad en la venta de terrenos, ello depende de varios factores, entre los que podemos mencionar: la forma de la propiedad de la tierra y del amparo político con que cuentan los vendedores de terrenos.

El éxito de las ventas de terrenos ejidales para vivienda, por parte de los promotores inmobiliarios a los colonos, depende en gran medida de los nexos políticos que tienen con las autoridades municipales, las relaciones políticas por lo general son satisfactorias para ambas, puesto que los promotores cumplen con funciones específicas en favor de las autoridades.

En las colonias de reciente creación, se originan demandas de infraestructura y equipamiento urbano que no se llegan a satisfacer de forma inmediata, ello provoca descontento político que se mediatiza a través del promotor inmobiliario en los marcos internos de organización, los cuales tienden al condicionamiento de la dotación de servicios públicos con respecto al voto de los colonos, de esta forma logran el apoyo al régimen y a las gestiones gubernamentales en épocas de elecciones.<sup>54</sup>

Los estudios realizados por Daniel Hiernaux sobre la zona, señalan que un alto porcentaje de los nuevos habitantes de valle de Chalco tuvieron como residencia anterior inmediata entre otros: el municipio de Nezahualcóyotl, las delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Xochimilco y Tláhuac; lo anterior demuestra "que el crecimiento de Valle de Chalco, lejos de ser el resultado de la migración del interior del país hacia la ciudad de México corresponde a un proceso de reestructuración interna", es decir, que el crecimiento periférico es cada vez menos el resultado de

---

<sup>53</sup> Ibid.; pp. 53-54

<sup>54</sup> Ibid.; pp. 68-70

la presión demográfica por migraciones y más el fruto de una reestructuración interna, "tanto desde una perspectiva de renta de suelo y de redistribución de usos urbanos como por las presiones demográficas ejercidas por el excedente interno población urbana."<sup>55</sup>

Las entrevistas realizadas por Daniel Hiernaux señalan que con la compra de un terreno en la zona, la mayoría de los nuevos habitantes del valle de Chálco accedieron por primera vez a una propiedad, ya que gran parte de ellos rentaba una vivienda en su residencia anterior. Otro elemento importante es que la edad promedio de la población del valle es de 21 años, es decir que las nuevas familias son muy jóvenes.<sup>56</sup>

#### **3.4.4. Composición actual del valle de Chalco**

Según los resultados de los censos de población de 1990, en el municipio de Chalco hay 282,940 habitantes, la población se concentra en 28 colonias que son las siguientes: San Isidro, Independencia, Concepción, Santiago, Del Carmen, Alfredo del Mazo, Ampliación Emiliano Zapata, Avándaro, María Isabel, Niños Héroes 1 y 2, Jardín, Guadalupeana 1 y 2, Providencia, San Miguel Xico Primera Sección, Xico Segunda Sección, Xico Tercera Sección, Xico Cuarta Sección, Alfredo Baranda, El Triunfo, Xico la Laguna, Cerro del Marques, Darío Martínez 1 y 2, San Juan Tlapizahuac, Ampliación Santa Catarina, Alfredo Baranda. (ver mapa)

La población del municipio se incrementó durante la década de los ochenta como resultado de la emigración de la población proveniente principalmente del D.F., Oaxaca y Puebla, ya que según los resultados del censo de 1980, en el municipio había hasta esa fecha únicamente 78 393 habitantes.

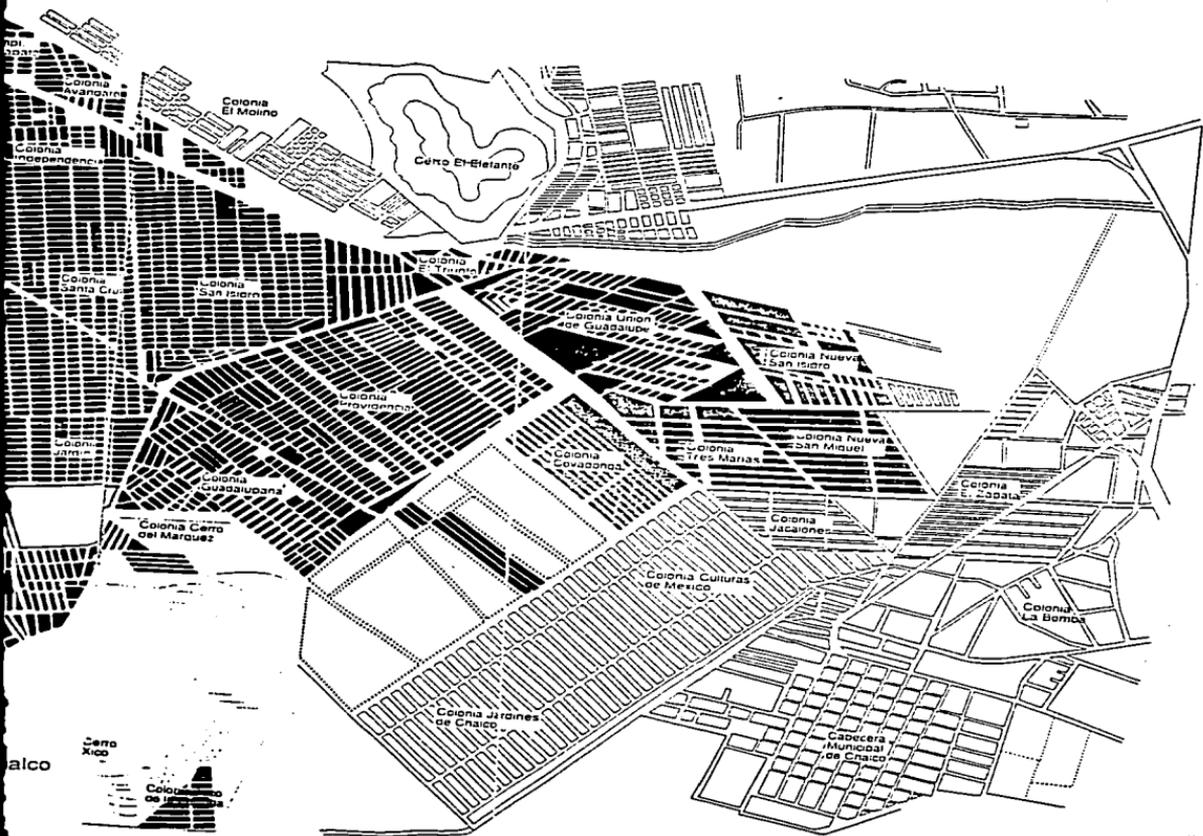
---

<sup>55</sup> Scheingart, Martha (coord.); *Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991*; en *Espacio y vivienda en la ciudad de México*; Edil. COLMEX-ARDF; México, 1991; pp. 179-183

<sup>56</sup> Hiernaux, Daniel; *El proceso de poblamiento del Valle de Chalco: una aproximación sociodemográfica y económica*; pp. 42-45







En el siguiente apartado explicaremos algunas características de la población del valle como por ejemplo: lugar de nacimiento, residencia anterior, ocupación e ingreso.

La mayoría de los habitantes que vive en las colonias de reciente formación en el municipio de Chalco, tuvieron como lugar de nacimiento el D.F., Oaxaca y Puebla, así tenemos que. Ver cuadro 3

CUADRO NO. 3

Mpio. de residencia y lugar de nacimiento	Población total	Hombres	Mujeres
Chalco	282 940	141 527	141 413
Nacidos en el Estado de México	143 046	71 662	71 384
Nacidos en otra entidad	138 638	69 231	69 407
Distrito Federal	63 475	31 782	31 693
Oaxaca	17 464	8 737	8 737
Puebla	16 279	8 364	7 915

Fuente: INEGI, Estado de México. Resultados definitivos T. I. Tabulados básicos. XI censo general de población y vivienda: 1990. p. 99

Oaxaca y Puebla son entidades que se caracterizan por ser muy pobres y por consiguiente la migración de sus habitantes es permanente, por lo general van hacia Tijuana, la ciudad de México y los Estados Unidos. Es importante señalar que el valle de Chalco se localiza a un lado de la autopista México-Puebla, principal acceso a la ciudad de México, y es probable que tal circunstancia haya influido para la compra de terrenos en esta zona por los originarios de estas entidades. En lo que se refiere a los habitantes que provienen del D.F., tuvieron como residencia anterior las delegaciones localizadas en el oriente y centro de la ciudad como: Iztapalapa, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza. Ver cuadro 4

**CUADRO No. 4**  
**Lugar de residencia anterior de los habitantes del Valle de Chalco en el D.F.**

Delegación	Porcentaje
Iztapalapa	13.28
Cuauhtémoc	4.56
Venustiano Carranza	2.40
Gustavo A. Madero	2.90
Iztacalco	2.49

Fuente: Hiernaux, Daniel; *Proceso de poblamiento del Valle de Chalco...* p. 45

#### **3.4.4.1 Edad de la Población.**

Los censos de población de 1990 señalan que la mayoría de la población que vive en el valle es muy joven, las edades oscilan entre 15 y 33 años, estos datos señalan que la mayoría de los habitantes se encuentran en edad productiva, por lo que la aplicación de políticas de planificación adecuadas evitaran el incremento de población y la atención de demandas urbanas.

Ver cuadro 5

**CUADRO No. 5**  
**Población total por municipio y edad según sexo**

	Población total	Hombres	Mujeres
Chalco	282 940	141 527	141 413
0-4 años	41 099	20 783	20 316
5-9 años	43 870	22 252	21 618
10-14 años	39 703	19 703	19 747
15-19 años	31 780	16 007	15 773
20-24 años	25 094	12 103	12 991
25-29 años	23 465	11 162	12 303
30-34 años	22 007	10 744	11 263
35-39 años	17 421	8 899	8 522
40-44 años	11 085	5 873	5 212
45-49 años	8 172	4 198	3 974
50-54 años	5 743	2 959	2 784
55-59 años	4 265	2 146	2 119
60-64 años	3 300	1 641	1 659
65-69 años	2 235	1 080	1 155
70-74 años	1 286	616	670
75-79 años	907	424	483
80-84 años	532	230	302

Fuente: Idem. Tabla 3

#### 3.4.4.2. Ocupación

Los censos de 1990 dan los siguientes datos sobre la población ocupada en el municipio de Chalco y sector de actividad según situación en el trabajo. Ver cuadro 6

**CUADRO No. 6  
Ocupación**

Municipio y sector de actividad	Población ocupada	Empleado u obrero	Jornalero o peón	Trabajador por su cuenta
Chalco	76356	51838	6190	14289
Agricultura, ganadería, caza y pesca	4670	771	2304	1199
Minería	50	35	2	13
Extracción de petróleo-gas	48	44	—	2
Industria de manufactura	21931	19423	519	1372
Electricidad y agua	338	309	11	14
Construcción	9244	4780	2390	1834
Comercio	13490	6541	311	5814
Transportes y comunicaciones	4091	3136	110	710
Servicios financieros	472	436	7	13
Admón. pública y Defensa	3306	2996	87	51
Serv. comunales y sociales	2801	2526	10	157
Serv. de restaurantes y hoteles	2752	2024	27	579
Serv. personales y mantenimiento	9222	6279	328	2220
No especificado	2721	1566	79	153

Fuente: INEGI; *Estado de México. Resultados Definitivos. Tomo III. Tabulados básicos. XI Censo General de Población y vivienda; 1990*, pp. 1220

Es importante señalar que en el Valle de Chalco no se localizan industrias que pudieran generar empleos, lo que hay son pequeños comercios o talleres que prestan servicios, por lo que las personas que trabajan en alguna fábrica viaja hacia la ciudad de México por Tláhuac hasta

Tasqueña o por la autopista México-Puebla hacia Nezahualcóyotl y La Paz hasta llegar a Pantitlán que es una zona con varias fábricas.

El cuadro No. 6 nos muestra que los tres sectores que emplean el mayor número de población económicamente activa (PEA) son el de la industria manufacturera, construcción y comercio, de los cuales el 67.88% son empleados u obreros que perciben una remuneración y el 18.71% trabajan por su cuenta.

Por otra parte, si relacionamos la población total del municipio que es 282 940 habitantes con la PEA (si consideramos como persona económicamente activa a partir de los 18 a los 50-54 años) del municipio que comprende un total de 124 689 <sup>57</sup>, y si esta cifra la comparamos con el total de la población ocupada que es de 76 356 encontramos que representa sólo el 61.23% del total de la PEA, por lo que 48 333 o sea el 38.77% restante de la PEA está desocupada o desempeña actividades propias de la economía como el ambulante.

#### 3.4.4.3. Ingresos

Los resultados de los censos de 1990 presenta el ingreso por rangos de salario mínimo:

CUADRO No. 7

Salarios mínimos (SM)	Población
Población que no recibe ingresos	1177
Que recibe hasta el 50% de un SM	3895
Que recibe más del 50% y menos de 1 SM	5690
Que recibe 1 SM	814
Que recibe más de 1 SM y hasta 2 SM	42608
Que recibe más de 2 SM y menos de 3 SM	11540
Que recibe más de 3 SM y hasta 5 SM	5071
Que recibe más de 5 SM y hasta 10 SM	1837
Que recibe más de 10 SM	1369
No especificado	2355
<b>POBLACION TOTAL</b>	<b>76356</b>

Fuente: Ibid; pp. 1685-1686

<sup>57</sup> Según los resultados de los censos de 1990, hay una población total de 6 612 que tiene 18 años y 5 090 que tiene 19 años

### 3.4.4.4. Residencia anterior de los habitantes del valle de Chalco

En este rubro se señalan algunas de las características de los nuevos habitantes de Chalco, a fin de apreciar que la gran mayoría de la población proviene principalmente del D.F., y de algunos municipios del Estado de México, y que también forman parte de la economía informal, puesto que su sobrevivencia no depende de un salario sino de lo obtenido en las ventas por ambulante o trabajos por obra terminada, según los estudios de Daniel Hiernaux, el 36.29% de la población que reside en el Valle de Chalco nació en el DF el 25.57% en el Estado de México, le siguen el estado de Oaxaca con el 9.88% y Puebla con 8.19. Estas cifras señalan que la mayor parte de la población proviene de los estados centrales del país, en el caso de Oaxaca y Puebla, los estados se han caracterizado por su alta marginación, por lo que es explicable que sus habitantes salgan de sus lugares de origen en busca de nuevas formas de vida. Ver cuadro 8

**CUADRO No. 8**  
**Lugar de nacimiento por Estado de la población del Valle de Chalco.**

Estado	Porcentaje	No definido	0.23	Porcentaje
AGS	0.38	CHIS		0.31
DF	36.29	DUR		0.08
GTO	3.52	GRO		3.68
HGO	2.54	JAL		0.69
EDO MEX	25.57	MICH		2.60
MOR	0.08	NL		0.08
OAX	9.88	PUEB		8.19
QRO	0.69	SLP		0.15
TAB	0.08	TAMPS		0.61
TLAX	0.84	VER		2.83
EXTRANJ	0.38	TOTAL		100.0

Fuente: Hiernaux, Daniel: *El proceso de poblamiento del Valle de Chalco: una aproximación sociodemográfica y económica*; p.43

Los habitantes provenientes de el D.F., residían principalmente en las siguientes delegaciones: Iztapalapa concentraba el 13.28% , Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero 2.90% , e Iztacalco 2.49% . Ver cuadro 9

**CUADRO No.9**  
**Lugar de residencia anterior del jefe de familia.**

Delegación	Porcentaje
Iztapalapa	13.28
Cuauhtémoc	4.56
V. Carranza	2.90
G. Madero	2.90
Iztacalco	2.49

Fuente: Ibid.; p.45

## CAPITULO IV

### LA INSTALACION DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL VALLE DE CHALCO EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD 1989-1993

A finales de los años ochenta, el valle de Chalco fue considerado como el asentamiento más grande de América Latina, ello por las características demográficas y de pobreza que presentaba. Fue en este lugar donde el entonces candidato presidencial Carlos Salinas, pronunció su discurso sobre justicia social:

"En 1988, Chalco vive como contraparte de su enorme dinámica demográfica, la escasez de servicio de educación, salud, vivienda, agua, infraestructura y, como secuela, la falta de seguridad y el pandillerismo..."<sup>38</sup> En esa ocasión, enfatizó sobre la necesidad de emprender acciones que aminoraran las desigualdades sociales en el valle de Chalco, en este sentido se contempló la introducción de servicios públicos como una de las estrategias para mejorar las condiciones de vida de la población del lugar. Así pues, en 1989 siendo ya presidente, Carlos Salinas autorizó en el marco del pronasol, el inicio de diversos trabajos en materia de dotación de servicios públicos en la zona.

Iniciamos con la definición de servicios públicos, la responsabilidad del municipio en la dotación de servicios públicos a partir del art. 115 constitucional; posteriormente nos referiremos a la cobertura de estos servicios en el municipio hasta 1980; asimismo incluimos los avances realizados en el valle de Chalco en materia de introducción del servicio de energía eléctrica, agua potable, pavimentación, drenaje entre otros.

---

<sup>38</sup> Salinas de Gortari, Carlos; *México: El reto económico y el reto social. Ideas de CSG*; Comité Directivo Estatal del PRI del Estado de Guerrero, México, mayo de 1988; p.11

#### **4.1. DEFINICION DE SERVICIOS PUBLICOS**

Andrés Serra Rojas define a los *servicios públicos* como la actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público, de esta definición se derivan los siguientes elementos:

- *Adecuación*; significa que los servicios tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer, así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir.
- *Permanencia*; significa que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente.
- *Igualdad*; quiere decir que no se debe privar a nadie del goce de un servicio, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él.<sup>59</sup>

Con las reformas al art.115 constitucional realizadas en 1983, se ratificó la importancia del municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, asimismo se establecieron las bases jurídicas para su libertad política y autonomía administrativa y financiera.

La autonomía financiera tiene estrecha relación con lo establecido en la fracción III de este artículo, que se refiere a la responsabilidad del municipio para la planeación, organización, dirección y control de la prestación y buen funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

---

<sup>59</sup> Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa; México, 1980; cit. pos. Martínez Cabañas, Gustavo; *La Administración Estatal y Municipal*; Edit. INAP-CONACYT; México, 1985; p. 212

La atención a las demandas de los servicios públicos por parte del ayuntamiento constituye la parte visible de la administración pública municipal.

Asimismo, la fracción III del art. 115 constitucional señala cuáles son los servicios públicos que deben proporcionar los municipios, así como las condiciones y las formas en que pueden ser prestados. También señala que los municipios de una misma entidad, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y respetando los preceptos legales, se podrán coordinar y asociar para el mejoramiento de los mismos.

Art. 115 fracción III: Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos;

a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) mercados y centrales de abasto; c) limpia; d) panteones; e) rastro; f) calles, parque y jardines; g) seguridad pública y tránsito; h) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.<sup>60</sup>

Este mismo artículo, faculta la participación de los municipios en aspectos de desarrollo urbano, en la creación y administración de reservas territoriales; en la vigilancia del uso del suelo, en la regularización de reservas territoriales, creación y administración de reservas ecológicas, en la expedición de la reglamentación necesaria para cumplir con los objetivos antes mencionados.

Así pues, los servicios públicos son todas las acciones públicas que realiza el ayuntamiento con base a leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el

---

<sup>60</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada); Edit. UNAM; México, 1990; pp. 489-490

municipio con el fin de atender necesidades colectivas en forma continua, uniforme, regular y permanente.

Gustavo Martínez Cabañas da la siguiente clasificación de servicios públicos municipales:

- . *servicios educativos*; comprende jardines de niños, escuelas primarias, talleres artesanales, escuelas técnicas y centros de capacitación.
- . *servicios asistenciales*; comprende guarderías infantiles, asilos, clínicas.
- . *servicios urbanos*; comprende agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, limpia, mercados, rastros, panteones y transporte urbano.
- . *servicios de seguridad pública*; comprende policía preventiva y de tránsito, bomberos, servicios médicos de urgencia.<sup>61</sup>

En el caso de los municipios con gran población, la prestación de servicios públicos son responsabilidad de una determinada unidad administrativa, en el caso de los municipios rurales, el control está a cargo del presidente municipal o de los regidores.

En cuanto a la administración de los servicios, la mayoría de los municipios utilizan algunos de los tres sistemas siguientes:

Por *administración directa*; cuando el ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público.

Por *colaboración*; cuando intervienen los particulares u otros organismos públicos o privados, conjuntamente con el ayuntamiento, ya sea en forma temporal o permanente, en la operación, mantenimiento o explotación de un servicio público.

Por *concesión*; cuando el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio público.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Martínez Cabañas, Gustavo; *La administración Estatal y Municipal de México*, INAP, 1985, pp. 213-214

<sup>62</sup> *Ibid.*; p. 215

A continuación definimos cada uno de los servicios urbanos:

*Servicio de agua potable;* este servicio consiste en hacer llegar el agua hasta el hogar para satisfacer necesidades de consumo, por ejemplo: para tomar, lavar, asearse, también se utiliza para las necesidades de la industria, comercio, hoteles y en general para todo tipo de actividad urbana. El servicio de agua potable como sistema, está constituido por una red de distribución domiciliaria que la población utiliza en sus casas, comercios o industrias; es abastecida a través de varias fuentes de aprovisionamiento como pueden ser norias, pozos o manantiales; cuenta también con estaciones de bombeo y en ocasiones plantas de tratamiento; todo ello en base a las características del poblado. El municipio o los particulares en caso de concesión, deberán dar mantenimiento a todo el sistema de agua potable y conservar en buen estado las redes de distribución, haciendo las reparaciones necesarias, dándole tratamiento al agua, llevando el control del consumo de la población y cobrando las cuotas correspondientes por dicho consumo.

*Sistema municipal de drenaje y alcantarillado;* éste servicio tiene como finalidad conservar el medio ambiente en condiciones adecuadas de higiene para preservar la salud de la comunidad, evitar focos de infección que se crean por los charcos en tiempos de lluvias; y la conveniencia de utilizar el agua de las mismas lluvias mediante un tratamiento adecuado de reutilización.

El *alcantarillado;* es una red de colectores para reunir los desechos líquidos, sanitarios e industriales, así como el agua de lluvia para ser conducidos al canal de desagüe de la población o a depósitos, puede ser tratada y ser reutilizada en la agricultura.

El *drenaje;* es un sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales, tiene como finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar la debida utilización. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvia para evitar su estancamiento.

El servicio municipal de *alumbrado público*; consiste en la instalación de luz eléctrica en las casas, calles, plazas y jardines, el municipio se encarga de su mantenimiento; la comunidad paga una cuota por el servicio.<sup>63</sup>

## 4.2. COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS URBANOS EN EL MUNICIPIO DE CHALCO HASTA 1980

### *Agua potable*

Las primeras tuberías que conformaron el sistema de agua potable en el municipio fueron colocadas en 1950. Hasta 1980, tanto en los antiguos pueblos como en la cabecera municipal había un total de cuatro pozos para el abastecimiento de agua con un volumen total de 200 lts./seg.; tenía dos líneas de conducción con una longitud total de 1 600 m, dos depósitos de regulación y cuatro potabilizadoras de cloración simple. La distribución se realizaba en ese entonces a través de 3 415 tomas de agua, de las cuales 2 900 eran para uso doméstico (2600 con medidor), 500 para uso comercial (450 con medidor) y 15 para uso industrial (todas con medidor), estas tomas daban servicio al 89% del área urbana (400 ha.)<sup>64</sup>

A partir del proceso de poblamiento, los habitantes del valle obtenían y en algunas colonias todavía obtienen el agua para uso familiar a través de "pipas", propiedad de los particulares, estos en la mayoría de las ocasiones venden el agua a precios muy altos. La falta de agua para cubrir las necesidades mínimas de la población, trajo como consecuencia innumerables enfermedades gastrointestinales que padecen los niños principalmente. A la carencia de agua, se agregaban la falta de luz eléctrica en las viviendas y en las calles, el drenaje y alcantarillado.

<sup>63</sup> Fuentes Ramírez, Celso; *Servicios Públicos, Responsabilidad Municipal*; Gobierno del Estado de Puebla. Secretaría de Cultura, 1989; pp. 30-35

<sup>64</sup> *Plan del Centro de Población Estratégico de Chalco de: Díaz Covarrubias 1983-1987*; Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; México; pp. 15-16

#### *Alcantarillado y drenaje*

El sistema de este servicio se instaló en el municipio de Chalco en 1950, se realizaron ampliaciones en 1973 y 1982. Hasta 1980 el alcantarillado estaba compuesto por 2500 descargas, de las cuales sólo 2 035 eran domésticas, 450 comerciales y 15 para uso industrial, tenía una descarga total de 50 000 m cúbicos, que funcionaba por gravedad en un 60% y a presión en un 40%. El drenaje pluvial cubría 400 ha que constituían para 1980 el 89% de la superficie urbana y carecían de este servicio 49.52 ha de superficie urbana.<sup>65</sup>

#### *Electricidad y alumbrado público*

Las demandas para la dotación de servicios de electricidad se incrementaron en el valle de Chalco a partir de 1980, en un principio la población se proveía de este servicio por cuenta propia, los habitantes colocaron postes de madera que sirvieron para llevar hasta sus viviendas la luz eléctrica, ello dio como resultado interminables telarañas que ponían a la población en constante peligro por la inseguridad de las instalaciones.

### **4.3. INSTALACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS BASICOS EN EL VALLE 1989-1993**

#### *Agua potable*

El Plan Municipal de Chalco 1991-1993 presentaba un diagnóstico sobre los servicios públicos urbanos que había en el municipio hasta 1980, el 70% de la viviendas contaba con servicios domiciliarios de agua potable, para 1989 dicho porcentaje alcanzó sólo el 54.8%, que representa 33 351 tomas domiciliarias que abastecían a las viviendas, industrias y comercios del municipio.

---

<sup>65</sup> Ibid.; p.62

Hasta 1990, el municipio contaba con 19 pozos como fuentes de abastecimiento del líquido, actualmente estos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de la población, se estima que existe un déficit de 437 lts./ seg. diarios. La población que carecía de éste servicio en sus viviendas, cubría sus necesidades adquiriendo el líquido del sistema de distribución que se proporcionaba mediante pipas.

El sistema de agua entubada existe en los pueblos y barrios así como en la cabecera municipal, no así en las colonias del valle. En 1990 se estimaba que sólo se habían instalado 173 Km. de tubería, requiriendo el tendido de otros 207 Km. para cubrir el total de las necesidades; lo anterior sin considerar la longitud entre la fuente abastecedora y la conexión de la red.<sup>66</sup>

En 1990 se instalaron 22 500 tomas domiciliarias en Chalco y Chimalhuacán.<sup>67</sup> En 1991, con la participación de la Comisión Nacional del Agua se instalaron 78 mil tomas de agua en Chalco, Chimalhuacán y Ecatepec. En enero de 1992 se creó en Chalco el organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento (ODAPAS), cuenta con un ordenamiento jurídico y patrimonio propio.

"El presupuesto asignado por el programa de solidaridad para la introducción del servicio de agua potable durante el período 1989-1994 ascendió a más de 74.1 millones de nuevos pesos. La meta fijada para este periodo fue dotar del servicio al 100% de la población del valle, para ello se programó introducir 31 Km. de red primaria y secundaria; 421 Km. de tubería; perforación de cuatro pozos profundos; construcción de dos tanques de almacenamiento de agua con capacidad de 7 mil m3 cada uno, y en total instalar 86 mil tomas domiciliarias.

---

<sup>66</sup> *Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993. Chalco*; Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, México; pp. 59-63

<sup>67</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio; *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1991, p.31

De las metas antes citadas, están en proceso de ejecución las correspondientes a 1994, año en que se dispone de un presupuesto de 11.4 millones de nuevos pesos, destinados a la construcción de uno de los tanques de almacenamiento de 7 mil m<sup>3</sup> y a la instalación de 5 mil tomas domiciliarias."<sup>68</sup>

### ***Alcantarillado y drenaje***

Según los censos de población de 1990, en el municipio de Chalco hasta esa fecha había 282 191 habitantes, de los cuales sólo 67 246 o sea únicamente el 23.82% contaba con servicios de drenaje, y 210 326 que equivale al 74.53% de la población carecía de éste servicio público.<sup>69</sup> El plan municipal estimaba en términos cuantitativos, la necesidad de la instalación de 400 Km. de tubería para cubrir la demanda, así como la instalación de plantas de tratamiento en los sitios de descarga. Por las características topográficas del valle de Chalco, el nivel freático se encuentra a menos de un metro de la superficie, su suelo es altamente permeable y se localiza sobre un lago, por sus características físicas y altos costos hace más difícil la introducción de los servicios básicos, en particular el de drenaje.

Durante su tercera visita a Chalco, el 23 de octubre de 1990, Carlos Salinas puso en marcha parte del sistema de bombeo del valle, con el propósito de evitar inundaciones en la zona.

"Para la introducción del servicio de drenaje pluvial y sanitario se destinó un presupuesto total de 389.6 millones de nuevos pesos, representa uno de los rubros con mayor inversión en la zona, la mitad del presupuesto se aplicará durante 1994. Para el drenaje pluvial se realizan trabajos para la instalación de doce plantas de bombeo; 725 km. del canal general; 3.9 km. más

---

<sup>68</sup> García Duarte, Noemí; *Valle de Chalco: Crónica de una transformación en marcha*; Secretaría de Desarrollo Social- Presidencia de la República; México, 1994; p.25

<sup>69</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; *Estado de México. Resultados Definitivos, Tomo IV; Tabuladas Básicas, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*; INEGI; México, 1990; p. 2417

del canal Xico; 6.6 km. de interceptores; una laguna de oxidación y la terminación del colector Solidaridad, respecto al drenaje sanitario, se avanza en la construcción de cuatro plantas de bombeo; 23.60 km. de colectores; 165.3 km. de atarjeas y 86 mil descargas domiciliarias"<sup>70</sup>

### ***Electricidad y alumbrado público***

Con los trabajos realizados en el marco del programa nacional de solidaridad de 1989 a 1990 y según los censos de población del INEGI, 268 393 habitantes del municipio de Chalco contaban con energía eléctrica y sólo 13 796 carecían del servicio.<sup>71</sup> Lo anterior se deriva de que la primera acción del programa de solidaridad en el valle de Chalco fue la instalación de energía eléctrica para uso doméstico. Los trabajos se iniciaron en octubre de 1989 a enero de 1990 y estuvo a cargo de los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

La población beneficiada aportó parte del costo total de la obra, tal como señala la normatividad del programa, pero sin formar comités de solidaridad, ello por la rapidez de los trabajos. La red eléctrica introducida al valle de Chalco en enero de 1990 constó de 11 mil postes de concreto; 832 transformadores de distribución; 414 km. de línea de baja tensión; 159 km. de alta tensión; 4 400 luminarias de alumbrado público, además de una subestación provisional de 30 mil km.

La magnitud de la obra requirió una inversión global de solidaridad por 67 millones de nuevos pesos, casi la totalidad ejercidos en un sólo año. El resto del presupuesto se invierte hasta 1994, cuando se asignan los últimos 8.5 millones de nuevos pesos- ya incluidos en el presupuesto inicial- con el propósito de instalar 500 luminarias más y electrificar seis nuevas colonias como la nueva San Miguel, Tres Marías, Covadonga, Nueva San Isidro, Unión de Guadalupe, Alfredo Baranda y Cerro Marques.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> García Duarte, Noemí; *Valle de Chalco: Crónica...*; op.cit.: p.27

<sup>71</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; *Estado de México...*; pos.cit.: p. 2417

<sup>72</sup> García Duarte, Noemí; *Valle de Chalco: Crónica...*; op.cit.: p.18

"Los trabajos de electrificación en el valle de Chalco y parte del municipio de Chimalhuacán tuvieron una duración de 90 días, de octubre de 1989 a enero de 1990. "El 12 de enero de 1990, Carlos Salinas puso en marcha el sistema de electrificación, beneficiando con ello a 60 000 familias y con una inversión de 110 mil mill de pesos, la CFE informó que contó con la ayuda de 2000 trabajadores, más ingenieros y técnicos. en la ejecución de obras se emplearon 3 millones de horas hombre y se movilizaron 300 vehículos entre camiones, grúas y retroexcavadoras para instalar 100 000 postes de concreto que sustituyeron a los postes de madera, se tendieron 2590 km. de cables y se instalaron 832 transformadores en la zona"<sup>73</sup>.

#### ***Pavimentos y banquetas***

En 1991 se iniciaron los trabajos de la avenida Solidaridad y López Mateos , hasta 1992, se habían construido 93 000 metros lineales de guarnición y 160 000 m2 de banquetas, la inversión fue de 7 266 millones de pesos. En 1993, se invirtieron tres mil mill de pesos para la pavimentación de las principales avenidas del valle de Chalco: Cuauhtémoc y Tezozomoc.

#### ***Educación***

"La construcción de espacios educativos en el valle contó con un presupuesto global durante el período 1988-1994 de 35.9 millones de nuevos pesos, con la meta de construir 422 espacios educativos, nueve escuelas de nivel preescolar, diez primarias, ocho secundarias y una preparatoria, este último plantel es el primer centro educativo de nivel medio superior en la zona, fue inaugurada durante la tercera semana de solidaridad."<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> La Jornada: 12 de enero de 1990; México, D.F., p.6

<sup>74</sup> García Duarte, Noemí; *Valle de Chalco: Crónica...*; op.cit.: pp.36-37

### **Salud**

Los objetivos del programa de solidaridad en este rubro se fijaron en dar atención al 100% de la población del valle para consulta externa, y 50% en cuanto a instalaciones hospitalarias. Con una inversión global de 28.4 millones de nuevos pesos, en 1989 se inició la construcción de un centro de salud y se construyeron dos unidades médicas familiares con siete consultorios cada una. En 1991 se construyeron los dos centros de salud ya mencionados y se inició la construcción de un hospital.

Hasta 1991, sólo el 17% del total de las calles y avenidas contaba con algún tipo de nomenclatura que facilita su identificación y circulación vehicular. El transporte público se concentra en las colonias del valle de Chalco, así como en la cabecera municipal, en esta hay colectivos que llevan a los habitantes a los diferentes barrios.

El transporte público que nos lleva al valle de Chalco es el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1**  
**Tipos de transporte**

<b>LÍNEA</b>	<b>TIPO</b>	<b>ORIGEN</b>	<b>DESTINO</b>
México - Chimalhuacán	Autobús	metro Zaragoza	col. Jardines y Tejones
México-Santa María	Autobús	metro Zaragoza-	col. Astahuacán Guadalupeana
Ruta 100	Autobús	autopista-	cárcel de mujeres
STT Chalco	Autobús	metro pantillán	Chalco
México-Chalco	taxi	metro Zaragoza	puente rojo
México-Chalco	taxi	metro Zaragoza	puente blanco
Puente rojo	colectivo	col. jardín	metro San Lázaro ave. Alfredo del Mazo
Puente blanco	colectivo	col. jardín	metro San Lázaro por avenida Emiliano Zapata

El valle de Chalco está conformado actualmente por 28 colonias, entre regulares e irregulares; los accesos principales a la zona es la autopista México-Puebla, y la avenida Tláhuac-Chalco, esta avenida está rodeada de aguas negras que según señalan los vecinos de la zona, provienen de la delegación Tláhuac y Xochimilco.<sup>75</sup> La avenida Tláhuac-Chalco da acceso a una de las principales avenidas pavimentadas del valle, esta es la Cuauhtémoc, conocida también como la vaquita, a lo largo de la misma, se observan pequeñas tiendas que venden artículos por menudeo, numerosos puestos semifijos que venden alimentos, una mueblería y un cine.

El ambiente del valle de Chalco se ve afectado permanentemente por las tolvaneras constantes que se producen en los meses de calor y viento, en las épocas de lluvia la mayoría de las colonias se inundan, ello se debe principalmente al tipo de suelo que predomina en la zona, ya que por sus características topográficas el suelo es permeable y no permite la absorción de agua.

La población del valle de Chalco fue considerada por el gobierno de Carlos Salinas como de pobreza extrema por diferentes factores, entre ellos: la carencia de escuelas y hospitales para cubrir las demandas de educación y salud, los bajos ingresos de la población, el aumento de desempleo entre la población económicamente activa, la falta de servicios esenciales como el drenaje en todo el valle, la falta de energía eléctrica en algunas colonias como Tres Marías, y la inseguridad pública, entre otros.

#### **4.4. INVERSION PUBLICA EJERCIDA EN EL MUNICIPIO EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CHALCO DE 1989-1993**

La instalación de los servicios públicos urbanos en esta zona fue posible en la mayoría de los casos, por los recursos económicos provenientes del programa de solidaridad, y de los

---

<sup>75</sup> Ramos Rodríguez, María Elena; *¿Porqué somos tantos?; Excelsior*; 22 de octubre de 1992; México, D.F.; p. 11-M

convenios de inversión ya establecidos, como el Convenio de Desarrollo Social (CDS)<sup>76</sup> y del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).<sup>77</sup> :

CUADRO No. 2

Inversión Pública Autorizada (miles de pesos)

Chalco	CUD	CODEM
1989	25 699 843	3 189 022
1990	47 948 811	2 141 700
1991	59 753 902	1 506 300
1992	98 820 814	2 097 979
1993 (N\$)	40 731.7	1 829.0

Fuente: Pichardo Pagaza, Ignacio. *Apéndice estadístico*: 1990, 1991, 1992, 1993.

Como podemos observar, la inversión pública autorizada para el municipio de Chalco de 1989 a 1993 en el marco de ambos convenios se incrementó. Asimismo, los recursos destinados a Chalco fueron mayores en relación a otros municipios, por ejemplo: Chimalhuacán e Ixtapaluca, que se localizan cerca de nuestra zona de estudio y padecen una problemática parecida en cuanto a sus necesidades de servicios públicos y pobreza de sus habitantes. Ver cuadro 3 y 4

<sup>76</sup> Es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno. Es el nexo de coordinación entre los planes de desarrollo del gobierno federal, los Estados y los diferentes grupos sociales. Se suscriben anualmente con cada uno de los gobernadores para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión, en este convenio se define un apartado especial para solidaridad, en este caso, las comunidades organizadas en los comités de solidaridad hacen su propuesta de obra social o proyecto productivo al ayuntamiento, las cuales se analizan, luego se procede a elaborar la documentación técnica que define las características básicas que sustentan las decisiones de inversión. Las propuestas aceptadas se canalizan al Coplade y a la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social para evaluar las posibilidades de ser apoyados.

<sup>77</sup> Los Coplades son organismos colegiados estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, a la vez, un mecanismo de compatibilización en su expresión local, de los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, en proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores sociales. *Narriñez Cabañas, Gustavo; La administración Estatal y Municipal de México*; INAP-CONACYT; México, 1985; pp.282 y 291

**CUADRO No. 3****Inversión pública ejercida en 1992. CDS****(miles de pesos)**

Chalco	98'820,814.6
Chimalhuacán	28'916,067.0
Ixtapaluca	13'533,648.4

Fuente: Pichardo Pagaza, Ignacio; *Cuarto Informe de Gobierno, apéndice estadístico, 1993, p.403***CUADRO No. 4****Inversión pública ejercida en el año 1993. CDS****(miles de nuevos pesos)**

Chalco	40,731.7
Chimalhuacán	12,966.4
Ixtapaluca	10,504.8

Fuente: Pichardo Pagaza, Ignacio; *Quinto Informe de Gobierno, apéndice estadístico, 1994, p.319*

La historia urbana de nuestro país, nos muestra que la instalación de servicios públicos en las colonias de reciente formación depende en gran medida del grado de organización de los propios colonos, es decir de la capacidad de presionar o negociar como grupo con las autoridades, estas últimas usualmente, condicionan la satisfacción de estas necesidades mediante el apoyo de los colonos a un determinado funcionario público o a un candidato para ocupar un puesto de elección. En este contexto, la aplicación del pronosal en el valle de Chalco generó diversas opiniones, las cuales se centraron en las promesas de las autoridades a la población de esta zona para la regularización de terrenos y la satisfacción de otras demandas urbanas con fondos del programa, en el sentido de que se ha utilizado de diversas formas para recuperar la credibilidad

ciudadana no únicamente de este lugar, sino a nivel nacional, en favor de las instancias gubernamentales.

#### 4.5. ELECCIONES MUNICIPALES 1990, 1991, 1993

En este marco, la urgencia de la población pobre para satisfacer sus necesidades más elementales, así como la carencia de educación cívica, contribuyen para la formación de una cultura política ciudadana débil, que lejos de analizar el pensamiento ideológico y los proyectos políticos generales de cada partido político, se circunscribe a la atención inmediata de las necesidades más urgentes y particulares de los electores de los asentamientos urbanos marginados.

En 1988, el valle de Chalco ya concentraba un importante número de población con innumerables necesidades de servicios públicos. En este mismo año, se realizaron las elecciones electorales más discutidas de los últimos años, la población del Estado de México, se distinguió porque dio amplio apoyo al candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas; la preferencia política de la población por la oposición en ese entonces, se puede interpretar como el descontento y desacuerdo general debido a las carencias que privaban en la vida diaria de los habitantes, mismas que aún existen en esta zona:

CUADRO No. 5

EDO DE MEX.	PRI	%	PAN	%	FDN	%
No. de electores	694 451	29.79	380 784	16.33	1 196 728	51.33

Fuente: Datos proporcionados por el centro de documentación del Partido de la Revolución Democrática (PRD).  
Elaborados por Jacqueline Ochoa.

Las preferencias políticas de esta población cambiaron por completo para las elecciones de noviembre de 1990, 1991 y 1993, las cifras muestran que los ciudadanos dieron amplio apoyo al partido oficial, dado el breve tiempo transcurrido, ello no puede atribuirse al cambio de posición política de la población, en el sentido del concepto, sino que se debió en gran medida, a la presencia del programa nacional de solidaridad y a las promesas de introducción de servicios públicos con presupuesto proveniente del programa, asimismo, contribuyó para este fin, la incesante publicidad y el uso de los colores de la bandera en el logotipo del programa; esto lo podemos observar en las siguientes tablas que nos muestran las preferencias políticas de los habitantes de esta zona, según los resultados de las elecciones de 1990, 1991 y 1993:

**Elecciones para Ayuntamientos, Estado de México  
11 de noviembre de 1990**

Municipio	PRI	PAN	PRD	PCRN	PPS	PARM	PDM	PRT	V.VALIDO	V.NULO	T.VOTOS
Chalco	11 852	1 792	2 384	1 299	37	131	0	112	17 942	900	18 842

Fuente: Centro de Estudios de la Gobernabilidad A.C. Archivos electorales, Estado de México, 14 de noviembre de 1993, p.28

**Resultados de la Elección de Diputados por el principio de Mayoría Relativa, 1991**

Municipio	PAN	PRI	PPS	PRD	PCRN	PARM	PDM	PRT	PEM	PT	NO REGIS.	VALIDOS	NULOS	TOTAL
Chalco	8 140	48 320	2 138	6 153	6 153	1 520	1 455	7 23	1 270	872	111	78 642	4 147	82 789

Fuente: Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, tomo IV., vol. 4. Resultados de la Elección de Diputados Federales de Mayoría Relativa (Primera parte)

**Resultados de la Elección de Diputados Federales de Representación Proporcional, 1991**

Municipio	PAN	PRI	PPS	PRD	PCRN	PARM	PDM	PRT	PEM	PT	NO REGIS.	VALIDOS	NULOS	TOTAL
Chalco	8 141	48 398	2 340	6 165	7 750	1 520	1 455	723	1 270	872	113	78 747	4 151	82 898

Fuente: Ibid., p.126

**Elecciones para Ayuntamientos, Estado de México  
14 de noviembre de 1993**

Municipio	PRI	PAN	PRD	PCRN	PPS	PARM	PDM	PT	PVM	OTROS	VALIDOS	NULOS	TOTAL
Chalco	44 411	5 749	5 787	2 997	742	543	1 082	1 495	1 226	55	64 087	2 722	66 809

Fuente: Centro de Estudios..., op.cit. p.47

La intervención de los habitantes de las zonas consideradas como marginadas en el Pronasol, se concentró en los comités, es decir, que la política social de solidaridad, dio la idea de tener una cobertura mayor, ya no de beneficiar únicamente a ciertos sectores de la población pertenecientes a la economía formal, como en la época de crecimiento económico, sino a la sociedad en general, sin embargo, los comités de solidaridad en el valle de Chalco funcionaron como instancias de coaptación en apoyo al Partido Revolucionario Institucional, según testimonios de los mismos habitantes. (ver anexo: testimonio del Sr. Damián Flores, actualmente es el noveno regidor del municipio No. 122 del Estado de México).

#### **4.6. CONSIDERACIONES SOBRE EL VALLE DE CHALCO**

Entre otras consideraciones, la ciudad de México se ha distinguido por ser una de las metrópolis mas grandes del mundo, su crecimiento físico y demográfico ha sido acelerado y caótico a partir de que la infraestructura industrial tuvo su ubicación en la misma a partir de los años cuarenta. De esta forma se convirtió en el más importante centro económico y político de México, pues en ella se ubican los centros de educación y salud más importantes, así como los poderes del ejecutivo; no obstante lo anterior, el 20 % de su población no alcanza a adquirir la canasta de satisfactores básicos.

"Según los censos de 1990, cerca de la quinta parte de la población ocupada en el D.F., recibió menos de un salario mínimo, incluidos algo más de 30 000 trabajadores que no tuvieron ingresos, y 40.5% más sólo obtuvo percepciones de entre uno o dos salarios mínimos. Así, se advierte que 60% de los trabajadores ocupados se encuentran en situación insatisfactoria, porque

la crisis de los años ochenta ha disminuido el poder adquisitivo del salario mínimo y no permite satisfacer las necesidades mínimas de una familia."<sup>78</sup>

Las ciudades de América Latina, incluyendo a la ciudad de México, presentan altos índices de marginalidad que se derivan de los modelos de desarrollo adoptados en las décadas anteriores, mismos que se han caracterizado por la dependencia con el exterior, actualmente las economías de América Latina siguen lineamientos del neoliberalismo económico, diseñado acorde a los intereses de los grandes países capitalistas.

La formación del Valle de Chalco ha sido resultado de la centralización de actividades industriales, de los servicios de educación y de salud que hay en la ciudad de México, se le ha denominado *lugar dormitorio*, puesto que algunos de sus habitantes trabajan en las fábricas de la ciudad o en ella llevan a cabo diversas actividades informales, es decir que en el D.F., obtienen sus ingresos para sobrevivir. Los recursos del Pronasol aplicados en el valle de Chalco, fueron utilizados para la instalación de los servicios públicos mínimos, que mejoraron las condiciones de vida de la población, sin embargo hay múltiples carencias.

Este programa fue considerado por la administración salinista como parte de la Reforma del Estado, los innumerables discursos señalaban que el programa establecía una nueva relación entre el Estado y la sociedad, se consideró a esta última como más participativa y más consciente de sus derechos, la aplicación del programa en nuestra zona de estudio, nos muestra a través de las entrevistas realizadas a residentes en el lugar, que la comunidad participó en los comités de solidaridad, mismos que las autoridades municipales organizaban, principalmente en los trabajos

---

<sup>78</sup> *Acerca de la calidad de vida* por González Salazar, Gloria; en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político, qué fue, qué es y qué pasa*; Bassols Batalla, Angel (coord.); Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-DDF; México, 1993; p. 410

de construcción de guarniciones y banquetas, en lo que se refiere a la instalación de luz eléctrica y agua potable, el municipio y el gobierno del Estado enviaron personal especializado.

El Pronasol, constituye un pequeño aliciente que trata de solucionar los problemas de la desigualdad social en México, que según cifras oficiales comprenden a más de 40 millones de personas, es decir, la mitad de la población. "El equipo salinista concibe al programa como la columna vertebral de una nueva estructura corporativa que abarca los intereses de la clase media-baja y del sector informal. El Pronasol ha sido creado como un fondo discrecional con el objeto de construir nuevos esquemas de patronazgo con los grupos de bajos ingresos del país, particularmente con aquellos grupos marginados en las ciudades que tienen peso electoral. La estrategia del programa es construir una nueva coalición negando el concepto de clase como un factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de las diferencias de clase y forjar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva. El programa nacional de solidaridad redefine a los miembros como consumidores y crea mayorías rebanando verticalmente al aspecto social"<sup>79</sup>.

Este programa fue considerado por el discurso político salinista, como la base de la política social, su razón de ser - se hacía alusión- *es elevar el nivel de vida de los grupos de pobreza y pobreza extrema*, y que sumaban entonces más de 40 millones de personas. Es importante detenerse en este punto y reflexionar sobre el concepto **-elevar el nivel de vida de la población-**, que puede referirse desde la satisfacción de las necesidades esenciales de una población como alimentación, salud, educación, vivienda, etc., ello es posible mediante el ingreso de las familias y del gasto público destinado a las distintas áreas sociales, hasta comprender aspectos políticos o culturales, el político se refiere a que la población cuente con verdaderos espacios políticos para expresar sus opiniones y estas sean tomadas en cuenta para las decisiones

---

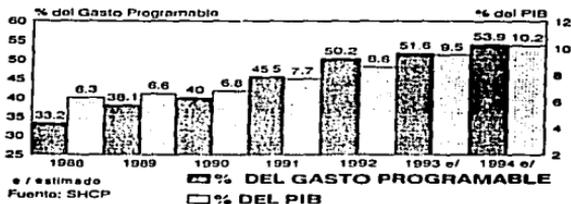
<sup>79</sup> Dresser, Denise; *Fronasol: Los dilemas de la gobernabilidad en: El Cotidiano; UAM-Azcapotzalco; No. 49 julio-agosto de 1992; p. 50*

públicas, y el aspecto cultural comprende aspectos psicológicos y estéticos, mismos que influyen para el desarrollo personal.

Como ya mencionamos, el monto del gasto social destinado por el gobierno de un país para elevar el nivel de vida de una sociedad, depende del éxito de las estrategias de la política económica, en el caso de nuestro país, los problemas económicos se han acentuado a lo largo de la década de los años ochenta y noventa y han influido para una disminución real del monto del gasto público destinado a las diferentes áreas sociales, aunado a ello la mayor parte del gasto público total se ha destinado al pago del servicio de la deuda. Sin embargo, las cifras oficiales señalan que hubo un incremento del gasto social durante la administración de Carlos Salinas.

"De 1988 a 1994, se registró un crecimiento del 50% en la proporción del gasto social con respecto al PIB, pasando del 6.3% al 10.2%. También durante este mismo período, la participación del gasto social con respecto al gasto programable que representa el gasto público total -sin considerar el pago por el servicio de la deuda tuvo un incremento del 20% al pasar de 33.2% al 53.9%"<sup>80</sup>, esto podemos observar en la siguiente gráfica:

## GASTO SOCIAL



<sup>80</sup> *Criterios Generales de Política Económica 1994*; Presidencia de la República; México, 1994, p. 39

"De acuerdo con las anteriores cifras, el gasto social representa más de la mitad del gasto total del gobierno, mismo que depende del crecimiento del PIB. Sin embargo, es importante señalar que de 1989 a 1992 el crecimiento de la economía no rebasó el 1% anual, en 1993 apenas fue de 0.4%",<sup>81</sup> estos porcentajes muestran que las metas económicas de la presente administración contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo no se han cumplido, ya que dicho documento prevé que para 1994 se alcanzaría hasta un 6% anual de crecimiento."<sup>82</sup>

"Los problemas económicos se agudizaron en el régimen salinista: altos índices de desempleo, por ejemplo, al inicio de la presente administración, la tasa de desocupación abierta era de 3.06% y casi seis años después se le ubica en un rango de 3.8%, así como la multiplicación de actividades informales y la caída de salarios "el salario mínimo se deterioró 47.5%, el desempleo y el subempleo castiga a 10 millones de familias (que promediaría 50 millones de personas) y el número de depauperados se duplicó, como resultado de la caída acelerada del poder adquisitivo. Las remuneraciones a los asalariados como proporción del PIB, han caído sostenidamente a lo largo de la presente administración. En 1988, los salarios representaron 32.9% del PIB y para 1993 esa proporción se redujo a cerca del 24%, con lo que este porcentaje se asemeja al registrado en 1940."<sup>83</sup>

A partir de la mitad de la década de los años setenta las manifestaciones de la crisis económica fueron múltiples: desempleo, salarios con menor poder adquisitivo y menos recursos para gasto social; los anteriores factores pusieron en tela de juicio los esquemas políticos seguidos hasta entonces. En el marco de la crisis económica, el discurso político sobre justicia social fue cuestionado a partir de exigir igualdad social, democracia y combate a la pobreza.

---

<sup>81</sup> Fernández Vega, Carlos; *Las cifras de la miseria en: La Jornada Laboral, Año 3, Número 42, 28 de julio de 1994,*

<sup>82</sup>

*Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Presidencia de la Republica; México, mayo de 1989, p. 56*

<sup>83</sup> Fernández Vega, Carlos; *op. cit.* p. 2

#### **4.7. CREACION DEL MUNICIPIO No.122: VALLE DE CHALCO DE SOLIDARIDAD**

El 8 de noviembre de 1994, durante la celebración del período extraordinario de sesiones de la LII legislatura del Estado de México se aprobó la iniciativa propuesta por el entonces gobernador de la entidad Emilio Chuayffet referente a la creación del municipio No.122 que llevaría el nombre de Valle de Chalco Solidaridad, con una extensión de 44.57 Km. el ayuntamiento de este nuevo municipio entró en funciones el 30 de noviembre de 1994, mismo que comprenderá hasta 1996.

El ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, un síndico procurador y diez regidores, siete de ellos electos por el principio de mayoría relativa y tres designados por el principio de representación proporcional, esto es, tres regidores por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), y el Partido de Acción Nacional (PAN) respectivamente.

La creación del municipio de valle de Chalco obedeció principalmente a las características socioeconómicas uniformes que prevalecen en la población, por ejemplo: ingresos, ocupación y lugares de emigración, número de habitantes, así como los elementos necesarios para su funcionamiento del municipio, entendiéndose por ello la capacidad económica y administrativa para la dotación de los servicios públicos en beneficio de la población. Para su organización territorial y administrativa, el municipio de valle de Chalco Solidaridad se encuentra dividido en 28 colonias.

De acuerdo al Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal, este municipio tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para integrar su patrimonio público. En este documento se hace mención sobre todo lo referente a las responsabilidades de las autoridades municipales, así como las obligaciones y

derechos de los habitantes de este municipio del Estado de México. Así pues, señala las disposiciones generales y fines del municipio, organización territorial administrativa, condición jurídica de sus habitantes, organización municipal, del gobierno y la administración pública municipal, facultades y obligaciones del municipio, de la hacienda pública municipal, del sistema de finanzas y planeación, de la seguridad pública, de las autoridades y organismos auxiliares, de las comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales, de las unidades administrativas desconcentradas, de los consejos municipales de protección civil, de la planeación municipal, atribuciones del ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, de las modalidades para la prestación de los servicios públicos, el documento enfatiza la responsabilidad que tiene el municipio para atender las demandas de servicios públicos; respecto al Programa Nacional de Solidaridad, el documento dice que "será retomado por el ayuntamiento en beneficio de la población, procurando que los mecanismos que se establezcan, permitan obtener mejores niveles de salud y educación, una mejor alimentación, vivienda y empleos remunerados. El Ayuntamiento para el mejor desarrollo y aplicación de los programas que se establezcan, así como de los proyectos que se deriven de los acuerdos de la Comisión del Programa, podrá crear y promover la creación de comisiones y subcomisiones de carácter municipal".<sup>84</sup>

La constitución jurídica y administrativa del nuevo municipio de Valle de Chalco Solidaridad a fines de 1992 constituyó un avance para satisfacer en la mayor medida posible las necesidades sociales, en el sentido de que a partir de esta fecha puede actuar con autonomía para el manejo de sus recursos económicos, proveniente de las aportaciones de los habitantes, de la Federación o del Estado.

---

<sup>84</sup> Bando de Policía y Buen Gobierno. Valle de Chalco Solidaridad.

## CONCLUSIONES

La implementación del Programa Nacional de Solidaridad en nuestro país se dio en un contexto de diversos acontecimientos políticos y económicos, entre otros, el cuestionamiento de un número significativo de ciudadanos respecto a los resultados de las elecciones presidenciales de 1988; así como el estancamiento de la economía que derivó en inflación, devaluación monetaria, desempleo, etc., ello como resultado de la crisis del Estado de Bienestar y de las estrategias neoliberales puestas en práctica en México a partir de la mitad de la década de los años ochenta.

En este marco, el programa fue considerado por el gobierno de Carlos Salinas como parte de la política social, y por ende, como una vía para erradicar la pobreza y pobreza extrema de los grupos más necesitados; se definieron propósitos, estructura y organización para la operación del mismo, los subprogramas de solidaridad comprendieron tres grandes ámbitos: *bienestar social, desarrollo regional y proyectos productivos*, de los cuales, el rubro de bienestar social concentró mayores recursos que fueron destinados, entre otras áreas, a la dotación de servicios públicos básicos a diversas zonas, como es el caso del valle de Chalco, lugar identificado como el bastión de solidaridad, en primer lugar por las visitas que el entonces presidente realizara a dicha zona y en segundo, por la difusión permanente de las bondades del programa en beneficio directo de los habitantes del valle.

El valle de Chalco actualmente se conforma de 28 colonias, la población en su mayoría es gente joven, cuyas edades comprenden de los 15 a los 33 años de edad, sus habitantes anteriormente vivían en el D.F., y se desplazaron a éste lugar como consecuencia de las restricciones de tipo legal para uso habitacional del suelo y de una planeación urbana más elaborada a partir de 1970, así como de los estados de Oaxaca y Puebla que se caracterizan por la emigración de su población en busca de alternativas de sobrevivencia; sus ingresos provienen

directamente del ejercicio del comercio ambulante. Este asentamiento ha sido resultado en parte de la centralización de las actividades industriales, servicios educativos, y de salud, entre otros, que hay en la ciudad de México y en municipios aledaños; asimismo, su formación desde el punto de vista urbano, coincide con los procesos que han presentado otras colonias populares que hay en el D.F., en ambos, existen elementos parecidos, tales como la invasión o intermediarismo para la venta de terrenos ejidales a los colonos necesitados de una vivienda, falta de planeación urbana y la negociación entre autoridades y habitantes para la introducción de los servicios públicos esenciales, principalmente en período de elecciones. Asimismo, el valle de Chalco se diferencia de las colonias que surgieron en la ciudad de México durante la etapa del crecimiento económico, ya que es resultado del reacondicionamiento físico y demográfico de las familias que anteriormente residían en varias delegaciones políticas y municipios del Estado de México ubicados al oriente de la ciudad y en menor medida del fenómeno de emigración de la provincia hacia el D.F.

Las obras de carácter social que se realizaron en esta zona fueron con recursos provenientes del ramo XXVI y comprendieron: la electrificación, en la cual intervino la Compañía Nacional de Luz y Fuerza del Centro; para la introducción del servicio de agua potable, guarniciones y banquetas y los trabajos de drenaje participaron las instituciones responsables como la Comisión Nacional del Agua, municipio y los colonos a través de los denominados comités de solidaridad, en estos, los representantes organizaban el trabajo de los directamente beneficiados con las obras; la construcción de las dos clínicas que hay en el valle fue por parte del IMSS-Solidaridad; la edificación de las escuelas de educación básica y media básica se logró en coordinación de la SEP con solidaridad; la regularización de una parte de los predios que conforman el valle correspondió a la CORETT, en virtud de que anteriormente habían sido terrenos ejidales. En referencia a lo anterior, la asignación de recursos por parte de la federación a través del ramo XXVI y la intervención de las dependencias involucradas por el carácter de las obras, hicieron posible que los habitantes del valle de Chalco gozaran en un menor

tiempo de algunos de los beneficios sociales prometidos en los innumerables discursos, que de otra forma no hubiesen sido posible en razón de que las demandas de la nueva población asentada en el municipio de Chalco rebasaron en mucho la capacidad administrativa y financiera del mismo. Sin embargo, la ejecución de algunas de las obras comunitarias a través del Pronasol en este lugar y en otras zonas marginadas generó diversas opiniones en torno a la autonomía de las esferas estatal y municipal respecto del gobierno federal.

Hasta octubre de 1994, el municipio de Chalco administró los servicios públicos del valle, una vez instituido el **municipio de Valle de Chalco Solidaridad** a través del **Bando de Policía y Buena Gobierno 1994-1996**, se ratificó la responsabilidad del mismo, para la administración directa de los servicios de limpia y desechos sólidos; mercados, centros de abasto y rastros; panteones; calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas; seguridad y vialidad; embellecimiento y conservación de las colonias, centros urbanos y obras de interés social; estacionamientos públicos; transporte público de carga y pasajeros en su ámbito municipal y en los propios en el ámbito federal o conurbado con el D.F.; prevención y combate de incendios y sintestros; regularización y operación de acciones ecológicas, y alumbrado público; sin embargo, no especifica nada respecto a agua potable y alcantarillado. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de concesionar los servicios públicos a particulares, esta forma de administración se ha generalizado y se ha llevado a la práctica en varios municipios de nuestro país, en razón de las nuevas circunstancias que prevalecen y que se incluyen en lo que se ha denominado **reforma del Estado**.

La creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad significó desde la perspectiva municipal algo positivo, pues el nuevo ayuntamiento se responsabiliza de la elaboración de diversas disposiciones administrativas tomando en consideración las características políticas y sociales del valle que se diferenciaron desde un principio del municipio de Chalco, otorga al ayuntamiento la facultad de planear y regular el desarrollo urbano, así como de administrar los recursos financieros provenientes de la federación o de los impuestos de la población. Asimismo,

las nuevas autoridades tienen la responsabilidad de elaborar propuestas para la creación de fuentes de empleo, ya que a diferencia de Naucalpan, Tlalnepantla o Ecatepec, Valle de Chalco Solidaridad carece de una zona industrial y los ingresos de la mayoría de sus habitantes provienen de la economía informal, Pronasol no destinó recursos para la instalación de empresas en el lugar.

En nuestro país, la asignación de recursos federales a los municipios es desigual, por ejemplo, durante la administración salinista se asignaron a través de los instrumentos intergubernamentales de coordinación mayores recursos al municipio de Chalco en comparación con Chimalhuacán o Ixtapaluca, pese a que los últimos padecen problemas de pobreza semejantes. Esto es comprensible en razón de que el valle de Chalco se caracterizó como uno de los municipios más favorecidos del gobierno salinista o por lo menos así lo manejó la publicidad, ya que una vez finalizado el sexenio, los recursos dejaron de fluir hacia esta zona dejando inconclusas varias de las obras como de guarniciones o banquetas, drenaje y alcantarillado, entre otras, añadiendo a ello que los trabajos son sumamente costosos por las condiciones topográficas que imperan en el lugar. Así pues, la aplicación del Pronasol en esta zona no tuvo continuidad en las obras comunitarias, únicamente fue sexenal, pero que valió para la recuperación de los espacios políticos perdidos por el PRI durante 1988, ello con las elecciones locales de 1990, 1991 y 1993.

Los servicios públicos municipales constituyen la parte visible de la administración pública y en la medida en que lleguen a satisfacer las necesidades de la población la administración será eficiente, lo cual dependerá de la organización, dirección y evaluación de las tareas de las instancias gubernamentales responsables de proporcionar dichos servicios, ya que del funcionamiento regular del sistema de agua potable, red de energía eléctrica, drenaje y alcantarillado, etc., dependerá la continuidad de la vida en las ciudades. Es así que la administración pública es el vínculo de comunicación que relaciona a la sociedad con el Estado, es el instrumento que hace posible el equilibrio social y por consiguiente la gobernabilidad.

La actual crisis económica ha generado una serie de cuestionamientos sobre la intervención del Estado en la economía y de su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, que a su vez ha derivado en una crisis política que da lugar a la pérdida de legitimidad del Estado frente a los sectores de población más pauperizada. El discurso político salinista trató de explicar el origen de la crisis económica a partir de las funciones que había venido desempeñando el Estado, se subrayó la necesidad de redefinir el ámbito estatal a través de lo que se denominó Reforma del Estado, que incluyó la continuidad del modelo neoliberal, que comprendió: la injerencia de la iniciativa privada en áreas que anteriormente fueron exclusivas del Estado, venta de entidades paraestatales, desregulación y apertura económica, etc., estas medidas han contribuido para empobrecer los niveles de vida de la población en general, los ingresos se han concentrado en unos cuantos y los habitantes considerados como de pobreza extrema no alcanzan siquiera a cubrir sus necesidades básicas; aunado a ello, nuestro país ha canalizado gran parte del gasto público al pago de la deuda externa, así tenemos que el gasto relacionado con el Desarrollo Rural y el Pronasol durante la administración salinista representó el 38.7% del pago total de los intereses por concepto de la deuda externa, el total de recursos ejercidos por el Pronasol durante 1989-1993 apenas representaron 27.2% del pago total de intereses de la deuda externa para el mismo período y sólo el 64% del total pagado por sus servicios, esto es intereses más capital.<sup>95</sup>

La aplicación del Pronasol ha fracasado en su intento de mejorar los niveles de vida de gran parte de la población en pobreza extrema y de no incidir en el desarrollo, ya que con la aplicación del modelo económico neoliberal la marginalidad se ha hecho más cruenta y no hay signos de recuperación económica a corto plazo.

---

<sup>95</sup> Colmenares Páramo, David. *A renegotiar la deuda externa*, El Financiero, 12 de julio de 1995

La formación de los comités de solidaridad en el valle de Chalco y en el resto del país significó un intento por parte del Estado para reestablecer los vínculos de comunicación con los sectores de la población más afectada por la crisis, a modo de los nexos existentes entre el Estado y los sindicatos durante el auge económico, y de esta forma renovar la hegemonía y el apoyo de una sociedad afectada en su mayoría por los problemas económicos en torno al ejercicio del poder de un grupo que se inclina por un modelo neoliberal y con ello mantener la gobernabilidad, en este sentido se destinó un mayor presupuesto al bienestar social, ya que por las características de las obras a realizar en esta área, implicaba una comunicación más directa y abierta con los habitantes de las comunidades marginadas o colonias populares. Se realizaron campañas de difusión en favor del programa y gran parte de su éxito radicó en la sustentación ideológica de los beneficios que de este se derivaron, aunado a ello, el discurso salinista en referencia a los esfuerzos por el combate a la inflación, de protección al empleo y a la recuperación económica en general, lo cual, por lo menos en Valle de Chalco Solidaridad el PRI recuperó espacios políticos con las elecciones de 1990, 1991 y 1993.

## **ANEXO I**

Este apartado comprende la opinión del Señor Damián Flores, habitante del lugar y militante del Partido acción Nacional (PAN), actualmente es el noveno regidor del municipio No.122 para el periodo 1995- 1996, respecto a la historia de la formación del valle, así como de la instalación de los servicios públicos en la zona.

### **FORMACIÓN DEL VALLE DE CHALCO**

Durante los años setenta, las tierras que ahora forman el Valle de Chalco eran utilizadas para sembrar frijol, maíz, después sirvieron únicamente para sembrar alimento para ganado como la remolacha y alfalfa, ya que gran parte de las tierras se inundaron y se cubrieron de salitre, ante esta situación los ejidatarios de los ejidos de Ayotla, Tlalpizahua, Tlapacoya pertenecientes al municipio de Ixtapaluca y de Chalco, solicitaron a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) varios estudios topográficos de deslindes o redeslindes para iniciar trabajos de bordeo y de esa forma reutilizar nuevamente los terrenos para siembra.

Durante los trabajos de bordeo, los ejidos fueron tratados por los delegados de la SRA como pequeños lotes, esto de alguna forma influyó para que se iniciara la especulación de tierras. Esta zona no era la adecuada para vivir por varias razones:

- 1.- El suelo no era adecuado para la construcción de viviendas.
- 2.- Carencia total de medios de transporte
- 3.- Eran terrenos ejidales

A finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta, se inició la venta masiva de terrenos de 200 m<sup>2</sup> o 250 m<sup>2</sup> en el lugar conocido como Puente Rojo, es así como se forman las colonias Del Carmen, Rubén Darío 1era y 2da sección. Los costos de los terrenos eran

de 50,000 a 100.000 mil pesos de entonces, los vendedores daban "facilidades de pago" que consistía en pagar el terreno a través de letras quincenales o mensuales hasta cubrir el costo total.

La compra de los ejidos y la venta de los mismos, era realizado principalmente por intermediarios que en muchas ocasiones presionaban a los ejidatarios para que estos les vendieran sus tierras, los intermediarios contaban por lo general con el apoyo de las mismas autoridades del municipio, estas por lo general eran miembros del Partido Revolucionario Institucional.

Algunos colonos compraron su lote con cierto temor e incertidumbre por el futuro de su propiedad, pues sabían que los intermediarios les vendían tierras ejidales y legalmente esto no estaba permitido. Conforme se daba el proceso de formación de éste asentamiento surgían necesidades de servicios públicos y de equipamiento urbano, seguridad pública y de servicios administrativos como el registro civil, por lo general la población se dirigía al municipio de Chalco para realizar diversos trámites, no obstante al lugar llegaban varios "funcionarios o inspectores" de los municipios de Nezahualcóyotl, Ixtapaluca y del mismo municipio de Chalco para cobrar diferentes impuestos a la población, estas situaciones originaban descontento y desconfianza en los colonos, pues aunado a que no contaban con ningún servicio todavía tenían que pagar cuotas diversas, las cuales eran disputadas por los "funcionarios" de los municipios antes mencionados.

#### LA INSTALACIÓN DE LUZ ELÉCTRICA EN EL VALLE DE CHALCO

Durante varios años de la década de los ochenta, la población del Valle careció de luz eléctrica en sus viviendas, posteriormente ellos mismos instalaron por cuenta propia postes de madera y sobre ellos cables para proveerse de éste servicio.

A fines de 1988, algunos colonos de las colonias Alfredo del Mazo, Concepción e Independencia se organizaron para solicitar ante la Compañía de Luz y Fuerza la instalación de 6

transformadores de energía eléctrica doméstica e industrial, motivados principalmente porque en la zona se acababa de instalar una red de alta tensión para una fábrica de Volkswagen ubicada a 100 m de Puente Rojo. 200 colonos aportaron 60 millones de pesos, por su parte el gobierno estatal a través de la Dirección de Promoción Industrial Minera y Artesanal aportó 20 millones de pesos de entonces, con ello la Compañía de Luz dio su aprobación para la instalación de 6 transformadores trifásicos, éste fue denominado "Primer Corredor de la Micro industria en el Valle de Chalco".

De septiembre de 1989 a enero de 1990, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad se iniciaron los trabajos para electrificar la zona, en la realización de las tareas participaron trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad de toda la República. Es hasta éste momento que por fin se llevan a cabo los trabajos, puesto que en años anteriores la promesa de la dotación de éste servicio público en la zona fue utilizado durante las campañas para diversos puestos políticos en el municipio o gobierno estatal, posteriormente no ocurría nada.

Para la instalación de éste servicio en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, los colonos por familia pagaron 150 000 mil pesos, mientras que en el primer proyecto aprobado por la Compañía de Luz, los colonos organizados aportaron 256 000 mil pesos por familia. Sin embargo, los primeros recibos de consumo de luz que recibieron los colonos incluían cuotas que iban de 500 000 a un millón de los pesos de entonces, y si no se pagaban se corría el riesgo de suspender el servicio. Los recibos de luz fueron enviados a los residentes en varias etapas, ello para evitar la concentración de inconformidades.

#### INSTALACIÓN DE AGUA POTABLE

En un principio, el agua llegaba a los colonos a través de pipas, que por lo general eran propiedad de particulares, cada pipa costaba alrededor de 50 000 o 60 000 mil pesos, sin embargo la dotación semanal de agua no era suficiente para satisfacer las necesidades de los habitantes.

Con la llegada del Programa Nacional de Solidaridad a éste lugar, las pipas de agua costaron entonces 30 000 mil pesos.

Los trabajos para la instalación de agua potable se iniciaron durante 1991 y 1992 precisamente en la colonia Jardín, lugar escogido por el presidente para quedarse durante una noche meses atrás. Para los trabajos se perforaron dos pozos en Xico, asimismo se inició la construcción de una red de tuberías, sin embargo por la misma rapidez en la ejecución de los trabajos, se dejaron las cepas o zanjas por donde pasaban los tubos a cielo abierto, mismos que acumularon basura y en el momento en que se inició el funcionamiento de la red, el agua llegó contaminada a los consumidores por algunos meses. Gran parte de la tubería es de mala calidad puesto que al paso de los automóviles o por la misma presión del líquido se rompen constantemente.

#### GUARNICIONES Y BANQUETAS

Para la realización de los trabajos de guarniciones y relleno, los colonos formaron comités, estos se integraron por un presidente, secretario y tesorero, mismos que organizan las tareas, la representación de cada comité se extiende a toda la colonia. Durante una reunión con el presidente municipal y representantes de la Sedesol, el señor Damián Flores como presidente de el comité en su colonia, dio algunas sugerencias en relación a las características de las obras en construcción, mismas que se referían a la alineación, nivelación y acabado de las banquetas, tomando en cuenta sobre todo las características topográficas de el lugar, estas no fueron tomadas en cuenta, según apreciación de el entrevistado. Los métodos de construcción de banquetas y guarniciones seleccionados han traído innumerables problemas a los colonos, ya que en lugar de instalar primero el drenaje se optó por la construcción de banquetas y muchas veces la alineación de estas no respetan la forma de construcción de las viviendas

## REGULARIZACIÓN DE TERRENOS

Mediante un decreto dado a conocer en noviembre de 1988, los ejidos pasan a ser propiedad privada, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) es la encargada para iniciar los trabajos de regularización de terrenos en el Valle de Chalco. En el lugar se celebraron varias asambleas públicas, a estas asistieron representantes del gobierno federal, estos dieron plazos de hasta cinco años para pagar el costo de las escrituras, sin embargo CORETT da de plazo únicamente tres meses, y si no se cubre el total del costo de las escrituras, mismos que van de N\$ 1800 a N\$ 2000 durante éste tiempo se cobran intereses. También en las asambleas se acordó que los propietarios que tuvieran terrenos menores de 300m2 pagarían cuotas de carácter social, esto nunca se llevó a cabo, y sí en cambio CORETT cobra el doble o el triple del costo establecido a los propietarios de terrenos ubicados en las esquinas.

Volviendo nuevamente a los comités de solidaridad, el entrevistado señala que en cada colonia hay un comité dependiendo de la obra que se está realizando, en las colonias hay comités de guarniciones, de escuela digna y de miniempresas, de estos últimos dice que no sabe si están ya funcionando. La formación de los comités inició en 1990, y actualmente se pretende que sean los comités seccionales del Partido Revolucionario Institucional.

## ANEXO II

A partir de los primeros meses de 1995, los medios de comunicación informaron acerca de la probable desaparición del Pronasol, añadiéndose a ello las opiniones de los integrantes de los partidos políticos en favor y en contra de la continuidad del programa, algunos legisladores señalaban la necesidad de reestructurar la Sedesol y replantear la política social para el combate a la pobreza, tomando en cuenta las condiciones económicas imperantes, tales como el desempleo, devaluación monetaria, deuda externa, entre otras, también manejaron la posibilidad de crear una Ley sobre Desarrollo Social que captara la participación social en general.

En el mes de abril de 1995, Carlos Rojas Gutiérrez, secretario de la Sedesol, declaró a los medios de información sobre la necesidad de pasar del Pronasol a una política social de Estado que incluyera como elementos principales la descentralización de los recursos económicos del ramo XXVI y con ello hacer realidad la federalización en nuestro país, en este sentido anunció la creación del Consejo Nacional de la Sedesol, organismo que según palabras del funcionario, se encargaría de evaluar las funciones de la dependencia y de la canalización de los recursos hacia los estados.

En el mes de junio, Carlos Rojas anunció que el Pronasol sería sustituido por **Alianza para el Bienestar**, el cual retomaría los avances logrados anteriormente en política social, asimismo aseguró que el nuevo programa comprendería dos etapas: 1) Atención de servicios de salud, educación, alimentación y vivienda; 2) Se orientaría a la promoción y generación de empleos y mejores ingresos; dicho programa daría voz y voto a la sociedad civil, a los representantes de los diversos partidos políticos, a las organizaciones no gubernamentales, autoridades estatales y municipales, añadía que las atribuciones de los nuevos participantes serían especificadas en una ley de desarrollo social, que a su vez sería elaborada por el poder legislativo. Respecto a los comités de solidaridad se convertirían en órganos colegiados y las decisiones en cuanto a la realización de obras sociales serían compartidas con las figuras sociales anteriormente

citadas.<sup>86</sup> En lo referente a las empresas solidaridad, Aristedes Llanesa, coordinador nacional de las empresas, declaraba en esta misma fecha que, la crisis de diciembre de 1994 asestó a las 3 261 empresas la estocada final con todo y sus 34 466 empleos y 28 507 socios e inversionistas, añadió que no se podrán crear otras empresas, sólo se tratará de salvar las ya existentes con un replanteamiento en el pago de sus créditos, reconoce que ante problemas de liquidez, el organismo gubernamental no puede incidir para obtener créditos de la banca, apuntó que en promedio de inversión por cada empresa es entre 80 y 90 mil nuevos pesos.<sup>87</sup>

El secretario de la Sedesol nombró a Gónzalo Martínez Corbalá como el responsable de la Unidad de Descentralización para la transferencia de los recursos hacia los ayuntamientos de los gobiernos estatales. El recién nombrado funcionario señaló que iniciaría los trabajos de descentralización en diez entidades, las primeras serán Jalisco y Querétaro, añadió que hasta el momento sólo once entidades cuentan con el marco jurídico y la infraestructura adecuada para administrar en forma directa el presupuesto social asignado al combate de los índices de pobreza, el cual asciende a poco más de 10 mil millones de nuevos pesos.<sup>88</sup>

Alianza para el Bienestar es el nuevo programa que en política social sustituye al Pronasol, en términos formales se dice que durante la administración de Ernesto Zedillo se retomarían los avances respecto a la participación social, caracterfstica por demás resaltada durante la aplicación del Pronasol; sin embargo, Alianza para el Bienestar involucra a las organizaciones no gubernamentales, miembros de partidos políticos e iniciativa privada a fin de que participen junto con los gobiernos estatales y municipales en la definición de las obras de carácter social. Este programa se diferencia del Pronasol en lo que se refiere a la asignación de recursos, ahora la Sedesol a través del Fondo de Desarrollo Social los destinará directamente a los Estados. Alianza para el Bienestar constituye el marco para la realización de diversas acciones en

---

<sup>86</sup> La Jornada; *La alianza Nacional para el Bienestar. Programa incluyente y federalista*, Editorial, 17 de junio de 1995

<sup>87</sup> El Financiero; *Quebradas estrepitosas de las empresas de solidaridad*, 17 de junio de 1995

<sup>88</sup> Excélsior; *Urgente una ley de Desarrollo Social en cada entidad del país: Martínez Corbalá*, 4 de agosto de 1995

materia de política social con el objetivo de superar la pobreza, lo cual depende sin duda alguna del grado de éxito del modelo económico puesto en práctica, sin embargo en nuestro país y en el resto de América Latina, en los últimos años los gobiernos han orientado sus esfuerzos al pago de la deuda externa a países acreedores como Estados Unidos y naciones europeas, todos ellos en desarrollo y abanderando el modelo el modelo neoliberal, baste un ejemplo: En 1980 la deuda externa de México ascendía aproximadamente a 54 mil millones de dólares, en 1981 eran 81 mil mill, en 1987 105 mil millones y en 1994 136 mil mill, los recursos que se utilizan para el combate a la pobreza están desproporcionados en relación a la carga económica y financiera de la deuda externa, por ejemplo: el gasto relacionado con desarrollo rural y Pronasol para estos años representó el 38.7% del pago total de intereses por concepto de la deuda externa, el total de recursos ejercidos por el Pronasol durante 1989-93 apenas representaron el 27% del pago total de intereses de la deuda externa para el mismo período.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Colmenares Páramo, David; *A renegociar la deuda externa*, El Financiero, 12 de julio de 1995

## BIBLIOGRAFIA

- Alba, Francisco y Potter, Joseph E; *Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente*, en Estudios Demográficos Urbanos; Vol.1, No.1 Edit. Colmex; México, 1986
- Antología de la planeación en México 1917-1985. Programas de desarrollo sectorial*; Vol.VII; Edit.F.C.E.-SPP; México, 1985
- Atlas de la ciudad de México*; Edit. Colmex-DDF; México, 1989
- Bando de Policía y Buen Gobierno. Valle de Chalco Solidaridad*
- Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, Gloria (coords.); *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico socioeconómico y político, qué fue, qué es y qué pasa*; Edit.. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-DDF; México, 1993
- Brambila Paz, Carlos. *Expansión urbana en México*; Edit. Colmex; México, 1992
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *El combate a la pobreza: Lineamientos programáticos*; Edit. El Nacional; México, febrero 1991
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *El Programa Nacional de Solidaridad: colección: una visión de la modernización de México*; Edit. FCE; México, 1994
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*; Edit. UNAM; México, 1990
- Criterios Generales de Política Económica 1994*; Presidencia de la República; México, 1994
- Fuentes Ramírez, Celso; *Servicios Públicos, Responsabilidad Municipal*; Gobierno del Estado de Puebla. Secretaría de Cultura, 1989
- García Duarte Noemí; *Valle de Chalco: crónica de una transformación en marcha*; Secretaría de Desarrollo Social-Presidencia de la República; México, 1994
- Garza, Gustavo; *El carácter metropolitano de la urbanización en México 1900-1988 en Estudios Demográficos y Urbanos*; Vol. 5, No.1, enero-abril; Edit. Colmex; México, 1990
- González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (coords.); *México ante la crisis*, Edit. Siglo XXI; México, 1986
- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coords.); *México hoy*; Edit. Siglo XXI; México, 1979

González Tiburcio, Enrique y Alba Enrique de; Ajuste económico y política social en México; Edit. El Nacional; México, 1992

González Tiburcio, Enrique; Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos; Edit. INAP; México, 1991

Guerrero, Omar; El Estado en la era de la modernización; Edit. Plaza y Valdés; México, 1992

Guerrero, Omar; La administración pública del estado capitalista; Edit. Fontamara; México, 1991

Hernández Laos, Enrique; Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación; Centro de investigaciones Interdisciplinarias en humanidades; UNAM; México, 1992

Hiernaux, Daniel. El proceso de poblamiento del Valle de Chalco: una aproximación sociodemográfica y económica

Fernández Santillán, José Francisco; Política y administración pública en México (1934-1978); Edit. INAP; México, 1980

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Estado de México, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990: Resultados Definitivos Tomo IV: Tabulados Básicos. INEGI; México, 1990

La administración de los servicios públicos municipales; Gula técnica No.9, Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1993

Monografía del municipio de Chalco; Gobierno del Estado de México, 1973

Pérez Germán y León Samuel (coords.); 17 ángulos de un sexenio; Edit. Plaza Janes y Valdés; UNAM; México, 1987

Pichardo Pagaza, Ignacio; Informes del Gobierno del Estado de México. Apéndice estadístico 1990-1991, 1992-1993; México

Montaña, Jorge; Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos; Edit. Siglo XXI; México, 1981

Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993. Chalco; Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; México

Plan del Centro de Población Estratégico de Chalco de Díaz Covarrubias 1985-1987; Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; México

*Programa Especial para el Valle de Chalco. Marco de Referencia*; Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; México, Octubre de 1989

Rebollo, Juan; *La reforma del Estado en México*; colección: una visión de la modernización de México; Edit. FCE; México, 1993

Salinas de Gortari, Carlos; *El liberalismo social, nuestro camino: Discurso pronunciado por el presidente con motivo del LXIII aniversario del PRI*; Presidencia de la República, 4 de marzo de 1992

Salinas de Gortari, Carlos; *Mensaje de toma de posesión. 1 de diciembre de 1988*, Presidencia de la República, 1988

Salinas de Gortari, Carlos; *México: El reto económico y el reto social. Ideas de CSG*; Comité Directivo Estatal del PRI del Estado de Guerrero; México, mayo de 1988

Salinas de Gortari, Carlos; *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; Presidencia de la República; México, mayo de 1989

Salinas de Gortari, Carlos; *Primer Informe de Gobierno* Presidencia de la República; México, noviembre de 1989

Salinas de Gortari, Carlos; *Reforma al Estado*; Presidencia de la República, 1990

Schteingart, Martha (coord.); *Espacio y vivienda en la ciudad de México*; Edit. COLMEX-ARDF; México, 1991

Schteingart, Martha; *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*; Edit. Colmex; México, 1989

Secretaría de Desarrollo Social; *La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno*; SEDESOL; México, 1993

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados Generales. 1989*, SHCP; México, 1990

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados Generales. 1990*, SHCP; México, 1991

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados Generales. 1991*, SHCP; México, 1992

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados Generales. 1992*, SHCP; México, 1993

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1992; SHCP; México, 1993

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1993; SHCP; México, 1994

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa; México, 1980

Solis, Leopoldo; Planes de desarrollo económica y social en México; Edit. SEP-DIANA No.215; México, 1980

Tercera conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Actividades de los gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la pobreza. Respuesta del gobierno de México. Santiago de Chile 23-25 de noviembre de 1992.

Unidad de la Crónica Presidencial; Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988 Tomo I; Edit.. Presidencia de la República-FCE; México, 1984

Villareal, René. La contracrevolución monetarista. Teoría política económica e ideología del neoliberalismo; Edit. FCE; México, 1986

Villareal, René. Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno; Edit. FCE-NAFINSA; México, 1993

#### **PUBLICACIONES PERIODICAS**

Ciudades. Análisis de coyuntura, teoría e historia urbana: publicación trimestral; Red Nacional de Investigación Urbana, Año 3, No.9, enero-marzo de 1991

Comercio Exterior: publicación mensual; Vol. 43, No 8, agosto de 1993

Comercio Exterior: publicación mensual; Vol.42, No.4, abril de 1992

Diario oficial: Jueves 4 de junio de 1992

El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana; publicación bimestral; Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco; No.49, julio-agosto, 1992

Estudios municipales; publicación bimestral; año 3, No. 5, mayo-junio de 1985

La Jornada; periódico de la ciudad de México, 12 de enero de 1990

La Jornada; periódico de la ciudad de México, 29 de enero de 1990

*La Jornada*; periódico de la ciudad de México, 22 de octubre de 1992

*La Jornada Laboral*; suplemento del periódico La Jornada; No.42, jueves 28 de julio de 1994; México, D.F.

*La Jornada Laboral*; suplemento del periódico La Jornada; No. 47, jueves 29 de diciembre de 1994; México, D.F.

*La Jornada*; periódico de la ciudad de México, 17 de junio de 1995

*La Jornada*; periódico de la ciudad de México, 12 de julio de 1995

*El Financiero*; 12 de julio de 1995

*El Excelsior*; 4 de agosto de 1995

*Nexas*; publicación mensual; No.86, febrero de 1985

*Las ciudades de México*; publicación trimestral; FCpy S de la Universidad Nacional Autónoma de México; No.145, julio-septiembre de 1991

*Revista Mexicana de Sociología*; Publicación trimestral, Instituto de Investigaciones Sociales de La Universidad Nacional Autónoma de México; No. 1 enero-marzo de 1991