

SEP  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
00161

22  
24

# LA IMPOTENCIA MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO URBANO

(Herencia del Centralismo y la Subordinación)

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN URBANISMO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*av. et*

ALBERTO J. VILLAR CALVO

INVIERNO DEL 95

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1996

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.

ESTE TESTIS NO PUEDE  
SALIR DE LA BOLSILERA

Diseño de Portada: Edgar Miranda

Diseño y formación de interiores:  
Arte y Tipografía por Computación, S.A. de C.V. y/o Imelda Floriano Meza.

**TESIS**

**COMPLETA**

## AGRADECIMIENTOS

En este invierno de 1995 se cumplen casi 3 años de haber iniciado los trabajos que concluyeron con esta obra; en el transcurso de ese tiempo se cumplieron objetivos, se aplazaron metas, se enfrentaron y libraron obstáculos y, afortunadamente, se fueron encontrando inapreciables apoyos, sin los cuales este trabajo hubiera, muy probablemente, tenido que esperar ver la luz hasta algunos otros inviernos más.

Con él se cumplen dos objetivos personales y se responde al compromiso que llevan implícitos los apoyos cuyo único interés fue el de aportar las condiciones, comentarios y opiniones para obtener los mejores resultados:

El primer fruto es la culminación de un proyecto de investigación que, desde mi punto de vista tiene particular relevancia tanto porque permite avanzar en un aspecto poco estudiado en la planeación urbana en México, como porque se inserta en una coyuntura nacional que, reaparecida en 1983, resurge recientemente con vigor en torno a las discusiones que en diferentes foros se vienen realizando sobre los problemas de gobernabilidad, democracia y autonomía municipal.

El segundo fruto es la conclusión de la tesis para obtener el grado de Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, con lo cual culminan los estudios iniciados en 1989 y que interrumpidos y vueltos a iniciar, por fin logran su conclusión con este trabajo.

El compromiso con el que se cumple responde a los adquiridos tanto moral como institucionalmente con la Universidad Autónoma del Estado de México y con aquellos compañeros de esta misma Universidad que han brindado su apoyo incondicional e irrestricto para cumplir con los objetivos académicos y personales que se buscaban.

Mi agradecimiento a la UAEM, no sólo por el apoyo financiero para la realización de este trabajo, sino por haberme proporcionado la confian-

za, el reconocimiento y el estímulo permanente para poder superar los diferentes obstáculos que se presentaron en el camino.

Mi reconocimiento y gratitud a los compañeros de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de esta Universidad; tanto a los que están como a los que no han podido permanecer en ella, pero que con su inapreciable camaradería, y con sus comentarios, recomendaciones, críticas y aportaciones, enriquecieron enormemente esta obra.

En particular quiero ofrecer mi especial agradecimiento a John Farrand Rogers por haber tenido la paciencia de orientar el planteamiento inicial del tema de estudio y la formulación del proyecto de investigación; a Ernesto Arenas Aréchiga, por su incansable e inclemente crítica y por sus orientaciones y recomendaciones en la revisión bibliográfica; a Edith Soubie por el esmero y acuciosidad en la revisión del primer borrador del cual, afortunadamente y gracias a sus recomendaciones, sobrevive poco; y a Angel Mercado, director de este trabajo de tesis, por la confianza y apoyo que brindó en su desarrollo.

A todos ellos, a la Universidad y a mis compañeros de peripecias académicas, mi más profundo agradecimiento por su apoyo para la realización de esta obra, espero que ella los merezca.

**Alberto Villar**  
**diciembre de 1995**

## ÍNDICE

	<i>pag.</i>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LOS CONCEPTOS DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO</b>	<b>19</b>
1. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN: DOS CONCEPTOS MALTRATADOS	20
2. EL PECADO ORIGINAL DE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL	21
3. LOS PECADOS INHERENTES A LA PERSPECTIVA ACADÉMICA	25
3.1. EN EL ENFOQUE ECONÓMICO	25
3.2. EN EL ENFOQUE SOCIOLOGICO-POLÍTICO	28
4. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN: DOS CONCEPTOS ESCURRIDIZOS	31
5. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN; EXPRESIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y SOCIEDAD POLÍTICA	35
6. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN; UNA RELACIÓN PARADÓJICA	37
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA SIMIENTE DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO URBANO EN MÉXICO</b>	<b>41</b>
1. EL ORIGEN AUTORITARIO DEL MUNICIPIO MEXICANO Y SU INTERVENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO URBANO	43
1.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO COLONIAL	43
1.2. LA CASA DE AUSTRIA Y EL NACIMIENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO (una gestación predestinada)	46
1.3. LAS INTENDENCIAS Y LA SUBORDINACIÓN MUNICIPAL	51
1.4. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LAS BASES DEL GOBIERNO MUNICIPAL	53
2. LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL, EL CENTRALISMO Y LA SUBORDINACIÓN MUNICIPAL	55
2.1. LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL	56

2.2. LA REPÚBLICA CENTRALISTA	58
2.3. LA REFORMA Y EL SEGUNDO IMPERIO	61
2.4. LA REPÚBLICA RESTAURADA	64
2.5. EL PORFIRIATO	66

### **CAPITULO III**

#### **EL MARCO DE LA PLANEACIÓN**

##### **URBANA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO** 71

1. LOS TRASPIÉS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL ORDENAMIENTO URBANO LOCAL EN MÉXICO	72
2. LAS REPERCUSIONES EN EL ESTADO DE MÉXICO	76
3. LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS CIUDADES	79
3.1. EL PANORAMA NACIONAL	79
3.2. EL IMPACTO ESTATAL DE LAS REFORMAS	82
4. LA PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN CENTRALIZADA	84
4.1. LAS FASES DE CONSTRUCCIÓN DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL	86
4.1.1. PRIMERA FASE	87
4.1.2. SEGUNDA FASE	92
4.1.3. TERCERA FASE	95

### **CAPITULO IV**

#### **LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL**

##### **DESARROLLO URBANO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES** 101

1. EL MARCO FORMAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PLANEACIÓN URBANA (EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO)	104
1.1. LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN URBANA	107
1.1.1. COMUNICACIÓN	107
1.1.2. IDENTIDAD SOCIO-CULTURAL	108
1.1.3. CALIDAD DE VIDA SOCIAL	109
1.1.4. FUNCIONALIDAD	110
1.2. EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LA CIUDAD	111
1.2.1. LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES MATERIALES DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	112
1.2.2. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS SOCIO-CULTURALES LOCALES	113

1.2.3. LOS RECURSOS NATURALES	114
1.3. LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LA MOVILIZACIÓN DE LAS FUERZAS PRODUCTIVAS LOCALES	114
2. EL EJERCICIO DE LA PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO (el caso del Valle Toluca-Lerma)	115
2.1. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	116
2.2. LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	120
2.2.1. ADMINISTRACIÓN URBANA	120
2.2.2. COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL	125
2.2.3. LA COORDINACIÓN CON LOS GOBIERNOS ESTATAL Y FEDERAL	129
2.3. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO	130

## **CAPITULO V**

### **LOS RESULTADOS DE UNA MALFORMACIÓN**

#### **CONGÉNITA Y LOS PERFILES DE UN ALUMBRAMIENTO**

139

1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA PLANEACIÓN URBANA DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES; UN DISCURSO CON LOS PIES DE BARRO	140
2. LAS IMPLICACIONES DE LA MISTERIOSA PARADOJA DEL CENTRALISMO (fuente de recursos y obstáculo para la gestión y administración urbana)	143
3. LOS OBSTÁCULOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL	147
3.1. AMBIGÜEDADES Y RIGIDEZ DEL MARCO FORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO	148
3.2. LIMITACIONES DEL MARCO REAL DE LA PLANEACIÓN URBANA	153
3.2.1. GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	153
3.2.2. LA RELACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL CON LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO	154
4. LOS PERFILES DE UNA NUEVA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES	156

## **BIBLIOGRAFÍA**

163

## INTRODUCCIÓN

**L**os cambios que observamos en las ciudades grandes y medias de México, permiten apreciar formas diversas de actuación de los distintos agentes que en ellas viven y que sobre ellas desarrollan sus actividades y materializan sus intereses.

Estas formas de actuación, al concretarse en un mismo espacio, conllevan el desarrollo de una gran cantidad de prácticas sociales y el establecimiento de una compleja red de relaciones sociales y políticas, que progresivamente van transformando el espacio urbano.

Se presentan así una multiplicidad de grupos sociales que, al expresar diversos intereses, utilizan la ciudad de diferentes formas y con distintos propósitos, unas veces relacionados positivamente y otras en franca contradicción.

De esta manera podemos observar cómo hay actividades económicas que además de propiciar la concentración de población, generan el surgimiento de otras actividades complementarias o subsidiarias de aquellas.

Igualmente, apreciamos como algunas formas de acondicionamiento, ocupación, y aprovechamiento del espacio urbano, realizadas por el sector público, por el capital inmobiliario, y aún por diferentes grupos sociales, propician la relocalización de actividades al interior de las áreas urbanas y la aparición de nuevos usos en las áreas rurales, generando una apropiación diferenciada de los beneficios generados socialmente.

Esto, entre otras cosas, ha ido derivando paulatinamente en la conformación de áreas urbanas que presentan dos caras de una misma moneda:

Una, que responde cada vez más, en su estructura y funcionamiento, a los intereses y necesidades de los sectores sociales que históricamente se han apropiado de las ventajas de la concentración urbana; y otra, que expresa el conjunto de las necesidades de la mayor parte de la población urbana y se muestra insuficiente para satisfacer sus demandas de servicios, infraestructura, equipamiento y vivienda.

Podríamos considerar que estas dos caras de una misma realidad, han sido creadas por distintos agentes y a partir de condiciones económicas y políticas, en la búsqueda de objetivos, esencialmente distintos que han conformado un espacio urbano desarticulado, desequilibrado, disperso y subutilizado, que es incapaz de satisfacer plenamente las necesidades de los diferentes grupos sociales que conforman la llamada sociedad civil y en el que se presenta una apropiación diferencial de las ventajas urbanas.

El planeamiento urbano en México desde su génesis institucional, partió del reconocimiento de esta realidad urbana desde una perspectiva que aceptaba la existencia de ciertas disfuncionalidades, las que eran susceptibles de ser superadas a través de la aplicación de diversos mecanismos que permitieran el ordenamiento y regulación de aquellas actividades que habían sido, desde la óptica gubernamental, unas de las principales promotoras de la transformación del territorio.

En consecuencia, se diseñaron políticas de ordenamiento territorial dirigidas a superar algunos de los desequilibrios más agudos que se observaban en el funcionamiento y comportamiento del espacio urbano y que permitieran incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y responder a las necesidades de ordenamiento territorial que planteaba el modelo de desarrollo económico vigente.

Estas políticas fueron concebidas desde una perspectiva centralizada del ejercicio político y administrativo, y su instrumentación se basó fundamentalmente, en el control de los usos del suelo, en la formación de reservas territoriales para absorber el crecimiento urbano y en la creación de infraestructura y equipamiento, dirigida tanto a cubrir el déficit de servicios para la población, como a satisfacer las necesidades de desarrollo de la actividad económica.

No expresaron en su planteamiento ni en su diseño instrumental, la voluntad de incorporar las formas de organización y mecanismos de actuación que los diferentes grupos sociales fueron construyendo en la práctica cotidiana, y a través de los cuales se fueron transformando y expandiendo los centros urbanos.

Parece ser que en su formulación, implícitamente se concebía a la acción de la sociedad civil como un factor de la problemática urbana, a la que había que sujetar a estrictas medidas de control para que su actuación se dirigiera al alcance de un modelo ideal de desarrollo urbano, que fuera compatible con el modelo de desarrollo económico prefigurado desde las instancias centrales de toma de decisiones.

La experiencia de planeación en el estado de México nos muestra que los efectos de estos planteamientos han sido muy limitados: los procesos de transformación y crecimiento de las ciudades, no han sufrido un cambio significativo ni en su dinámica ni en sus características, y los dife-

rentes actores en el escenario urbano han continuado su práctica en las mismas condiciones y con efectos similares a los apuntados más arriba.

En la discusión sobre la problemática que enfrenta la administración y gestión del desarrollo urbano, se ha evidenciado la necesidad de crear mecanismos e instrumentos que permitan la conciliación y articulación de los diferentes intereses que se expresan en el escenario urbano. Mientras tanto, en la práctica de la planeación, hemos observado cada vez con mayor frecuencia el empleo de instrumentos no institucionales de negociación y concertación entre la sociedad civil y el aparato gubernamental, mostrándose un divorcio entre el marco institucional de la planeación y la práctica gubernamental.

Lo anterior muestra, desde nuestro punto de vista, que la posibilidad de superar las limitaciones manifiestas de las políticas urbanas y de trascender la forma de actuación dispersa, fragmentada y aún contradictoria de la sociedad civil, está relacionada con la vinculación que, estas formas de actuar encuentran con la estructura político administrativa, en particular a nivel de los gobiernos locales, y a la manera cómo, a través de esta vinculación, se incida en los procesos de crecimiento y transformación de las áreas urbanas.

Es precisamente en estos dos aspectos en los que se centra el interés de esta investigación, y de los cuales se desprenden las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son las formas de actuación de la administración pública (oficiales y reales), en los niveles de gobierno estatal y local, sobre el espacio urbano y cuáles son las repercusiones que esta actuación tiene en el ordenamiento de las ciudades?

Aquí, nuestro interés se centra, por una parte, en identificar los procedimientos, mecanismos e instrumentos, mediante los cuales la administración pública promueve, propicia y realiza la transformación y el crecimiento de las áreas urbanas en México y, por otra, en esclarecer las implicaciones que su empleo tiene en la eficacia de la planeación urbana.

2. ¿Cuáles son los mecanismos, formales e informales, de vinculación entre la sociedad civil y la sociedad política que, a nivel de los gobiernos estatales y locales, permiten articular las disposiciones de política urbana con las prácticas sociales que suponen la transformación del espacio urbano?

Nuestra intención aquí es mostrar los espacios institucionales de negociación política y aquellos que se han generado como producto de la presión social, entendiéndolos como un escenario en el que convergen los diferentes intereses de la sociedad civil y de la sociedad política, y presentando sus características, mecanismos, procedimientos e intencionalidad política.

3. ¿Cuáles son las formas y los mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno en las tareas relacionadas con el ordenamiento de las ciudades?

Interesa aquí mostrar la forma en la que se han construido y materializado los mecanismos de vinculación entre los niveles de gobierno estatal, federal y municipal, particularmente en lo referido a la función gubernamental relacionada con la planeación, administración y gestión del desarrollo urbano.

### El Problema de Estudio

Como se menciona más arriba, la planeación urbana centralizada y la actuación de la sociedad civil en nuestro contexto, se han desarrollado predominantemente en forma separada y cada una respondiendo a su propia lógica.

Esto ha derivado primero, en una fragmentación y dispersión de esfuerzos frecuentemente contradictorios, cuya concreción se manifiesta en que se haya conformado un espacio urbano que responde en forma desigual, y en muchas ocasiones insuficientemente, tanto a las necesidades de desarrollo del aparato productivo, como a las necesidades socialmente determinadas.

Consideramos asimismo, que las políticas urbanas puestas en práctica en México, no han considerado en su formulación las formas de organización y actuación de la sociedad civil y, por lo tanto, encuentran grandes limitaciones para concretarse y para alcanzar la estructuración de un espacio urbano acorde a las necesidades del modelo de desarrollo económico vigente y de redistribución social de los beneficios que se puedan desprender de él.

Desde nuestro punto de vista, las posibilidades de desarrollo teórico e instrumental de la planeación urbana en México, están estrechamente vinculadas a la identificación y caracterización, por una parte, de los agentes y procesos que han determinado las formas de crecimiento y transformación del espacio urbano; y por otra de los mecanismos e instrumentos existentes en nuestra realidad, institucionalizados o creados y operados por la propia sociedad civil, a través de los cuales actúan los diferentes agentes involucrados en estos procesos (particularmente los referidos a los ámbitos municipales).

En este sentido, consideramos que sólo descubriendo los tipos de organización y actuación de los diferentes actores urbanos, así como las formas en que se interrelacionan, es como se podrán definir los mecanismos que hagan posible articular y conciliar los diferentes intereses sociales que se expresan sobre el espacio urbano.

Asimismo, consideramos que es necesario descubrir la lógica de las formas de actuación de los diferentes agentes sociales, políticos y económicos, así como la manera en que inciden en los procesos de crecimiento y transformación urbana, para poder diseñar los instrumentos de actuación que permitan que la planeación urbana corresponda con las necesidades sociales presentes en las ciudades y regiones de México.

## Marco Territorial y Temporal

La realidad urbana en México es sumamente heterogénea; en términos estrictos, es difícil hablar de un solo proceso de urbanización (salvo que la realidad urbana de este país se aprecie desde un alto nivel de abstracción o generalidad).

Objetivamente, tendríamos que hablar de una gran diversidad de procesos urbanos, con características y dinámicas esencialmente distintas, en donde el universo de agentes presentes incide de muy diversas formas y con diferentes efectos sobre la transformación y crecimiento de las ciudades.

Partir de una sola realidad urbana como modelo, no permite considerar un universo amplio de realidades políticas y administrativas ni apreciar la participación de los diversos agentes que intervienen en los procesos urbanos en México.

Dado que este trabajo tiene como objetivo hacer una caracterización genérica de la actuación de los gobiernos locales, requería disponer de un caso de estudio que permitiera identificar diferentes agentes y formas de actuación urbana, reuniendo un conjunto relativamente heterogéneo de realidades que, al mismo tiempo, se encontraran en estrecha relación.

En este sentido el estudio abarcó un universo territorial relativamente amplio de municipios interrelacionados que, nos parece, encierra dentro de un mismo sistema de ciudades, realidades urbanas diferentes pero asociadas a un mismo proceso de urbanización y vinculadas en una misma dinámica de crecimiento y transformación territorial, en donde los agentes participantes tienen características distintas y los mecanismos e instrumentos de actuación sobre el proceso urbano, se aplican para resolver problemáticas sociales y políticas también distintas.

Se abarcan, de esta manera, 16 municipios del valle Toluca-Lerma, los cuales, de diferente forma y a diferentes niveles, se encuentran vinculados funcionalmente o forman parte del área metropolitana de la ciudad de Toluca.

Este conjunto de municipios fue clasificado en tres subconjuntos que responden a la diferente manera en que se encuentran relacionados entre sí y con la ciudad de Toluca:

El primero de ellos comprende los municipios que, desde Sistema de Planeación Estatal, se consideran integrantes de la Zona Metropolitana de la ciudad de Toluca (Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec).

El segundo abarca los municipios del suroriente de la Región I del estado de México, que conforman una unidad relativamente autónoma articulada en torno a la conurbación Santiago Tianguistenco-Capulhuac, y reúne además de estos a los municipios de Almoloya del Río, Chapultepec y Mexicalcingo.

Finalmente el tercer subconjunto lo integran tres municipios del norte de la Región I y uno ubicado al sur de ella que, aunque presentan una clara relación funcional con la Zona Metropolitana, conservan aún un carácter relativamente autónomo con respecto a su actividad productiva, predominando en ellos tanto las actividades rurales (Almoloya de Juárez, Otzolotepec y Temoaya), como las industriales (Tenango).

Dentro de estos tres subconjuntos incluimos municipios con dinámicas de desarrollo económico y urbano muy diversas; en los dos primeros, se presentan la más estrechas relaciones en cuanto a la continuidad de sus respectivas áreas urbanas y a la interdependencia en lo que se refiere a servicios urbanos.

Estos municipios presentan, a nivel del valle Toluca-Lerma, el proceso más dinámico de expansión, transformación e integración de sus áreas urbanas; en ellos actúan una gran diversidad de agentes que expresan una amplia gama de intereses y formas de relación en torno a la producción, gestión y administración del espacio urbano y permiten, por lo tanto, observar un universo significativo de factores y relaciones necesarios para los objetivos de esta investigación.

Los municipios integrados en el tercer subconjunto, en cambio, presentan procesos de crecimiento relativamente lentos en donde actúan agentes predominantemente locales aparentemente integrados en torno a lazos socio-culturales de corte tradicional o a dinámicas de desarrollo industrial relativamente autónomas con respecto a las de Toluca y Santiago Tianguistenco.

La ubicación histórica de este estudio comprende, fundamentalmente, el período que ha transcurrido desde la instauración de la planeación urbana en México como una práctica institucional, es decir desde mediados de los años setenta, hasta el año en que concluyó la gestión de los últimos gobiernos locales en el estado de México en 1993.

Sin embargo, dado que se asume que el carácter actual del gobierno local en México es resultado de un largo proceso de gestación y «maduración» de los gobiernos municipales, y que este resultado está también relacionado con los procesos, históricamente definidos, de «estira y afloja», entre sociedad civil y sociedad política a nivel local, se consi-

deró conveniente hacer una revisión histórica de la forma en que ha ido evolucionando la función municipal en materia de ordenamiento de las ciudades, y en la que el municipio se ha ido conformando como ámbito gubernamental.

## **Método de Trabajo**

Dado que este trabajo se fundamentó en una triple vertiente de análisis; una de corte teórico-conceptual, otra de naturaleza histórica y una tercera de carácter empírico, el método de trabajo elegido se fundamentó tanto en la revisión bibliográfica y documental, como en el conocimiento directo de la realidad gubernamental en los 16 municipios considerados.

En este sentido, se recurrió a una revisión bibliográfica con el doble propósito, por una parte de establecer una precisión conceptual sobre la gestión y administración urbana indispensable para comprender la perspectiva de actuación municipal sobre las ciudades.

Por otra parte se realizó una revisión histórica que abarca desde la fundación del municipio en México, pasando por un análisis de las características que fue adquiriendo a lo largo de los diferentes momentos de los períodos colonial e independiente, hasta la instauración definitiva del municipio como entidad territorial, política y administrativa; finalizando con una revisión de la forma en que el proceso de centralización, característico del Estado mexicano moderno, marca las condiciones sobre las que se desarrolla y ejerce la planeación urbana en este país hasta la actualidad.

Por último, el análisis empírico se realizó, fundamentalmente, con base en entrevistas aplicadas a funcionarios municipales de nivel de dirección, con la intención de analizar las formas de organización, las estructuras operativas y los elementos instrumentales que se emplean en los diferentes municipios en las tareas relacionadas con el ordenamiento de los centros de población.

## **Contenido**

Este trabajo consta de cinco capítulos. El marco teórico y conceptual, expuesto en el primero, intenta, por una parte, establecer una precisión entre dos conceptos básicos que permitan distinguir las diferentes formas de actuación de los gobiernos locales en el proceso de transformación y crecimiento de las ciudades en México; y por otra, comprender la forma en que se articulan los intereses de los diferentes actores presentes en este proceso.

En el segundo capítulo, se presenta una revisión histórica con base en la cual se intenta explicar el proceso que ha determinado la subordinación, que presentan actualmente en México los gobiernos locales, hacia los estatales y federal en torno a la gestión y administración del desarrollo de las ciudades.

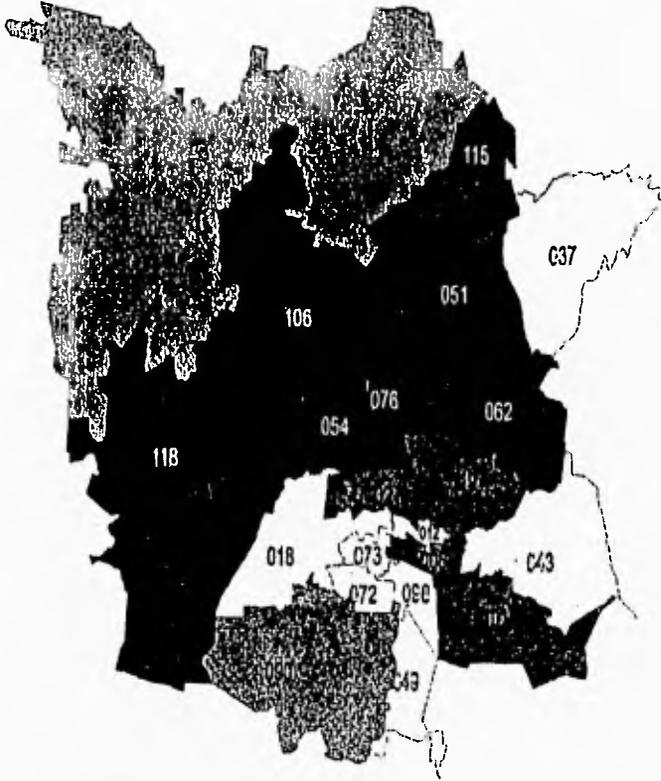
En el tercer capítulo se busca explicar la forma en que el proceso histórico de subordinación municipal marca las pautas que rigieron la práctica institucional de la planeación territorial en México a partir de la constitución de 1917, y cómo se concretan en la planeación urbana a partir de los años setenta.

En el cuarto capítulo, a manera de corolarlo de los dos anteriores, y retomando el caso de 16 municipios del valle Toluca Lerma se muestra la forma en que, tanto el proceso histórico de subordinación municipal, como el de centralización en la planeación, han derivado en el tipo de planeación, gestión y administración del desarrollo urbano que se realiza por los gobiernos locales de estos municipios.

Finalmente, en el quinto y último capítulo, se presentan una serie de conclusiones que pretenden precisar las características que tiene la gestión y administración urbana en el contexto municipal en el estado de México y se esbozan algunas propuestas tendientes a superar las limitaciones del ejercicio de la planeación urbana desde los gobiernos municipales.

En síntesis, el conjunto de la información y reflexiones que aquí se presentan tiene la intención de avanzar en una discusión que, a partir de la reforma municipal de 1983, poco a poco a ido abarcando un ámbito mayor de asuntos relacionados con el gobierno local, particularmente en lo referente a su papel como promotor del desarrollo social y económico de las ciudades en México.

## ZONA DE ESTUDIO



### MUNICIPIOS ESTUDIADOS

#### Municipios metropolitanos

- 051 LERMA
- 054 METEPEC
- 062 COYOACAC
- 076 SAN MATEO ATENCO
- 106 TOLUCA
- 115 XONACATLÁN
- 118 ZINACANTEPC

#### Subsistema Tianguistenco

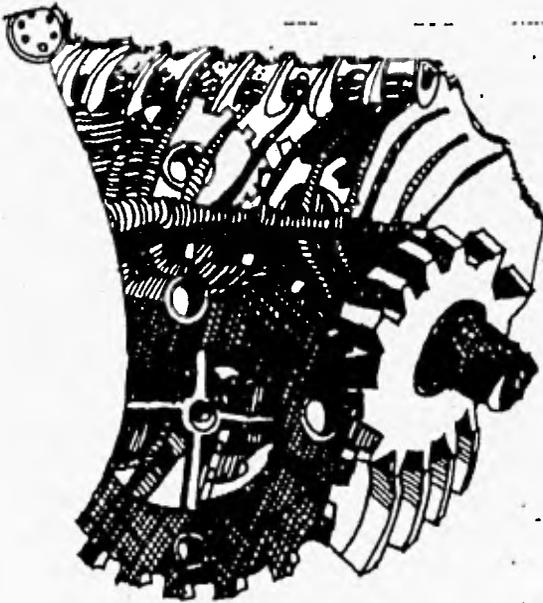
- 006 ALMOLOYA DEL RIO
- 019 CAPULHUAC
- 027 CHAPULTEPEC
- 055 MEXICALCINGO
- 101 TIANGUISTENCO

#### Municipios periféricos

- 005 ALMOLOYA DE JUÁREZ
- 067 OTZOLOTEPEC
- 087 TEMOAYA
- 090 TENANGO DEL VALLE

## CAPITULO I

# LOS CONCEPTOS DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO



## 1. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN: DOS CONCEPTOS MALTRATADOS

**H**ablar del ejercicio público referido a la planeación del desarrollo urbano nos lleva, irremisiblemente, a la necesidad de precisar dos conceptos que nos permiten explicar el carácter de la participación del sector público en los procesos que se encuentran relacionados con el crecimiento y transformación de las ciudades. Los conceptos a los que nos referimos son el de **gestión** y el de **administración** del desarrollo urbano.

A lo largo de este siglo, estos dos términos han estado íntimamente relacionados con el ámbito disciplinar, así como con la práctica institucional de la planeación urbana, a pesar de lo cual aún no cuentan con una precisión conceptual que permita señalar con claridad el universo de funciones, actividades, responsabilidades, atribuciones y relaciones jurídico-políticas a las que se refieren.

Ni en el ámbito de la planeación urbana institucional, ni en el de la investigación académica relacionada con el proceso de planeación en México, se ha establecido una distinción clara ni menos una precisión de estos dos conceptos.

Desde el momento mismo en que, en el contexto nacional, hacia la década de los años setenta se precisaron las funciones gubernamentales relacionadas con la planeación urbana, se evidenció una falta de interés por establecer una diferencia entre ellos, considerándose el ejercicio de la gestión como parte de las funciones inherentes a la administración urbana (SAHOP, 1982: 87).

Posteriormente, en la práctica de la planeación urbana institucional, en las experiencias que más claramente pusieron en práctica los planteamientos de la planeación urbana según se expresaban en la Ley General de Asentamientos Humanos (particularmente en el Estado de México), el ejercicio de la planeación urbana se remitió casi exclusivamente a funciones de carácter administrativo, ejecutivo y coercitivo, asumiéndose la ges-

tlón como una función discrecional con un fuerte contenido de mediación política y de carácter clientelar.

En el campo académico nacional, por su parte, desde los años setenta no ha habido intentos significativos por precisar estos conceptos, y su tratamiento y utilización más bien han estado implícitamente asociados al análisis de la participación del «Estado» en los procesos urbanos.

Algunos investigadores, interesados específicamente en la temática relacionada con la participación del sector público en el proceso de planeación del desarrollo urbano, reconocen que «a nivel de la discusión teórica en México», muy poco esfuerzo se ha hecho para clarificar el concepto de **gestión urbana** (Coulomb, 1991: 39).

Por lo general, tanto en el espacio gubernamental como en el académico, el uso de los conceptos de gestión y administración ha estado vinculado, fundamentalmente, con la práctica gubernamental, considerándose indistintamente a uno como función del otro (SAHOP, *op. cit.*: 87 y Massolo, 1989: 135).

Esta imprecisión, desde nuestro punto de vista, ha estado relacionada tanto con el origen disciplinar mismo de estos dos conceptos, como con la forma en que han sido retomados y se han utilizado dentro de la disciplina de la planeación urbana y, más concretamente, en la práctica institucional relacionada con el ordenamiento de las ciudades.

## 2. EL PECADO ORIGINAL DE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL

Desde el punto de vista de la actuación gubernamental en México, tanto el concepto de Administración Urbana como el de Administración del Desarrollo Urbano han estado íntimamente relacionados con el de Administración Pública; de hecho, desde las instancias gubernamentales responsables de la planeación territorial, los dos primeros (Administración Urbana y Administración del Desarrollo Urbano) se consideran, implícitamente, como una especificidad de la última (Administración Pública), en tanto que el concepto de gestión se concibe como una más de las funciones a las que se aboca la Administración Urbana (SAHOP, *op. cit.*: 85 y ss.).

En general, la interpretación que desde el ámbito gubernamental en México se ha hecho de estos conceptos reproduce la que se manejó, en forma dominante, desde la perspectiva disciplinaria de la Administración Pública hasta los años sesenta.

Como lo señala Omar Guerrero (1981: 26 y 27), esta interpretación le concede a la Administración Pública un carácter gerencial, técnico, neutral, aislado de la «contaminación» política, lo cual supone un divorcio entre Administración y Política; en palabras de Moreland:

*«... la política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecución o, para hablar en otras palabras, realiza cosas» (citado en ibid: 26).*

Esta interpretación de hecho se mantiene desde finales del siglo XIX, cuando Wilson, en uno de los primeros estudios dedicados exclusivamente a la Administración Pública, considera que ésta:

*«... es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo» (citado en ibid: 27).*

Desde esta perspectiva, se puede concluir que la Administración Pública es una práctica que persigue la satisfacción de objetivos institucionales (esto es, objetivos de gobierno), por medio de una estructura y a través de un esfuerzo de gobierno, y que está referida básicamente a todas las acciones (ejecutivas), que lleva a cabo el aparato gubernamental a través de sus propias instituciones tendiendo a alcanzar sus propios objetivos de desarrollo económico y social.

Con base en esta interpretación, a la Administración Pública Municipal, desde las esferas gubernamentales, se la define como:

*«... la actividad del gobierno municipal enmarcada en el orden jurídico establecido bajo consenso popular (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en el Artículo 115; Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas), encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo integral del municipio, de acuerdo con la estrategia y objetivos del desarrollo integral del estado y del país en su conjunto» (CNEM, 1985: 229).*

En el caso específico de la planeación urbana en México, desde el momento mismo de su institucionalización, con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), después Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y ahora Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se asumió esta misma concepción para definir lo que, desde el punto de vista institucional y sectorial, era la Administración Urbana.

En este sentido, la SAHOP definió a la Administración Urbana como:

*«... la actividad del gobierno de la ciudad, orientada a la selección de alternativas viables y factibles propuestas por el plan municipal de desarrollo urbano para ejecutar y controlar las acciones, programas y proyectos, tendientes a otorgar, mantener y conservar con oportunidad, eficiencia y eficacia y racionalidad, las obras y servicios urbanos, en la calidad y cantidad que requiera la comunidad» (SAHOP, op. cit.: 85 Y 86).*

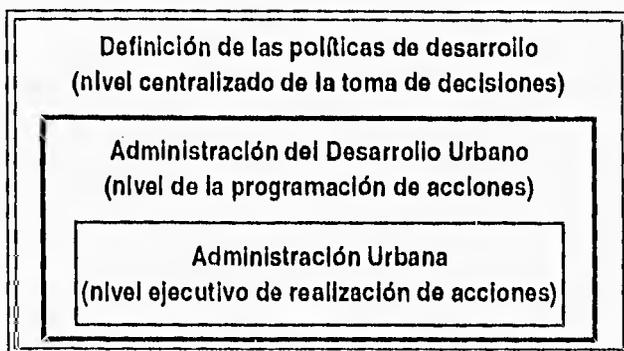
Desde este enfoque para la SAHOP:

*«... la Administración del Desarrollo Urbano difiere de la Administración Urbana, en cuanto que la Administración del Desarrollo Urbano se define como la parte de la administración pública que, de acuerdo con objetivos, políticas y lineamientos de operación de la estructura gubernamental y las demandas de la población, se propone orientar el proceso del desarrollo urbano a objetivos sociales y económicos, previamente establecidos.*

*En cambio, la Administración Urbana, consiste en la selección y ejecución oportuna de cualquiera de las alternativas que sugieren los planes de desarrollo urbano, de acuerdo a las necesidades y capacidad del municipio, para otorgar, conservar y mantener las obras y servicios públicos en la cantidad y calidad que requiere la comunidad de un centro de población» (SAHOP, op. cit.: 85 - 87, los subrayados son nuestros).*

Desde este punto de vista, la Administración Urbana constituye una función ejecutiva específica de la Administración del Desarrollo Urbano, y ésta a su vez constituye un elemento sectorial de la Administración Pública que, con base en objetivos y lineamientos decididos de antemano en instancias gubernamentales de carácter político, orienta o programa -en forma racional- estas acciones, conformando un esquema jerárquico similar al siguiente:

## ESQUEMA



Bajo este esquema, desde la perspectiva gubernamental se concibe a la Gestión Urbana como una subfunción de la Administración Urbana, y que implícitamente quedaría dentro de las alternativas instrumentales de los Planes de Desarrollo Urbano, quedando asociada a las funciones de gestión, tramitación y, fundamentalmente, negociación política que desarrollan los gobiernos de la ciudad -en este caso los ayuntamientos-, a fin de proveerse de los recursos (económicos, técnicos y humanos) necesarios para la concreción de los objetivos de desarrollo (SAHOP, *op. cit.*: 87), que se asumen y deciden en la esfera de la Administración del Desarrollo Urbano y que provienen, por supuesto, de la Administración Pública central -en este caso desde los niveles de gobierno federal y estatal-.

Tanto la SAHOP desde sus orígenes, como posteriormente los organismos públicos que han adoptado sus funciones, han retomado la misma acepción que, del concepto de administración, han definido las ciencias sociales desde el ámbito disciplinar de la Administración Pública, considerando a la Administración Urbana como la actividad relacionada con las acciones que ejecutan los órganos de gobierno responsables del ordenamiento territorial, para alcanzar los fines del mismo gobierno con base en ordenamientos legales y una estructura gubernamental operativa.

Esta forma de entender la Administración Urbana ha derivado en que se esuma esta actividad como una forma específica del ejercicio del poder, cuya particularidad es la de estar dirigida al ordenamiento, control y planeación de las acciones públicas y privadas vinculadas a la dinámica del crecimiento y transformación urbanas.

Es decir, básicamente el aparato gubernamental, a través de su nivel sectorial respectivo, esume a la Administración Urbana como una acción de gobierno, ejecutada por medio de sus propios órganos e instituciones, que busca alcanzar sus propios objetivos en un marco de supuesto beneficio social.

En este contexto de ideas, la Administración Urbana es considerada como una actividad propia del gobierno de las ciudades, fundamentalmente dirigida al control de los procesos sociales y económicos que involucran la transformación del espacio urbano, en tanto que la gestión urbana se concibe como el conjunto de diligencias que los organismos institucionales realizan, como parte de sus responsabilidades administrativas, dirigidas a conducir las acciones sociales en el sentido de sus objetivos políticos.

### 3. LOS PECADOS INHERENTES A LA PERSPECTIVA ACADÉMICA

En cuanto a la discusión académica, referida específicamente a la clarificación conceptual de la Gestión y Administración del Desarrollo Urbano, a pesar de que no hay un esfuerzo significativo y sistemático por precisar estos dos términos, es posible reconocer las consideraciones implícitas que, sobre este punto, subyacen a la discusión sobre la participación del aparato gubernamental y de los grupos sociales en el proceso de urbanización.

Desde la discusión académica, los conceptos de Gestión y Administración Urbana se han asumido principalmente desde los siguientes enfoques:

#### 3.1. EN EL ENFOQUE ECONÓMICO

La perspectiva marxista que hace énfasis en los llamados soportes materiales para la producción, con base en un enfoque fundamentalmente económico asocia las actitudes institucionales relacionadas con la planeación urbana a los procesos y acciones impulsados por un Estado-instrumento de la clase dominante que, en las condiciones actuales y consecuentemente con la lógica del capital, están dirigidas fundamentalmente a facilitar el desarrollo ampliado del capital.

Desde este punto de vista, la intervención directa del Estado en la producción de los soportes materiales cumple una gran diversidad de funciones, dirigidas todas a propiciar un desarrollo ampliado de la acumulación capitalista (*Pradilla, 1984: 294 y ss.; Lojkine, 1979: 113 y ss.; Topalov, 1979: caps. 2 y 3; y Castells, 1974: 505 y ss.*).

En este sentido, la participación del aparato gubernamental en acciones relacionadas con el crecimiento y transformación de las ciudades ocurre tanto para resolver diferentes contradicciones del capital como para apoyar su desarrollo.

Aparece históricamente cuando la creación de servicios e infraestructura ha entrado en contradicción con las necesidades de desarrollo de la producción capitalista, ya sea porque en su producción, distribución y consumo han entrado en conflicto diferentes sectores del capital, porque su creación implica inversiones de capital que obtendrían bajas tasas de ganancia, o porque la creación y operación de estos servicios e infraestructura (carreteras, vialidades urbanas, redes de agua potable y en general de infraestructura básica), está dirigida, en primera instancia, a promover el desarrollo de la industria privada de la construcción y de todas aquellas industrias relacionadas directa e indirectamente con ella y, en última instancia, al desarrollo del capital en su conjunto.

El Estado asume así un papel de dinamizador de la producción capitalista, a través de promover la demanda de mercancías con destino no sólo a la producción, sino también al funcionamiento de los soportes materiales.

Esta participación del Estado no sólo se explica bajo el supuesto de que su actuación impulsa la expansión y crecimiento de la industria capitalista existente sino, además, hace posible la creación de nuevas empresas, impactando de hecho en todas las esferas de la producción y distribución de mercancías y en la prestación de servicios.

Ahora bien, el hecho de que la intervención del Estado no se de en todos los sectores vinculados con los soportes materiales, y que esta participación no aparezca en forma directa ni constante, sino que se oculte y eventualmente se diluya, se explica -según esta línea de análisis- porque, al intervenir el Estado en diferentes fases del proceso de producción, intercambio y distribución, mediante inversión directa o aportaciones indirectas, no busca sustituir a la empresa privada, sino que intenta garantizar la subsistencia de empresas y, en muchos casos, asegurar su funcionamiento y la obtención de ganancias adecuadas mediante un sistema amplio de subsidios presupuestales.

Aunque en esta línea de análisis se consideran en forma diversa las características particulares y objetivos específicos de la participación gubernamental en la producción del espacio urbano, ya sea a nivel de la planeación-ordenamiento urbano o directamente de la producción de componentes del espacio urbano (ilámense medios de consumo colectivo o soportes materiales para la producción), lo cierto es que el denominador común de estos análisis parece ser el énfasis que en ellos se hace al carácter instrumental del «Estado» y a las determinantes económicas de la participación de éste en los procesos de transformación y crecimiento urbanos.

Desde esta perspectiva, el Estado-gobierno tiene más bien un carácter de instrumento administrativo de los intereses de la clase dominante, que en el campo de la planeación territorial -y particularmente a nivel de la planeación urbana- opera a nivel de la estructura económica.

La Administración Urbana parecería estar asociada así a las funciones gubernamentales dirigidas a propiciar la reproducción y acumulación del capital, en tanto que la gestión urbana lo estaría a los intentos de dominación corporativista-populista promovidos por el Estado.

Según esto, la Administración Urbana, como función de un Estado instrumento de dominación, estaría dirigida, por una parte, a llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar el equilibrio entre los diferentes sectores del capital, cuyos intereses se enlazan en torno a la utilización del suelo (Capital inmobiliario, Capital industrial, Capital comercial y de los servicios), a fin de contrarrestar los efectos negativos que surgen de las contradicciones entre los mismos.

La Administración Urbana consistiría, por lo tanto, en una función con carácter dual: por una parte sería coercitiva-policíaca, estando dirigida a vigilar y sancionar el cumplimiento de las reglas de actuación de los diferentes sectores del capital, buscando el beneficio del capital en su conjunto.

Por otra parte, estaría dirigida a realizar, a manera de subsidio, todas aquellas obras necesarias para garantizar las condiciones de acumulación y que impliquen inversiones sin provecho directo para el capital o que permitan «salvar» o hacer crecer a sectores específicos del capital.

De esta manera, al hablar de la Administración Urbana se haría referencia a la función ejecutiva de este Estado-instrumento, del que se vale la clase dominante, dirigida a garantizar la existencia y conservación de las condiciones materiales para la reproducción y acumulación capitalistas.

Desde este mismo enfoque, al aludir a la Gestión Urbana se hace referencia a los procesos impulsados por el Estado dirigidos fundamentalmente a obtener la subordinación y el control de los llamados movimientos sociales urbanos.

El concepto de Gestión Urbana remitiría, entonces, a un conjunto de prácticas políticas, económicas y sociales, a través de las cuales el gobierno de la ciudad, por medio de sus diferentes organismos, al mismo tiempo que realiza obras, gestiona las demandas de medios de consumo colectivo o soportes materiales de la población urbana.

La Gestión Urbana asume así la dimensión política de la administración técnica de una ciudad; es decir, enfrenta los procesos políticos de movilización, control y legitimación, a través de los cuales las demandas urbanas se expresan y se tramitan en el marco de una política urbana «hegemonizada» por los intereses dominantes de la sociedad y del capital.

El carácter específico de la Gestión Urbana está determinado, así, por los conflictos entre el gobierno y la sociedad civil (usuarios o ciudadanos), y las formas concretas de su regulación jurídica, pero sobre todo de su negociación política.

### 3.2. EN EL ENFOQUE SOCIOLÓGICO-POLÍTICO

Por su parte, las interpretaciones que han hecho referencia a estos dos conceptos a partir del estudio de la administración gubernamental, vinculada a la planeación de las ciudades y a la gestión ciudadana, referida principalmente a las formas de participación de la sociedad civil en la problemática urbana, parecen haber establecido implícitamente una diferenciación excluyente entre estos dos conceptos.

En este sentido, parece que a la Administración Urbana se la considera como una función eminentemente gubernamental, que implica el logro de:

*«...una eficiente utilización y combinación de los factores administrativos, institucionales, jurídicos, económicos y políticos, para adaptarlos a las condiciones del desarrollo pleno»  
(Ahumada, J., citado en Massolo, op. cit.: 135).*

Por su parte, la Gestión Urbana es comprendida tanto como una práctica democrática, ejercida por la sociedad civil en su conjunto, como una práctica de control y legitimación, ejercida por el gobierno sobre dicha sociedad civil.

Desde este punto de vista, el concepto de Administración Urbana hace referencia a las funciones o atribuciones que, desde el marco jurídico vigente (Constitución General de la República, Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales), se asignan a los ayuntamientos en relación con la planeación del desarrollo urbano, para que desde una lógica centralizada se ejecuten, desde el nivel de gobierno local, las disposiciones políticas y técnicas de los aparatos centrales de planeación y financiamiento.

Aquí, la Administración Urbana aparece como una práctica gubernamental dirigida en dos sentidos:

Por una parte, consiste en el control y regulación de las acciones de todos los agentes involucrados en el proceso de urbanización, ya sea que estas acciones provengan de los diferentes sectores y niveles gubernamentales o de los distintos sectores económicos y grupos sociales.

Por otra, se refiere a las funciones ejecutivas del gobierno de la ciudad, dirigidas a la realización de acciones tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la población (dotación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, seguridad y recolección y tratamiento de desechos sólidos).

La Gestión Urbana, por su parte, se ha asumido desde dos perspectivas esencialmente contradictorias:

Por una parte, desde la perspectiva «oficialista», se ha asociado a las funciones de carácter administrativo de los órganos de gobierno en

sus tres niveles, dirigidas a promover la participación -tanto de diferentes grupos sociales como de sectores económicos-, en la realización de acciones tendientes a alcanzar el «desarrollo pleno».

Esta participación se promueve desde los diferentes niveles de gobierno y, particularmente, desde el gobierno de la ciudad, a través de las diligencias necesarias para inducir la actuación de grupos sociales y económicos a la realización de acciones de «beneficio social».

Desde este punto de vista, la Gestión Urbana se concibe como una subfunción de la Administración Urbana, siendo una atribución exclusiva de los órganos de gobierno responsables del ordenamiento urbano.

Desde los enfoques que privilegian el análisis de la participación social, se asocia la Gestión Urbana a los procesos sociales que han ido derivando, progresivamente, en una transformación de las formas de participación comunitaria en el proceso de producción y transformación del espacio urbano.

Esta participación adquiere un carácter diverso: puede estar enmarcada en una esfera de legalidad, representada, por ejemplo, en los planes de desarrollo urbano, los consejos de participación o la consulta popular; o bien puede darse al margen de los mecanismos institucionales de participación, derivando en formas inéditas de concertación o negociación de los grupos sociales con órganos de gobierno, e incluso con grupos económicos privados vinculados con la promoción o financiamiento inmobiliario.

La Gestión Urbana, entendida de esta manera, puede apoyarse en, e incluso fortalecer, los mecanismos de clientelismo político o implicar el resquebrajamiento, o al menos el debilitamiento, de los viejos mecanismos de control clientelista-corporativista (*Coulomb, citado en Coulomb, 1989: 108*).

Su carácter diverso se expresa en las particularidades que se establecen en la relación entre el Estado y la sociedad civil, así como en las formas específicas de organización y actuación de los grupos sociales.

Al respecto, es representativa la tipología de formas de gestión que Jorge Legorreta reconoce en torno a la participación social en la producción de vivienda: pública, autónoma organizada y amparada individual (*Hiernaux, 1986: 14 y 15 y Legorreta, 1984: 12*).

La gestión pública, referida principalmente a la autoconstrucción de vivienda, tiene que ver con el conjunto de experiencias en las cuales los grupos sociales de bajos ingresos son organizados, apoyados financieramente y asesorados técnicamente por una instancia estatal para la construcción de sus propias viviendas.

La gestión autónoma organizada, por su parte, no concibe a las instancias gubernamentales como agentes activos directos, sino que hace referencia a los grupos organizados de colonos cuya lucha por la legaliza-

ción de la tenencia de la tierra y por la introducción de los servicios urbanos se articula con la producción directa y autoconstruida de su vivienda, adquiriendo un carácter coyuntural.

Finalmente, la llamada gestión amparada individual, predominante en los sectores de bajos ingresos, se refiere a la actuación de estos sectores sociales dirigida a la obtención de vivienda y servicios urbanos recurriendo al apoyo (costoso, en general) de líderes, fraccionadores o promotores.

Cabe aclarar que esta tipología alude a la participación del gobierno y de la sociedad civil en la problemática de la vivienda urbana y, por lo tanto, no puede ser aplicada directamente al conjunto de procesos de la realidad urbana; sin embargo, establece los principales agentes, elementos y relaciones que es posible considerar en un concepto de Gestión Urbana.

En este sentido, la Gestión Urbana aparecería como una forma de actuación eminentemente política en la cual, cuando la sociedad civil tiene un papel activo, la actuación gubernamental adquiere un carácter pasivo que responde a las demandas sociales y, a la inversa, cuando el aparato gubernamental toma la iniciativa, la sociedad civil se subordina a las pautas de actuación que marca el gobierno de la ciudad.

Es decir, una sociedad civil activa excluye al gobierno de las funciones gestivas relegándolo a un papel fundamentalmente administrativo, en tanto que un aparato gubernamental activo en términos gestivos, relega a la sociedad civil a un papel reivindicativo, de actuación pasiva, exento de iniciativa.

En síntesis, desde la perspectiva de esta línea de análisis, podríamos asumir que, mientras se considera que la Administración Urbana se refiere a una función eminentemente gubernamental (a todos sus niveles, pero fundamentalmente a nivel de los gobiernos locales), a través de la cual, mediante mecanismos coercitivos y la ejecución de acciones, concreta sus propios objetivos de desarrollo, la Gestión Urbana se refiere a dos tipos de actuación extrañamente combinados, en donde o bien la iniciativa de uno de los agentes involucrados excluye la participación activa del otro (el aparato gubernamental subordina a los grupos sociales o éstos debilitan los mecanismos de control político de aquél), o bien las iniciativas se dan en forma paralela y unidireccionalmente (esto es, de manera no combinada) desde el aparato gubernamental hacia los grupos sociales y desde éstos hacia aquél.

#### 4. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN: DOS CONCEPTOS ESCURRIDIZOS

La falta de precisión de los conceptos de Gestión y Administración Urbana, desde nuestro punto de vista, está vinculada, por una parte, con la pretensión de disociar del ejercicio de la administración urbana las funciones de orden político y, por otra, de asignarle al Estado un carácter instrumental, al servicio de los intereses de los sectores económicos y sociales dominantes.

Al pretender separar del ejercicio de la Administración Pública en general y de la Administración Urbana en particular la práctica política, se le adjudica a la Gestión un papel técnico administrativo de tramitación, subordinado a las tareas administrativas o, mejor dicho, de subfunción de la Administración Urbana.

El ejercicio de la política se reconoce exclusivamente a nivel de los órganos centrales de toma de decisiones y a nivel de las instituciones parlamentarias en donde, por una parte, se establecen los objetivos y las «políticas» de desarrollo y, por otra, se alcanza el consenso entre las diferentes fuerzas políticas de la sociedad, concediéndole a la Administración Urbana un carácter de ejercicio ejecutivo de estos objetivos y políticas y de las decisiones tomadas mediante el consenso parlamentario.

Desde este punto de vista, se asume a la Administración Urbana como un ejercicio autoritario del poder, legitimado por la vía parlamentaria, al cual se subordina la actuación de la sociedad civil en su conjunto.

La planeación urbana y la Gestión Urbana, ejercidas desde el gobierno de la ciudad, se convierten -de esta manera- en instrumentos técnicos de las funciones administrativas.

Esta concepción, como lo señala Omar Guerrero (*op. cit.*: 49), tiene su origen en la vieja interpretación que desde la disciplina de la Administración Pública se hizo sobre la dicotomía política-administración, vinculada a la separación entre poder legislativo y poder ejecutivo, propia de los estados capitalistas emergentes en el siglo XIX.

Agotada ya en la década de los años sesenta del presente siglo, esta interpretación tampoco es superada desde las revisiones disciplinares que pretendieron resolver el conflicto teórico surgido de la separación entre ejercicio político y ejercicio administrativo.

En efecto, estas «nuevas» interpretaciones (*Redford y Bertram, citados en Guerrero, Omar, op. cit.*: 49 - 50), en lugar de sostener el principio de separación política-administración, lo sustituyen por el concepto de Política Pública, que si bien reconoce la existencia de una práctica política en el ejercicio de la administración pública, confunde en éste las prácticas de los representantes de la sociedad civil con las realizadas por instituciones del Estado.

De esta manera, se funden política y administración en un solo concepto ambiguo, «Política Pública», que no alcanza a distinguir entre dos funciones de naturaleza distinta que, si bien se encuentran relacionadas en la práctica gubernamental, corresponden a dos esferas de actuación distintas.

Las implicaciones que esta confusión acarrió a la práctica gubernamental de la planeación del territorio, parecen haber sido la causa por la cual, desde la perspectiva institucional de la planeación urbana en México, se optará por trasladar miméticamente la fusión ambigua de administración-política a la concepción de la planeación urbana, incorporando a la Gestión Urbana como el componente político de las funciones administrativas.

Ya sea por esta razón, o por cualquier otra, lo cierto es que el enfoque institucional predominante, al concebir en forma confusa la función política y la función administrativa, fue incapaz de comprender la acción gubernamental vinculada con el ordenamiento urbano como una práctica que enlaza, no confunde, la función administrativa con el ejercicio político, evidenciando desconocer que la acción gubernamental implica al mismo tiempo ejercicio de la hegemonía y dirección administrativa.

Como lo demuestra en su historia reciente el mismo ejercicio de la planeación urbana en México, la política no se ubica exclusivamente en el campo de las decisiones gubernamentales ni, por lo tanto, en el campo de la definición de objetivos y estrategias de desarrollo; se ubica también, y de manera muy importante, en la esfera de la relación entre sociedad política y sociedad civil, en el nivel de contacto directo entre sociedad y gobierno.

Por otra parte, la presunción de que el Estado es un instrumento de dominación al servicio de las clases dominantes, nos lleva, irremediablemente, a suponer que la Administración Urbana no es más que una forma del ejercicio de esta dominación que, al privilegiar los intereses económicos del capital en su conjunto, opera a nivel de la estructura económica, en tanto que la Gestión, cuando se ejerce desde el aparato gubernamental, es una manifestación del dominio político de clase y, cuando se ejerce desde los grupos sociales dominados, tiende a subvertir el orden establecido por el estado instrumental o a reforzarlo a través del clientelismo político.

Esta explicación tiene sus orígenes, como lo señala Cerroni (1976: 123, 151 y 1979: 64 y ss), en las interpretaciones que desde finales del siglo XIX hicieron diferentes «herederos» del pensamiento marxista que negaban la validez de la lucha política dentro de los cauces de la democracia.

Desde ese punto de vista, el Estado tiene más bien un carácter de instrumento (coercitivo) de la clase dominante, que opera a nivel de la estructura económica, en tanto que:

*«...democracia política, sufragio universal, legislación social, no son más que 'engaños', (...) así como el Estado no es otra cosa más que una máquina represiva, instrumento de violencia 'inventado' por los poderosos y, es más, por los ricos» (ibid: 123).*

Trasladada esta interpretación a los análisis territoriales, particularmente a los análisis urbanos, predominó la concepción del Estado-Instrumento o Estado-máquina clasista, en la cual se expresa una simplista reducción del Estado (de la política y del derecho) a simple fuerza.

En ella se arraigó y se puso en evidencia la falta de atención, de las interpretaciones marxistas en que se sustentaba, a los problemas específicos de la ciencia política y jurídica y, en general, a cualquier elaboración intelectual que superase la pura y simple problemática de la economía política.

*«Tras ella afloraba la idea apenas silenciada de que la primacía de la 'estructura' significaba en el marxismo o la cancelación o la reducción economicista de cualquier nivel no económico de la convivencia social e intelectual « (ibid: 151 y 152).*

De hecho, esta concepción olvida que las grupos sociales dominantes no se imponen sobre los subalternos sólo a través del poder y la autoridad coercitiva sino, fundamentalmente, por medio del consenso, es decir, mediante la aceptación, por parte del conjunto de la sociedad, de la dirección intelectual y moral del grupo dominante (HOBSBAWM, ERIC, 1978: 162).

El rechazo a una concepción instrumental del Estado parte de la consideración gramsciana de que, para los grupos sociales, el Estado no se puede comprender en abstracto como «instrumento» sino que:

*«... sólo es concebible como forma concreta de un determinado mundo económico, de un determinado sistema de producción» (Buci-Glucksmann, 1988: 340).*

En este sentido, el Estado

*«... no se puede considerar ni en abstracto, ni solamente en términos generales, como un gobierno que es el instrumento de la burguesía, sino cómo, cuándo, dónde, este determinado Estado, con su infinita cantidad de 'funcionarios', ejerce su dominio y obtiene el consenso. Un Estado que no puede considerarse fuera, o por encima, de la sociedad, sino que*

*por sus funciones, por su realidad objetiva ... (se) ... radica dentro de los fenómenos populares ... (se) ... integra a una realidad pre-estatal: la sociedad civil» (Piñón, Francisco, 1987: 274 y 275).*

El Estado, más que concebirse como un instrumento de dominación política, aparece así como un «espacio» de interdependencia entre sociedad civil y sociedad política, como un ordenamiento jurídico político.

Incluso, su propia existencia y ampliación señalan un camino democrático irreductible a toda definición instrumental-coercitiva del poder estatal. Es, en este sentido, el campo de maniobra en el que se disputa, por la vía de la **guerra de posición**, la hegemonía.

Desde esta perspectiva, la planeación urbana, y por supuesto los instrumentos para realizarla (Administración y Gestión) superan el carácter de medios de dominio, para ubicarse fundamentalmente en el ámbito de la búsqueda y obtención del consenso, el cual:

*«... representa siempre el momento de la 'dirección', que es de carácter político y moral-intelectual. Dirección que se obtiene obviamente para conseguir el 'consenso' de las masas populares (...) que en la estructura de las modernas democracias consigue, por esta razón, una cierta estabilidad» (ibid: 271 y 272).*

Es precisamente en esta búsqueda del consenso que se abren espacios para una mayor participación de la sociedad civil en los ámbitos considerados tradicionalmente como inherentes a la sociedad política.

Es aquí en donde la sociedad civil gestiona, ante el aparato gubernamental, la satisfacción de sus necesidades, y también donde éste se legitima a través de la dirección administrativa y la gestión de la participación social.

La búsqueda del consenso tiene que pasar, de esta manera, por una «apertura» de la sociedad política que permita a la sociedad civil una mayor y más efectiva participación en algunas de las labores de gobierno.

En esta apertura la sociedad civil no sólo se articula y se perfila hacia su consolidación sino que, además, disputa espacios de actuación política al aparato gubernamental (sociedad política).

En este sentido, la participación de los diferentes organismos de la sociedad civil (como agentes e individuos necesariamente activos y gestores), en el proceso de ordenamiento territorial (entendido como una actividad a la vez administrativa y gestora), supera la consideración de ser un instrumento de la planeación (Martínez Silva, 1988: 7), para ubicarse como una condición inherente a la propia planeación.

Del mismo modo, la Administración y la Gestión urbanas, ejercidas desde la sociedad política, aparecen como prácticas necesarias para la búsqueda del consenso; la primera como instrumento de dirección de la vida económica y la segunda como forma de concertación.

Es precisamente aquí, en el campo de la planeación urbana, en donde se supera la consideración simplista de un Estado instrumento de dominación, de naturaleza coercitiva y represiva, para ubicarlo como un espacio jurídico-político dirigido principalmente al consenso y dirección, y no directamente, ni mucho menos exclusivamente, al dominio o momento de la fuerza; en otras palabras, se ubica en el campo de la hegemonía, que:

*«... no es una simple mezcla o alianza del dominio y el consenso, ... , sino hegemonía social, propia no del gobierno político o 'dominio directo', sino relativa al 'consenso espontáneo' dado por las grandes masas de la población a la dirección de la vida social impuesta por el grupo gobernante (fundamentalmente dominante)» (Piñón, Francisco, op. cit.: 272).*

De esta manera la Administración y Gestión urbanas superan las concepciones instrumentalistas de control y dominio político que se expresan, por una parte, a través de la dirección administrativa de los intereses de los grupos dominantes y, por otra, de la gestión clientelar para reforzar el dominio político sobre los grupos subalternos ubicándose, en cambio, como instrumentos para la dirección intelectual -y, en cierto modo moral (en tanto que orientadores de conductas colectivas)- y necesariamente económica de la sociedad.

Se ubican así como instrumentos de la hegemonía, expresándose como procesos dirigidos a alcanzar el consenso entre los diferentes grupos sociales y políticos, sobre las formas en que «consensualmente», o mediante el consentimiento, se acuerda hacer uso del territorio.

## 5. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN: EXPRESIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y SOCIEDAD POLÍTICA

Con base en todo lo expuesto, desde nuestro punto de vista, los conceptos de Administración y Gestión del Desarrollo Urbano nos refieren a un concepto más general; el de Planeación Urbana, el cual, acorde con la interpretación expresada en el párrafo anterior, remite a un conjunto de prácticas políticas, económicas y sociales a través de las cuales, al mismo tiempo que se administran recursos, se están gestionando las demandas de la población urbana no sólo por los aparatos de gobierno (como

órganos de la sociedad política) sino también por la misma sociedad civil en su conjunto.

La Planeación Urbana se concibe, asimismo, como una práctica que involucra tanto a la sociedad civil como al aparato gubernamental en la transformación del espacio urbano, reconociendo a estos dos como agentes activos entre los cuales no se establece, necesariamente, una relación de subordinación sino de interdependencia, en la cual el comportamiento de uno impacta el del otro.

De esta manera, la Administración y la Gestión urbanas aparecen como funciones que expresan las formas específicas que, en torno al uso y aprovechamiento del suelo, presenta la relación entre sociedad civil y sociedad política en un momento histórico determinado.

La Gestión Urbana aparecería, así, como una acción que lleva a cabo tanto la sociedad civil en su conjunto (aunque atendiendo a necesidades y coyunturas diversas), como el gobierno de la ciudad quedando, por lo tanto, diferenciada de las funciones específicas de Administración Urbana, en tanto que ésta responde fundamentalmente a las necesidades del sector público de administrar -esto es, recabar, manejar, destinar, asignar los recursos y/o fondos públicos- en concordancia con las políticas, programas y objetivos de gobierno.

Esto no quiere decir que concibamos la administración urbana como una función rígida, poco flexible, no dinámica; por el contrario, la consideramos un ente cambiante, cuya transformación, en las características de su operación, y fundamentalmente en la magnitud de su ámbito de actuación, va eslabonada a la dinámica que se establece en torno a la Gestión Urbana entre la sociedad civil y la sociedad política.

De igual manera, consideramos que la dimensión de la Gestión Urbana, al estar asociada a una práctica administrativa extendida o inhibida, expresa una relación de supremacía entre sociedad civil y sociedad política en favor de una de ellas.

Aquí cabe aclarar, que si bien es cierto que desde este enfoque concebimos a la Administración Urbana y a la Gestión Urbana como mecanismos ubicados en la práctica de la búsqueda de consenso, reconociéndolos como dos entidades distintas, perfectamente diferenciables pero en íntima correspondencia, también lo es que consideramos que su relación se manifiesta en un equilibrio dinámico que muestra formas de relación cambiantes entre los grupos sociales hegemónicos y los subalternos.

Las alteraciones o movilidad en esta articulación (entre grupos hegemónicos y subalternos) se expresan, desde este punto de vista, a través de las formas, características y modalidades específicas que asume la relación entre sociedad civil y sociedad política.

## 6. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN; UNA RELACIÓN PARADÓJICA

El vínculo entre Gestión y Administración urbanas se manifiesta como una relación de lucha entre opuestos que se caracteriza por una ampliación o inhibición de sus respectivos campos de actuación, y expresa la disputa entre sociedad civil y sociedad política que se presenta en un país o contexto social en el cual existe una relación de hegemonía y, por lo tanto, se presenta en un proceso «normal» no violento.

Esta ampliación o inhibición se da sobre la base de la supremacía de una de estas funciones por encima de la otra, supremacía que se logra conquistando, progresivamente, los campos de actuación que el opuesto controlaba.

En otras palabras, la preeminencia de alguna de estas dos funciones en condiciones histórico-políticas sucesivas, habla de momentos consecutivos que reflejan una relación contradictoria, en la cual la supremacía de la función administrativa sobre la gestiva remite a un debilitamiento de la sociedad civil en favor de la sociedad política y, en sentido contrario, una mayor presencia de las funciones gestivas resulta expresión de un mayor nivel de consolidación, organicidad y articulación de una sociedad civil que, por esto, es capaz de disputar a la sociedad política espacios de actuación.

En el primer momento no hay una sociedad civil madura, que actúe en forma articulada y orgánicamente sobre el territorio, lo que permite, e incluso reclama, que el aparato gubernamental amplíe su actuación y ejerza una función fundamentalmente autoritaria (momento del control y de la subordinación).

El segundo momento es aquel en el que la sociedad civil ha madurado y disputa espacios de actuación al aparato gubernamental el cual, si quiere garantizar el consenso -y esto es ineludible para el ejercicio de la hegemonía-, tiene que conceder y reconocer institucionalmente espacios de negociación política (momento de la democracia).

En esta relación excluyente, el desarrollo y maduración de la sociedad civil juega un papel fundamental, ya que su inconsistencia posibilita un ejercicio ampliado del autoritarismo; en este sentido, la permanencia de la sociedad política como regulador coercitivo económico-corporativo:

*«... es tanto más larga cuando la sociedad civil es más 'gelatinosa', menos desarrollada. Y por lo tanto el aparato gubernamental está obligado a jugar un papel de motor del desarrollo de la sociedad, y ello con el agravante de la ausencia de tradiciones democráticas anteriores» (Buci-Glucksmann, op. cit.: 353).*

Ahora bien, esta disputa entre sociedad civil y sociedad política, esta guerra de posición entre los grupos hegemónicos y los subalternos, ¿cómo se relaciona, o cómo se traduce a la planeación territorial y, por lo tanto, a la Administración y Gestión del desarrollo urbano?

Desde nuestro punto de vista, el proceso de planeación es un «espacio de confrontación» entre los intereses de los diferentes grupos sociales (y, por lo tanto, de los grupos antagónicos); en él no sólo se expresan los intereses y las aspiraciones de los grupos sociales, sino que además se expresa una lucha de posición por incidir en la determinación del modelo de desarrollo que las políticas de planeación implican.

Esta confrontación de intereses es inherente al proceso de planeación, y se inscribe en el ejercicio mismo de la hegemonía; la planeación territorial se entiende así como un instrumento para el ejercicio de la hegemonía, más que como un instrumento técnico para el ejercicio coercitivo del poder en búsqueda de privilegiar los intereses de las clases hegemónicas.

En estas condiciones, el ordenamiento de las inevitables transformaciones sociales y económicas que se expresan en el uso, ocupación y aprovechamiento del espacio urbano, pasan por un reforzamiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de planeación lo cual, por otra parte, es inevitable en tanto que el ejercicio de la hegemonía requiere e impulsa el desarrollo de esta participación.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta creciente importancia de la sociedad civil y su avance sobre los campos tradicionales de actuación de la sociedad política no puede ser considerado mecánicamente; es decir, no se puede decir que inevitablemente se logrará sustituir la preeminencia de las funciones administrativas por las gestivas en un proceso cuasi natural.

Más bien habría que pensar que esta disputa se inscribe en la misma lógica de la relación dialéctica entre grupos hegemónicos y subalternos la cual, en el caso que nos ocupa, se manifiesta en la relación entre la guerra de posición y la lucha por un nuevo bloque histórico (*Buci-Glucksmann, op. cit.: 349*).

Aunque para Gramsci esta guerra de posición se da fundamentalmente en las «trincheras históricas» (Sindicatos y Partidos), para nosotros se da en el contexto global de las organizaciones de la sociedad civil y, particularmente, en los organismos ambivalentes entre sociedad política y sociedad civil; es decir, en los «espacios» en disputa entre estos dos elementos de la superestructura en donde nosotros ubicamos la planeación urbana.

Retornando a Buci-Glucksmann:

«... esta lucha puede llevarse adelante sólo mediante el desarrollo de las contradicciones internas de los diferentes aparatos (e instrumentos) de hegemonía, en el sentido que la batalla por el poder político se libra en el terreno de la sociedad civil» (op. cit.: 350, el paréntesis es nuestro).

En este sentido, en palabras de Gramsci:

«El elemento Estado-coerción va desapareciendo a medida que se va afirmando la sociedad regulada (o Estado ético o sociedad civil)». En esta transición...» el Estado será primero sinónimo de gobierno y después se identificará, poco a poco, con la sociedad civil» (Gramsci, citado en Buci-Glucksmann, op. cit.: 351 y 352).

De acuerdo con esto, para nosotros es a través de la planeación urbana como se busca, al menos en parte, la hegemonía que da el consenso; es decir la planeación urbana sólo tiene sentido (y es factible), en tanto que a través de ella sea posible concertar los diferentes intereses de los grupos sociales antagónicos, de otra manera carecería de razón de ser y utilidad.

Por lo tanto, no es posible pensarla como una función exclusiva, ni aún unilateralmente gubernamental, sino, y este es el centro de nuestra argumentación, como una función fundamentalmente política; es decir que parte tanto de la sociedad civil hacia la sociedad política como en sentido inverso, y se encuentran en el ámbito de la disputa por la hegemonía.

De acuerdo a lo anterior, **un ejercicio de la planeación urbana que se exprese como una función exclusiva del aparato gubernamental, y se manifieste sólo en labores de control y en el manejo de recursos públicos, tendrá un carácter eminentemente administrativo (Administración del Desarrollo Urbano)** y caerá, irremediablemente, en el nivel de los «monólogos gubernamentales», en el nivel ejecutivo de acciones y del control coercitivo de la sociedad civil, en fin, en el autoritarismo carente de consenso.

La expresión de **la planeación como función gestiva (Gestión del Desarrollo Urbano)**, por su parte, remitiría, en cambio, a un **ejercicio político en el que convergen las acciones de dirección gubernamental y las reivindicativas de la sociedad civil en un ejercicio en el que ambos se disputan (a nivel de la realización de los soportes materiales), espacios de injerencia dentro de un campo de manobra definido históricamente.**

En el campo de la planeación territorial las funciones de gestión tenderían así, a ocupar un momento distinto al de las funciones adminis-

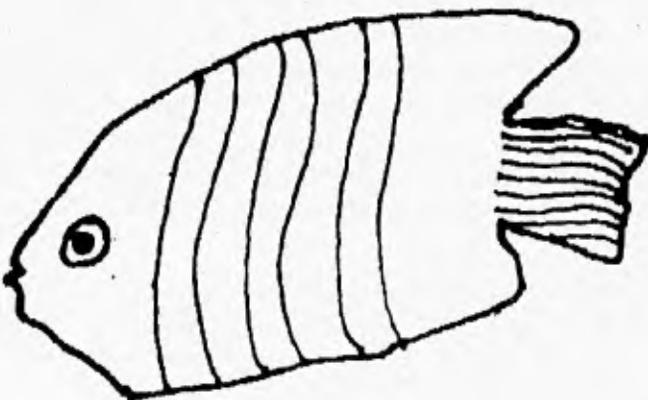
trativas, ya que en un Estado que se pretende democrático; es decir, en donde los grupos hegemónicos buscan legitimarse mediante el ejercicio del consenso, la planeación territorial sólo puede aparecer como mecanismo de concertación.

Es decir que, si la hegemonía requiere democracia (y ésta es una condición que consideramos inherente a la planeación) y ésta a su vez implica una socialización progresiva del poder, entonces las prácticas autoritarias (y entre ellas el predominio de la Administración Urbana) tenderán, tarde o temprano, a chocar con las necesidades exigidas por una sociedad civil emergente y en proceso de consolidación.

Desde este punto de vista, las funciones de Gestión del Desarrollo Urbano tienden, al parecer, a arrancarle la preeminencia a las de Administración Urbana, lo cual sucederá, lógicamente, sólo cuando la sociedad civil haya superado su condición desarticulada para constituirse en una sociedad civil plena.

## CAPITULO II

### LA SIMIENTE DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO URBANO EN MÉXICO



**E**l ayuntamiento<sup>1</sup>, o gobierno local actual, como institución a través de la cual la sociedad civil logra incidir en forma orgánica en su desarrollo material y frenar los excesos de la sociedad política, -que se manifiestan en la existencia de fuertes inercias de centralización política y administrativa-, se reconoce y se entiende sólo a la luz de la constitución del Estado Moderno, entendido éste como:

*«... un Estado de Derecho»...(en el cual el ayuntamiento es aceptado)... «como una institución donde la democracia y la libertad política permiten la reivindicación de la sociedad frente al Estado» (Moreno E., 1992: 25).*

Parece asimismo indudable que este carácter democrático e institucional del municipio es resultado de un largo proceso de maduración socio-política que precede con mucho la aparición del Estado Moderno, y que en el caso de México fue de la mano de un lento y arduo proceso histórico que llevó a la consolidación de su estado nacional.

La vacilante existencia del ayuntamiento y del municipio en la vida política y administrativa en México, desde el período colonial hasta incluso los albores del presente siglo, habla de este dilatado proceso de maduración de su sociedad civil y de sus propias instituciones.

El ayuntamiento mexicano, a diferencia de su similar europeo, no nace como una institución política representativa de la sociedad civil, sino que tiene un origen eminentemente administrativo; constituía desde su fundación, el sistema a través del cual el gobierno virreinal conservó el control y administró los pueblos, villas y ciudades, siendo el medio a través del cual este control se extendía hasta las poblaciones y comunida-

<sup>1</sup> *Para efectos de este trabajo, cabe hacer una distinción entre municipio y ayuntamiento; aquí, el primero se refiere a un ámbito territorial determinado, delimitado a partir de lazos de vecindad y con base en una organización política que involucra la existencia de un marco de normas y mecanismos que regulan la vida comunitaria; en tanto que el segundo se refiere específicamente a la forma de gobierno local, concretada en la corporación formada por el presidente municipal y el cabildo en donde se involucra la actuación de la sociedad civil y de la sociedad política en torno a la administración y el gobierno de las ciudades y de los municipios.*

des aldeañas de carácter rural; éste fue su carácter previo a la Constitución de Cádiz de 1812, y posteriormente a ella no sólo lo mantuvo sino que, de hecho, ha ido reforzándose hasta la actualidad.

Ciertamente desde las reformas borbónicas, particularmente con la Constitución gaditana, alcanzó a desempeñar algunas funciones de naturaleza política, adquiriendo un carácter relativamente democrático que, desde el «desastre de Villalar»<sup>2</sup>, había perdido; sin embargo, no es sino hasta 1917 que adquiere un reconocimiento fundamental en la vida política y territorial del país, y hasta las reformas jurídicas de 1976 y 1983 que se le considera un papel preponderante en torno al ordenamiento de las ciudades.

Es precisamente a través de este proceso histórico, en el que el gobierno local y el municipio en México se han fundado, han sobrevivido trastabillando, han corrido el peligro de desaparecer y, finalmente, han logrado consolidarse institucionalmente -sin poder superar su carácter original eminentemente administrativo-, como podemos entender el carácter y naturaleza del gobierno local actual, y de su forma de actuación en el ámbito de la ciudad.

## 1. EL ORIGEN AUTORITARIO DEL MUNICIPIO MEXICANO Y SU INTERVENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO URBANO

### 1.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO COLONIAL

A pesar de las profundas raíces de la vida municipal española y del carácter representativo de la comunidad ciudadana del cabildo peninsular, el cabildo colonial se desarrolló a partir de una estructura de segregación social sui generis que se concretó en la conformación de las llamadas repúblicas de indios y de españoles, y derivó en la conformación de dos estructuras de gobierno local con características distintas a las españolas y que respondían a objetivos políticos y económicos claramente diferenciados.

La distinción entre repúblicas (de españoles e indios) como mecanismo de control y gobierno de las comunidades locales prevaleció prácti-

2. *A pesar de los diferentes intentos de la monarquía española por reducir la autonomía municipal, hacia principios del siglo XVI la institución municipal conservaba una relativa autonomía política; con la asunción de la Casa de Austria al trono español, a principios del siglo XVI se intentó reducir los fueros y las libertades de que gozaban las comunidades, lo que llevó a un enfrentamiento, primero político y después militar, entre algunas comunas castellanas y el poder monárquico que concluyó con la derrota de los comuneros en la batalla conocida como el desastre de Villalar, derivando en un sometimiento definitivo del poder municipal a la monarquía (CNEM, 1985: 84).*

camente durante todo el período colonial, con la subsecuente marginación de la población indígena de las estructuras administrativas y políticas de los ayuntamientos controlados por españoles y criollos.

En las repúblicas de indios se desarrollaron estructuras político administrativas peculiares, en las que coexistieron rasgos de formas de organización tradicional con estructuras administrativas del cabildo español. En ellas, los cabildos que operaban tenían su razón de ser en la necesidad de contar, por parte de los españoles, con una estructura gubernamental que permitiera el control político y la explotación económica de los territorios dominados militarmente.

En términos generales, estas estructuras de gobierno local, más que representar una forma de organización comunitaria que estuviera a cargo de los intereses de los indígenas, constituyeron una forma de integración de esta población a la dinámica de dominación económica y política colonial (Broda, 1987.:46-48).

En este contexto, la creación de los cabildos indígenas, diferenciados de los de españoles, resultó ser uno de los principales mecanismos de segregación de la población, pilar del sistema de dominación colonial.

Como lo señalan Gibson y Broda, los cabildos formados por alcaldes y regidores indígenas, que surgieron en casi todas las cabeceras hasta la segunda mitad del siglo XVI, fueron una institución colonial que expresó la «hispanización política» de las comunidades indígenas (Gibson, 1967: 169-76 y ss. y Broda, *op. cit.*: 47).

Por su parte, y a diferencia del de indios, el cabildo en la república de españoles respondía al objetivo fundamental de establecer una estructura administrativa centralizada en la que, desde el virrey y la Real Audiencia, hasta los cuerpos edilicios en villas y ciudades, se conformara una organización piramidal altamente centralizada en la que los municipios constituyeran el último eslabón en el esquema de control político y social.

El cabildo de españoles, fundado y desarrollado a partir de la sumisión post Villalar, se constituyó progresivamente en un organismo de corte eminentemente administrativo que cumplía funciones encomendadas y controladas centralmente por las autoridades coloniales.

Sus funciones<sup>3</sup> se ejercían casi exclusivamente en los aspectos propiamente relacionados con la administración pública, además de los de vigilancia, impartición de justicia, gestión de asuntos ante la Real Au-

3 En general, aquí nos referiremos tanto a la estructura administrativa como a las funciones que ejercieron los cabildos y municipalidades de españoles y criollos, dado que estos constituyen, en la práctica, el antecedente histórico del municipio actual, y porque es en ellos en donde más claramente se puedan encontrar antecedentes de funciones relacionadas con la administración de las ciudades

diencia y la Corte y, particularmente, en aquellos asociados con lo que hoy podríamos llamar administración urbana.

Estos en particular, estaban vinculados fundamentalmente con la vigilancia de los servicios públicos, la expedición de permisos para demolición de edificaciones en solares privados, concesiones de solares a nuevos pobladores y autorización para llevar a cabo actividades comerciales (*Porras, op. cit.: 26 a 36*).

Además de estas funciones, los cabildos tenían la de dictar decretos y formular ordenanzas, lo cual abría un campo de actuación para incidir en la regulación de la vida comunitaria; aunque, en realidad, esta función quedaba sujeta a la sanción del virrey (*Ochoa C., 1985: 143*).

En lo que se refiere a la práctica gubernamental del municipio colonial, desde su fundación y, posteriormente, durante el funcionamiento de los ayuntamientos en la república de españoles, prevaleció la conformación de los cabildos de funcionarios en los que la venta de cargos públicos era una costumbre generalizada, permaneciendo prácticamente inédita la figura del cabildo abierto español, característico de los municipios peninsulares previos al siglo XVI (*ibid: 167*).

Aunque la organización político-administrativa en la época colonial, basada en las repúblicas de españoles e indios, consideraba la estructura de ayuntamientos como la de entidades de gobierno de pueblos y ciudades, no asumía al municipio como una entidad territorial y política jurídicamente definida.

Más bien, el gobierno municipal se ejercía a partir de una serie de decretos y reglamentos centralmente decididos y definidos desde la Real Audiencia e incluso desde las cortes españolas, teniendo los ayuntamientos sólo facultades administrativas restringidas, que permitían por una parte, garantizar la extracción de los excedentes de las comunidades indígenas y, por la otra, administrarlos y canalizarlos desde las ciudades coloniales hacia la metrópoli española.

Este carácter subordinado y administrativo del gobierno municipal colonial no impidió, sin embargo, que paulatinamente el ámbito local de gobierno se fuera conformando como un espacio de cohesión social y de germen de la organización social y política colonial.

En efecto, como lo muestran Lira González (*1987: 52 y 53*), y López Sarrelangue (*citado en Broda 1987: 49*), las comunidades municipales supieron apropiarse de los espacios legales que les brindaban los ayuntamientos, y les ofrecía la corona española, para denunciar los abusos de poder, e incluso para influir en la toma de decisiones relacionadas con sus condiciones de vida.

A pesar de esto, el control virreinal sobre las funciones de los ayuntamientos, la inexistencia de una base legal integral sobre su estructura, funciones y responsabilidades y la práctica de la venta de puestos públi-

cos, entre otras razones, impidieron estructurar al ayuntamiento colonial como una entidad gubernamental en los términos de los municipios españoles previos al desastre de Villalar.

Así, el ayuntamiento en el período colonial nace y se desarrolla como una entidad administrativa subordinada, cuya propia naturaleza le impedía tener carácter de gobierno local, constituyéndose como un organismo «descentralizado» del gobierno colonial, careciendo de una verdadera personalidad política y territorial.

En estas condiciones, su intervención en el desarrollo de las ciudades no fue concebida como una atribución en sí misma, sino asociada a funciones administrativas relacionadas con las condiciones de salud, abasto y seguridad pública de las poblaciones en donde residía el cabildo.

La ciudad así, aparecía desde esa etapa como el principal campo de actuación de los ayuntamientos, como el ámbito desde el que se definía su esfera de actuación territorial, a pesar de lo cual sus facultades y capacidad de intervención en su desarrollo fueron, prácticamente, despreciables.

## 1.2. LA CASA DE AUSTRIA Y EL NACIMIENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO (una gestación predestinada)

El municipio en México tiene su soporte institucional inmediato en el municipio español producto de las reformas absolutistas de 1519 que, al abolir los fueros de que gozaban los ayuntamientos (*Ochoa C. op. cit.: 85 a 90*), marcan el nacimiento de un municipio hispano-americano subordinado a los intereses y al poder de la monarquía peninsular.

De hecho, la práctica española anterior a las reformas de 1519 tuvo una fuerte tradición de participación comunitaria en torno a los cabildos abiertos, originados en las experiencias históricas de organización y participación comunitaria de la democracia griega y la república romana, enriquecidas con formas de organización desarrolladas durante la dominación visigótica (*Ochoa C. op. cit.: 67 a 78*).

La experiencia española es particularmente representativa de la importancia que adquirió y el desarrollo que tuvo el ayuntamiento en el contexto político y económico de la Europa medieval.

Fue precisamente durante este largo período cuando aparecen y se suceden dos tipos de consejos municipales: uno popular, conocido como cabildo abierto, y otro constituido por funcionarios, llamado cabildo secular, conocido más tarde como ayuntamiento (*CNEM, 1985: 83*).

Estas transformaciones en la forma de organización y operación de los cabildos o ayuntamientos fueron producto de las diferentes coyunturas de carácter económico-político, en las que los momentos de auto-

mía municipal eran sucedidos por otros en los que el decreto de leyes y el nombramiento centralizado de funcionarios llevaba a un debilitamiento de la misma autonomía (*ibid*: 84).

Durante este proceso, a una larga tradición de ayuntamientos representativos españoles, hacia el primer tercio del siglo XIV le sucedió la abolición de los puestos de elección popular, y ya para finales del mismo siglo se confirma el sometimiento al gobierno monárquico a través de la incorporación a la vida administrativa colonial de la figura de un nuevo tipo de funcionario, el corregidor, cuya función fue la de representar a las autoridades centrales ante las poblaciones y presidir las Juntas municipales (*ibid*: 84).

Finalmente, hacia 1517, con la ascensión de la Casa de Austria al trono español, se impulsó el reforzamiento del absolutismo monárquico encarnado por Carlos I de España, lo que llevó a una reducción de los fueros y las libertades de que aún gozaban las comunas, fortalecidas en torno a la organización municipal, dándose inicio a una progresiva subordinación de los ayuntamientos, constituyéndolos paulatinamente en entidades de tipo administrativo bajo el control del gobierno central (*ibid*: 84)<sup>4</sup>.

En el caso de la América continental española, la estructura municipal nunca disfrutó de los fueros característicos del municipio español previo al siglo XVI, fundándose y operando los ayuntamientos bajo los efectos de la «sumisión post-Villalar» (*ibid*: 85).

El régimen colonial no se limitó a la mera explotación de los recursos naturales y humanos de las nuevas tierras en beneficio de la metrópoli sino que, de manera inmediata, se dio a la tarea de resolver el problema de gobierno de los nuevos territorios dominados.

Este nuevo gobierno requería del establecimiento de mecanismos de dominación y hegemonía, que llevaron a la instauración de un régimen centralizado de gobierno y a la permanencia de relaciones locales de dominación de origen prehispánico, que garantizaban el control político y la extracción de excedentes de los territorios conquistados.

Así, en la instauración del gobierno virreinal y del régimen municipal impuesto por la casa de Austria, se traslaparon diferentes formas de organización política que explican la presencia de dos formas de gobierno local (las Repúblicas de indios y de españoles).

La primera de ellas se fundamentó en las formas de organización local indígena prevaecientes a la llegada de los españoles (el *calpulli*)<sup>5</sup>,

4 Con Carlos I comienza, de hecho, el reinado de la casa de Austria y la dominación que los Habsburgo sostuvieron, por más de 250 años, por medio de un ejercicio del poder basado en la administración de la justicia caracterizada por un excesivo centralismo.

5 Los pueblos aztecas se encontraban divididos en secciones (*Calpulli*), que se gobernaban a través de un consejo y contaban con funcionarios encargados de la organización y administración del trabajo comunal y de las partidas militares, de la vigilancia y de la recaudación del tributo.

que operaban a nivel del barrio y que estaban subordinada a un Estado que ejercía su dominio a partir del control sobre el reparto y explotación de la tierra, el uso del agua y sobre la fuerza de trabajo (*ibid: 90 a 93*).

El segundo fundamento del municipio colonial tiene su origen en el municipio español post-Villalar, que implicaba la inexistencia de los fueros y privilegios municipales y la presencia de la figura del corregidor, importada a las colonias de la estructura gubernamental monárquica absolutista ya existente en España desde el siglo XIV (*ibid: 84 a 93*).

La instauración del municipio hispano-americano se da, en consecuencia, sobre dos fundamentos autoritarios que provienen, uno, de la herencia prehispánica con un Estado autocrático que ejercía un control político, administrativo y económico desde su centro de poder y que lograba la supremacía sobre otros del mismo tipo, y dos, de la herencia de la casa de Austria, que impuso un régimen local de gobierno totalmente subordinado a la lógica de dominación colonial y del absolutismo emergente.

Sobre la base de este doble origen autoritario, durante el período colonial el gobierno en ciudades, villas y pueblos se caracterizó por presentar diferentes matices y particularidades que fueron derivando en la progresiva consolidación del ayuntamiento como un organismo local subordinado al gobierno central; característica directamente vinculada a la lógica de dominación impuesta y a la inconsistencia orgánica de una sociedad colonial.

Este carácter se fue imponiendo como resultado de una forma de dominación sobre los nuevos territorios que se sustentó, por una parte, en un sistema judicial que permitía garantizar el derecho que la monarquía se reservó sobre todas las tierras conquistadas y, por otra, en la adopción de mecanismos para impedir la integración de los diferentes grupos de la población, y para establecer un control directo sobre los órganos de gobierno local.

Esto último fue posible a través del establecimiento de una clara división de la sociedad colonial en dos sectores, y de la «construcción» de un complejo sistema burocrático ubicado como mediador entre ellos, que se fundamentó en la incorporación progresiva de una legislación diferenciada para las poblaciones de españoles e indios.

Las primeras disposiciones que regulaban la vida comunitaria en la Nueva España, tuvieron el carácter de ordenanzas municipales promulgadas por Cortés en 1524 y 1525 y se referían, principalmente, a la organización de las condiciones económicas sociales y político-militares que permitirían una dominación efectiva de las tierras americanas, sin hacer una diferenciación social explícita.

No es sino hasta la introducción de disposiciones dirigidas al control político y económico de la población indígena en 1553 que se inició, de hecho, el establecimiento de un régimen separado para indios y espa-

fielos instituyéndose con el tiempo, una cada vez más clara diferenciación entre ellos (*Moreno E., op. cit.: 78-90*).

Este mecanismo permitió garantizar el control absoluto y centralizado de la sociedad colonial, y obstaculizó la posibilidad del surgimiento de instituciones de carácter político y social que, representando a los grupos locales hegemónicos o a las comunidades sometidas, compitieran con el poder monárquico ejercido desde la metrópoli a través del virrey y de la Real Audiencia<sup>6</sup>.

El carácter subalterno que fueron adquiriendo los ayuntamientos en la Nueva España, y que los redujo a un papel de entidad administrativa, con una reducida influencia en el ámbito de la vida política de las comunidades y muy escasa posibilidad de influir en el desarrollo de ciudades villas y pueblos, no se mantuvo sólo sobre este régimen político que separó a los diferentes sectores sociales.

Se operó también a través de un fuerte control del poder judicial por medio del que las autoridades centrales conservaban a su cargo el control de los tributos, de los excedentes económicos y de la vida política y social; y de una compleja estructura gubernamental que maniató a los ayuntamientos, impidiéndoles superar su función administrativa.

De hecho, el régimen colonial durante el período de los Austria fundamentó su dominio político y económico sobre la base de un control absoluto de la monarquía sobre la administración de justicia, la cual, permeada por una fuerte ética religiosa, tendió no sólo a justificar las formas de dominación impuestas, sino que permitió el control directo de la vida municipal a través de una intrincada red jurídica y burocrática que, en diferentes grados, influyó en el manejo de casi todos los aspectos relacionados con la vigilancia de los usos y costumbres de la comunidad y la administración de la ciudad en general; desde sus bienes hasta su abasto, policía y licencias<sup>7</sup>.

6 *Los pueblos de indios conservaron una relativa autonomía en cuanto a su estructura política y administrativa, que se soportaba sobre la base de una serie de disposiciones emitidas a través de ordenanzas del rey o del virrey; estas se referían principalmente al respeto usos y costumbres sin poner en tela de duda los mecanismos de dominación, por lo cual, a pesar de estas particularidades, al igual que en el caso de los ayuntamientos de españoles, los de indios quedaron subordinados a las autoridades centrales del virreinato (Moreno E., 1992: 81).*

7 *Entre la autoridad real y los ayuntamientos mediaba un complejo sistema burocrático que obstaculizaba cualquier tipo de vínculo de los gobiernos locales con las autoridades centrales; entre estos funcionarios estaban; los Gobernadores (como jefe superior de una provincia, territorio o ciudad, nombrado por el Rey), Corregidores (funcionarios, representantes del Rey, encargados de la administración de las ciudades españolas, nombrados por el Rey o sus representantes directos -el Virrey o la Audiencia- con funciones de vigilancia de los usos y costumbres de la comunidad), Alcaldes Mayores (como protector de los indios y vigilante de los encomenderos, nombrados por el Rey o el virrey en carácter interino).*

A través de esta red, el gobierno virreinal estableció un sofisticado sistema de mecanismos de control sobre los ayuntamientos que les impedía constituirse en instancias representativas de la sociedad colonial.

Así, el centralismo llegaba hasta los niveles más profundos y operativos del gobierno colonial, pues tanto el virrey (que tenía facultades para nombrar ciertos funcionarios y, en todo caso, vigilar la correcta asignación de los oficios públicos en los ayuntamientos), como la Real Audiencia (ente normativo en el ámbito de la justicia y que debía vigilar su aplicación en todos los niveles gubernamentales), tenían alguna influencia en el gobierno de todas las ciudades, villas y pueblos, con lo cual los Cabildos y las administraciones municipales quedaban sujetos a las instituciones del gobierno central de la Nueva España (*ibid*: 71)<sup>8</sup>.

Bajo esta estructura hipercentralizada, la función del gobierno municipal o Régimen de Cabildos se remitió básicamente a la atención de los asuntos más directamente vinculados con las condiciones elementales de vida de las comunidades; a su cargo estaba el cuidado y vigilancia de las obras públicas, de los mercados, ventas y mesones, el cuidado de los pastos y los montes, el corte y plantación de árboles, los remates de los oficios vendibles y renunciables, la elaboración de ordenanzas, el reparto de las tierras, aguas, abrevaderos y pastos.

En materia de ordenamiento e impulso al desarrollo de las ciudades, villas y pueblos, los ayuntamientos prácticamente no tenían injerencia en la realización de obras, ocupándose sólo de su cuidado, vigilancia, dirección e inspección, con lo cual perdían toda capacidad de incidir -en forma directa- en su desarrollo material, manteniendo una función exclusivamente administrativa en representación de las autoridades centrales.

En estas condiciones, desde su gestación, al ayuntamiento mexicano le queda señalado el rumbo por el cual habría de transitar hacia su consolidación como una entidad subordinada a las instancias centrales de gobierno, con un carácter predominantemente administrativo, encargado principalmente de la prestación de los servicios básicos necesarios para la vida económica y social en las ciudades, pueblos y villas.

Este carácter estuvo asociado a su endeble existencia como entidad político-gubernamental, que en este período, fue expresión, al menos en parte, de la lenta conformación orgánica de la sociedad colonial que, a través de las formas de dominación y control impuestas, vio obstaculizada la consolidación de su identidad nacional.

8 *El dominio real, a través de la administración de justicia, era tal que, de hecho, las mismas concesiones de territorio o suelo a particulares no disminuían los derechos reales sobre ellos, pudiéndose revocar en cualquier momento por mandato real; este fue uno más de los atributos que adquirió el absolutismo tras la derrota de los comuneros castellanos y que, en el caso de los dominios americanos, se expresa en el hecho de que tanto gobernadores, como encomenderos y autoridades de los ayuntamientos, sólo desempeñaban el papel de ejecutores de la voluntad real (Moreno E., 1992: 51 y 52).*

### 1.3. LAS INTENDENCIAS Y LA SUBORDINACIÓN MUNICIPAL

Si bien es cierto que el control hacia los ayuntamientos en el período colonial fue excesivamente centralista, también lo es el hecho de que, independientemente del sofisticado instrumental jurídico y administrativo para ejercer un estrecho control de la sociedad colonial y sus organizaciones locales, el gobierno virreinal encontró enormes dificultades para poder ejercer un efectivo control político administrativo sobre un territorio tan vasto (que sólo en el caso de la Nueva España casi septuplicaba el territorio de la metrópoli)

Esto desembocó en el surgimiento de poderes locales que, aunque institucionalmente disminuidos, con el tiempo llegaron a jugar un papel relevante, primero en la vida política en la colonia, y más tarde en el movimiento de independencia.

Esta relativa autonomía, y en general el proceso de consolidación institucional de los municipios, fueron seriamente afectadas por las reformas introducidas al régimen virreinal a partir del ascenso de la casa de Borbón al trono español.

A través de estas reformas, se emprendió una reestructuración administrativa que, sobre la base de la instauración de las intendencias, redujo la relativa independencia de los municipios al aparecer una institución intermedia entre el virrey y la real audiencia, y las autoridades de las ciudades, villas y pueblos<sup>9</sup>.

Debido a que la introducción de las intendencias en las colonias españolas de América, y particularmente, en la Nueva España, implicaba una reducción en las facultades de los virreyes, su instauración encontró una fuerte oposición que quedó expresada en el dictamen que el virrey Bucareli emitió en 1772 sobre la inconveniencia de esta institución<sup>10</sup>.

9 *Esta reforma fue impulsada en la metrópoli desde principios del siglo XVIII por Felipe V para eficientar la administración gubernamental y se fundamentó en la experiencia administrativa francesa del siglo precedente. Su éxito inicial llevó a impulsar su introducción a nivel de todas las provincias del reino español en 1718, nombrándose a un intendente para cada una con total autoridad en los ramos de justicia, administración, hacienda y guerra.*

*La afectación de intereses creados provocó una fuerte reacción que llevó, en 1721, a suspender su vigencia. Esto no implicó la desaparición total de la intendencia, sino una operación incierta de esta institución, la que experimentó ciclos de desarrollo y contracción, hasta que finalmente, a mediados del siglo XVIII se reinstaló definitivamente y se extendió como un instrumento más del control del despotismo ilustrado, hacia sus posesiones de ultramar (Moreno E., 1992: 82 y ss).*

10 *La fuerte oposición que enfrentó su instauración, se justificaba en la inexistencia de condiciones materiales y humanas para su puesta en operación; en este sentido, es digno de resaltar el dictamen del Virrey Bucareli en el sentido de los mayores gastos que las intendencias significaban para el erario real, la inexistencia de disponer de personal capacitado que permitiera a los intendentes cumplir sus funciones, así como la inexistencia de vías de comunicación que permitieran los intendentes las visitas a los pueblos y ciudades a su cargo.*

No es sino hasta la muerte de Bucareli cuando, en 1786, se publica la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, con base en la cual se crearon doce Intendencias: La Intendencia General de la Ciudad de México, Puebla, Nueva Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (que se extendía a las provincias de Sinaloa y Sonora).

Mediante la creación del régimen de Intendencias, el virrey conservaba todas sus facultades y autoridad como gobernador, presidente de la Real Audiencia y de la Cancillería de la capital de México, aunque se reducía su influencia como Capitán General al ámbito del distrito que le correspondía y, sobre todo, se le retiraban atribuciones con respecto a la Real Hacienda, la cual quedaba a cargo del Intendente, atándolo en el manejo de todos los recursos hacendarios.

De hecho, la Intendencia constituye un importante intento de descentralización de la autoridad virreinal, es por ello que en el fondo, la oposición que enfrentó su creación, era debida a que esta nueva figura se enfrentaba con una estructura administrativa gracias a la cual, durante cerca de 200 años, se habían establecido relaciones de poder y de intereses regionales que se veían violentados radicalmente por su aparición.

A cargo de ellas quedaba, a nivel del territorio de las provincias, el cuidado, dirección y manejo de la hacienda real, además de las funciones ejecutivas de justicia, policía y guerra, asumiendo a nivel municipal funciones de los Corregidores y los Alcaldes Mayores, por lo que adquirió un papel predominante en la vida política y en las funciones administrativas de las municipalidades subordinando aún más su restringida autonomía a su capacidad de gobierno<sup>11</sup>.

En este sentido, el proyecto descentralizador de las intendencias, si bien significaba una reorganización de la administración real, creando a nivel provincial un lazo intermedio entre los ayuntamientos y el poder del virrey, representó igualmente un mayor sometimiento de la capacidad para gobernarse de los pueblos, villas y ciudades, dado que las funciones, que se reconocieran implícitamente como delegación del poder virreinal hacia los ayuntamientos, fueron absorbidas por los intendentes, adjudicándoseles incluso la facultad de confirmar la elección de funcionarios que hiciesen las propias entidades locales.

Ciertamente en las ciudades y villas de españoles permanecieron como cargos de elección los alcaldes ordinarios, sin embargo el nombramiento de las autoridades locales en los lugares en donde no existiera

11 *En lo que se refiere a la vida municipal, la creación de la intendencia tuvo repercusiones directas en el destino de los Corregidores y de los Alcaldes Mayores, cuyas atribuciones fueron asumidas por los Intendentes, desapareciendo su figura del espectro administrativo local (Moreno E., 92: 85 y 86).*

ayuntamiento quedaron a cargo de los gobernadores políticos y militares del distrito correspondiente, mientras que fuera del ámbito de su jurisdicción, correspondía también a los intendentes su nombramiento; quedando a cargo de unos y otros, en sus respectivos ámbitos de influencia, la ratificación de todas las elecciones de los ayuntamientos (*ibid*: 88).

En estas condiciones, no sólo se eliminaron a los principales funcionarios municipales, sino que además se subordinó absolutamente a los ayuntamientos a la figura de los intendentes y se cancelaron, en la práctica, los mecanismos de recurso que hasta antes de las intendencias se tenían ante la real audiencia, dado que en la práctica el intendente se constituía en un mediador entre las demandas y exigencias locales y los órganos centrales de justicia.

Debido a los conflictos de intereses que engendró la Ordenanza de Intendentes y la discrecionalidad en su aplicación, que derivó en problemas de tipo estructural en la administración virreinal, hacia 1803 hubo un intento de superar las discordias surgidas durante 20 años de vigencia, por lo cual se publicó la llamada Ordenanza General para el Gobierno e Instrucción de Ejército y Provincia, por medio de la cual se buscaba retornar -al ámbito de poder del virrey-, las funciones en materia de justicia y real hacienda.

A pesar de dichos conflictos, expresados en el debilitamiento del poder del virrey y en la práctica desaparición de los ayuntamientos, y no obstante las frecuentes violaciones en su aplicación, este régimen fue derivando en una amplia recomposición de las fuerzas políticas y económicas regionales a tal grado que, incluso cuando se intentó esta reforma, encontró tal oposición que fue derogada cuatro meses después de su promulgación, no siendo sino hasta 1812, año en que fue promulgada la Constitución Política de la Monarquía Española, cuando el régimen de intendencias concluye, volviendo a aparecer el municipio como instancia política administrativa a nivel de villas y ciudades.

#### **1.4. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LAS BASES DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

En 1812, ante la emergencia de una burguesía con un creciente poder económico, que demandaba una mayor participación en la dirección político-administrativa -tanto del gobierno colonial como del de la misma metrópoli-, se promulga la Constitución de Cádiz dirigida a regular el poder absoluto de la monarquía española.

Este texto constitucional implicó un cambio radical en las estructuras político-administrativas del absolutismo y del despotismo ilustrado de los siglos precedentes. En principio se instaura el gobierno español como

una monarquía parlamentaria en la que se separaban las funciones legislativas, a cargo de las cortes, de las ejecutivas, a cargo del rey.

A nivel del gobierno de las provincias aparece la figura del jefe político, quien se apoyaría en sus funciones con las diputaciones provinciales a las que presidiría, quedando los gobiernos interiores de pueblos, villas y ciudades a cargo de los ayuntamientos, los que estarían compuestos por Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos y, en donde lo hubiere, serían presididos por el jefe político (*ibid: 91*).

Las responsabilidades de los ayuntamientos se referían a aspectos de seguridad de personas y bienes; administración de propios y arbitrios; recaudación de contribuciones y su envío a la tesorería respectiva; cuidado de locales destinados a la educación, hospitales, hospicios y, en general, instituciones de beneficencia; cuidado de la construcción y reparación de las obras públicas; elaboración de ordenanzas municipales (que deberían ser aprobadas por las diputaciones provinciales y ratificadas por las cortes), así como impulso a las actividades productivas (*ibid: 91 a 93*).

La inversión de los fondos públicos a nivel local quedaba al cuidado de las diputaciones provinciales y, de hecho, para el cumplimiento de sus funciones los ayuntamientos no dispusieron de otros recursos que los provenientes de propios y arbitrios, con lo que quedaron plenamente sometidos al poder de los jefes políticos y a las políticas de repartimiento y de inversión que se disponían desde la autoridad virreinal y se controlaban desde las diputaciones.

A pesar de que la Constitución de Cádiz representaba un intento por moderar el poder de la monarquía y de sus representantes directos en los dominios de ultramar, reconociendo la importancia de los ayuntamientos en el gobierno interior, a nivel del gobierno local de pueblos, villas y ciudades sus disposiciones no fueron más allá del reconocimiento constitucional de una función administrativa, estrechamente vigilada por los jefes políticos y las diputaciones provinciales.

Si bien es cierto que la sola constitucionalidad de los ayuntamientos y su designación popular suponían superar casi 300 años de autoritarismo y subordinación absoluta a los gobiernos centrales, también es necesario mencionar que las Cortes de Cádiz, a fin de evitar gérmenes de federalismo en las colonias americanas, bloquearon la iniciativa de Ramos Arizpe sobre la autonomía de los ayuntamientos, dirigida a evitar la injerencia de los jefes políticos en los ayuntamientos (*Lira González, op. cit.: 56*).

De esta manera, en el marco de la Constitución de 1812 los ayuntamientos se encargarían de funciones administrativas y políticas, como expresión local del poder ejecutivo; las funciones legislativas quedaron reservadas a las Cortes, mientras que las judiciales a los tribunales de primera instancia y, en grados superiores y de apelación, a las audiencias territoriales.

*«Se cumplía así con los postulados de la división de poderes y se definía el gobierno interior de los pueblos como una función administrativa, característica que, junto con la territorialidad, se afirmaría en la formación constitucional del municipio» (ibid: 56).*

## 2. LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL, EL CENTRALISMO Y LA SUBORDINACIÓN MUNICIPAL

Al finalizar el siglo XVIII, y a galope de las reformas borbónicas, se evidencia en el México colonial una situación que se había venido gestando en el transcurso de 3 siglos de dominación española.

La creciente importancia demográfica, social y económica que habían adquirido criollos y mestizos, asociada a la lenta pero inexorable consolidación de grupos de poder económico regional en las diferentes provincias de la Nueva España, -que demandaban una participación directa en la dirección económica y política tanto del país como de sus respectivos ámbitos de influencia económica-territorial-, entró abiertamente en contradicción con su permanente marginación de las tareas gubernamentales lo que, entre otras razones, llevó a un creciente reclamo de representatividad de los diferentes grupos sociales y derivó finalmente en la revolución de independencia.

Pese a la extensa historia de sometimiento municipal, y a las propias limitaciones de las reformas borbónicas, como lo señala Ochoa Campos (*op. cit.*: 212), el papel del poder local en esta gesta fue determinante; no sólo porque ante la abdicación de Carlos IV y Fernando VII el ayuntamiento de la Intendencia de México declara al pueblo como fuente y origen de su soberanía, sino porque durante el mismo período de independencia los cabildos, apoyados en las atribuciones que les reconocía la Constitución de Cádiz, recuperaron, en la práctica, su representatividad política y se mostraron como una de las expresiones más claras de la fuerza de los grupos hegemónicos regionales.

Así, de la reunión de un amplio conjunto de factores de orden económico, social y político de nivel tanto externo como interno, emergieron las condiciones necesarias para que la independencia de México desembocara en el advenimiento de una República Federal, y después de ella en una tormentosa realidad social y política en la que por cerca de 80 años, el municipio se mantuvo a la deriva como forma de organización social, política y territorial.

## 2.1. LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL

Un vez superado el fracasado intento de instauración del imperio iturbidista, se puede considerar que el proyecto de la primera República Federal constituye el punto de partida de conformación de un Estado Nacional que, en un esfuerzo por construir las condiciones necesarias para la organización del territorio apuesta, desde la convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, a una integración nacional sobre la base de un esquema político territorial federativo, que se concreta en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y, a través de ella, en la construcción de la administración interior de las entidades federativas y, por supuesto, de su propia administración local.

La administración territorial que se derivó de este ordenamiento, se fundamentó en la división de doce intendencias, heredadas de la reforma borbónica del siglo XVIII, que pretendía reconocer las particularidades político-económicas de los diferentes ámbitos territoriales del naciente país, y abría la posibilidad de definir las características particulares de su régimen interior de gobierno (*Moreno E. op. cit.: 107*).

El caso del Estado de México, como centro de la vida política y económica de la emergente nación independiente, permite observar con claridad la experiencia republicana en lo concerniente a los intentos de reconocer al gobierno municipal como uno de los fundamentos de la nueva estructura de gobierno<sup>12</sup>.

La organización de la administración interior del estado que, con ligeros cambios prevalece prácticamente durante todo el siglo XIX y la primera parte del XX, define una administración territorial que establece dos autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el municipio, bajo un esquema centralizado desde el cual el gobierno estatal conservaba el control político y administrativo de distritos y partidos (*ibid: 107*).

En los trabajos del constituyente estatal, se retoman las disposiciones relativas a la elección popular de los ayuntamientos establecidas en la Constitución de Cádiz empleándose, ante la inexistencia de partidos políticos, el sistema de electores de ayuntamiento<sup>13</sup>.

12 La estructura administrativa estatal establecía cuatro niveles de gobierno; el del propio estado, a cargo de un gobernador nombrado por elección popular; el de los distritos, a cargo de un prefecto cuyo nombramiento quedaba a cargo del gobernador; el de los partidos, cuyo titular era un subprefecto designado por el prefecto correspondiente con la aprobación del gobernador; y el del gobierno local de pueblos, villas y ciudades, a cargo de sus respectivos ayuntamientos en donde estos existieran y, en donde no, a cargo de tenientes de pueblos subordinados a los subprefectos (*Moreno E., 1992: 107 y 108*).

13 En la Constitución de Cádiz, en un afán democratizante de la vida local, se estableció que la elección de las autoridades municipales se realizaría por medio de elección popular instrumentada a través de cuerpos electorales representativos de la población. Según este marco jurídico, la elección de alcaldes debería ser anual, mientras que las de regidores y procuradores sería semestral, con posibilidad de reelección una vez pasados dos años de la conclusión de su mandato (*Moreno E., 1992: 107*).

De hecho este mecanismo se instrumentó de tal forma que las autoridades estatales conservaron una fuerte influencia sobre los asuntos municipales (esto se puede observar en las atribuciones que los prefectos y subprefectos tenían en el nombramiento de electores y en el manejo del padrón de electores), no obstante lo cual se establecía un principio de reconocimiento de la voluntad popular que permitía un cierto margen de participación de los habitantes en los procesos político-electorales (*ibid*: 118 y 119).

De esta manera, desde la conformación de la primera República Federal se sentaron las bases de un federalismo en el que el municipio, como entidad políticamente autónoma, convivía con formas de administración territorial que fortalecían paulatinamente el proceso de centralización, lo que parece explicable ante la necesidad de consolidar el nuevo estado independiente a partir de una organización interior que reforzara a los gobiernos de las entidades federativas.

Las implicaciones que este centralismo tuvo en la experiencia municipal del siglo XIX quedan de manifiesto cuando se observa que el gobierno local se orientó, fundamentalmente, a la administración de bienes, a la vigilancia y control de las actividades de los individuos y empresas (administración de personas) y a la administración de la vida económica, conservando en lo esencial las mismas funciones que en el período colonial<sup>14</sup>.

La vigencia de las disposiciones jurídicas del antiguo régimen, que llevaron al gobierno municipal a reproducir su carácter administrativo y subordinado, muestran los vacíos prevalecientes en materia de política y administración gubernamental en los tres niveles de gobierno durante la primera República Federal.

De hecho estos vacíos exhibían, tanto la falta de experiencia en el ejercicio del gobierno, como la inexistencia de un cuerpo orgánico de la sociedad civil, y permitieron que prevalecieran los intereses de los grupos dominantes regionales en las disputas en torno a la conformación de la nueva nación independiente (*Villoro, 1976: 753*).

Esta preeminencia de los grupos de poder regional, así como el progresivo debilitamiento hacendario y político de los órganos de gobierno federal, se manifestaron en la existencia de un congreso republicano beligerante que logró imponer su representatividad por encima del poder ejecutivo, pero que fue incapaz de llevar adelante un proyecto de construcción de un estado nacional sobre la base de una efectiva representatividad social a nivel local, terminando por recurrir a la vieja y

14 *En el primer sentido, las facultades de los ayuntamientos se orientaron al cuidado y mantenimiento de las obras públicas; en el segundo, se referían al cuidado de la educación, salud, seguridad y moral pública y de las contribuciones para el sostenimiento del ejército; mientras que, en el tercero, su función era la administrar dignida a promover la mejora y progreso de la industria, agricultura y comercio (Moreno E., 1992: 112).*

conocida fórmula del centralismo como medio para contener la creciente influencia de los mismos grupos regionales que, eventualmente, amenazaría con la pulverización del territorio nacional.

## 2.2. LA REPÚBLICA CENTRALISTA

La experiencia centralista parece ser, de esta manera, una lógica derivación del primer intento de República Federal, que no logró consolidar ni una estructura gubernamental sólida, ni mecanismos de articulación republicana que permitieran la integración de los diferentes grupos de poder regional en torno a un proyecto de construcción de un estado nacional.

En el período de la primera República Federal, el peso que fue adquiriendo el Congreso -por encima de un poder ejecutivo cada vez más débil-, derivó en lo que Moreno Espinosa denomina «gobierno congresional», y desembocó en la emergencia de la República Centralista en la cual el gobierno interior fue ejercido con un estricto control desde las instancias centrales de gobierno.

La República Centralista ocupa un espacio temporal de casi 11 años, desde 1835 a 1846, en el que se pueden distinguir dos fases; la primera, que va de 1835 a 1843, tiene como base legislativa las denominadas «Siete Leyes Constitucionales», que sustituyeron a la Constitución de 1824 y, la segunda, denominada por Lira González (*op. cit.*: 58) «Segunda República Centralista» cuya base jurídica son las denominadas Bases Orgánicas de 1843, y que se extiende desde ese año a 1846.

En la primera fase se establecieron cambios radicales tanto en la estructura político-territorial como administrativa del país, transformándose las entidades federativas, reconocidas en la Constitución de 1824, en departamentos, y estos a su vez en distritos y partidos, reconociéndose a los ayuntamientos, en la Sexta Ley Constitucional, como responsables del gobierno local, aunque quedando supeditados administrativamente a los subprefectos (encargados de los partidos), a los Prefectos (a cargo de las cabeceras de distritos) y a los Gobernadores, (a cargo de las cabeceras de departamentos) (*Pontifes, 1988: 30, y Salazar, 1992: 56 a 59*).

Es notable como, a diferencia de la constitución federal de 1824, es precisamente en el régimen centralista en el que se establecen las bases constitucionales del municipio ya que, paradójicamente, se retomaron las disposiciones que al respecto estableció la Constitución de Cádiz, estableciéndose además el sistema de elección popular directa (*Salazar, op. cit.: 58 y 59, y Pontifes, op. cit.: 30*).

No obstante, esta emergente experiencia democrática a nivel de los gobiernos locales tuvo una vida relativamente corta y, al parecer poco fructífera; al contrario de lo sucedido en la primera fase de la República

Centralista, el régimen centralista instaurado en 1843 terminó por hacer desaparecer al ayuntamiento de elección popular, encargándoseles a las asambleas departamentales:

«... hacer la división política del territorio del departamento, establecer sus corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural (...), así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de gastos municipales (...). Los servicios públicos, que la ley de 1836 encomendaba a los ayuntamientos, se encargaron a las asambleas departamentales, dejando a los cuerpos municipales como ejecutores de sus ordenes (...). Era, pues, un sistema administrativo sin verdadero gobierno municipal» (*Lira González, op. cit.: 58*).

Los argumentos, que finalmente sustentaban esta cancelación de la autonomía municipal se remitían a la necesidad de fortalecer centralmente la unidad del estado nacional, lo cual se relacionó de aquí en adelante con la reducción de los ayuntamientos a entidades gubernamentales centralmente controladas (*ibid: 59*).

Esta percepción desembocó, incluso en un absoluto desprecio por los gobiernos locales y en la misma negación de su existencia. En efecto, posteriormente, y una vez concluido el breve lapso de restauración de la República Federal, entre 1846 y 1853, con la reinstalación de López de Santa Ana en el poder y la instauración de lo que podríamos llamar la tercera República Centralista, no sólo se promovió la práctica desaparición de todo aquello que olera a federalismo y a elecciones populares, sino que además, a nivel de los gobiernos locales -en sustitución de los ayuntamientos- se intentó el establecimiento de consejos municipales conforme al más rígido modelo centralista (*ibid: 59*).

Así, el régimen centralista en sus tres momentos no significó la exploración de diferentes formas de organización gubernamental; de hecho las disparidades observadas en sus diferentes fases muestran que se tendió a ir consolidando una estructura cada vez más centralizada, en la cual el gobierno local se ejercía bajo una estricta vigilancia del ejecutivo central, y la participación comunitaria fue siendo desplazada, remitiéndose casi exclusivamente a la elección de las juntas departamentales que fungían como consejos del gobernador y tenían funciones sobre los ramos económico, municipal, electoral y legislativo.

En este mismo contexto, se enmarcan tres hechos, aparentemente paradójicos: El primero es el de que a diferencia de las experiencias federalistas y a pesar de someter el gobierno municipal a un control pro-

vincial estricto, se le reconociera al ayuntamiento una función primordial en cuanto a la administración de la vida económica, regulando la actividad comercial y promoviendo la introducción de adelantos tecnológicos en la agricultura, industria y comercio (*ibid*: 126).

Ya no sólo fue el ayuntamiento responsable del bien común, en tanto que garantía de las formas elementales de convivencia ciudadana, sino que el bien común se refirió aquí, además, al desarrollo de las actividades productivas, acerca de lo cual se le señalaron responsabilidades directas.

El segundo, se refiere al interés en promover la profesionalización de la función pública local, que llevó por una parte, a la aparición de procedimientos administrativos de manejo y control de recursos presupuestarios en los ayuntamientos y por otra, a la aparición del derecho a jubilación de los empleados de los ayuntamientos (*ibid*: 127), que promovía la permanencia de los funcionarios municipales y su incipiente profesionalización a partir de la acumulación de experiencia en la función pública local.

Un tercer hecho fue el de que a pesar de que los recursos para ejercer sus funciones continuaron remitiéndose a los provenientes de la administración de propios y arbitrios, apareció en este período una modalidad novedosa, el nombramiento de contratistas, los cuales fueron objeto de convocatoria pública para legitimar la asignación de obras e intentar hacer más transparente y eficiente el manejo de los fondos municipales.

A pesar de todas estas reformas, que en lo general pretendieron reforzar la capacidad operativa de los gobiernos municipales, en este período estos no lograron consolidarse institucionalmente, su actuación en materia de desarrollo económico fue francamente limitada, mientras que en materia de desarrollo urbano no tuvo un impacto significativo conservando, en lo general, las mismas limitaciones que en el período de la República Federal.

De esta manera, la República Centralista esquematiza un proceso de genuina hipercentralización, que fue irradiando el control político y administrativo a todos los niveles de la vida social y económica del país, principalmente a nivel de los ámbitos municipales

En este marco, el gobierno de los municipios fue, poco a poco, definiendo las atribuciones que fueron marcando el carácter administrativo que lo llevó a ejercer funciones que respondían más a reclamos de eficiencia operativa, que a su consolidación como nivel de gobierno (*Moreno E., op. cit.: 126*).

### 2.3. LA REFORMA Y EL SEGUNDO IMPERIO

La Revolución de Ayutla, que tuvo lugar entre 1854 y 1857, supuso la conclusión de la República Centralista y, por supuesto de la estructura político-administrativa que, derivada de ella, regía para el gobierno municipal.

A partir de 1857, con la promulgación de la segunda Constitución Federal de México, se inicia el azaroso periodo de la Reforma, en el cual se sentaron las bases del moderno Estado Mexicano y se perfilaron las bases sobre las que se desarrollaría la vida política y administrativa del municipio durante el resto del siglo XIX y principios del XX.

Como lo señala Moreno Espinosa (*ibid: 134*), después de las experiencias de los proyectos de República Federal y Centralista, que significaron dos formas extremas de explorar la instauración de un régimen interior de gobierno, es precisamente en el período de la Reforma y el Segundo Imperio en el que se precisa el modelo de gobierno que asigna definitivamente un carácter administrativo, centralmente controlado, al gobierno municipal del México independiente, carácter que se conservará durante la época de la República Restaurada y que se extenderá hasta nuestros días.

La preocupación que, con respecto a la autonomía y, en particular, la democracia municipal expresaran los liberales desde la Revolución de Ayutla, contrastan notablemente con las disposiciones emitidas por los gobiernos centralistas de 1836 y 1843.

En general, el Congreso Constituyente de 1856 a 1857 hizo hincapié en cuestiones de orden general, tales como el respeto a la libertad y a la propiedad individuales, haciendo énfasis en las disposiciones referentes a la organización política, el carácter popular y representativo de las autoridades, y el respeto de la autonomía de los estados de la federación (*Lira González, op. cit.: 60*).

Al abordar estas cuestiones, el diputado José María del Castillo y Velasco se refirió a la materia municipal, sosteniendo que, además de las reformas políticas, eran necesarias:

*«... las reformas administrativas sociales para hacer de la constitución una ley que se identificara con los intereses de los hombres de los pueblos, afrontando los verdaderos problemas de la soberanía popular en su cabal expresión» (ibid: 60).*

Mora en su argumentación, reconocía al municipio como parte fundamental para la administración de los estados, a través del cual los ciudadanos, ejerciendo el principio de soberanía popular, podían participar en el desarrollo de aquellos y, por lo tanto, de la federación:

*«De esta manera, el pueblo tendrá un participio activo en la administración de sus intereses... , ...la prosperidad de las municipalidades rebosará en los estados y hará el bien del conjunto de ellos. De esta manera, en fin, ...se habrá creado en el pueblo y en el estado, un interés que los obligue a defender las instituciones que establecen» (ibid: 61).*

Consecuentemente con estos planteamientos, se propusieron adiciones a la Constitución de 1857 sobre el régimen municipal que se referían, entre otros aspectos, a que:

*«Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime convenientes para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o estado» (ibid: 61 y 62).*

Esto implicaba un reforzamiento definitivo de la vida municipal, de su autodeterminación y, por supuesto, de su capacidad de incidir directamente en la vida económica y social de las comunidades y en su desarrollo material.

Sin embargo, las propias limitaciones de un estado nacional apenas en proceso de emergencia, así como el mismo carácter jusnaturalista-individualista de la Constitución de 1857, que la llevó a hacer énfasis en los derechos del hombre y de la propiedad, limitaron el rumbo popular y representativo de los gobiernos locales, e impidieron superar las deficiencias endémicas del régimen municipal.

A pesar de ello, es significativo el hecho de que, en la Constitución del 57, se haya reconocido la existencia del municipio como parte de la organización político-administrativa del país, (siendo la primera vez que aparece el término constitucionalmente), aunque sólo se le mencione para precisar la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el padrón de su municipalidad (*Art. 36*) y de contribuir a los gastos públicos de la federación, estados y municipios en que residieran (*Art. 31*), lo cual significaba que los ayuntamientos podían establecer impuestos para su sostenimiento y la realización de las funciones que las constituciones locales les asignaran (*ibid: 51*).

Sin embargo, a imagen y semejanza de la Constitución de 1824, en la de 1857 no se estableció un marco normativo que regulara la forma de organización municipal, ni tampoco sus funciones específicas, ni siquiera se elevó el régimen de municipalidades a precepto constitucional, dejando a cargo de los ordenamientos de cada uno de los estados la reglamentación de la organización de los gobiernos locales.

Es por ello que, consecuentemente con la promulgación de la nueva constitución y la restauración de la República Federal, surgen diversas disposiciones en los estados federados sobre la organización política y administrativa de la vida local, que llevaron a la existencia de un régimen municipal poco cohesionado.

En el caso del Estado de México es precisamente en su segunda Constitución, la de 1861, en donde se definió que la administración de los pueblos quedaría a cargo de los prefectos, subprefectos, ayuntamientos y municipales, constituyéndose los dos primeros en autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno estatal (*Moreno E., op. cit.: 133*).

Este marco reglamentario, referido a la organización de los ayuntamientos en el Estado de México, permaneció casi invariable desde la restauración republicana de 1846, cuando se procedió a la tarea de reinstalar los cuerpos municipales retomando, en lo general, los criterios utilizados desde la promulgación de la Constitución de 1824; siendo, por lo tanto, muy coincidente con los preceptos prevaletentes en la Primera República Federal (*ibid: 135, Pontifes, op. cit.: 31, y Salazar, op. cit.: 61*).

En tales condiciones, el quehacer municipal, en lo general, se abocó a las funciones tradicionales relativas al cuidado del orden y tranquilidad pública, la vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes; el ejercicio de funciones judiciales; cuidado de los montes; el impulso de las actividades productivas y, respondiendo a la secularización del estado y a las condiciones de inestabilidad política, asumió las funciones que tradicionalmente habían sido controladas por la iglesia católica y sus ordenes religiosas, en particular las de educación, agregándose las identificadas con las labores de reclutamiento y reemplazo del ejército y de la guardia nacional o rural.

En lo referente a los procesos político-electorales, la legislación prevaletente en este período rescata, en lo fundamental, las disposiciones existentes durante la Primera República Federal, estableciendo para la renovación de ayuntamientos, el procedimiento con base en electores (*Moreno E., op. cit.: 136*).

En lo relativo a los recursos municipales, a pesar del reconocimiento jurídico del municipio como nivel de gobierno, según lo establecido en las constituciones federal y estatal, la debilidad tradicional de la hacienda municipal no se vio superada con la restauración del federalismo.

En el marco de la nueva Constitución, en la clasificación de las rentas públicas, éstas sólo se dividieron entre la federación y los estados quedando los municipios al margen de la recaudación fiscal.

Incluso, algunos de los rubros tradicionales de los ingresos municipales, se vieron afectados por las nuevas disposiciones tendientes a dinamizar la actividad productiva, reduciendo los obstáculos al comercio. En tal sentido, la promulgación del decreto del 24 de enero de 1861, que

establecía la abolición de las alcabalas, a pesar de no operar plenamente sino hasta el Porfiriato, supuso el principio del abatimiento de una de las principales fuentes del ingreso municipal (*CNEM, op. cit.: 113*).

Durante el período del segundo imperio, en su corta duración (de 1863 a 1867), se eligió una forma de organización gubernamental similar a la establecida durante la República Centralista, conservando a los prefectos como autoridades encargadas de los departamentos y a los subprefectos como responsables del gobierno de los distritos, en tanto que para la administración de las municipalidades resurgió la figura del alcalde.

Fiel al modelo centralista del gobierno imperial, los alcaldes eran nombrados directamente por los prefectos, excepto los alcaldes de las capitales de los departamentos que eran nombrados directamente por el emperador, quedando sólo el nombramiento de regidores sujeto a elección popular; lo cual, dado el control efectivo de los prefectos sobre la vida municipal resultaba, en los hechos, intrascendente (*Salazar, op. cit.: 63* y *Moreno E., op. cit.: 137-138*).

El triunfo de la Reforma sobre el Segundo Imperio, con la consecuente restauración de la Constitución de 1857, marcó un momento culminante en la formación del Estado Mexicano en general y del gobierno municipal en particular.

Este triunfo representó la consolidación definitiva de un estado secular, con un carácter dual; por una parte expresaba su convicción federalista y por otra se organizaba en forma fuertemente centralizada. Esto se manifestaba en el reconocimiento de la importancia del gobierno municipal en la vida política de los estados, lo que no representaba un obstáculo para construir una subordinación definitiva del gobierno local a los gobiernos estatal y federal.

De esta manera el esquema perfilado por Castillo Velasco en el congreso constituyente de 1856-57, que prefiguraba un estado federal sobre la base de municipios gestores de su propio desarrollo, que derramaran los beneficios de éste sobre los estados y la federación fracasó.

Quedó remitido a una estructura político-administrativa en la que el municipio servía, principalmente, como referencia para establecer las obligaciones tributarias de los mexicanos y como órgano administrativo para resolver las necesidades de supervivencia de las poblaciones locales.

#### 2.4. LA REPÚBLICA RESTAURADA

La República Restaurada abarca el período comprendido entre 1867 y 1876, año en el que asciende al poder Porfirio Díaz; abarca un lapso de tiempo pródigo en reformas constitucionales y de inicio de consolidación

institucional, en el que, en palabras de Luis González, «se plantan las semillas de la modernización y el nacionalismo» (*González, Luis, 1976: 924 y 925*).

A partir del restablecimiento del orden republicano en 1867, se introdujeron una serie de reformas constitucionales dirigidas a la reestructuración político-territorial del país; entre las más importantes estuvieron las dirigidas a: la creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos (estos dos últimos ocupando territorio del Estado de México); se revivió el decreto de 1861 -dirigido a la abolición de las alcabalas- a fin de impulsar el crecimiento económico del país; se estableció la secularización definitiva del Estado Mexicano, mediante la separación explícita del Estado y la Iglesia; y se fortaleció el poder legislativo reorganizándolo con base en un sistema bicameral (*Pontifes, 1988: 32*).

En este mismo orden, hacia 1868 se impulsó una reforma administrativa a través de la cual se rescató la figura del jefe político en sustitución de los prefectos y subprefectos, concluyendo así el régimen de prefecturas.

En el ámbito municipal, mediante esta serie de reformas, se sometió a los municipios de las capitales de los estados a la autoridad de los poderes estatales, principalmente del poder ejecutivo, permaneciendo, en el resto de los municipios del país, los jefes políticos como autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno estatal (*Pontifes, op. cit.: 32*).

De estas reformas, y de otras menos significativas, las únicas que tuvieron un impacto directo en el gobierno municipal fueron, por una parte, la que reinstauró la abolición de las alcabalas y, por otra, la que creó la figura del jefe político.

La primera en tanto que supuso una reducción importante de los ingresos propios de los municipios; la segunda ya que, si bien supuso reducir el intermediarismo entre el municipio y el gobierno estatal, implicó un muy amplio control no sólo de las finanzas y hacienda municipal, sino de la propia vida política local (*Ochoa C., op. cit.: 274*).

La reglamentación del gobierno interior de los estados en la recién restaurada República se estableció con mayor detalle en las respectivas constituciones locales, expresándose una gran heterogeneidad en la organización administrativa y en la atribución de funciones de sus gobiernos municipales.

En cuanto a la organización administrativa del Estado de México, una vez abolido el régimen de las prefecturas en 1868, a través de la Constitución Estatal de 1870 se instauraron las jefaturas políticas (*Ochoa, 1985: 279*), que al igual que en el resto del país irían adquiriendo enorme preponderancia sobre los gobiernos municipales.

La acción administrativa de los ayuntamientos de la entidad se llevó a cabo a través de la integración de comisiones encargadas funda-

mentalmente de promover y llevar un seguimiento de los cometidos municipales, entre los que destacan la prestación de los servicios de alumbrado, educación primaria, abasto, hacienda, salubridad y policía, conservando en lo general las atribuciones que tradicionalmente habían tenido a su cargo, aunque ahora con una fuerte supeditación a los jefes políticos (*Moreno E., op. cit.: 143 y 144*).

Tanto en el Estado de México, como en los del resto del país, los afanes dirigidos a la consolidación de un Estado Nacional, con base en el fortalecimiento del gobierno de la república, derivaron en un reforzamiento centralizado del poder, que a su vez se tradujo en la cancelación de un efectivo federalismo y en el sometimiento de la vida municipal, lo que llevó a la inoperancia de las escasas propuestas municipalistas y a que los ayuntamientos conservaran su carácter de entidades administrativas, subordinadas al poder legislativo y al poder ejecutivo de los estados (*Lira González, op. cit.: 63*)<sup>15</sup>.

Ciertamente, la consolidación institucional que se inició en este período llevó a que, a través de las legislaciones locales, la materia administrativa de los municipios tendiera a una mayor precisión; sin embargo, su no reconocimiento constitucional, como base y fundamento de la organización política y territorial del país, así como la aparición y progresivo fortalecimiento de los jefes políticos, llevaron a reforzar aún más su carácter de entidad administrativa al servicio de los gobiernos estatales.

## 2.5. EL PORFIRIATO

En el Porfiriato el proceso de debilitamiento municipal, institucionalmente impulsado desde el restablecimiento de la República Federal, fue profundizándose hasta llegar a una virtual desaparición de los gobiernos locales.

En este período, acorde con el énfasis que el régimen porfirista dio a la reestructuración administrativa, particularmente en el aspecto hacendario (mucho administración y poca política), se emprendieron acciones en dos sentidos claramente diferenciados; por una parte, se impulsaron reformas jurídicas y reglamentarias dirigidas al reforzamiento de la hacienda municipal a fin de que a nivel de los gobiernos locales se impulsara el desarrollo económico acorde con el modelo imperante; por otra, se

15 *Entre los casos excepcionales y significativos, en tanto que ponían en vigor las visiones más claramente municipalistas del congreso constituyente del 56-57, estuvieron los de los estados de Tlaxcala e Hidalgo, que erigieron en sus constituciones políticas el poder municipal como un cuarto poder al lado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Lira G, 1987:63).*

redujeron los márgenes de actuación de los ayuntamientos y se reprimió su autonomía política y la organización municipal.

En el ámbito hacendario, ante la parcial operación del decreto de 1861, en 1883 se impulsa una campaña para suprimir definitivamente las alcabalas, lo cual quedó concretado en la reforma constitucional de 1886 que impuso la prohibición del gravamen de mercancías en la circulación interior (CNEM, *op. cit.*: 114).

Posteriormente, en 1897 se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, que estableció el origen de los ingresos municipales a partir de rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias del gobierno federal (*ibid*: 114).

Con el objeto de contrarrestar los efectos de la definitiva desaparición de las alcabalas, se observó una tendencia al incremento de los fondos municipales, estableciendo nuevas fuentes de ingreso como las multas y cuotas -fijadas por los ayuntamientos-, y se permitió a los municipios recurrir a la obtención de empréstitos. Sin embargo, posteriormente, en 1902 se legisló limitando a los ayuntamientos el ejercicio de esta última función (Salazar, *op. cit.*: 64, 65 y Ochoa C., *op. cit.*: 270, 271).

Durante el Porfiriato, en la esfera político-administrativa municipal, el ejercicio del centralismo a ultranza reprodujo esquemas de control sobre los municipios al más puro estilo de los gobiernos conservadores centralistas del siglo XIX.

Los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores a cargo de jefes prefectos o jefes políticos que, en calidad de delegados del gobierno central, estuvieron encargados de hacer cumplir las ordenes del gobierno estatal (CNEM, *op. cit.*: 114 ).

Los jefes políticos, como simples agentes del gobierno estatal, exclusivamente respondían a los intereses y ordenes del gobierno central constituyéndose en un obstáculo a toda manifestación democrática a nivel de las comunidades, controlando tanto los procesos electorales de los gobiernos locales como el mismo manejo de los recursos económicos de los municipios.

Adicionalmente a las jefaturas políticas, la función municipal se vio interferida aún más en sus atribuciones con la creación de las juntas especiales o auxiliares. Estas consistieron en organismos dependientes del ayuntamiento, compuestos por personalidades prominentes de la vida social y política local, destinados a la administración de algún ramo de los servicios públicos o a la realización de obras públicas.

Aunque formalmente dependían del ayuntamiento, en la realidad estas juntas actuaban con personalidad propia, invadiendo la esfera de actuación de la administración municipal y relegando a los ayuntamientos a funciones subalternas.

Según Miguel S. Macedo (*citado en Ochoa C. , op. cit.: 306*), estas juntas operaron preponderantemente en las principales ciudades del país, permitiendo que sólo en las localidades de menor importancia subsistieran ayuntamientos que conservaran toda la autoridad del gobierno local.

Bajo este marco restringido de actuación, para la realización de aquellas funciones que les fue posible conservar, los gobiernos locales recurrieron alternativamente a dos mecanismos para la realización de obras públicas; uno fue el sistema de administración, a través del cual ejecutaron directamente obras a su cargo; otro, fue el de contratos por medio del cual se recurrió a contratar a proveedores y constructores la realización de obras, asumiendo la función municipal el carácter de vigilante de los agentes involucrados.

Podría parecer que este último mecanismo llevó a una ampliación en el margen de maniobra de los gobiernos locales en su ámbito de actuación; sin embargo, dado que el sistema de contratos suponía un encarecimiento relativo de las obras municipales, en los hechos, nunca fue plenamente satisfactorio (*ibid: 302*).

En virtud de las reducidas atribuciones políticas y administrativas de los ayuntamientos, al contrario de aumentar la capacidad de actuación de los gobiernos municipales, este mecanismo, más bien pareció reflejar la progresiva interferencia de grupos económicos en las funciones municipales, interviniendo básicamente en aquellas acciones que resultaban rentables para la inversión privada y dejando rezagadas las obras que más requerían las comunidades.

Esto parece reflejarse en el hecho de que, durante este régimen, se hizo hincapié en las obras suntuarias en las principales ciudades, permaneciendo grandes rezagos en los servicios públicos y, como lo menciona Miguel S. Saicedo (*citado en ibid: 304*), en que desde finales del siglo pasado, en todo el país se hiciera énfasis en las obras de mayor costo.

La reducción de los municipios a su mínima expresión quedó refrendada con la Ley de Organización Municipal del Distrito Federal del 26 de Marzo de 1903, en la cual se definió al ayuntamiento como un cuerpo consultivo sin ninguna representación de los pueblos de su jurisdicción (*Lira González, op. cit.: 64*), desconociéndose así toda personalidad política y, por lo tanto, toda capacidad de gobierno.

Esto quedó de manifiesto en los artículos 60 y 61 de dicha Ley, en los que se dispuso que los prefectos políticos o jefes políticos serían la primera autoridad en las municipalidades, quedando a su cargo todos los servicios, sólo dando cuenta de sus actos a los gobernadores (*CNEM, op. cit.: 114*).

Aunque ciertamente en el ámbito de los respectivos estados de la República hubo particularidades en cuanto a las características de la administración municipal, e incluso en cuanto al carácter de los jefes políti-

cos; en el caso del Estado de México las condiciones que prevalecieron en este período fueron, en lo general, las ya descritas.

En este sentido, al igual que en el resto del país, en el Estado de México los ayuntamientos fueron teniendo cada vez más un carácter formal, ya que en los hechos los presidentes municipales o alcaldes fueron sustituidos por los jefes políticos, perdiendo los ayuntamientos su autoridad y autonomía.

Las particularidades más significativas del régimen local en el Estado de México, durante este período, se refirieron tanto a las formas específicas en las que se estableció la relación entre el jefe político y los ayuntamientos del Estado, como a la creación de instrumentos de captación de recursos para el desarrollo de las funciones municipales (como fue el caso del Fondo de Instrucción Pública), que se integraban con aportaciones de los vecinos de las localidades y que, frecuentemente, generaban problemas de recaudación.

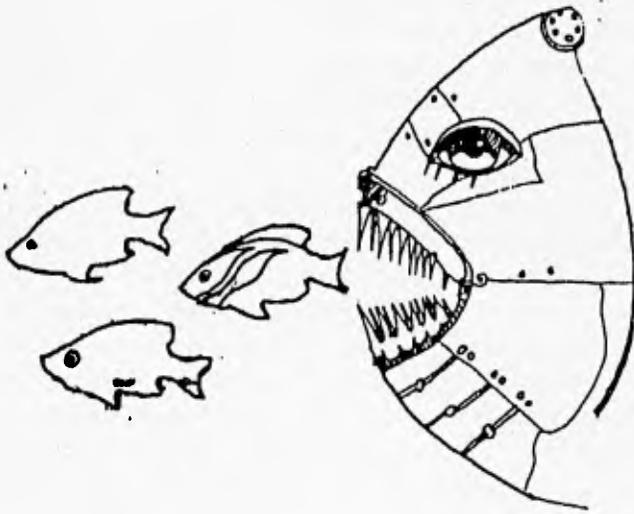
Estas particularidades se soportaban sobre la base de un marco jurídico que se remitía, esencialmente, a la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, y a las leyes y decretos que se expidieron posteriormente a la promulgación de la Constitución Política del Estado de México de 1870, que en lo general no modificaban el carácter prevaleciente en el resto de los municipios del país (*Moreno E., op. cit.: 38 a 59*).

En este contexto, si bien el Porfiriato supuso la incorporación del régimen municipal como un elemento de relativa importancia en la organización político administrativa del país, lo cual llevó a una reorganización hacendaria de los municipios, que permitió elevar relativamente sus ingresos, fue evidente el creciente debilitamiento de su personalidad política y hasta administrativa, en la medida en que sus funciones fueron siendo absorbidas cada vez más por los jefes políticos y las juntas auxiliares, restándole atribuciones que, desde la época colonial, habían conservado (*Ochoa C. op. cit.: 302*).

Así, como lo señalaran los críticos de la época, como Antonio Díaz Soto y Gama, la política local llegó a convertirse en un peldaño para puestos y negocios controlados desde el gobierno central, consolidándose las tendencias prevalecientes, durante casi todo el siglo XIX, en el sentido de reconocérsele sólo un carácter formal a los gobiernos municipales (*Lira González, op. cit.: 64*).

### CAPITULO III

## EL MARCO DE LA PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO



## 1. LOS TRASPIÉS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL ORDENAMIENTO URBANO LOCAL EN MÉXICO

**E**s un hecho que, a nivel de las Constituciones Republicanas, el reconocimiento del municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados no aparece sino hasta las discusiones del Congreso Constituyente de 1917.

En efecto, como hemos visto las tendencias federalistas, prevalentes durante la primera etapa del México independiente, derivaron en que tanto en la Constitución de 1824 como en la de 1857 no se hiciera referencia a la conformación de los gobiernos locales, remitiéndose sólo a establecer la responsabilidades de los estados en la organización del gobierno interior, para lo cual se retomaron -en la general- las bases municipalistas de la Constitución de Cádiz (*Pontifes, op. cit.: 29 y 30*).

El derrumbe del régimen porfiriano no implicó la inmediata superación de las condiciones históricas sobre las que se fundamentaba la subordinación del municipio ni, por lo tanto, supuso su inmediato reconocimiento como fundamento de la vida política y económica de la República; de hecho, en sus respectivos informes de gobierno, ni León de la Barra, ni Francisco I. Madero ni, por supuesto, Victoriano Huerta, hicieron referencia a lo municipal como un asunto prioritario en la reconstrucción del Estado nacional.

La consigna municipalista no apareció como uno de los aspectos centrales del movimiento armado de 1910, más bien fue adquiriendo relevancia lentamente, en el transcurso del conflicto armado, vinculándose poco a poco a las consignas de sufragio efectivo, no reelección, reparto de tierras, garantías individuales y derechos laborales de los ciudadanos.

La importancia que adquirió quedó claramente manifiesta hasta 1914, cuando los dos grupos resultantes de la escisión de las fuerzas revolucionarias que depusieron a Victoriano Huerta, retomaran en sus postulados principios municipalistas que serían determinantes en las posteriores discusiones del Constituyente de 1917 en torno al Municipio Libre.

Es así que al concluir la Convención de Aguascalientes tanto Venustiano Carranza -en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista-, como Eulalio Gutiérrez -en su papel de presidente provisional nombrado por la Convención-, expidieron sendos decretos en los que se hacía referencia explícita al municipio.

El de Venustiano Carranza, constituye uno de los precedentes más claros del actual artículo 115 constitucional, en cuanto al reconocimiento del municipio libre y democrático como fundamento del nuevo gobierno republicano, ya que en él se establece que:

*«Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrados por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado» (Ochoa C., op. cit.: 319 y CNEM, op. cit.: 118).*

En el Decreto de Eulalio Gutiérrez, aparece clara la conciencia que en la Convención de Aguascalientes se había adquirido acerca de la importancia de la libertad municipal:

*«...la libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizá el primero, de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley del 26 de marzo de 1903 y se restituye a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la Ley referida» (CNEM, op. cit.: 118).*

A pesar de estas declaraciones, no es sino hasta 1916, cuando Venustiano Carranza expide la convocatoria para las elecciones municipales, como precedente de «cualquier otra función de sufragio» (González, L.; 1987: 147), y suprime las jefaturas políticas encargadas del control municipal, que adquieren cabal concreción las aspiraciones municipalistas del movimiento revolucionario.

Durante los debates referentes al gobierno municipal del Congreso Constituyente, las discusiones se centraron en la autonomía financiera de los ayuntamientos y en la conveniencia de que estos fueran o no responsables de la recaudación fiscal estatal.

A la autonomía municipal se le relacionó, fundamentalmente, con la personalidad jurídica de los municipios y la administración de su hacienda, a lo que hicieron referencia las fracciones II y III del texto aprobado:

*«II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades ... y*

*III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales» (CNEM, op. cit.: 119 a 122 y Ochoa C., op. cit.: 319 a 323).*

Ciertamente con esto se avanzaba en la propuesta que, con la modificación al Artículo 109 de la Constitución de 1857, había decretado Venustiano Carranza en 1914, al incorporársele al texto original propuesto por el jefe constitucionalista atribuciones municipales relacionadas con la administración de la hacienda.

Elio significó, incluso, un triunfo de las posiciones que defendían la autonomía municipal sobre aquellas que habían imperado en el dictamen original de la comisión respectiva, y que proponían la intromisión del Estado en los asuntos municipales mediante la creación de la figura de un inspector estatal para vigilar la contabilidad municipal.

Sin embargo, las disposiciones definitivas respecto a la hacienda municipal, que concluyeron en que el municipio no recaudara los impuestos estatales, también supusieron -como lo señalara José Álvarez en el Constituyente-, que el municipio no garantizara los recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones y atribuciones.

La separación de la recaudación hacendaria entre los estados y los municipios, y la delegación a las legislaciones locales de la facultad para definir los aspectos que integrarían la hacienda municipal, dejaba en manos de los gobiernos estatales el futuro de los recursos financieros del ayuntamiento.

En los planteamientos de Álvarez se proponía que hubiera una recaudación única en los municipios y que los ayuntamientos, una vez definido su presupuesto de ingresos y egresos, establecieran su capacidad de contribución a las finanzas estatales ya que, para Álvarez, la independencia municipal no consistía en que el ayuntamiento no cobrara más de lo que le correspondiera, sino que tuviera todo lo suficiente para sus gastos (Ochoa C., op. cit.: 326 a 328).

La posición que prevaleció en el texto definitivo dejó en manos de las legislaturas locales la definición de las contribuciones que formarían la hacienda municipal, estableciendo con ambigüedad que serían «las suficientes para atender sus necesidades» (CNEM, op. cit.: 122).

La falta de definición acerca del origen y de los aspectos que deberían poder cubrir los ingresos de los municipios, y remitir la precisión de estos asuntos a las legislaturas locales, dio pauta para que, como sucedió en los hechos, los recursos de los ayuntamientos se vieran restringidos

enormemente, reduciéndolos a los apenas suficientes para cubrir las necesidades presupuestarias de sus aparatos administrativos.

Con ello se frustró, en ese mismo momento, la posibilidad de que los municipios pudieran ser efectivamente los motores del desarrollo económico de sus áreas de influencia, impidiéndoseles superar sus históricamente limitadas atribuciones.

De esta manera, se hizo efectivo lo que Heriberto Jara había expuesto en las discusiones del Constituyente:

*«Al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad que esté constituida por sus tres poderes» (CNEM, op. cit.: 120).*

De esta manera, pese a la voluntad de reconocer la autonomía municipal, la marcada discrecionalidad que la Carta Constitucional reconoció a los gobiernos estatales para resolver las formas de organización y atribuciones del gobierno municipal condujo, por lo regular, a restringir la autonomía municipal.

Aunque los diferentes ordenamientos de las entidades federativas establecieron ciertas particularidades para resolver las formas de organización y las atribuciones que quedaban a cargo de los ayuntamientos, casi en todos ellos prevaleció la intención de subordinar los gobiernos municipales a las autoridades estatales.

Los vicios más comunes de las legislaciones locales llevaron a considerar a los gobiernos estatales como superiores jerárquicos de los ayuntamientos y a conferir a los ejecutivos estatales facultades para fiscalizar sus actos, e incluso arrogarse el derecho de declararlos disueltos (*Ochoa C.: op. cit.: 375*).

Así, la gran heterogeneidad que se dio entre los diferentes ordenamientos estatales con respecto al régimen municipal, en los que las legislaturas locales no cumplieron cabalmente el espíritu constitucionalista expresado en el artículo 115, llevaron a lo largo del siglo XX a introducir una serie de reformas e iniciativas de reforma a fin de adecuar dicho artículo a las transformaciones de índole político-social del país, así como a ampliar y precisar el ámbito de las responsabilidades y atribuciones del ayuntamiento.

Entre 1928 y 1953 se realizaron un total de cinco reformas al texto original (1928, 1933, 1943, 1946 y 1953), de las cuales tres hicieron referencia al municipio (1933, 1946 y 1953), aunque sólo tocaron aspectos de carácter político-electoral (*CNEM, op. cit.: 123 a 127*).

En 1959, en el Congreso Federal hubo un intento realmente significativo por llevar a cabo una profunda reforma municipal que ampliara los márgenes de maniobra de los municipios en lo referente tanto a la gestión como a la administración de su desarrollo y que profundizara en la participación ciudadana en la vida política local.

Entre los aspectos a que hacía referencia esa iniciativa estaban:

- + La ampliación de la autonomía política municipal, estableciendo que la destitución de un ayuntamiento por decreto legislativo debería ser secundada, ratificada y aprobada -en referéndum- por la población del municipio correspondiente.
- + La necesidad de que los presidentes municipales presidieran los organismos oficiales creados por disposición del gobierno federal o de los estatales, en clara alusión a las juntas de mejoras materiales.
- + La posibilidad de que municipios colindantes pudieran asociarse para la ejecución de obras o la prestación de servicios públicos, y
- + El mejoramiento de la economía municipal, garantizando, desde la Constitución de la República, los impuestos, derechos y productos que les fueran privativos y estableciendo un régimen de cooperación económica para favorecer a los municipios más pobres (*ibid: 126 y 127*).

Esta iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, a pesar de no llegar nunca a plasmarse por haber sido rechazada por el senado, representó uno de los intentos más significativos de profundizar en la autonomía política y económica del municipio, incluso adelantándose casi 17 años a la reforma de 1976, por primera vez reconoció la necesidad implícita de que los ayuntamientos incidieran en el ordenamiento de sus ciudades, asumiendo la conveniencia de contemplar, en forma conjunta, la solución de los problemas urbanos en municipios colindantes y, por supuesto, de aquellos en proceso de conurbación.

## 2. LAS REPERCUSIONES EN EL ESTADO DE MEXICO

En el marco de este proceso jurídico, político y administrativo, en el Estado de México, en su Constitución política del 8 de noviembre de 1917 se establecieron, entre otras disposiciones, las bases organizativas de la entidad a partir de 16 distritos rentísticos o judiciales y, en correspondencia a lo ordenado en la Constitución General de la República de ese mismo año, se hizo referencia a la necesidad de establecer una ley orgánica que determinara la división municipal del estado, así como su organización política y administrativa (*Moreno E., op. cit.: 172 y 173*).

Como consecuencia, en septiembre de 1919 se publicó la primera Ley Orgánica Municipal del Estado de México en la que se estableció su división territorial en 118 municipios, depositando en ellos la administración interior, pero quedando subordinados al gobierno del estado ya que, como lo señalaba la constitución estatal en su artículo 11:

*«Los poderes públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales, y tendrán sobre estos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impidan ni limiten las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal Vigente» (ibid: 173).*

Esta subordinación se ejerció a través de los distritos rentísticos y judiciales, los cuales sin constituirse formalmente en entidades intermedias entre los municipios y el gobierno del estado, en la práctica se erigieron como instancias mediadoras que, de alguna manera, asumieron funciones específicas en la administración interior del estado.

En materia administrativa las atribuciones de los ayuntamientos se refirieron a la administración de personas (seguridad, comodidad, higiene y moralidad); de cosas (abasto y pureza de productos para el consumo; conservación, arreglo y ornato de las poblaciones; aprovechamiento, cuidado y conservación de los bienes municipales; y distribución y aprovechamiento de los bienes comunales); de personas y cosas (higiene de espacios públicos; dotación y ubicación de panteones, servicios; y espectáculos públicos); de la hacienda municipal (presupuestos de ingresos y egresos; recaudación de rentas municipales; celebración de contratos de obra); de justicia (iniciativas de leyes y expedición de bando de policía y buen gobierno); e interna (reglamento interior y de los servicios municipales; y nombramiento de empleados) (*ibid: 173 y 174*).

Estas atribuciones restringieron el universo de actuación de los ayuntamientos reduciendo sus cometidos a las mismas funciones que históricamente habían tenido, es decir al desempeño de una función eminentemente administrativa, y los relegaron de cualquier función directamente vinculada con su desarrollo material.

Incluso, en materia de hacienda municipal, se incorporó un mecanismo de inspección -función compartida por los síndicos y el procurador general de hacienda del gobierno estatal-, con lo cual la tan discutida y aprobada fracción II del artículo 115 constitucional, se vio violentada al interferir el gobierno estatal en la libertad de administración de la hacienda por parte de los propios ayuntamientos (*ibid: 175*).

A partir de la promulgación de estos dos marcos normativos de la actuación municipal, (Constitución Estatal y Ley Orgánica Municipal), tan-

to en el ámbito estatal como en el federal, se han observado una serie de modificaciones a las disposiciones reglamentarias que rigen al gobierno municipal, frecuentemente dirigidos a ejercer un mayor control sobre él.

Con respecto a las reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en diciembre de 1939 se promovió una con la finalidad de ejercer una mayor vigilancia sobre la hacienda municipal, que establecía la obligación de los ayuntamientos de presentar, ante la contaduría general de glosa, las cuentas bimestrales del municipio, a riesgo de ser sancionadas por la administración de rentas del Estado.

Posteriormente en 1941, se expidió la segunda Ley Orgánica Municipal, la cual en lo general, reprodujo las disposiciones de la Ley de 1919, incorporando sólo aspectos relativos al número de municipios (se pasó de 118 a 119) y a la ampliación del período de gobierno de los cargos de elección de los ayuntamientos, que pasaron de uno a dos años de duración (*ibid: 178*).

En 1950 se expidió una tercera Ley Orgánica Municipal, de corta vigencia, y que fue sustituida por la cuarta Ley Orgánica Municipal publicada en 1957. En la primera de ellas se establecieron solamente precisiones en cuanto a la normatividad de la vida político-administrativa municipal, mientras que en la segunda se tendió a un mayor nivel de generalidad, buscando cierta flexibilidad que permitiera la adecuación de la ley a las particularidades de las diferentes realidades municipales.

Sin embargo, ninguna de ellas supuso un aumento en las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano municipal, ni un aumento significativo en sus recursos financieros y, por lo tanto, tampoco en lo vinculado a su autonomía (*ibid: 179 a 189*).

Para 1973 se publicó la quinta Ley Orgánica Municipal del Estado de México que, con base en las experiencias de planeación llevadas a cabo a partir de la promulgación de la Ley de Planificación y Zonificación del Estado de México de 1942 y de la Ley de Planificación del Estado de México de 1958 (*ibid: 189 y 190*), incorporó a este nuevo ordenamiento dos capítulos exclusivamente dedicados a tratar aspectos relacionados con las funciones de planeación municipal (*Ochoa C., op. cit.: 57 y ss.*).

Esta nueva Ley supuso una modificación a la anterior en los aspectos concernientes a la planeación y programación del desarrollo municipal, estableciendo la necesidad de realizar planes de desarrollo municipal y de centros de población y la conveniencia de integrar comisiones de planificación y desarrollo, con la participación de la comunidad, en labores consultivas y gestivas relacionadas con la planeación municipal (*ibid: 67 y 68*).

Igualmente, estableció la participación ciudadana a través de consejos de colaboración municipal que, con un carácter promocional y gestivo, permitieran la participación social en la realización de obras municipales.

En este mismo ordenamiento se incorporaron disposiciones relativas a las funciones de los municipios en materia de zonificación, creación

y administración de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra.

Se puede decir que esta Ley introdujo aspectos novedosos en el ámbito de la legislación local; adelantándose a las disposiciones que en materia de planeación del desarrollo urbano municipal, no se incorporarían sino hasta 26 años más tarde al artículo 115 constitucional.

### **3. LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS CIUDADES**

#### **3.1. PANORAMA NACIONAL**

Hacia la década de los años setenta el panorama socio-económico-territorial que el país había presentado hasta el primer tercio del siglo XX mostraba cambios drásticos; de una realidad eminentemente rural en 1917, se había pasado, a través de un acelerado proceso de urbanización, a una fundamentalmente urbana que ya daba muestras de agudas problemáticas sociales.

Este proceso de urbanización había incorporado a la vida urbana a numerosos contingentes de población (*Unikel, L.; 1976: 24 y ss.*), que expresaban crecientes demandas de servicios colectivos y que reclamaban una mayor y activa injerencia de los gobiernos locales a fin de responder a sus necesidades.

El municipio entró así en una nueva fase de vida institucional en la que las inercias históricas de actuación de los ayuntamientos y de su relación con la sociedad civil, se encontraron en una encrucijada que llevó a modificar el marco de actuación relativo a la atención de la problemática de las ciudades.

Las funciones y atribuciones que a lo largo de este siglo había asumido el ayuntamiento, confirmaron y reforzaron su carácter histórico como un organismo administrativo de los gobiernos centrales, cuya incidencia en el desarrollo material de su ámbito territorial, en general, y de su realidad urbana, en particular, lo remitían a jugar un papel subalterno y pasivo, impidiéndole tomar el liderazgo en el proceso de transformaciones materiales y urbanas de las comunidades locales.

La insoslayable evidencia de esta realidad socio-política-territorial, derivó en la necesidad de impulsar reformas constitucionales, por medio de las cuales el gobierno -en sus tres niveles-, pudiera asignarse un papel protagónico en el ordenamiento territorial y en la dinámica de desarrollo urbano.

De esta suerte, hacia 1976 se promueven una serie de reformas a la Constitución General de la República tendientes -entre otros asuntos- a

regular la actuación pública relativa al ordenamiento de los asentamientos urbanos, haciendo un énfasis particular en la actuación del municipio en esta materia.

Adicionalmente a las modificaciones a los artículos 27 y 73 constitucionales, relativas al reconocimiento de facultades gubernamentales en materia de asentamientos humanos, se le adicionaron dos fracciones al artículo 115, por medio de las cuales se facultó al municipio a expedir reglamentos y disposiciones administrativas de ordenamiento de sus asentamientos humanos, así como para llevar a cabo funciones de planeación en conurbaciones interestatales.

Al año siguiente, en 1977, se incorporó la séptima reforma al artículo 115, introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, con lo que se ampliaba el ámbito de participación de las fuerzas políticas y sociales minoritarias en la vida política municipal.

Ambas reformas al artículo 115 constitucional significaron una ampliación en el ámbito de las competencias y de la vida democrática de los municipios, siendo las primeras desde 1917, que abordaban cuestiones de fondo y que implicaban el reconocimiento de que la pluralidad política y, por lo tanto, la ampliación del campo de actuación de la sociedad civil, así como el desarrollo económico del país, estaban indisolublemente asociados al desarrollo material y político del municipio.

A la fecha, las últimas dos reformas al artículo 115 constitucional fueron realizadas en 1983 y 1987, representando la de 1983 la reforma más profunda a este artículo desde la promulgación de la Constitución de 1917, ya que en ella se precisaron y modificaron prácticamente el total de las fracciones que contenía, hasta ese momento dicho artículo, y se adicionaron nuevas funciones al quehacer municipal.

La de 1987, en cambio, sólo estableció la exclusividad del artículo constitucional para atender la cuestión municipal, transfiriendo todos los demás ordenamientos referentes al régimen interior de los estados al artículo 116 (*Pontifes, op. cit.: 45*).

En 1983, en materia de política, hacienda y planeación urbana municipal, se incorporaron las siguientes disposiciones:

- + En cuanto al principio de representación proporcional, se suprimió el límite poblacional exigido en la reforma de 1977, con lo que se generalizó este principio para todos los municipios.
- + Se establecieron los requisitos para declarar la desaparición, suspensión y revocación de los poderes municipales, dejando en manos de las legislaturas estatales esta potestad.
- + Se les reconoció a los municipios la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción.

- + Se le reconoció jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio por parte de los ayuntamientos.
- + Se le asignaron a los municipios las fuentes de sus recursos propios, que quedaban conformados por:
  - Los rendimientos de sus bienes
  - Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y las provenientes del cambio de valor de los inmuebles.
  - Las participaciones federales determinadas por las legislaturas estatales.
  - Los ingresos derivados de la prestación de servicios.
- + Se estableció la autonomía de los municipios para elaborar y aprobar sus presupuestos de egresos, permaneciendo la autorización de los presupuestos de ingresos en manos de las legislaturas locales.
- + En materia de ordenamiento urbano, se facultó a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, así como para intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales, el control y vigilancia de los usos del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra, la expedición de licencias y permisos de construcción, y la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
- + Se precisaron los servicios públicos cuya prestación quedaría a cargo de las autoridades municipales.
- + Se estableció la posibilidad de prestar estos servicios en forma concurrente con los gobiernos estatales.
- + Se reconoció la facultad de coordinación y asociación de los municipios de una misma entidad federativa para la prestación conjunta de servicios públicos, y
- + Finalmente, se estableció la posibilidad de transferir la prestación de servicios desde los estados hacia los municipios.

Aunque la reforma de 1983 incorporó al ámbito del gobierno municipal aspectos definitivamente importantes para que los ayuntamientos pudieran disponer de mayores recursos para ejercer sus funciones, ampliando además el campo de participación política a través de la generalización de la representación proporcional, sin embargo no superó el carácter eminentemente administrativo de los municipios ya que la misma los subordinó a las legislaturas locales, atribuyéndoles a estas últimas la facultad para aprobar los presupuestos de ingreso municipales y las transferencia de recursos de la federación -bases de la autonomía municipal-, así como la de desaparecer, suspender o revocar el mandato otorgado a los miembros del ayuntamiento, a través del sufragio, base de su propio reconocimiento como nivel de gobierno.

Por su parte, la importancia de la participación de la sociedad civil - que por cierto era reclamada explícitamente desde la frustrada reforma de 1959-, quedó en 1983 reducida exclusivamente al campo de las elecciones municipales desconociéndose, de esta manera, su relevancia tanto en el desarrollo político como económico del municipio.

Igualmente se continuó haciendo énfasis en el papel subsidiario del gobierno local, al no reconocérsele al ayuntamiento ninguna atribución específica en la promoción de su base productiva, relegándolo, al mismo tiempo, a tareas de prestación de servicios bajo la más antigua óptica de la función municipal.

También, quedó frustrada la aspiración de los Constituyentes del 17 en el sentido de que los ayuntamientos dispusieran de los fondos suficientes para cumplir con su cometido, al dejar en manos de las legislaturas locales la aprobación de los presupuestos de ingresos, sometiendo la suficiencia de recursos a los vaivenes de la política estatal y federal.

Asimismo, en el campo del ordenamiento urbano, pese a las nuevas aportaciones, las atribuciones del municipio quedaron restringidas a una función normativa-administrativa que continuó considerando, como base de la actuación municipal en la materia, la elaboración de planes de desarrollo y la expedición de licencias de construcción.

Por su parte, las atribuciones en materia de conformación y administración de la reserva territorial resultaron letra muerta ya que los municipios no dispusieron de recursos garantizados para intervenir directamente en los procesos de crecimiento urbano.

Así, esta reforma, con la omisión del reconocimiento de la participación de la sociedad civil en el campo del desarrollo municipal y la reducción del ayuntamiento a una función eminentemente administrativa, ignoró al gobierno local en el cumplimiento de su principal función en materia de desarrollo urbano, es decir, lo inhibió para participar en el crecimiento de la base material de las ciudades como pilar fundamental de su desarrollo económico y social.

### 3.2. IMPACTO ESTATAL DE LAS REFORMAS

En el Estado de México, durante la vigencia de la Ley Orgánica Municipal de 1973, y como resultado de las reformas al artículo 115 constitucional a nivel nacional, en 1983 se elaboró y promulgó la Ley de Asentamientos Humanos estatal, a través de la cual se transfirieron a los ayuntamientos las funciones relativas al otorgamiento de licencias de construcción y se ampliaron y precisaron sus funciones en materia de planeación del desarrollo urbano.

No obstante, en esta misma Ley se introdujeron instrumentos tendientes a controlar, desde el gobierno estatal, la intervención de los gobiernos municipales en la administración del desarrollo urbano, principalmente en aquellos municipios cuya actividad económica, y por lo tanto dinámica urbana, jugaban un papel preponderante en el desarrollo estatal.

De esta manera, con la introducción de la figura de la Licencia Estatal de Uso del Suelo, se subordinó a aquellos ayuntamientos considerados como estratégicos en el proyecto de desarrollo estatal, supeditando la elaboración de sus planes de desarrollo urbano y la expedición de sus licencias de construcción a la autorización de la (en ese momento recién creada), Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado.

Esto, además de restringir las funciones municipales en materia de ordenamiento urbano, implicó que la planeación de centros de población a nivel estatal se remitiera exclusivamente a los municipios estratégicos, que fueron los únicos que dispusieron de los planes de ordenamiento urbano respectivos.

En 1993, con la finalidad de actualizar la legislación municipal a la realidad socio-política del Estado, se promulgó la sexta y, hasta el momento, última Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

De acuerdo a la reforma del artículo 115 constitucional de 1983, en ella se precisan funciones e incorporan modificaciones que tienden a subordinar al gobierno estatal la función del ayuntamiento en materia de desarrollo urbano.

En este sentido, si bien se vuelve explícita la atribución de los ayuntamientos para prestar servicios públicos a los habitantes del municipio respectivo, así como para la preservación, conservación y restauración de su medio ambiente (*Cap. III*), se incorporan disposiciones en materia de control de usos del suelo (*Cap. II, art. 12*) que tienden a reducir la autonomía municipal en la materia, al condicionar esta atribución a la coordinación del municipio con un nivel de gobierno superior que, en la práctica, ejerce un papel predominante en esta función.

A su vez, la participación ciudadana en las labores relacionadas con el ordenamiento urbano se continuó remitiendo a las comisiones y consejos de participación ciudadana, así como a las comisiones de planeación para el desarrollo estatal, conservando un carácter consultivo-gestivo y no obligatorio.

En esta Ley, se continuó ignorando la función que el ayuntamiento puede asumir en materia de desarrollo económico como fundamento del desarrollo urbano y municipal; en este sentido en el ámbito de la actuación urbana se le continuó reconociendo un papel eminentemente asistencialista, como prestador de servicios, y administrativo, para «vigilar» y «controlar» el crecimiento urbano.

Por último, en marzo de 1993, se publicó la segunda Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México que, en materia de atribuciones de los ayuntamientos, incorpora facultades para que estos realicen convenios de concertación con los sectores social y privado, otorga facultades para autorizar la explotación de bancos de materiales y explicita su atribución para promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano (*Art. 13, Fracc. VIII*), con lo que queda abierta la posibilidad de ampliar la participación de la sociedad civil en el desarrollo municipal.

Fuera de estas disposiciones, esta Ley reconoce a los ayuntamientos -en lo general- las mismas atribuciones que la anterior en materia de desarrollo urbano, sin eliminar las ataduras de la función reguladora del gobierno estatal sobre el municipal.

#### **4. LA PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN CENTRALIZADA.**

Como hemos observado, lo largo de la historia del municipio como entidad de gobierno en México, su función en materia de ordenamiento urbano ha estado referida predominantemente a atender la problemática relacionada con la administración de servicios y con la realización y administración de obras de infraestructura y, marginalmente, de equipamiento urbano.

En el último siglo, esta función lejos de haberse superado ha tendido a reforzarse, quedando además vinculada a un ejercicio centralizado de la planeación territorial. De hecho, el relativamente reciente ejercicio institucional de la planeación territorial en México, ha ido de la mano de una práctica pública centralizada que ha llevado a que los niveles de gobierno local se hayan remitido a operar como entidades que emplean los recursos económicos y humanos locales, sujetándose a las disposiciones de los planes y programas decididos y puestos en marcha desde las instancias ejecutivas del gobierno federal y los gobiernos estatales.

En este sentido, la planeación territorial en México constituye un entramado de relaciones complejas en las que participan los tres niveles de gobierno, pero bajo un esquema que garantiza tanto la subordinación del gobierno estatal al federal, como del municipal a los otros dos niveles de gobierno.

Esto se puede observar tanto en la estructura y lógica de los sistemas nacional y estatales de planeación, como en la misma organización del bagaje instrumental a través del cual se concretan y realizan las políticas y objetivos de desarrollo territorial, particularmente a nivel urbano.

Así, la estructura operativa de la planeación territorial ha tendido a garantizar a los gobiernos federal y estatales el control de todos aquellos

mecanismos e instrumentos que permiten incidir directamente en la concreción de las políticas, programas y acciones vinculadas con el desarrollo de las regiones y ciudades del país, dejando en manos de los gobiernos municipales o locales aquellas funciones más directamente relacionadas con la prestación y administración de los servicios básicos.

Este esquema, en realidad no surgió hace 18 años con la reforma administrativa que llevó a instaurar el ejercicio institucional de la planeación urbana en México, y a la creación de un organismo federal encargado de promover la planeación del desarrollo de los centros de población del país.

De hecho, se ha ido conformando a lo largo de un proceso que dura ya más de 75 años, en el que la práctica de la planeación urbana ha ido de la mano de un ejercicio público que nace y se desarrolla en forma centralizada y que ha estructurado una compleja red de mecanismos y relaciones.

Esta centralización, y la subordinación municipal que la ha acompañado, tiene sus raíces en el proceso mismo de gestación y conformación institucional del gobierno municipal (*Ochoa C.: op. cit.*), sin embargo, en la esfera de la planeación territorial, particularmente en la urbana, se ha ido construyendo a través de un proceso que se inicia con la promulgación de la Constitución General de la República en 1917 y desemboca en las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983.

En este proceso, el gobierno federal ha pasado de ejercer directamente la realización de planes, programas y acciones que impactaban en el territorio, tanto a nivel estatal como a nivel municipal y urbano, a realizar una función más de tipo normativo-indicativo, en donde ha conservado bajo su control los mecanismos e instrumentos de los que depende la concreción de las políticas y programas de desarrollo económico-territorial.

Los gobiernos estatales, por su parte, han ido apareciendo en el escenario de la planeación territorial y urbana a la zaga del gobierno federal. Progresivamente han ido tomando las funciones que éste ha ido dejando de conservar bajo su potestad, asumiendo un papel relacionado, principalmente, con la elaboración de planes y programas de desarrollo estatal y regional, la canalización y fiscalización de los recursos financieros que se transfieren a los gobiernos municipales y con la realización de obras de impacto regional y algunas de carácter local.

Finalmente, los gobiernos municipales han ido a la cola de este proceso; se han incorporado tardíamente a las labores de planeación urbana, y aun esta incorporación ha estado fuertemente marcada por el papel subalterno que, históricamente, han jugado los gobiernos locales respecto a los otros dos niveles de gobierno.

En este contexto, el ejercicio de la planeación territorial desde el municipio, se ha remitido a una actuación en la que los ayuntamientos invierten la mayor parte de sus recursos humanos, materiales y financieros en la prestación de servicios básicos en el ámbito urbano, presentan-

do una amplia dependencia de las aportaciones estatales y federales (*Moreno Ayala: 1994*), y teniendo un impacto insignificante en el desarrollo de la actividad económica y de la base material del municipio en su conjunto.

La relación, que en el marco del ordenamiento territorial y de las ciudades se da entre estos tres niveles de gobierno, se ha ido construyendo en el proceso de consolidación institucional de la planeación económica y territorial en México, y sobre la base de un marco general de actuación que se soporta, a fin de cuentas, en el papel protagónico que desde la constitución de 1917, se reconoció al Estado mexicano como principal promotor del desarrollo económico y social del país.

Esta preponderancia de la labor gubernamental se concibió como un reforzamiento del poder público federal, lo que llevó a que durante prácticamente 60 años (1917-76), se fuera consolidando su función hegemónica a través de la creación de un complejo andamiaje de instrumentos administrativos, financieros, de concertación con la sociedad civil y de coordinación intergubernamental, a través de los cuales le fue posible, por una parte, incidir directamente en el proyecto de desarrollo económico nacional y por otra, alcanzar una hegemonía sobre la sociedad civil en su conjunto.

El reforzamiento del aparato gubernamental federal derivó en una actuación altamente centralizada de la función pública en general y de la planeación territorial en particular, a través de la cual, paulatinamente, se fueron generando mecanismos que, bajo un esquema polarizado de toma de decisiones, permitieron desconcentrar funciones ejecutivas y administrativas hacia los gobiernos estatales y municipales, sin que esto implicara en ningún momento la superación del modelo prevaleciente de la actuación pública en sus tres niveles.

#### **4.1. Las Fases de Construcción de la Planeación Territorial**

Podríamos decir que el proceso de conformación e institucionalización de la planeación territorial y de la planeación urbana en México presenta, a partir de 1917, tres fases en las que se va superponiendo sucesivamente, la actuación del gobierno federal con la de los gobiernos estatales y municipales.

Estas fases corresponden tanto con una creciente expansión del ámbito de actuación del gobierno federal, como con los diferentes momentos en los que los tres niveles de gobierno van incorporando dentro de sus funciones y atribuciones el ejercicio de la planeación territorial, a través de lo cual se va definiendo el carácter centralizado de la planeación urbana y el de una función municipal subordinada a los niveles de gobierno estatal y federal.

No reflejan, por lo tanto, un proceso lineal en el que se avanza sucesivamente superando diferentes etapas de desarrollo, en un progreso constate hacia la construcción de la planeación territorial y urbana en México.

Más bien, constituyen un proceso complejo que se va dando a partir de avances y retrocesos en la actuación gubernamental sobre el territorio, en el que de una perspectiva de ordenamiento económico a nivel nacional, se pasa a una planeación y actuación regional, y de una planeación de corte económico y social, se cambia el rumbo hacia una programación del gasto público; es más bien un proceso de marcha y contramarcha resultado de un ejercicio de ensayo y error, a través del cual se va instituyendo la planeación territorial y urbana.

#### **4.1.1. Primera Fase**

La primera de estas fases -que podríamos llamar de fundación institucional del estado posrevolucionario-, se inicia con la promulgación de la Constitución General de la República en febrero de 1917 y, a través de ella, con el establecimiento de las facultades del gobierno federal para conducir y promover el desarrollo económico, político y social de la Nación.

Esta fase se desarrolla en dos momentos: el primero, estuvo dirigido a la organización y estructuración del aparato político administrativo del gobierno federal y al establecimiento de mecanismos para la coordinación entre este nivel de gobierno y los grupos representativos de la sociedad civil a nivel nacional.

En él, se formalizó el marco de actuación del gobierno federal, principalmente en lo que se refiere a la definición de atribuciones de los diferentes organismos y dependencias del poder ejecutivo federal.

En este momento, se dio énfasis tanto a la organización del aparato administrativo del gobierno federal y de los gobiernos estatales, como al impulso del desarrollo nacional a partir de una activa intervención del primero en grandes obras regionales.

Esto, implicó regular la organización y la actuación del gobierno en sus tres niveles, asignando en los ordenamientos constitucionales federal y estatales, un papel preponderante de estos dos niveles de gobierno sobre el municipal; también llevó al establecimiento de criterios de ordenamiento en el manejo presupuestal, a fijar prioridades entre las diferentes acciones que se emprendieran centralmente en el territorio nacional, así como a sistematizar la información necesaria para la toma de decisiones y la asignación de recursos (*SPP, 1985: 343-372*).

En consecuencia, en esta etapa se hizo hincapié en el establecimiento de los primeros instrumentos de carácter administrativo y financie-

ro, que permitieron al gobierno federal disponer de una base organizativa para su actuación y de mecanismos para el manejo de las finanzas públicas y el control de la actividad bancaria en general, los cuales serían determinantes en las políticas de desarrollo territorial de las siguientes décadas<sup>1</sup>.

Asimismo, respondiendo a las facultades del gobierno federal en materia de promoción del desarrollo económico y social del país y con el aparente fin de buscar el consenso de la sociedad civil sobre la actuación gubernamental, se crearon junto con los primeros instrumentos que permitieron la intervención directa del gobierno federal en la realización de obras de infraestructura de impacto regional, instrumentos de consulta con sectores representativos de la sociedad civil<sup>2</sup>.

Por su parte, los mecanismos de intervención directa en el territorio fueron de la mano de los que permitieron el control centralizado de los recursos fiscales; en efecto, el centralismo fiscal fue, de hecho, lo que hizo posible un ejercicio centralizado de la intervención pública en el territorio tanto en los ámbitos regionales como estatales y municipales (*Moreno Ayala, op. cit.: 45-54*).

Sólo a partir de él fue posible la creación, y el posterior control, de instrumentos de actuación e intervención territorial por parte del gobierno federal; de ahí el énfasis inicial que se hizo en la creación de los instrumentos administrativos y financieros.

En este período, sin carecer de importancia, la creación de instrumentos de actuación directa fue poco relevante; la intervención federal estuvo dirigida fundamentalmente a la creación de obras de infraestructura carretera y sistemas de riego que intentaban apoyar un rápido repunte económico a partir del aprovechamiento de economías de escala a nivel regional.

En consecuencia, más que a través de una actuación directa que usurpara atribuciones de los gobiernos estatales y municipales, en esta primera etapa, la subordinación de estos se ejerció con base en el control de los recursos fiscales.

Con la creación de este primer bagaje instrumental, desde ese momento se colocaron los cimientos de una actuación centralizada y

- 1 *Entre los mecanismos más importantes creados entre 1917 y 1929 están: la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos del Gobierno Federal, las Comisiones Especiales de Eficiencia, el Departamento de Estadística Nacional y el Departamento de Presupuesto de la Federación, como instrumentos administrativos; en tanto que, entre los instrumentos financieros, podemos citar la creación del Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y, la Comisión Nacional Bancaria (SPP, 1988: 26 y 27) y (SPP, 1985: 370-372).*
- 2 *Entre los primeros se crearon las Comisiones de Caminos y de Irrigación, mientras que entre los segundos se creó el Consejo Nacional Económico que reunía a representantes gubernamentales, de los obreros, campesinos, consumidores, industriales, comerciantes, de la banca y de organismos y sociedades científicas y culturales.*

sectorializada del Estado mexicano en el campo de la planeación territorial; de hecho se sentaron las bases para un fortalecimiento de las finanzas del gobierno federal y un manejo presupuestal controlado desde este nivel de gobierno; del mismo modo, brilló por su ausencia cualquier disposición relacionada con el robustecimiento de los otros dos niveles de gobierno.

Así, el ordenamiento territorial, se dirigió desde el gobierno federal, el cual canalizó sus inversiones al desarrollo de áreas que se consideraban estratégicas en la coyuntura del naciente estado pos-revolucionario, tales como la infraestructura de salud, de educación y aquellas necesarias para el desarrollo de la producción y el comercio y la integración regional del país (*SPP, 1988: 17-19*).

De esta manera, se establecieron los principios de una actuación sectorializada, que respondía a una apreciación fragmentada de la realidad económico-territorial, y que constituyó la forma normal de actuación gubernamental durante las siguientes seis décadas.

Un segundo momento en el proceso de creación de la planeación territorial en México, supuso un avance en la organización y actuación gubernamental a partir de la base instrumental creada en la década de los años veinte.

En esta segunda etapa, a diferencia de la anterior, se avanza notablemente en la confección de instrumentos de actuación directa, y se perciben los primeros intentos de racionalización de la actuación pública, concretando y consolidando la función del estado como principal promotor del desarrollo nacional.

En la década de los años treinta, el carácter intervencionista del Estado mexicano, en la promoción del desarrollo nacional, se vio reforzado por los efectos de la crisis económica mundial iniciada en 1929.

La necesidad de establecer una planeación y programación de la inversión pública, y un instrumental que permitiera intervenir centralmente para contrarrestar los impactos de esta crisis y evitar una agudización en los desequilibrios regionales del país, desembocó en la creación de una gran diversidad de instrumentos de planeación e intervención territorial.

En esta etapa se crearon la mayor parte de los instrumentos a través de los cuales, hasta hoy, el Estado mexicano ejerce su influencia sobre el desarrollo económico y territorial <sup>3</sup>. En este mismo período -hacia 1930-, se promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República con base en la cual se estableció una regionalización atendiendo a la potencialidad productiva de las diferentes zonas del país y de la cual derivaría un inventario de sus recursos naturales (*SPP, 1985: 378-385*).

**3** *Entre 1933 y 1938 se crearon diversas empresas y organismos que ampliaron en margen de maniobra del Gobierno Federal en el desarrollo del País; algunas de ellas fueron Nacional Financiera (1933), Almacenes Nacionales de Depósito (1936), Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad (1937) y Petróleos Mexicanos (1938).*

El objetivo explícito de esta ley era la de programar el conjunto de obras del gobierno federal y de coordinar la actuación de sus diferentes organismos, a fin de impulsar el desarrollo económico del país a partir del aprovechamiento productivo de estos recursos.

En términos generales, desde la perspectiva de esta ley, la planeación territorial se entendía como una forma de dirigir la inversión pública federal hacia la construcción de infraestructura que tuviera gran impacto territorial, con el fin de apoyar el desarrollo de las diferentes regiones del país; en ella no sólo se hacía hincapié en el papel preponderante de la actuación centralizada, sino que además no había, prácticamente ninguna referencia al papel de los otros niveles de gobierno ni a mecanismos de integración intergubernamental en el ordenamiento territorial.

La concepción de la planeación como una función eminentemente centralizada y su vinculación con la realización de obra pública, queda de manifiesto -entre otras cosas-, en la relevancia que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas adquiría en su instauración, y en el papel que el propio responsable de esta Secretaría tenía en La Comisión Nacional de Planeación (*ibid*: 380).

Al margen de que no se dispone de testimonios sobre la operación de esta ley, ni de las comisiones que de ella derivaron, su sola creación es representativa ya que constituye el primer intento de crear un soporte de la actuación gubernamental en materia de planeación en el país, además de que da muestra clara de la apreciación centralizada que desde las primeras iniciativas se tenía de esta función, de la cual se verían impregnadas otras experiencias llevadas a cabo en esa década.

En efecto, en este mismo período se pusieron en operación los planes sexenales (1934-40 y 1940-46), que constituyeron documentos políticos y programáticos que pretendieron integrar, desde una perspectiva de conjunto, los programas y acciones de las diferentes dependencias y organismos del gobierno federal.

Con el primero se reforzó el papel del gobierno federal en la regulación de las actividades económicas del país, y en la práctica respondió a la misma lógica de actuación iniciada con la creación de instrumentos jurídicos, administrativos y financieros de la década precedente.

En él, la planeación territorial se continuaba asociando a la inversión pública en equipamiento educativo y de salud, así como en infraestructura energética y de comunicaciones y transporte, que permitiera ampliar las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales, a través de lo cual se proponía impulsar el desarrollo agrícola e industrial de los estados y municipios del país (*ibid*: 183-232).

De hecho, su misma formulación respondía a la propia lógica de organización de la administración pública federal, con lo que su instauración derivaría necesariamente en una actuación centralizada y sectorializada.

En el segundo plan sexenal, aunque en lo general significó una continuidad con los objetivos y la forma de actuación del anterior, ya no sólo aparece la intención de articular horizontalmente la actuación de las diferentes dependencias del gobierno federal, sino que se señala, explícitamente, la necesidad de establecer una coordinación de las actividades de este nivel de gobierno con las de los gobiernos estatales y municipales (*ibid*: 271-240).

Esta concepción significó un primer paso hacia adelante en el reconocimiento de la necesidad de establecer una visión de desarrollo de largo plazo en la que intervinieran los tres niveles de gobierno, sin embargo, se enfrentó con una estructura operativa que hacía poco viable su puesta en operación, por lo que no pasó de ser una declaración de «buenas intenciones».

A cambio de esta coordinación intergubernamental, durante el período que comprendía este segundo plan sexenal, se crearon diferentes organismos que significaron una ampliación de los recursos instrumentales a través de los cuales el gobierno federal reforzaba su capacidad de intervenir en el desarrollo económico nacional y por supuesto en los diferentes ámbitos territoriales.

Entre estos se encontraban comisiones consultivas de diversa naturaleza que realizaban funciones de apoyo administrativo, y permitían una ampliación en la capacidad de intervención del gobierno federal sobre asuntos relacionados con el desarrollo de diferentes regiones del país y de cada una de las entidades federativas<sup>4</sup>.

En este contexto de creación de nuevos organismos, con la aparente intención de reavivar un mecanismo de concertación y consenso entre sociedad civil y gobierno, en sustitución del Consejo Nacional Económico -que tuvo poca operatividad práctica-, se crea el Consejo Nacional de Economía.

En términos generales éste conservaba los mismos objetivos y atribuciones del anterior, salvo por un pequeño detalle: perdía su relativa autonomía sujetándose estrictamente al control del Ejecutivo Federal, con lo cual la participación de la sociedad civil perdía, en la práctica, la poca injerencia que se le había concedido al anterior Consejo sobre los asuntos relacionados con el desarrollo nacional (*ibid*: 387).

4 Los más representativos fueron los Consejos Mixtos de Economía Regional, encargados de realizar estudios económicos por Entidad Federativa y la Comisión Federal de Planificación, en sustitución del Consejo de Economía, que adicionalmente a la funciones de aquel, incorporó las de planeación económica (SPP, 1985, 423-428).

### 4.1.2. Segunda Fase

La segunda fase del proceso de consolidación institucional de la planeación territorial, que podemos considerar abarca el período comprendido entre los finales de los años cuarenta y fines de los sesenta, se desarrolla en dos etapas con características peculiares.

La primera de ellas se caracteriza por ser en la que se consolida definitivamente la intervención centralizada sobre el territorio a través de, por una parte, la creación de nuevos organismos que permiten ampliar la capacidad de intervención del gobierno federal y, por otra, la puesta en marcha de ejercicios de planeación regional a través de los que el gobierno central exploró la posibilidad de territorializar sus políticas de desarrollo económico-social.

En esta fase, al igual que en la segunda etapa de la precedente, se observa un aumento en el número de los mecanismos e instrumentos de actuación del sector público federal en el campo del desarrollo económico, en tanto que el ejercicio de la planeación territorial se refirió fundamentalmente, a la programación de la inversión pública y a la planeación regional, particularmente referida al desarrollo de cuencas hidrológicas.

En este período desaparece la figura del plan sexenal como marco de referencia de la actuación gubernamental, y en su lugar aparecen los proyectos de inversión federal que ordenaban el gasto público, llevando un seguimiento de los recursos asignados y de los alcances de los proyectos previstos.

Desaparece con esto un marco de ordenamiento nacional, que si bien hacía énfasis en los aspectos de índole socio-político y macro en lo económico y territorial, y continuaba propiciando una actuación sectorializada, en cambio permitía disponer de un soporte para el ejercicio de la administración e inversión pública federales.

En sustitución de este instrumento, se implanta una programación sectorializada cuidando exclusivamente llevar un control del gasto público; más que proponerse un marco normativo de la actuación gubernamental y de referencia para la del sector privado, este instrumento permitía ejercer una actuación directa en diferentes regiones del país al margen de la iniciativa de los gobiernos estatales y municipales, llevando para esto un seguimiento centralizado del gasto público.

A pesar de que se avanza en el desarrollo de mecanismos para el control de la inversión pública, se da marcha atrás en la utilización de un marco de referencia que, por una parte, permitía coordinar la actuación entre los diferentes niveles de gobierno y, por otra, hacía posible programar la inversión pública bajo una perspectiva de largo plazo.

La actuación gubernamental en materia de planeación del desarrollo económico-social, continuó quedando en manos del gobierno federal

que, para ampliar su capacidad operativa y margen de intervención, llevó a cabo una reorganización de la compleja red de organismos públicos que se fueron creando en la fase anterior (*ibid*: 40).

Para la intervención directa del gobierno federal en el ordenamiento territorial, se crearon nuevos instrumentos de actuación regional, encargados de todo lo referente al ordenamiento y a la realización de obras de infraestructura y equipamiento en las regiones y ciudades que comprendían sus respectivos ámbitos de actuación<sup>5</sup>.

A través de estos instrumentos, fue posible la intervención directa del gobierno federal en los ámbitos territoriales estatales y municipales por medio de la realización de obra pública que tuviera impacto tanto en el ordenamiento de regiones como de centros de población.

Esta intervención llegó incluso a la fundación de centros de población que, más que adecuarse a una visión de desarrollo regional que aprovechara los recursos y potencialidades de las regiones en las que se establecieron, respondieron a la necesidad de erigir enclaves territoriales subordinados al gobierno federal que le permitieran a este conservar un absoluto control en la toma de decisiones<sup>6</sup>.

La segunda etapa de este período, que podríamos decir que inicia en 1958 y abarca hasta finales de los años sesenta, es aquella en la que se puede apreciar un reconocimiento de las limitaciones de una actuación predominantemente sectorializada, y se intentan capitalizar los resultados de los ejercicios de planeación regional de la etapa anterior, explorando alternativas para institucionalizar el ejercicio de la planeación territorial.

Aparecen en ella los primeros rudimentos de una planeación territorial nacional, en donde se vinculaba no sólo la programación del gasto público con la realización de obras, sino la misma actuación gubernamental en el territorio desde una perspectiva global y de largo plazo.

Se intenta asimismo, incorporar la planeación territorial como una función fundamental de la administración pública, creándose un organismo encargado directamente de ponerla en operación.

Esto queda de manifiesto en la reforma administrativa de 1958, a través de la cual se creó la Secretaría de la Presidencia con funciones muy específicas en materia de planeación económica y territorial; dentro de las atribuciones de esta secretaría no sólo quedó la elaboración del plan general del gasto público, sino incluso la misma planeación de obras

5 En esta fase se inició la creación de las comisiones de los Ríos Papaloapan, Tapalcatepec, Fuerte y Grijalva, extendiéndose esta política hasta 1960 con la creación de la Comisión del Río Balsas (SPP, 1988:16 y 17) y (SPP, 1985: 49-51).

6 Un caso ejemplar de esto fue la fundación de Ciudad Alemán como punto nodal desde donde se instrumentaron los Programas a cargo de la Comisión del Papaloapan, esta Ciudad se ubicó en la región de influencia de Tuxtepec, ciudad que tradicionalmente jugaba un papel importante en el desarrollo de las actividades productivas de la región del Río Papaloapan.

y la elaboración de proyectos de desarrollo de regiones y localidades (*ibid*: 54 y 55).

No obstante el discurso oficial que justificó la creación de este organismo, la planeación que se intentó impulsar conservó, de hecho, el mismo soporte conceptual implícito en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y no superó las condiciones de centralismo que padecieron los ensayos de los planes sexenales y los planes regionales de las cuencas hidrológicas.

La progresiva centralización, que durante más de cuarenta años había ido gestando una planeación territorial que se ejercía cada vez más controlada desde el ejecutivo federal, había ido transitando del fortalecimiento político-administrativo del gobierno federal a una intervención directa, de éste, en el territorio.

En consecuencia, este nuevo ensayo de planeación no sólo se ejerció dentro de la misma lógica de actuación centralizada y sectorializada que en la fase anterior, sino que, en la práctica, avanzó en el establecimiento de los mecanismos que permitieran que la intervención federal directa se extendiera hasta los más remotos confines del territorio nacional.

Ciertamente, la creación de la Secretaría de la Presidencia significó una de las iniciativas más sobresalientes en la creación de un organismo de planeación que permitiera, en el marco de un control centralizado de la actuación pública sobre el territorio, establecer un marco de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, en la práctica, las iniciativas de coordinación no prosperaron. No pudiendo superar las inercias prevalecientes, no se avanzó ni en el acoplamiento entre los diferentes niveles de gobierno, ni en el establecimiento de un marco de planeación institucionalizado.

En esas condiciones, los intentos por construir definitivamente un marco de planeación territorial nacional que permitiera el enlace de la actuación gubernamental en sus tres niveles fue siendo abandonada desde 1959; en ese año la propia Secretaría de la Presidencia comenzó a promover la realización de programas de inversión por organismo y dependencia del gobierno federal, reforzando la actuación sectorializada.

Finalmente, hacia 1962 con la creación de la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social (*SPP, 1985: 57*), y posteriormente, con el rechazo al proyecto de Ley Federal de Planeación en 1963, se sepulta definitivamente la iniciativa que, en el discurso, se había propuesto incorporar a los gobiernos estatales y municipales a las labores de planeación territorial (*ibid: 58*).

De hecho esta época se caracterizó por haber presentado una diversidad de iniciativas que aparentemente intentaban introducir a la planeación como un instrumento de la actuación pública, que permitiera por primera vez una coordinación intergubernamental; sin embargo éstas

chocaron con las fuertes inercias de una actuación sectorializada y fuertemente centralizada que impidieron su puesta en operación.

#### 4.1.3. Tercera Fase

Hacia los años setenta concluye el proyecto económico del llamado desarrollo estabilizador e inicia el llamado de desarrollo compartido que, podemos decir, se agotó hacia 1982; es posible afirmar que es precisamente a partir de este momento en que se inicia la tercera, y última fase de consolidación institucional de la planeación territorial y urbana en México, y en el que se establecen las atribuciones que, dentro del modelo centralizado, caracterizan la función planificadora de los gobiernos estatales y municipales en la actualidad.

Es precisamente en esta etapa en la que finalmente, y como corolario de constantes avances y retrocesos, ensayos y errores, se reconoce a la planeación territorial como uno de los principales instrumentos para el impulso de la política económica y social del gobierno federal.

Esta fase, que comprende los últimos 23 años de actuación institucional sobre el territorio, abarca los dos últimos sexenios en los que el Estado se asumió como principal promotor y responsable del desarrollo económico y social, y también comprende los primeros doce años de la planeación institucional en el marco de la reestructuración económica emprendida en la última década.

En la primera etapa, el proyecto económico-político implícito en la política de desarrollo compartido, que pretendía asociar el desarrollo económico con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, reconoció la necesidad de impulsar una serie de reformas político-administrativas que permitieran impulsar los cambios en la estrategia de desarrollo, los cuales tuvieron un impacto definitivo en la incorporación de la planeación territorial a las funciones públicas en los tres niveles de gobierno.

Dentro de estas reformas, estuvieron las dirigidas, por una parte, a promover la participación de los diferentes grupos sociales y políticos en el análisis de los diferentes problemas del país y, por otra, al establecimiento de canales de diálogo, comunicación y acuerdo entre el gobierno y la sociedad civil. En consecuencia, se impulsó una reforma política y administrativa, y se incorporó definitivamente la planeación al lenguaje y práctica del poder público.

En este contexto, la planeación se concibió de una manera distinta a las etapas anteriores, lo cual llevaría a una revisión de las atribuciones que en esta materia tendrían, de ahí en adelante, los tres niveles de gobierno.

De entenderse como un instrumento administrativo que permitiera ordenar y dar coherencia a las actividades que realizaban los diferentes organismos del gobierno federal, y permitiera a la inversión privada disponer de un marco de referencia, indicativo, para impulsar el desarrollo nacional; se hizo un reconocimiento del carácter político implícito en la planeación (*ibid*: 85-86).

Esto llevaba inexorablemente a concebirlo, primero, como un instrumento técnico-político que permitiera materializar los canales de comunicación y acuerdo entre gobierno y sociedad civil y, segundo, como un instrumento de coordinación que fuera la base para la actuación gubernamental, no sólo a nivel federal, sino además a nivel estatal y municipal.

Las derivaciones de esta concepción, en la construcción de un bagaje instrumental que permitiera concretarla, fueron diversas:

Se conformó la Comisión Nacional Tripartita, que pretendió constituirse en un mecanismo de concertación entre los diferentes grupos socio-económicos del país, y entre estos y el gobierno federal, para la toma de decisiones relativas a la redistribución territorial de las actividades productivas y por tanto de la inversión pública y privada.

Por su parte, la reforma administrativa supuso una ampliación y actualización de los instrumentos de actuación del gobierno federal para el impulso del desarrollo tecnológico y económico del país, así como para eficientar la función pública a través del control y auditoría de las empresas públicas<sup>7</sup>.

En el campo de la planeación, a un primer momento en el que en la práctica gubernamental se continuó haciendo énfasis en la programación del gasto público y en la programación sectorial, le sucedió otro, vinculado a la crisis económica de mediados de la década, en el que se reconocía la importancia de la planeación como instrumento regulador de la actuación pública, y en el que se sentaron las bases de un sistema nacional de planeación, que se pretendía soportar en los instrumentos de actuación construidos en las décadas precedentes, y en el que participarían los gobiernos estatales y municipales.

En el discurso, la propia reforma administrativa pretendía estar vinculada a la instrumentación de este sistema nacional de planeación, ya que se anunciaba como una forma de establecer la relación entre las funciones gubernamentales y las tareas de ordenamiento territorial.

7 La reforma administrativa se instrumentó, básicamente, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la que se crearon nuevas secretarías en el gobierno federal, entre las que destacan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La primera con atribuciones específicas en el campo de la planeación económica, la segunda en el ámbito de la planeación territorial, asumiendo dentro de sus funciones la planeación del desarrollo de los centros de población.

En la práctica, ni en el sexenio 70-76, ni en el 76-82 se superaron las inercias gubernamentales que ya en la fase anterior habían frustrado la puesta en operación de un sistema de planeación nacional y la articulación intergubernamental.

Las experiencias de planeación fueron, efectivamente, muy numerosas; sobre todo en la segunda parte de este período se impulsó la realización de una gran diversidad de programas sectoriales, se promovió la realización de planes estatales e incluso la propia SAHOP realizó un gran número de planes de desarrollo urbano que llegaron a establecer programas a nivel de centros de población<sup>8</sup>.

En materia de ordenamiento urbano, la reforma administrativa que llevó a la creación de la SAHOP, se vio acompañada de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, a través de la cual se establecieron, por primera vez, atribuciones específicas de los gobiernos locales en la planeación urbana.

Todas estas iniciativas significaron, efectivamente, la incorporación de la planeación, particularmente de la territorial, al quehacer gubernamental; es a partir de este momento en el que los gobiernos estatales y municipales tienen asignado un papel específico en el ordenamiento del territorio y de las ciudades, y a partir del cual se gesta un incipiente sistema nacional de planeación.

Si bien es cierto lo anterior, también lo es el hecho de que estas experiencias y la misma gestación de un sistema nacional de planeación y de la actuación de los gobiernos estatales y locales en esta materia, estuvieron íntimamente asociadas al ejercicio centralizado de la planeación territorial.

En la práctica, todas estas iniciativas fueron de la mano de una estructura sectorializada construida durante casi 50 años que había obstaculizado, y lo continuó haciendo, la conformación de un sistema nacional de planeación en el que participaran con relativa autonomía los tres niveles de gobierno.

La actuación del gobierno federal, en materia de planeación, comenzó el abandono de la intervención directa a nivel regional y urbano, y tendió cada vez más a dedicarse, en lo general, a la programación sectorial y del gasto público, tal y como lo venía haciendo desde la fase anterior.

<sup>8</sup> Entre 1970-76, las experiencias más significativas fueron el Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 71-76, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) (1973) y el Plan Nacional Hidráulico (1975); en cambio, entre 1976-82 se realizaron, entre otros, el Plan Básico de Gobierno 1976-82, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 79-82, el Plan de Desarrollo Agroindustrial 80-82, el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Empleo 80-82, el Programa Nacional de Educación 79-82 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982 además de un sinnúmero de planes de centro de población (SPP, 1985: 71-100).

Se inició, de esta manera, la transferencia de las atribuciones vinculadas con el ordenamiento regional y de centros de población, hacia los gobiernos estatales y municipales, en un esquema en el que el gobierno federal tendía a conservar bajo su control los instrumentos de ordenamiento territorial.

A fin de cuentas, el énfasis que en los años setenta se hizo en emplear la planeación como instrumento de gobierno, mostró que se continuaba asumiendo al gobierno federal como agente rector y actor fundamental para orientar el desarrollo material del país, mientras que los otros dos niveles de gobierno jugaban un papel cuasi de entidades administrativas que operaban bajo su control.

En la segunda etapa de esta fase, que comprende la década de los ochenta y principios de la actual, con la puesta en operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se consolidó el ejercicio centralizado que hasta hoy caracteriza la planeación territorial en México.

Mediante una estructura vertical y jerarquizada del sistema de planeación, y un manejo centralizado de los instrumentos de actuación, se aseguró la congruencia entre los diferentes niveles de planeación territorial, subordinando las iniciativas estatales y municipales a los lineamientos y políticas de desarrollo decididos desde el Plan Nacional de Desarrollo.

En el marco de la creación de este sistema de planeación, se emprendió una reforma constitucional y se establecieron mecanismos de coordinación entre federación, estados y municipios a través de los cuales se aseguró la subordinación de la planeación y actuación de los gobiernos estatales y locales a la planeación y programación del gobierno federal.

La reforma constitucional de 1983 se enmarca en la lógica de una transferencia de funciones característica de los años 70; y desde una perspectiva de desconcentración administrativa, entre otros cambios, se trasladan funciones, que venían asumiendo los gobiernos estatales en materia de ordenamiento urbano, a los gobiernos municipales.

Por otra parte, a través del sistema de recaudación fiscal y de los Convenios Únicos de Coordinación Fiscal, el gobierno federal se aseguró la mayor parte de los recursos financieros de la federación, los cuales, atendiendo a las políticas, programas y prioridades de desarrollo centralmente definidas, son transferidos a los gobiernos estatales y municipales a través diferentes mecanismos, tales como los Convenios Únicos de Desarrollo (ahora Convenios de Desarrollo Social), los Convenios de Concertación y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal.

De esta manera, pese a todos los discursos «descentralizadores», desde las experiencias de planeación de los años setenta, hasta la propia instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se continuó operando bajo un esquema de actuación centralizada en la que la planeación fue adquiriendo el carácter de instrumento a través del cual se

reforzó el centralismo tanto en la toma de decisiones, como en el manejo y asignación de los recursos dirigidos a promover el desarrollo regional y urbano.

En el caso de la participación social en la planeación territorial, en esta fase, particularmente durante los últimos doce años, por primera vez se hizo hincapié en la necesidad de promover la participación social en las discusiones acerca de los temas relativos al desarrollo urbano.

De hecho, este reconocimiento se había dado desde las reformas jurídico administrativas que se inician en 1976, y se inscriben en la lógica que había imperado en la creación de los comités y comisiones precedentes (desde Consejo Nacional Económico y el Consejo Nacional de Economía hasta la Comisión Nacional Tripartita).

Sin embargo, no es sino hasta los años 80 cuando se asume que la participación de la sociedad civil en la planeación económica y territorial no sólo debería estar asociada al nivel de toma de decisiones federales, sino que debería estar vinculada a la gestión pública en los tres niveles de gobierno.

A pesar de esto, y no obstante las reiteradas declaraciones que se hicieron al respecto, que incluso sirvieron de soporte ideológico-político a la misma creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social, en las diferentes fases del proceso de planeación urbana y territorial, no se instrumentó efectivamente.

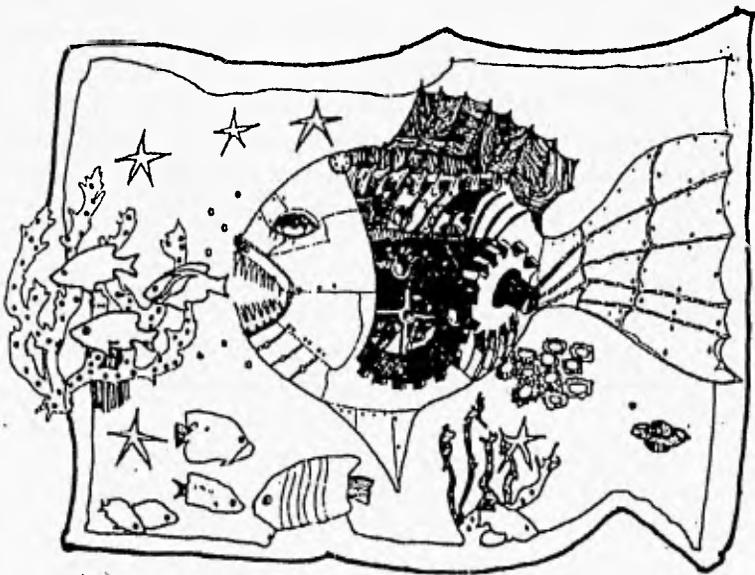
Fuera de las referencias que a ella se hacen en los diferentes instrumentos jurídicos -Ley General de Asentamientos Humanos, Artículo 115 Constitucional, Ley de Planeación del Estado de México (*GEM*, 1994: 549-562), Ley Orgánica Municipal (*ibid*: 81-126), entre otros-, y de las poco efectivas experiencias de «consulta popular», en los hechos no existe un régimen normativo que permita instrumentarla y que obligue a las autoridades gubernamentales, en sus tres niveles, a su consideración en el proceso de planeación.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la estructura operativa federal, a través de la cual se impulsó el ejercicio de la planeación territorial en esta fase, y que, en lo general prevalece hasta ahora, corresponde más con un sistema de planeación en el que el gobierno federal conserva bajo su égida el manejo de los instrumentos que permiten ejercer su control sobre los gobiernos estatales y municipales, que con la lógica de actuación pública que subyace a la reestructuración económica.

Bajo este sistema, se han ido transfiriendo hacia estos, en un esquema de reestructuración administrativa, funciones que más que permitirle a estos dos niveles de gobierno incidir en el desarrollo de su territorio, le permiten al gobierno federal ejercer una influencia más amplia y eficiente en las políticas, programas y acciones de desarrollo territorial y urbano.

## CAPITULO IV

### LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES



**E**n la actualidad, la forma en que se realizan la gestión y administración del desarrollo de las ciudades en México está estrechamente vinculado tanto al proceso histórico a través del que se construyó la subordinación municipal, como al que llevó a la configuración de una planeación urbana centralizada.

En efecto, la realidad vigente de la actuación municipal en la planeación urbana en México, ha sido resultado de un complejo proceso que tiene su origen en la propia génesis del municipio mexicano y se define durante el siglo veinte en el período en el que se delinea el perfil del estado «posrevolucionario».

La subordinación municipal nace en el mismo momento en el que se funda el primer ayuntamiento mexicano como instrumento para legitimar, ante la corona española, la conquista de los territorios que formarían parte de la nación mexicana.

Su incierta y tropezada institucionalización en el período colonial estuvo fuertemente impregnada del absolutismo impuesto por la casa de Austria, que lo llevó a operar como un órgano administrativo con una débil capacidad política y gestiva, y una casi nula participación en el desarrollo económico y social de las ciudades.

La caótica e inestable realidad política decimonónica, no constituyó campo propicio para que los municipios alcanzaran a consolidarse como instancias gubernamentales representativas de los intereses de las comunidades urbanas, ni para que logaran revertir las inercias del período colonial.

En este sentido, las experiencias de las repúblicas federales y centralistas, y las de restauración republicana y el porfiriato, no hicieron más que refrendar y confirmar el carácter subordinado de los gobiernos locales en relación con los gobiernos departamentales o estatales y centrales o federales.

Durante el presente siglo, el proyecto de construcción del Estado mexicano, que se plasmó en la Constitución de la República de 1917, apostó por continuar con el reforzamiento del poder político-económico del gobierno central asumiéndose como «normal» la subordinación de los gobiernos estatales y municipales.

Asociado a este proceso histórico de subordinación de los gobiernos locales, el «moderno» Estado mexicano, que tiene sus raíces en la restauración republicana del siglo XIX y que, podríamos decir, emerge a partir de la promulgación de la Constitución General de la República de 1917, ha vivido un proceso de centralización político-administrativa creciente.

Este, en el campo de la planeación territorial, ha derivado en una actuación sectorializada que refuerza el carácter administrativo y se apoya en el sometimiento de las instancias locales de gobierno a través de un proceso, en apariencia paradójico, de desconcentración de funciones que, en realidad, le permite al estado central ampliar sus márgenes de actuación.

De esta manera, en el ejercicio de la planeación urbana, el gobierno federal ha pasado de ejercer directamente la realización de planes y programas que impactaban los niveles estatal y municipal, a ejercer una función de tipo normativo indicativo, en donde los gobiernos estatales adquieren un papel más relacionado con la elaboración de planes y programas de desarrollo regional y la realización de obras de impacto regional y local, asignando a los municipios funciones de administración y prestación de servicios públicos.

Este doble proceso, de subordinación histórica de los gobiernos locales y de centralización en la planeación urbana, es el que ha ido delineando el carácter del quehacer municipal en materia de ordenamiento de las ciudades en México y ha desembocado en la existencia de una realidad dual, en la que hoy coexisten dos marcos de la actuación municipal:

Uno, que podemos llamar marco formal de actuación del gobierno municipal en materia de ordenamiento de las ciudades, que pretende corresponder con el reconocimiento que, desde la Constitución de la República, se hace de los gobiernos locales como entidades gubernamentales responsables del ordenamiento de las ciudades.

Otro, que se yuxtapone al anterior, es aquel que emana de los vínculos y prácticas político-administrativas reales heredadas de la subordinación municipal y el centralismo, y que caracteriza la manera en que los gobiernos locales afrontan las responsabilidades que formalmente se les reconocen.

Es, en este sentido, la expresión objetiva del carácter de las instancias locales de gobierno y de su capacidad para enfrentar los requerimientos de desarrollo social y económico de los municipios, en general y, en particular, de las ciudades.

## 1. EL MARCO FORMAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PLANEACIÓN URBANA (EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO)

El soporte formal de la planeación de las ciudades en el estado de México lo constituye un marco jurídico que es en el que se establecen las funciones, atribuciones y ámbitos de actuación gubernamental en el campo del ordenamiento urbano.

Este marco formal se ha ido constituyendo a partir de 1983, y reúne un conjunto reglamentario que establece, con diferentes niveles de precisión, tanto las condiciones de la actuación gubernamental en las ciudades, como las atribuciones e instrumentos de que disponen los gobiernos locales para orientar su desarrollo.

A primera vista, podríamos decir que este marco de la actuación del gobierno local se ve impregnado por las mismas condiciones que han derivado del centralismo, y que han marcado la existencia de un gobierno municipal subordinado, asistencialista y de naturaleza eminentemente administrativa.

Sin embargo, esta impresión está asociada a la ambigüedad que en él existe en el establecimiento de las atribuciones municipales en materia del desarrollo económico y social de las ciudades, que se manifiesta en la clara definición de algunas funciones y la oscura insinuación de otras.

En efecto, a pesar de que con la promulgación de la primera Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, se hizo un esfuerzo por integrar un bagaje reglamentario e instrumental disperso que dificultaba la intervención gubernamental en el ordenamiento de las ciudades en la entidad, esta integración estuvo dirigida, fundamentalmente, a la articulación en un solo marco normativo, de funciones de tipo administrativo tendiente a la regulación de la actuación inmobiliaria, respondiendo así al papel de controlador-vigilante que se le ha reconocido históricamente a los gobiernos locales.

En este contexto, el marco legal específico del ordenamiento de las ciudades, solo incorporó instrumentos para conducir la actividad inmobiliaria mediante la regulación de los usos del suelo; el ordenamiento de nuevos fraccionamientos; de la subdivisión, fusión y relotificación de predios, y de nuevas construcciones.

Los aspectos relativos a la planeación del desarrollo de las ciudades quedaron remitidos a la definición de la forma y contenido de los planes de ordenamiento de centros de población, en la cual la vinculación entre ordenamiento urbano y desarrollo económico quedó apenas insinuado.

De esta manera las atribuciones de los gobiernos locales en materia de ordenamiento de las ciudades y de impulso del desarrollo económico per-

manecieron desintegradas; de hecho, estas últimas continuaron concibiéndose como funciones gubernamentales sin un claro referente territorial.

Esto ha derivado en que las facultades que los gobiernos locales tienen en cuanto al impulso del desarrollo económico local, hayan permanecido desvinculadas a las referidas al ordenamiento urbano, con lo cual el marco formal que regula el desarrollo de los centros de población continúa conservando un carácter relativamente disperso y, sobre todo, relativamente heterogéneo en cuanto a los niveles de precisión sobre las funciones de los ayuntamientos.

En términos generales podríamos afirmar que las disposiciones que definen explícitamente las funciones del gobierno local relacionadas con el desarrollo urbano, están referidas tanto a las formas específicas de utilización y aprovechamiento del suelo urbano y urbanizable y a la regulación de nuevas construcciones, como a la prestación de servicios básicos.

Las que, por su parte, están referidas al impulso de las actividades productivas y al desarrollo social, en su conjunto, están muy ambiguamente definidas, y más bien habría que descubrirlas implícitamente relacionadas a las anteriores.

Para el caso específico del estado de México, el marco formal regulador de las atribuciones de los gobiernos locales para el desarrollo urbano, está definido desde las disposiciones de la Constitución General de la República (CGRM), la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) y la Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México (LAMEM).

En este marco se establecen como objetivos fundamentales del ordenamiento urbano, el de crear, a través de una activa actuación de los gobiernos locales y de la sociedad civil en su conjunto, las condiciones para el desarrollo de la vida económica y social del municipio (LGAH, 1976: Capítulo II) (LOMEM, 1993: Capítulo III) (LAHEM, 1993: 17 y 18) (LAMEM, 1993).

Desde este punto de vista, al gobierno local se le asume implícitamente como la materialización de la iniciativa pública -en sus tres niveles-, responsable del mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del fomento de las condiciones que permiten tanto el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, como el desarrollo de la base productiva del municipio y, más específicamente, de la ciudad.

Según el marco normativo, estas responsabilidades se realizan a través de la planeación de los asentamientos humanos, la construcción y operación de la infraestructura, y la prestación de los servicios públicos básicos, como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y, particularmente, del desarrollo económico de las ciudades.

De hecho, a pesar de que las disposiciones normativas de la planeación urbana en México, y por lo tanto en el Estado de México, hacen énfasis en una planeación útil para mejorar las condiciones de vida de la población -a través de la satisfacción de las necesidades de trabajo, descanso y servicios-, también hacen referencia implícita la promoción de actividades generadoras de empleo como fundamento del desarrollo social (*LAHEM: Art. 3*).

Desde este punto de vista la acción municipal en materia de desarrollo urbano estaría dirigida a compatibilizar el desarrollo económico con el desarrollo urbano, sobrentendiendo al gobierno local como una instancia autónoma con capacidad para manejar recursos financieros, realizar obra pública e impulsar, promover y gestionar proyectos productivos.

La planeación urbana, como ámbito de las funciones municipales comprendería, de esta manera, la actuación y el ordenamiento propiamente urbanísticos, que permiten al gobierno local incidir tanto en la transformación de las áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación, como la urbanización, construcción y ocupación de las nuevas áreas de crecimiento, vinculando estos procesos de transformación-crecimiento con los objetivos de desarrollo económico-social de los diferentes agentes involucrados en la dinámica urbana (*LGAH: Arts. 1-7, LAHEM: Art. 3*).

Desde esta perspectiva, la planeación del desarrollo urbano parece ser concebida como un instrumento pertinente para impulsar la revalorización de la ciudad en dos ámbitos de la vida municipal estrechamente relacionados: la calidad de vida material de la población y el desarrollo de las actividades productivas en el municipio.

Estos dos ámbitos se encuentran íntimamente relacionados y solamente se puede actuar directamente sobre ellos desde el nivel de gobierno municipal, que es desde el cual se puede establecer una relación estrecha entre sociedad civil y sociedad política, bajo una lógica de toma de decisiones y de actuación que conjugue los actores públicos y privados.

El marco formal de la planeación urbana ha hecho un reconocimiento explícito del papel de los gobiernos locales y de la sociedad civil en el ordenamiento de los asentamientos humanos, asumiéndolos como agentes determinantes en la transformación y crecimiento de las ciudades (*LOMEM: Arts. 64 a 80; LGAH: Cap. II, Arts. 8, 9 y 17; y LAHEM: Arts. 15 a 20*).

El gobierno local, aparece así con un doble papel: como el responsable de regular la actuación de los diferentes agentes involucrados en los procesos urbanos, y como el encargado de promover y gestionar del desarrollo de las ciudades; en tanto que la sociedad civil emerge como un agente activo tanto en la toma de decisiones como en la propia operación del ordenamiento urbano.

Con base en lo anterior podemos sostener que, de acuerdo con el marco normativo prevaleciente en México, particularmente en el estado

de México, la planeación del desarrollo municipal, y por lo tanto de las ciudades, permite incidir sobre tres campos de la vida local que se encuentran íntimamente eslabonados, y sobre los que los gobiernos locales tienen facultades -explícitas o implícitas-, para actuar simultánea y concatenadamente:

Las condiciones de vida de la población urbana, el desarrollo de las actividades productivas de la ciudad y la gestión de la participación social en el desarrollo urbano.

## 1.1. LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN URBANA

La intervención del gobierno local sobre las condiciones de vida de la población implica, desde la perspectiva urbanística, la creación de los soportes materiales de la vida social y económica tanto en las áreas urbanas consolidadas como en las nuevas áreas de crecimiento de las ciudades (*Borja, 1990: 398*).

La administración y gestión del desarrollo urbano municipal así, se propondría incidir en la realización de todos aquellos componentes (infraestructura, equipamientos y vivienda) que permitan, faciliten y fomenten el desarrollo de las actividades individuales y de las relaciones socio-culturales (vida colectiva) de la población urbana.

Desde este punto de vista, el ordenamiento de la ciudad es concebido como una condición básica para el desarrollo de la vida de la población urbana y se encuentra relacionada con la intervención del gobierno municipal en cuatro ámbitos de la vida urbana: **la comunicación, la identidad socio-cultural de la población, la calidad de vida social e individual y la funcionalidad urbana.**

### 1.1.1. COMUNICACIÓN

La comunicación es requisito para establecer los vínculos sociales y el desarrollo de las actividades individuales, y está asociada con los soportes materiales de las actividades de la población y los servicios que la hacen posible.

Aquí quedan incluidas, por lo tanto, las acciones de gestión o intervención directa de los gobiernos locales para:

- a) La creación, administración y conservación de la infraestructura vial y del transporte urbano, a fin de garantizar el traslado de bienes y personas dentro de la ciudad y entre ésta y su entorno regional, y
- b) La prestación de servicio telefónico, telegráfico y de correos, me-

diante la creación del equipamiento y mobiliario urbano que soporte estos servicios.

A pesar de que, con base en la legislación actual (*LOMEM: Art. 125 fracc. VII*), en el campo de la comunicación únicamente se hace explícita la responsabilidad de los ayuntamientos en la «prestación administración y conservación» de la infraestructura vial, el hecho de que esta responsabilidad se establezca en forma «enunciativa» y no «limitativa», abre la posibilidad de que los gobiernos locales puedan intervenir en forma amplia en la creación de este tipo de infraestructura y servicios, aunque no a través de la intervención directa en su creación y prestación, sino por medio de una labor gestiva, para que los agentes públicos y privados correspondientes realicen estas funciones.

### 1.1.2. IDENTIDAD SOCIO-CULTURAL

Desde la actuación urbana de los gobiernos municipales, la identidad socio-cultural y colectiva de la población se encuentra relacionada con la calidad estética del espacio construido y por construir y con la creación de espacios públicos que propicien la integración de los diferentes grupos sociales, particularmente de los inmigrantes y de los sectores económicamente desprotegidos (*Borja, 1990: 405-408*).

En este sentido, el marco formal de la gestión y administración del desarrollo urbano permite a los gobiernos locales intervenir en la creación y conservación de los componentes urbanos que permiten integrar a los diferentes sectores de la población de las ciudades.

Esta función se concreta a través del establecimiento de responsabilidades de los gobiernos municipales en materia de creación de equipamiento recreativo, de comercio, asistencia social y de embellecimiento y conservación de las localidades urbanas (*LOMEM, Art. 125, fracc.: I, II, IV, V, VII, IX y X*).

Estas atribuciones permiten que diversos sectores de la población urbana puedan disponer de los satisfactores mínimos de bienestar, tales como centros de distribución de productos y servicios urbanos básicos, y espacios recreativos y de integración socio-cultural.

Del mismo modo, la actuación sobre las periferias urbanas permite la integración de la población de los asentamientos rurales que se encuentran en proceso de incorporación a los centros urbanos centrales de los municipios, conservando sus tradiciones y costumbres a fin de preservar su identidad local y elevar su calidad de vida.

Esto es particularmente importante en las áreas urbanas con dinámicas de crecimiento expansivo, que tienden a fusionar las periferias ru-

rales asignándoles un rol subalterno a la vida urbana, incorporándolas como fuentes de dotación de mano de obra barata para las actividades industriales y de servicio, provocando la pérdida de identidad local y propiciando la progresiva pauperización de la población residente en estas áreas.

Aquí, resultan fundamentales las facultades de los gobiernos locales para intervenir en la conservación del patrimonio inmobiliario, la conservación y regeneración de los centros históricos, la regulación de la calidad estética de las construcciones, la creación, acondicionamiento y mantenimiento de los espacios públicos como sustento de la integración ciudadana en torno a festividades, tradiciones y vínculos colectivos (*LOMEM, Art. 125, Fracc. VII y IX*).

### 1.1.3. CALIDAD DE VIDA SOCIAL

La incidencia que los gobiernos locales pueden tener sobre la calidad de vida de la población urbana, depende de la intervención urbanística destinada, principalmente, a la superación de la desigualdad y la segregación como fuentes de conflictos político-sociales (*Borja, 1990: 406*).

Esta intervención, que se halla relacionada con los soportes materiales de la vida de los grupos marginados, a nivel individual y familiar, permite incidir en el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la población.

Desde este punto de vista, la planeación urbana, realizada desde el nivel de gobierno local, debería incidir en tres conjuntos de factores directamente relacionados con la calidad de vida de la población urbana:

1. Los soportes materiales que permitieran la integración social a través de la socialización del espacio urbano: los espacios públicos, la infraestructura vial y, en general, los equipamientos deportivos, recreativos y culturales.
2. Los soportes que permitieran las condiciones de seguridad y en las que se desenvuelve y desarrolla la vida social, familiar e individual; aquí resulta determinante la actuación urbana dirigida a la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana básica, del equipamiento educativo y cultural de propiedad privada y pública, la intervención normativa y de control para garantizar la calidad del medio ambiente construido y natural, la seguridad pública, el manejo de desechos y la calidad de las construcciones.

En esta misma esfera se inscribe la gestión y administración urbana destinada a la realización de los soportes materiales que inciden en la

seguridad, salud y educación de los individuos y de las familias, tales como la vivienda para los sectores sociales de bajos ingresos, el equipamiento para el abasto de alimentos y productos de consumo generalizado, para la salud y la educación básica.

De estos dos conjuntos, el marco normativo vigente en el estado de México reconoce explícitamente, a los gobiernos locales, incidir en forma integra en el primero (*LOMEM, Art. 125, Fracc. VII*); en tanto que en lo referente al resto sólo se reconoce como parcialmente dentro del ámbito de las competencias del gobierno local.

En este campo, no se reconocen atribuciones específicas en los aspectos relacionados con la prestación de servicios de salud, educativo y cultural ni en la realización de vivienda. En efecto, ni en la Ley Orgánica Municipal, ni en la Ley de Asentamientos humanos del Estado de México se establecen atribuciones concretas sobre estos aspectos.

Únicamente en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México se establece como atribuciones las de promover e impulsar la construcción y mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano, sujetándolo a la participación del gobierno estatal y de particulares en la realización de las obras correspondientes (*Art. 13, Fracc. IX y XI*).

Sin embargo, no se establecen atribuciones propias en materia de construcción y mejoramiento ni de equipamiento ni de vivienda, lo cual implica que la administración de la ciudad no tiene, formalmente, atribuciones claras para intervenir en el desarrollo de la calidad de vida de la población urbana.

En consecuencia, la intervención de los gobiernos locales en estos ámbitos de actuación urbana quedan más bien asociados a las facultades que les brinda el marco formal en la administración del suelo, particularmente en lo referido a la constitución y administración de las reservas territoriales (*CGRM: Art. 115*).

#### 1.1.4. FUNCIONALIDAD

La funcionalidad urbana constituye un soporte para el desarrollo de las actividades sociales e individuales, que permite el acceso a los bienes y servicios así como el desarrollo de las actividades económicas de la población (*Borja, 1990: 398-399*).

Se encuentra referida, en términos generales, a la estructuración del espacio urbano y, en particular, a la solución de la excesiva polarización de los servicios, problemática de tráfico, mantenimiento y pavimentación de la infraestructura vial, mantenimiento y conservación de los espacios públicos, regulación de los cambios de uso del suelo en las áreas urbanas consolidadas y control y supervisión de las nuevas obras de urbanización,

garantizando la comunicación entre las diferentes zonas que integran el espacio urbano.

Las competencias que en estos ámbitos tienen los gobiernos locales en el estado de México, están incorporadas tanto a las atribuciones que ellos poseen en materia de planeación de los centros de población (*LAHEM, Art. 13, Fracc. I, VI, VII y XVI*); como en aquellas referidas a la administración y conservación de servicios municipales (*LOMEM, Art. 125, Fracc. I a VII*).

De acuerdo con este marco normativo, el gobierno municipal podría intervenir directamente en todas las acciones que incluyen la realización de obras y la regulación de la actuación de diferentes agentes públicos y privados, tendiendo a la conformación de un espacio urbano articulado que correspondiera tanto con las necesidades sociales como productivas en las ciudades.

## **1.2. EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LA CIUDAD**

La base productiva de la ciudad y con ella la creación de riqueza, constituye el soporte fundamental del desarrollo urbano y es una determinante clave de la calidad de vida de la población de las ciudades.

La planeación urbana es un instrumento a través del cual se puede impulsar el desarrollo de las actividades productivas y del empleo, en tanto que permite el ordenamiento de las acciones públicas y privadas que hacen posible crear las condiciones materiales necesarias para el desarrollo social y económico del municipio, aprovechando para ello los recursos materiales, humanos y financieros locales. (*Borja, 1990: 401-405*).

Aunque sin estar definida explícitamente, la dimensión económica de la actuación urbana del gobierno municipal se encuentra perfilada en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (*Art. 3, fracc. I*) y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (*Art. 31, fracc. XXIV, XXV y 162, fracc VI*).

De acuerdo con estos ordenamientos, esta función se encuentra relacionada con la intervención del gobierno local en la creación de las **condiciones materiales** para el desenvolvimiento de las actividades productivas; la regulación del **aprovechamiento racional de los recursos urbanísticos y naturales**; y la **movilización de las fuerzas productivas y del capital local** para impulsar el desarrollo económico-social del municipio.

### 1.2.1. LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES MATERIALES DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

En el caso del estado de México, las atribuciones en materia de impulso al desarrollo de la base productiva de la ciudad, se concretan a través de las funciones que, expresamente, tienen los gobiernos locales para garantizar la existencia de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de las actividades económicas.

En este sentido, la planeación y la intervención urbana, desde los gobiernos locales, puede incidir directamente sobre los sectores industrial, comercial y de servicios, propiciando tanto su crecimiento y expansión, como la correspondencia entre su desarrollo y las necesidades de empleo de la población local.

En la esfera del ordenamiento urbano, el marco formal de la actuación gubernamental permite al gobierno municipal, primero, **identificar los requerimientos** de los diferentes sectores de la actividad productiva en la ciudad y, segundo, **incidir directa e indirectamente** en la realización y mantenimiento de los componentes materiales de la actividad productiva (*LAHEM, Art. 13; LOMEM, Art. 31, fracc. VII, VIII y IX; y Arts 117, 118 y 125*).

La identificación de los requerimientos permite a los gobiernos locales precisar las necesidades que, en torno a los soportes materiales de la ciudad, deben satisfacerse para alcanzar objetivos de desarrollo económico predeterminados.

Esta función la pueden ejercer con base en las disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (*Título Tercero, Capítulo I*); y a través de ella pueden hacer una evaluación de las potencialidades de desarrollo de los centros de población.

En cuanto a la actuación directa, ésta la realiza el ayuntamiento como inversor de obra pública e infraestructura, convirtiéndose en el principal motor de la actividad económica y subsidiando a los inversionistas privados.

A pesar de que las funciones y atribuciones, que el marco formal establece para el gobierno local en materia de desarrollo económico hacen referencia, predominantemente, a las labores de tipo gestivo, este marco también reconoce a los gobiernos municipales facultades para incidir a través de inversión directa en el desarrollo urbano municipal (*LAHEM, Art. 13, fracc. IX y X; y LOMEM, Art 31, fracc. VIII y XX*).

Por medio de la actuación indirecta, el gobierno municipal, por una parte, puede gestionar la realización de obra pública, tanto ante los niveles superiores de gobierno como ante los propios organismos de la sociedad civil en su conjunto, induciendo la inversión estatal, federal y de los diferentes agentes privados (*LAHEM, Art. 13, Fracc. VIII a XI*) (*LOMEM,*

*Art. 31, fracc. XXXII) (LAMEM, Arts. 1 y 4), y por otra, a través de la realización de estas obras, puede promover la creación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios.*

Tanto a través de la intervención directa como de la indirecta de los gobiernos locales, es posible la realización de los soportes materiales urbanos de las actividades económicas, introduciendo las redes a través de las que se prestan los servicios básicos de agua potable, drenaje y alumbrado público, la construcción de la infraestructura vial, y la construcción de equipamiento educativo, de salud, para el comercio, el acopio y el abasto, principalmente.

### 1.2.2. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS SOCIO-CULTURALES LOCALES

El marco normativo vigente, también permite a los ayuntamientos dirigir la actividad económica a través del aprovechamiento de los recursos locales, referidos tanto a las actividades socio-culturales como al patrimonio inmobiliario de carácter histórico y cultural.

En el campo de las tradiciones socio-culturales, esta función está asociada a las facultades que tienen los gobiernos locales para la creación de equipamiento y obras de conservación que permiten promover la generación de empleo aprovechando las actividades y tradiciones culturales de las localidades (*LOMEM, Art. 31, Fracc. XXIII, XXIV, XXVI y XXVIII; y Art. 125, Fracc. III, IV, VI, VII y IX) (LAHEM, Art. 13, Fracc. V, VII, IX, XI, XIII, XV).*

A partir de este tipo de intervenciones, desde la planeación urbana municipal es posible promover el aprovechamiento del potencial económico y productivo del patrimonio cultural asociado a las mismas tradiciones sociales y de las actividades académicas y científicas que se desarrollan en el ámbito local.

Igualmente, la participación del gobierno municipal en la rehabilitación y conservación de los centros históricos y de los edificios y espacios públicos representativos de la historia y de la vida productiva, cultural, académica y científica de la comunidad, permite incidir, directa e indirectamente, en la creación de empleo y en la conservación del patrimonio socio-cultural.

El patrimonio inmobiliario (edificios, monumentos y zonas históricas), al igual que los espacios culturales y recreativos (museos, casas de cultura, parques y jardines), además de representar elementos fundamentales en la identidad socio-cultural de la población, permiten a los gobiernos locales impulsar una dinámica actividad económica ligada a los servicios y a las actividades comerciales.

El aprovechamiento de estos soportes materiales permite el desarrollo de actividades turísticas y promueven, además de la inversión del capital local, la inversión de capitales foráneos, regionales, nacionales e incluso internacionales, que refuerzan la actividad productiva de las ciudades.

En el estado de México el marco formal prevaeciente (*LOMEM, Art. 125, fracc. IX; y LAHEM, Art. 13, Fracc. V*), permite a los gobiernos locales intervenir en la conservación y aprovechamiento de estos recursos por dos vertientes fundamentales, tanto mediante disposiciones normativas dirigidas a la protección del patrimonio edificado, como a través de la promoción de inversiones tanto del capital privado como provenientes de los recursos financieros del sector público en cualquiera de sus tres niveles.

### 1.2.3. LOS RECURSOS NATURALES

En el campo de la administración y gestión del desarrollo urbano, las facultades que tienen los gobiernos locales en materia de administración de las áreas de valor ambiental, en particular sobre la regulación de los usos del suelo y de las edificaciones en estas áreas, así como en lo referente a su aprovechamiento productivo, les permite incidir en el desarrollo económico municipal.

Tal es el caso de las atribuciones que la LAHEM reconoce a los ayuntamientos para la explotación de bancos de material (*Art. 13, Fracc. XIII*) que hacen posible el impulso de actividades extractivas.

Del mismo modo las funciones en materia de administración de reservas ecológicas (*LAHEM, Art. 13, Fracc VII*), permite a los gobiernos municipal promover el aprovechamiento productivo de parques naturales, cuerpos de agua, zonas de reserva de flora y fauna, impulsando actividades productivas y comerciales (explotación y comercialización de viveros, criaderos y comercialización de fauna y flora), así como de servicios vinculados al turismo regional e incluso nacional.

### 1.3. LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LA MOVILIZACIÓN DE LAS FUERZAS PRODUCTIVAS LOCALES

La complejidad de las acciones y la diversidad de los factores relacionados con la conformación de un espacio ocupado (en expansión y transformación permanentes), y multifuncional (que constituye tanto la base de las condiciones de vida de la población, como del desarrollo de las activi-

dades productivas de la ciudad), hace inevitable la incorporación de una gran diversidad de grupos y actores sociales en las tareas de planeación.

Esta condición está implícitamente reconocida en el marco formal de actuación de los gobiernos locales en el estado de México, el cual establece la necesidad de promover la cooperación entre gobierno y ciudadanía (*LOMEM, Art. 31 Fracc. XXXI*) (*LAHEM, Art. 13, Fracc. VIII; y Art. 15*).

De lo dispuesto en este marco normativo, se infiere el reconocimiento implícito de que la conjunción de los actores públicos y privados es una condición indispensable para el ejercicio de la planeación urbana, ya que permite articular y dar coherencia a las actividades que despliegan los diferentes agentes involucrados en el desarrollo de la vida social y económica de las ciudades.

Bajo este marco, al gobierno municipal se le reconoce, en consecuencia, una función multifacética, como gestor, coordinador y controlador, de la actuación tanto de los organismos de los gobiernos estatal y federal, como de los operadores privados, los grupos sociales y los actores individuales.

En este sentido, el ejercicio de la gestión y administración del desarrollo urbano, desde el gobierno local, pasaría por dos vías de actuación complementarias:

La actuación directa (compartida con los otros dos niveles de gobierno) en la realización de obras y la prestación de servicios dirigidos a garantizar la socialización de las ventajas derivadas del crecimiento y desarrollo económicos locales.

La actuación indirecta, mediante la promoción y gestión de la participación de los diferentes actores urbanos en la realización de obras y la prestación de servicios que permitan impulsar el desarrollo urbano, potenciando las fuerzas productivas locales a fin de promover inversiones que permitan el impulso de actividades productivas y a la vez mejoren la calidad de vida de la población.

## **2. EL EJERCICIO DE LA PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO (El Caso del Valle Toluca-Lerma).**

El marco real de la planeación urbana en el Estado de México, se encuentra sujeto, tanto a las condiciones establecidas por el marco jurídico vigente -a las que hemos hecho referencia-; como a las condiciones de centralidad desde las que operan las administraciones pública federal y estatal en nuestro país.

El marco jurídico de las responsabilidades de los ayuntamientos en materia de ordenamiento urbano, establece explícita e implícitamente un

campo relativamente amplio de atribuciones que los gobiernos locales tienen en materia de planeación del desarrollo de los centros de población, precisando, o simplemente insinuando, sus competencias y facultades.

Sin embargo el marco real de estas atribuciones es sensiblemente distinto al que se establece en el marco formal de la planeación urbana. De hecho, podemos sostener que, en el caso del Estado de México, la intervención efectiva de los gobiernos locales se reduce a sólo tres funciones predominantes:

La planeación (entendida como la elaboración de planes y programas), la administración (entendida como el manejo de recursos financieros para la realización de obras y el control de los diferentes actores urbanos), y la gestión del desarrollo urbano (entendida como la promoción y articulación de la participación social y privada).

## 2.1. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

A pesar que desde las reformas constitucionales y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 se establecía la necesidad de que los ayuntamientos intervinieran directamente en el ordenamiento de los centros de población, no fue sino hasta las reformas constitucionales del artículo 115 en 1983, que le fueron asignadas funciones específicas a los municipios del estado de México en materia de planeación de las ciudades.

En efecto, a través de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1983, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal se ampliaron y precisaron las funciones de los ayuntamientos en materia de planeación del desarrollo urbano, estableciéndose como atribución de los gobiernos locales la elaboración, aprobación, ejecución y revisión de sus respectivos planes de desarrollo urbano.

A pesar de que estas reformas jurídicas significaron una relativa precisión y ampliación de las facultades de los gobiernos locales para intervenir en el ordenamiento de las ciudades, desde su misma definición establecieron mecanismos que a la larga obstaculizaron la gestión y administración del desarrollo urbano, subordinando a los gobiernos locales a las determinaciones del gobierno estatal.

A través de estos mecanismos se restringieron las atribuciones municipales y se redujo el universo de ciudades que dispusieron de recursos financieros, técnicos y humanos para realizar la planeación de su desarrollo.

En estas condiciones, sólo los centros de población considerados como estratégicos en el proyecto de desarrollo estatal dispusieron de recursos para la elaboración de sus propios planes, aunque en realidad,

prácticamente ninguno tuvo injerencia en su formulación, limitándose a la aprobación de los documentos financiados y elaborados por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno estatal.

Esta forma de ejercer las funciones de elaboración y aprobación de los planes ha prevalecido durante los últimos 10 años, llevando incluso, a que las sucesivas evaluaciones y revisiones de los planes elaborados se hicieran bajo la misma mecánica.

Ni la promulgación de la Ley Orgánica Municipal de 1993 ni la segunda Ley de Asentamientos Humanos del Estado de ese mismo año revirtieron esta situación; en la práctica, los municipios no estratégicos siguen, hasta ahora, sin elaborar sus planes de desarrollo urbano y los considerados como estratégicos continúan jugando sólo un papel secundario en esta función.

Los resultados de esta subordinación municipal hacia el gobierno estatal en el ejercicio de la planeación urbana pueden ser observados claramente en el caso de los municipios del valle Toluca-Lerma; de los 16 municipios considerados en este análisis, únicamente los que en los respectivos planes estatales se han considerado integrados funcional y/o físicamente con la ciudad de Toluca -todos ellos concebidos como estratégicos-, cuentan con sus propios planes de centros de población, en ningún caso elaborados por sí mismos (*ver cuadro 1*).

Esta situación ha derivado en que, por una parte, los municipios que hasta ahora no han sido considerados estratégicos carezcan de un marco de diagnóstico de la problemática y potencialidades productivas de sus entornos urbanos y de un marco de actuación para la administración y gestión del desarrollo de sus ciudades y, por otra, que en las políticas de desarrollo urbano predominen los objetivos y estrategias concebidos desde el gobierno estatal por encima de las necesidades y posibilidades de desarrollo locales.

**CUADRO 1**  
**MUNICIPIOS QUE DISPONEN DE PLAN DE CENTRO DE POBLACIÓN**

MUNICIPIO	CENTRO DE POBLACIÓN ESTRATÉGICO (C.P.E.)	CON PLAN DE C.P.E.	CON REVISIÓN DE PLAN DE C.P.E. (No. de Revisiones)	CON ORGANISMO ESPECIALIZADO EN ORDENAMIENTO URB. (Independiente de Obras Públicas)	CON ORGANISMO ESPECIALIZADO EN ORDENAMIENTO URB. (Subordinado a Obras Públicas)
Almoloya de Juárez	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0
Almoloya del Río	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Capulhuac	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0
Chapultepec	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Lerma	1.0	1.0	2.0	0.0	1.0
Metepac	1.0	1.0	2.0	0.0	1.0
Mexicalcingo	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Ocoyoacac	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0
Otzclotepec	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
San Mateo Atenco	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0
Stgo. Tianguistenco	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0
Temoaya	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Tenango	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0
Toluca	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0
Xonacatlán	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0
Zinacantepec	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0

*Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios estatales.*

Así, en la toma de decisiones sobre las políticas, estrategias y acciones de desarrollo urbano local han predominado las prioridades de desarrollo estatal, y su realización ha dependido de los programas sectoriales de los diferentes organismos estatales y federales.

Del mismo modo que se ha restringido la actuación municipal, en la práctica de la planeación urbana en el Estado se ha limitado la participación comunitaria tanto en la elaboración de los planes como en su misma operación, lo cual ha derivado en que en la toma de decisiones no se incorporen las propuestas de los diferentes grupos y sectores sociales y económicos del municipio.

La ignorancia de la participación social en el ordenamiento de las ciudades, ha impactado la misma estructura y contenido de los planes, convirtiéndolos en instrumentos pertinentes para el control de los actores urbanos, pero inadecuados para movilizar las fuerzas productivas locales y promover el desarrollo económico y social.

De esta manera, a modo de rutina oficial, en los diagnósticos se tiende a hacer énfasis en la problemática urbana y en las características socio-económicas de las localidades, pero se prescinde de una valoración de la potencialidad de los actores privados y sociales para impulsar programas de desarrollo económico-urbano y se omite el diagnóstico de las finanzas municipales como base de la actuación del gobierno local.

En consecuencia con estos diagnósticos, los marcos normativos responden a modelos «ideales» de desarrollo que no consideran la lógica de comportamiento de los actores urbanos (así, por ejemplo, densidades, coeficientes de ocupación y usos del suelo no responden a la lógica del mercado de suelo sino a una imagen de ciudad inalcanzable).

Estas limitaciones que los planes presentan para identificar la potencialidad social y económica de las ciudades, limita la viabilidad de las estrategias de desarrollo. Los planes por lo regular no consideran la variabilidad de los factores que condicionan el desarrollo de las ciudades, proponiéndose modelos finalistas que no reconocen las formas de actuación de los diferentes actores, ni la diversidad de circunstancias que eventualmente pueden modificar el marco de referencia de las decisiones tomadas.

A esta rigidez de las estrategias se agrega incluso la carencia de una instrumentación de programas y acciones, lo que impide a los gobiernos locales operar los planes; se establecen prioridades, desconociendo los mecanismos para la obtención de recursos; y acciones públicas, que no corresponden con la disponibilidad de los recursos humanos y materiales ni con las condiciones financieras de los ayuntamientos.

En este contexto, los planes tienden a convertirse en instrumentos inoperantes para el ejercicio de la administración y gestión del desarrollo urbano y en instrumentos inviables para promover el desarrollo socio económico local.

## 2.2. La Administración del Desarrollo Urbano

### 2.2.1. Administración Urbana

A pesar de que las características socio-económicas y las dinámicas de desarrollo de los municipios analizados son claramente diferenciables, en términos generales el ejercicio de la administración urbana entre los municipios del valle Toluca-Lerma es muy similar y las diferencias detectadas se refieren más a la cantidad de recursos humanos, técnicos y financieros disponibles y a la complejidad en su estructura administrativa, que a una concepción diferente de la intervención del gobierno local en el desarrollo de las ciudades.

En el caso de los municipios considerados, la administración urbana presenta dos realidades organizativas claramente diferenciables que determinan la forma (no la lógica) en la que se lleva a cabo el ordenamiento de sus centros de población.

Por una parte, el municipio de Toluca posee una estructura administrativa relacionada con el desarrollo urbano relativamente profesionalizada, que dispone de recursos materiales y humanos que le permitirían al gobierno municipal incidir -aunque en forma limitada y desde una perspectiva sectorializada- en los ámbitos de elaboración de planes, control de nuevas edificaciones, fraccionamiento de terrenos, subdivisión de predios, obras públicas y prestación de servicios básicos.

Para la administración y gestión del desarrollo urbano de los centros de población, este municipio opera a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos que, además de la realización de obras de urbanización y la prestación de servicios básicos, es la encargada de lo relativo a la planeación de los asentamientos humanos, el ordenamiento ambiental y lo relacionado a la regularización de la tenencia de la tierra<sup>1</sup>.

En este mismo municipio, los aspectos sectoriales relativos a la introducción de infraestructura urbana, a la prestación de servicios básicos de agua potable, alumbrado público y otros relacionados con el ordenamiento urbano, así como las iniciativas en materia de equipamientos básicos, se cubren frecuentemente con el apoyo de comités de participación ciudadana (que operan al margen de cualquier regulación gubernamental), o de organismos sectoriales estatales y federales, tales como Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), Comisión del Transporte del Estado de México (COTREM), Instituto de Seguridad Social del

<sup>1</sup> En este Municipio, a partir de 1994, la Dirección de Ecología dejó de ser dependencia de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos, pasando a ser una Coordinación dependiente, directamente, de la Presidencia Municipal.

Estado de México y Municipios (ISSEMYM), Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Secretaría de Salud (SSA) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) o Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC).

Los demás municipios analizados, por lo general no tienen dentro de su estructura administrativa un organismo que reúna los recursos humanos y materiales necesarios para ejercer las funciones ordenamiento de los centros de población, ni en lo referente a la elaboración de planes de desarrollo urbano, ni en el ejercicio del control de la transformación de las ciudades.

Comúnmente estas funciones son delegadas a los organismos responsables de la realización de obra pública, a síndicos, regidores y/o comités de participación social que intervienen en la solución de problemas de carácter sectorial sin una perspectiva de ordenamiento global. En ocasiones incluso, estas funciones se transfieren a alguna dependencia del gobierno federal o estatal (*ver cuadros 2 y 4*).

En el marco de esta deficiente estructura operativo-administrativa, las funciones relativas al seguimiento y revisión de los planes de desarrollo urbano revelan la fuerte dependencia que, en el campo de la planeación de centros de población, se tiene con respecto al Gobierno Estatal y que ha derivado en que, fuera del de Toluca, prácticamente ninguno de los municipios estudiados realice estas funciones.

Algo muy similar a lo que se puede observar en la organización administrativa relacionada con la intervención urbana, se presenta en lo relativo al ordenamiento y la protección ambiental.

Excepto el municipio de Toluca, que cuenta con una Dirección de Ecología que aborda estos aspectos desde una perspectiva relativamente amplia -es decir que está pensada para atender las causas y efectos más relevantes del deterioro ambiental-, en el resto de los municipios considerados, estas funciones son responsabilidad de regidores que se dedican, fundamentalmente, a labores relacionadas con arborización y con el manejo y disposición de los desechos sólidos.

Estas disparidades en la disposición de recursos humanos y técnicos para el ejercicio de la planeación urbana, abarcan también todas las funciones de administración y gestión del desarrollo urbano que al gobierno municipal le reconoce el marco jurídico vigente.

Esto se puede observar en la débil estructura operativa encargada del ordenamiento de las ciudades y en que por lo general, estas funciones quedan a cargo de síndicos, regidores e, incluso, de los suplentes de estos últimos, todos los cuales, en la mayor parte de los casos, operan con el apoyo de diversos comités de participación comunitaria con funciones especializadas (*ver cuadro 2*).

**CUADRO 2  
PRESTACION DE SERVICIOS MUNICIPALES**

	a			b			c			d			e			ÍNDICE DE RELACIÓN ENTRE LDS. SERVS. URBANOS (a,b,c,d) Y DE VIGILANCIA (e)	ÍNDICE DE RELACIÓN ENTRE SERVS. DE INFRAESTR. (a,b,c), Y SERVS. DE REC. DE BASURA Y VIGILANCIA (d,e)
	AGUA POTABLE			DRENAJE			ALUMBRADO PÚBLICO			RECOLECCIÓN DE BASURA			VIGILANCIA				
	RE	PO	TS	RE	PO	TS	RE	PO	TS	RE	PO	TS	RE	PO	TS		
AMOLOYA DE JUAREZ	3R	10.0	V	DU	1.0	F	8R	2.0	G	7R	5.0	G	6R	9.0	G	0.50	1.08
ALMOLOYA DEL RIO	2R	0.0	*	2R	2.0	F	5R	1.0	F	5R	2.0	G	3R	6.0	G	1.20	2.67
CAPULHUAC	7R	1.0	G	6R	1.0	G	5R	2.0	V	8R	6.0	G	SM	8.0	G	0.80	3.5
CHAPULTEPEC	3R	2.0	F	3R	1.0	F	4R	1.0	F	3R	4.0	G	SM	4.0	G	0.50	2.0
LERMA	2R	6.0	*	2R	5.0	F	3R	2.0	G	5R	4.0	G	SM	20.0	G	1.18	1.85
METEPEC	AS	42.0	V	OP	12.0	V	SM	35.0	F	3R	90.0	G	ST	S/D	G	0.0	1.01
MEXICALCINGO	TM	4.0	F	2R	4.0	G	4R	1.0	F	8R	6.6	G	SM	8.0	G	0.53	1.56
OCOYOACAC	6R	8.0	F	7R	6.0	F	8R	4.0	G	4R	4.0	G	SM	14.0	G	0.64	1.0
OTZOLOTEPEC	*	0.0	*	OP	0.0	F	OP	0.0	V	OM	6.0	G	OM	7.0	G	1.17	S/D
SAN MAREO ATENCO	CA	6.0	F	3R	6.0	F	1R	3.0	V	4R	12.0	G	2R	15.0	G	0.56	1.8
STGO. TIANGUSTENCO	**	0.0	F	2R	0.0	F	OP	2.0	G	6R	12.0	G	5R	13.0	G	0.93	12.5
TEMOAYA	SM	6.0	F	SM	4.0	F	1R	1.0	G	2R	2.0	G	SM	8.0	G	0.62	0.91
TENANGO	**	0.0	V	G	2.0	V	6R	7.0	V	3R	34.0	G	ST	19.0	G	0.44	5.89
TOLUCA	AS	304	F	AS	65.0	F	2R	50.0	F	LM	470	G	ST	450	G	0.50	2.10
				Y													
XONACATLÁN	1R	0.0	*	3R	3.0	F	2R	1.0	G	5R	8.0	G	SM	8.0	G	0.67	4.0
ZINACANTEPEC	**	0.0	F	4R	9.0	F	8R	8.0	G	6R	18.0	G	SM	23.0	G	0.66	2.41

RE= Res. del Servicio  
PO= Personal Ocupado  
TS= Tania del Servicio  
OP= Dirección de Obras Públicas  
SM= Síndico Municipal

TM= Tesorería Municipal  
\*\*= Personal Secretarial y/o de Verificación  
DU= Dirección de Desarrollo Urbano  
V= Variable

Sp= Sin personal  
GE= Gobierno Estatal  
CA= Comité de Agua Potable  
OM= Oficialía Mayor  
\*\*\*= Dibujantes, Analista y/o Topógrafos  
\*= Existe Convenio con el Departamento del Distrito Federal, por el cual el servicio es gratuito y se encarga de la construcción y mantenimiento de redes

SP= Servicios Públicos Municipales  
ST= Seguridad Pública y Tránsito  
G= Gratuita  
AS= Agua y Saneamiento  
S/D= Sin Datos

2R= Nº de la Regiduría

F= Fija

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales.

En materia de vivienda, hasta 1993 la diferencia entre el municipio de Toluca y los del resto del valle era prácticamente inexistente; en este campo la intervención urbanística de los gobiernos locales era incluso, más restringida que en los de ordenamiento urbano y ambiental; en ninguno de los municipios analizados existía, hasta ese año, una dependencia que tuviera a su cargo la operación de una política habitacional por parte del gobierno municipal y en este campo prácticamente no se realizaron intervenciones que partieran de la iniciativa de este nivel de gobierno<sup>2</sup>.

Como se ha podido apreciar, a pesar de las diferencias operativas y organizativas a las que hemos hecho referencia, en realidad el ejercicio de la administración del desarrollo urbano, entre los municipios estudiados, no difiere significativamente.

De hecho, en la práctica administrativa de todos ellos la intervención urbanística se remite a actuaciones sectoriales sobre los rubros de obras públicas, pavimentación, dotación de agua potable, drenaje, alumbrado, servicios de basura y mantenimiento de edificios e instalaciones públicas, bajo una óptica de tipo asistencial que pierde de vista cualquier perspectiva de actuación dirigida al impulso de la base productiva de las ciudades.

Su función reguladora se ha restringido al control del desarrollo urbano, y aún éste se ha reducido a la expedición de licencias y permisos de construcción, alineamiento, número oficial y uso del suelo, por medio de los cuales se pretende regular la actuación inmobiliaria tanto de particulares como de organismos públicos.

Estas funciones tienen, en la realidad urbana de los municipios analizados, un impacto sumamente reducido ya que, por una parte la dinámica inmobiliaria está sumamente pulverizada<sup>3</sup>, y por otra la capacidad de supervisión de los gobiernos locales es muy restringida.

Esta reducida capacidad de intervención sobre los procesos urbanos está además asociada al énfasis que se hace, a nivel de los gobiernos locales, en las funciones de ventanilla relacionadas con el ordenamiento urbano, a las cuales asigna la mayor parte del personal dedicado a estas actividades.

En el conjunto de los municipios analizados, el personal de oficina vinculado de alguna manera con la expedición de permisos y licencias, relacionadas con el ordenamiento urbano, es casi tres veces mayor que el dedicado a funciones de control de nuevas edificaciones (*ver cuadro 3*).

2 Aunque este estudio abarca hasta la administración municipal que concluyó en 1993, cabe mencionar que en este municipio, a partir de 1994 se creó un organismo desconcentrado de urbanismo y vivienda (URVI), encargado de impulsar la política habitacional del Gobierno Local, el cual, por cierto, opera al margen del ámbito de la Entidad Gubernamental responsable del ordenamiento urbano.

3 Como lo demuestran Jesús Aguilera y Alma Delia Corral, en la Zona Metropolitana de Toluca el suelo urbano se ha producido, fundamentalmente, a través de subdivisiones y condominios que por sus propias características se encuentran dispersos en la Zona Metropolitana; este mismo patrón es el que ha seguido la construcción de inmuebles dando como resultado una actividad edificatoria sumamente dispersa.

**CUADRO 3**  
**ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO**

MUNICIPIO	a Personal de Dirección	b Personal de Subdirección	c Jefes de Dep. y/o Personal de Apoyo	d Secretarías y/o Personal de Ventanilla	e Dibujantes, Topógrafos y/o Aux. Téc.	f Notificadores	g Contratación Externa: Notificadores	Índice de Relac.entre Dirección (a,b,c) y Operación del D.U. (d,e,f,g)	Índice de Relac. Entre Admón. (a,b,c,d,e) y Control del D.U. (f,g)
Almoloya de Juárez	1.00	1.00		2.00	3.00			2.50	0.00
Almoloya del Río	1.00		1.00	1.00		1.00		1.00	0.33
Capulhuac	1.00			1.00	1.00			2.00	0.00
Chapultepec	1.00			2.00	1.00			3.00	0.00
Lerma	1.00	1.00		3.00	4.00	2.00		4.50	0.22
Metepec	1.00		1.00	8.00	9.00	8.00		0.83	0.40
Mexicalcingo	1.00			1.00			1.00	2.00	0.50
Ocoyoacac	1.00	1.00		2.00		1.00		1.50	0.25
Otzolotepec	1.00		1.00	2.00		1.00		1.50	0.25
San Mateo Atenco	1.00			2.00	1.00	2.00		5.00	0.50
Stgo. Tlanguistenco	1.00			3.00	3.00	2.00		8.00	0.29
Temoaya	1.00			1.00	1.00	1.00		3.00	0.33
Tenango	1.00			2.00	2.00	2.00		6.00	0.40
Toluca	4.00	3.00	13.00	9.00	19.00	22.00		2.50	0.46
Xonacatlán	1.00			1.00	1.00	1.00		3.00	0.33
Zinacantepec	1.00	1.00		3.00	2.00	2.00		3.50	0.29
<b>%TOTAL DE MUNICIPIOS</b>	<b>19.00</b>	<b>7.00</b>	<b>16.00</b>	<b>43.00</b>	<b>47.00</b>	<b>45.00</b>	<b>1.00</b>	<b>3.16</b>	<b>0.35</b>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales

Es igualmente reveladora la relación entre el personal asignado a labores de control de la actividad inmobiliaria, cuando lo consideramos a la luz de la superficie urbana de los municipios que conforman la zona metropolitana de la ciudad de Toluca.

En los siete municipios que Aguilera y Corral (1993: 110) consideran dentro de la Zona Metropolitana, existe un total de 29 funcionarios municipales responsables de controlar la realización de nuevas edificaciones sobre una superficie que, en 1991, abarcaba 11,300 ha.

Esto significa que cada uno de ellos es, en promedio, responsable de vigilar la actividad edificatoria en 418 ha., superficie similar a la que ocupan el total de los fraccionamientos construidos entre 1952 y 1955 en los municipios de Lerma, Ocoyoacac y San Mateo Atenco (Aguilera y Corral, *op. cit.*: 217).

Las repercusiones que este acento en las funciones de oficina tiene en la capacidad de actuación local adquiere incluso, matices perniciosos cuando observamos la propia organización interna de las áreas responsables del ordenamiento urbano en los gobiernos locales.

En efecto, es notorio como este énfasis ha derivado en una estructura administrativa en la que los puestos de dirección tienen un peso desproporcionado con respecto al total de los recursos humanos asignados a las funciones operativas.

En el conjunto de los municipios analizados, el índice de relación entre las funciones de dirección y las de operación es de 2.8 funcionarios por cada puesto de dirección, lo que revela la subestimación que se tiene por las funciones operativas relacionadas con la administración del desarrollo urbano (*ver cuadro 3*).

En este contexto, las actividades de los gobiernos locales, relativas a la administración de desarrollo urbano han ido adquiriendo cada vez más tintes ceremoniales en los que los trámites administrativos operan a manera de ritos burocráticos con una escasa influencia en los procesos de crecimiento y transformación de las ciudades.

### 2.2.2. COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL

En el marco de las funciones destinadas al ordenamiento de las ciudades, los gobiernos locales realizan, adicionalmente a las anteriores, labores de coordinación intermunicipal, las cuales se dan en un contexto de escasez de recursos humanos y financieros, y de una creciente interdependencia regional entre los municipios analizados.

Aunque la experiencia de convenios de coordinación entre los diferentes municipios considerados no es muy amplia, sí existen ejemplos que nos permiten reconocer el carácter de esta coordinación, así como los resultados que tiene en el ordenamiento de los centros de población.

En el caso que nos ocupa, los ejemplos más significativos de coordinación son los establecidos entre algunos municipios con el de Toluca en tres campos de la gestión y administración del desarrollo urbano:

Con el municipio de Metepec para la dotación de agua potable, con el de Temoaya para hacer uso del tiradero de basura ubicado en este municipio y con los de Zinacantepec y Lerma para la realización, en forma coordinada, de obras de infraestructura vial que enlazan a estos municipios con la capital estatal (*ver cuadro 4*).

Estos incipientes ensayos de convenio intermunicipal, no constituyen una práctica generalizada entre los municipios del valle de Toluca-Lerma; más bien parecen responder a necesidades coyunturales que se derivan del proceso de conurbación entre el municipio de Toluca y aquellos que se articulan a él física y funcionalmente.

Normalmente parten de la iniciativa del ayuntamiento de Toluca y están dirigidos a resolver problemas de articulación regional de infraestructura vial y de agua potable entre éste y los municipios vecinos; en este sentido responden, principalmente, al papel prioritario que juega la capital del Estado en los programas de inversión pública del gobierno estatal.

En estas condiciones, los convenios de coordinación intermunicipal no constituyen parte integrante de una práctica permanente ni prioritaria de los gobiernos locales, ni se asumen vinculadas a sus funciones gestivas, ni aún menos se consideran instrumento de desarrollo municipal en el marco de la interrelación regional.

Las funciones vinculadas con el ordenamiento de las ciudades se concibe, de esta manera, como una práctica gubernamental que asume las necesidades de desarrollo y los recursos disponibles para su promoción, como un asunto casi exclusivamente relacionado con las condiciones singulares de cada municipio, perdiendo de vista la perspectiva de integración regional de los municipios y los centros de población.

Esta subestimación de la coordinación intermunicipal limita el aprovechamiento de los recursos financieros, materiales y humanos de los municipios; favorece la agudización de los desequilibrios económicos, sociales y materiales entre ellos; y facilita la integración subordinada entre municipios con niveles de desarrollo diferente.

**CUADRO 4.  
COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

MUNICIPIO	COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL		COORDINACIÓN CON GOBIERNO ESTATAL		COORDINACIÓN CON GOBIERNO FEDERAL	
	MUNICIPIO CON EL QUE SE COORDINA	OBJETO DE LA COORDINACIÓN	DEPENDENCIA CON QUE SE COORDINA	OBJETO DE LA COORDINACIÓN	DEPENDENCIA CON QUE SE COORDINA	OBJETO DE LA COORDINACIÓN
Almoloya de Juárez			CEAS	infraestructura de agua potable y drenaje		
Almoloya del Río			SFP	infraestructura y equipamiento	DDF	Infraestructura y servicio de agua potable
Capulhuac			SFP	infraestructura y equipamiento		
			CEAS	infraestructura de agua potable y drenaje		
			JLC	carreteras		
Chapultepec			SFP	infraestructura y equipamiento	DDF	Infraestructura y servicio de agua potable
Lerma	Toluca	vialidades	SFP	infraestructura y equipamiento		
Metepc	Toluca	Infraestructura	SFP	infraestructura y equipamiento		
			CEAS	infraestructura de agua potable y drenaje		
			COTREM	vialidad y transp.		
			SFP	infraestructura y equipamiento		

MUNICIPIO	COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL		COORDINACIÓN CON GOBIERNO ESTATAL		COORDINACIÓN CON GOBIERNO FEDERAL	
	MUNICIPIO CON EL QUE SE COORDINA	OBJETO DE LA COORDINACIÓN	DEPENDENCIA CON QUE SE COORDINA	OBJETO DE LA COORDINACIÓN	DEPENDENCIA CON QUE SE COORDINA	OBJETO DE LA COORDINACIÓN
Mexicalcingo	Toluca	limpia	SFP	infraestructura y equipamiento	DDF	infraestructura y servicio de agua potable
Ocoyoacac			SFP	infraestructura y equipamiento		
Otzolotepec			SFP	infraestructura y equipamiento		
San Mateo			SFP	infraestructura y equipamiento		
Atenco			SFP	infraestructura y equipamiento		
Sigo.			SFP	infraestructura y equipamiento		
Tlanguistenco			SFP	infraestructura y equipamiento		
Temoaya			SFP	infraestructura y equipamiento		
Tenango			CASART	impulso al comercio		
Toluca			SFP	infraestructura y equipamiento		
Lerma Metepec Temoaya Zinacantepec	CEAS	infraestructura de agua potable y drenaje				
	COTREM	vialidad y trans				
	SFP	infraestructura y equipamiento				
Xonacatlán	SFP	infraestructura y equipamiento	DDF	infraestructura y servicio de agua potable		
Zinacantepec	Toluca		SFP	infraestructura y equipamiento		

CEAS: Comisión estatal de Agua y Saneamiento; SFP: Secretaría de Finanzas y Planeación; JLC: Junta Local de Caminos;

COTREM: Comisión del Transporte del Estado de México; DDF: Departamento del Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales.

### 2.2.3. LA COORDINACIÓN CON LOS GOBIERNOS ESTATAL Y FEDERAL

Al igual que en el caso de los convenios intermunicipales, en el ámbito de la administración y prestación de servicios en las ciudades, existen experiencias de coordinación de los municipios del Valle Toluca Lerma con algunos organismos de los gobiernos estatal y federal (*ver cuadro 4*).

Los convenios más significativos, promovidos entre el gobierno estatal y los municipios del Valle Toluca Lerma en el trienio que concluyó en 1993, son los establecidos con CEAS en cuanto a la prestación del servicio de agua potable.

Estos convenios se remiten, fundamentalmente, a la realización de obras de cabecera para el abastecimiento de agua potable y el manejo de vertidos líquidos, servicios que, a nivel urbano, son administrados por los organismos municipales responsables.

Este tipo de coordinación la realizan sólo en la cuarta parte de los municipios estudiados entre los que, por supuesto, está el de Toluca. Un caso particular de coordinación para la prestación del servicio de agua potable, lo representan los municipios en los que éste es proporcionado por el DDF como resultado de convenios que le permiten a esta entidad la explotación de mantos acuíferos a cambio de una prestación gratuita del servicio.

En el resto de los municipios considerados la coordinación en materia de agua potable y drenaje es prácticamente inexistente, y los servicios correspondientes se prestan, normalmente, con base en los recursos propios de los gobiernos locales.

Adicionalmente a estos convenios, los ayuntamientos de Toluca y Metepec han establecido acuerdos con la COTREM a fin de regular el servicio de transporte público entre estos municipios.

En un marco de falta de recursos financieros, técnicos y humanos para el ordenamiento del servicio de transporte a nivel municipal, estos acuerdos más bien ocultan una extensión de las funciones del gobierno estatal sobre el ámbito urbano, y sus resultados responden más a la lógica de operación de éste organismo estatal que a las necesidades de comunicación inter e intra municipal.

En realidad el ámbito de coordinación con el gobierno estatal se limita, fundamentalmente, a la tramitación de recursos financieros provenientes de los Convenios \_nicos de Desarrollo (CUD), -actualmente denominados Convenios de Desarrollo Social-, mecanismo a través del cual se realizan las transferencias de los recursos federales (*ver cuadro 4*).

Así, la coordinación con el gobierno estatal más que responder a una voluntad de concertar objetivos y políticas de desarrollo entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal, constituye el mecanismo de

subordinación que emplea el gobierno de la entidad para ejercer el control de los gobiernos municipales.

A través de ella no sólo se canalizan los recursos financieros propios de las participaciones estatales y federales, sino que incluso se ejerce un control sobre el diseño de las políticas e inversiones prioritarias para el desarrollo local.

De esta manera, la coordinación intergubernamental, de los municipios con los gobiernos estatal y federal, no opera como un instrumento de carácter gestivo que permite acceder a los gobiernos locales a los recursos necesarios para promover su desarrollo, en tanto que responsables de éste.

En realidad funcionan como instrumentos de mediación entre los gobiernos locales y entidades gubernamentales estatales y federales, destinadas a que estas últimas aprovechen los recursos municipales para la consecución de sus objetivos y/o impongan programas de inversión sectorial desde la perspectiva de las prioridades de desarrollo del gobierno estatal y/o federal.

### 2.3. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO.

La gestión en materia de desarrollo urbano en los municipios estudiados está asociada a dos prácticas que se interrelacionan.

Una, que parte de la sociedad civil, consiste en la gestión de algunos grupos de la sociedad relacionada con diferentes aspectos vinculados con los servicios y condiciones de operación de las infraestructuras y equipamientos que están a cargo del gobierno local.

Otra, que parte del propio gobierno municipal, que está dirigida tanto a la movilización de la población para la realización de obras y servicios comunitarios, como a promover la actuación de organismos del gobierno estatal y federal para la realización de obras de infraestructura y equipamiento.

En el primer caso, diferentes grupos sociales, predominantemente de bajos ingresos, realizan gestiones para que el gobierno local realice obras de mejoramiento, conservación e introducción de infraestructura básica y de los servicios correspondientes, así como para que lleve a cabo las gestiones necesarias, ante otras entidades de los gobiernos estatal y federal, para la construcción de equipamiento público relacionado principalmente con la salud, educación y el abasto.

En el segundo caso, el gobierno local promueve la organización de la población para que esta coopere, mediante aportaciones monetarias y/o de mano de obra, en la realización de obras de infraestructura.

La primera forma de gestión muestra, en el caso de los municipios estudiados, la existencia de una sociedad civil poco orgánica que tiende a actuar coyunturalmente en torno a obras que benefician a grupos específicos de la sociedad civil.

No parece existir una conciencia social amplia de las implicaciones que, para el conjunto de la sociedad urbana tiene, de la intervención urbanística del gobierno local, y tienden a negociarse apoyos políticos en torno a la satisfacción de demandas particulares.

De esta manera, la gestión sobre infraestructura y servicios, desde los grupos sociales, se centra sobre iniciativas muy localizadas y de bajo impacto social y aún menos en el desarrollo económico, que se solicitan a nivel de colonia, barrio, calle e, incluso, a nivel individual y comprenden, fundamentalmente, obras de infraestructura básica (*ver cuadro 5*).

El otro tipo de gestión, el que parte de la iniciativa del gobierno local, no corre mejor suerte; se dirige, fundamentalmente, a la movilización de la población de bajos recursos para que ésta aporte su mano de obra y, excepcionalmente, recursos financieros para la realización de obras públicas que también sólo alcanzan a tener un impacto «focalizado» (*ver cuadro 5*).

La participación ciudadana en la realización de obras relacionadas con el ordenamiento urbano se organiza casi exclusivamente desde la iniciativa del gobierno local, a través de comités de participación ciudadana y comités de solidaridad<sup>4</sup> (*ver cuadro 6*).

Aunque existen otros mecanismos de participación (consejos de colaboración, clubes sociales, asociaciones de empresarios y de padres de familia), estos además de tener una influencia marginal en la actuación urbanística, se presentan sólo en un bajo porcentaje de estos municipios (*ver cuadro 6*).

Con respecto a los comités de solidaridad, normalmente estos se organizan por iniciativa de las autoridades municipales y participan en la realización de obras de diferente naturaleza, tales como la introducción de redes y servicios de agua potable y drenaje, pavimentación de calles, realización de guarniciones y banquetas e introducción de alumbrado público.

La participación de la comunidad, a través de los Comités de Solidaridad, se da por medio de la aportación de mano de obra, ya sea en especie o en dinero, para la realización de obras específicas en las calles, colonias, barrios o fraccionamientos en donde se hayan organizado.

Si bien se puede apreciar que este instrumento ha permitido que la derrama de los recursos públicos, al combinarse con los provenientes de

4 *Los Comités de Participación han tendido a ir siendo sustituidos por los Comités de Solidaridad, aún así todavía se conservan en el 56% de los municipios analizados; en el caso de los Comités de Solidaridad éstos operan en el 100% de los casos estudiados.*

**CUADRO 5**  
**MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

MUNICIPIO	ACCIONES EN QUE PARTICIPA						FORMAS DE PARTICIPACIÓN			
	PAVIMENT.	OBRAS DE DRENAJE	OBRAS DE A. P.	CONSTR. DE AULAS	CONSTR. DE EQUIP. DE SALUD	CONSTR. DE CAMINOS Y PUENTES	ADMÓN. DE OBRAS	APORT. DE MANO DE OBRA	APORT. DE MAT. PARA CONSTR.	APORT. MONET.
Almoloya de Juárez	1.0	1.0	1.0					1.0	1.0	
Almoloya del Río	1.0			1.0				1.0		
Capulhuac	1.0	1.0	1.0					1.0		
Chapultepec	1.0	1.0	1.0	1.0				1.0		
Lerma	1.0							1.0		
Metepec	1.0							1.0		
Mexicalcingo	1.0			1.0	1.0			1.0		
Ocoyoacac	1.0						1.0	1.0		
Otzolotepec	1.0		1.0	1.0	1.0			1.0		
San Mateo Atenco	1.0		1.0					1.0		1.0
Stgo. Tlanguistenco	1.0			1.0		1.0		1.0		
Temoaya	1.0	1.0	1.0	1.0				1.0		
Tenango	1.0		1.0					1.0		1.0
Toluca	1.0	1.0	1.0					1.0	1.0	
Xonacatlán	1.0	1.0			1.0			1.0	1.0	
Zinacantepec	1.0		1.0					1.0		
<b>% TOTAL DE MUNICIPIOS</b>	<b>100</b>	<b>37.50</b>	<b>56.25</b>	<b>37.50</b>	<b>18.75</b>	<b>6.25</b>	<b>6.25</b>	<b>100</b>	<b>18.75</b>	<b>12.50</b>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales

**CUADRO 6  
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

MUNICIPIO	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMITÉ DE SOLIDARIDAD	CONSEJO DE COLABORACIÓN	CLUB SOCIAL	ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS	ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA
Almoloya de Juárez	1.0	1.0				
Almoloya del Río		1.0				
Capulhuac	1.0	1.0				
Chapultepec	1.0	1.0				
Lerma		1.0				
Metepc	1.0	1.0				
Mexicalcingo	1.0	1.0				
Ocoyoacac		1.0				
Otzolotepec		1.0	1.0			1.0
San Mateo Atenco		1.0				
Stgo. Tianguistenco	1.0	1.0			1.0	
Temoaya	1.0	1.0				
Tenango		1.0			1.0	
Toluca	1.0	1.0	1.0	1.0		
Xonacatlán		1.0				
Zinacantepec	1.0	1.0				
	56.25	100	12.50	6.25	12.50	6.25

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales

la participación comunitaria, amplíe el volumen de la obra pública y la cobertura de los servicios urbanos, también se observa que la mecánica de actuación, a través de estos Comités, ha favorecido la realización disgregada de las obras emprendidas, y que éstas además de no corresponder con una visión de ordenamiento urbano global, hayan adquirido más un carácter asistencial que pierda de vista el impacto económico de la inversión pública.

Pese a que la amplia presencia de comités de solidaridad podría hacer pensar en una amplia participación ciudadana, en realidad esta forma de actuación ha propiciado una organización social de carácter coyuntural que favorece la dispersión de los esfuerzos ciudadanos, y hace que la participación social dependa de los recursos financieros gubernamentales.

Esto ha propiciado que las obras realizadas adquieran un carácter puntual e inconcluso, desvinculado de la perspectiva global de desarrollo, y que no se haya logrado la integración entre la población de los diferentes barrios, fraccionamientos o colonias en torno a objetivos de desarrollo colectivo.

De igual manera, la capacidad organizativa y de convocatoria de los propios gobiernos locales, al depender de los recursos federales, tiende a dejar de aprovechar los mecanismos tradicionales de participación ciudadana e, incluso, su propia capacidad de convocatoria.

En el caso de los comités de colaboración, estos, al igual que los de solidaridad, normalmente se organizan a través de la iniciativa del gobierno local y a nivel de las delegaciones políticas.

Esta forma de organización, a pesar de no responder a formas de participación totalmente transparentes y plurales<sup>5</sup>, están más asociadas con las formas tradicionales de participación y, en cierta forma, se organizan con base en los lazos e intereses comunitarios.

Comúnmente estos comités están integrados por representantes de manzana, frecuentemente vinculados al Partido Revolucionario Institucional, y se encargan de promover la participación comunitaria, ya sea con mano de obra o recursos monetarios, para la realización de obras de servicios públicos, predominantemente en torno a la dotación de agua potable y el mantenimiento de la red de drenaje.

Los consejos de colaboración, clubes sociales, asociaciones de pequeños empresarios y de padres de familia, participan en la realización de algunas obras de mantenimiento de equipamientos comunitarios o como órganos de opinión acerca de asuntos específicos, sobre los que existe

<sup>5</sup> *Estos Comités frecuentemente se crean en una estrecha relación con los Delegados Municipales y conforman grupos de poder local que permiten el control y manejo «discrecional» de las aportaciones de la comunidad y de los recursos municipales, sin existir mecanismos claros que permitan el control sobre su actuación.*

particular interés de las autoridades municipales por conocer el parecer de estos grupos sociales, conservando sólo un carácter consultivo-gestivo, que no obliga al gobierno local a tomarlo en consideración.

En este sentido, básicamente constituyen instrumentos de legitimación política de los gobiernos locales, o mecanismos para incorporar en la realización de obras y en la toma de decisiones a sectores sociales que tienen una representatividad económica y/o social de relevancia en la comunidad.

Como se ha podido observar, la participación social en la administración y gestión del desarrollo urbano en los municipios estudiados tiene un carácter fragmentado y coyuntural, y por lo tanto con bajos niveles de permanencia. Por lo general su existencia se remite a la duración del programa que apoya o de la obra específica que se realiza; sólo en la tercera parte de los municipios estudiados la participación de la sociedad es permanente, aunque esto realmente no refleja una participación amplia y continuamente activa, sino que muestra el traslape entre los diferentes programas que se emprenden (*ver cuadro 7*).

En la realidad municipal estudiada, la participación social en la toma de decisiones es sumamente restringida; de hecho no existe un mecanismo institucionalizado de convocatoria y la práctica normal de los ayuntamientos prescinde de la citación permanente para que la población participe en la toma de decisiones.

Aunque en el 50% de los municipios consultados, cuando se convoca a la población se hace de manera abierta (*ver cuadro 8*), normalmente esta apertura es sólo formal y, en realidad, se sesiona en forma individual con los diferentes grupos de interés (*ver cuadro 8*).

Esta discrecionalidad, y aún ambigüedad en el manejo de los instrumentos para la participación de la ciudadanía, se pone de manifiesto en forma clara en el hecho de que el cabildo, principal órgano de deliberación del gobierno local, opera en la mayoría de los casos prescindiendo de la asistencia de representantes de la comunidad.

En efecto, en los municipios del Valle Toluca Lerma, exceptuando el de Mexicalcingo que en el trienio que se analiza actúa mediante cabildo abierto, las sesiones del cabildo se realizan a puerta cerrada en el 62% de los casos en tanto que en el 12.5% se recurre a una forma de operación mixta (*ver cuadro 9*).

El carácter formal de la convocatoria a la participación ciudadana, e incluso la inoperancia real de los cabildos «mixtos», es decir que eventualmente recurren al cabildo abierto, se muestra en el hecho de que en más del 60% de los casos estudiados no se reporta una participación efectiva de la comunidad en asuntos relacionados con la planeación del desarrollo urbano (*ver cuadro 9*).

**CUADRO 7  
FRECUENCIA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

MUNICIPIO	PERMANENTE	EN PERÍODO ESCOLAR	EN PERÍODO DE LLUVIA	POR DURACION DEL PROGRAMA
Almolya de Juárez	1.0			
Almolya del Río				1.0
Capulhuac			1.0	
Chapultepec				1.0
Lerma	1.0			
Metepc				1.0
Mexicalcingo				1.0
Ocoyoacac				1.0
Otzolotepec		1.0		
San Mateo Atenco			1.0	
Stgo. Tlanguistenco				1.0
Temoaya	1.0			
Tenango				1.0
Toluca	1.0			
Xonacatlán	1.0			
Zinacantan		1.0		
<b>% Total de Municipios</b>	<b>31.25</b>	<b>12.50</b>	<b>12.50</b>	<b>43.75</b>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales.

**CUADRO 8  
FORMAS DE CONVOCATORIA A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

MUNICIPIO	CONVOCATORIA A GRUPOS Y/O REPRESENTANTES	CONVOCATORIA ABIERTA
Almolya de Juárez	1.00	0.00
Almolya del Río	0.00	1.00
Capulhuac	0.00	1.00
Chapultepec	1.00	0.00
Lerma	0.00	1.00
Metepc	1.00	0.00
Mexicalcingo	1.00	0.00
Ocoyoacac	0.00	1.00
Otzolotepec	0.00	1.00
San Mateo Atenco	1.00	0.00
Stgo. Tlanguistenco	0.00	1.00
Temoaya	1.00	0.00
Tenango	1.00	0.00
Toluca	0.00	1.00
Xonacatlán	1.00	0.00
Zinacantan	0.00	1.00
<b>% Total de Municipios</b>	<b>50.00</b>	<b>50.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales.

**CUADRO 9**  
**PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA TOMA DE DESICIONES Y EN LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS**

MUNICIPIO	TIPO DE CAMBIO			FORMA DE PARTICIPACIÓN				
	ABIERTO	CERRADO	MIXTO	SEGUIMIENTO DE OBRAS	SEGUIMIENTO DE PROGRAMA	SELECCIÓN DE PRIORIDADES	OPINIÓN SOBRE PROGRAMAS	SIN PARTICIP.
Almoloya de Juárez		1.00						1.00
Almoloya del Río		1.00						1.00
Capulhuac			1.00	1.00			1.00	
Chapultepec		1.00						1.00
Lerma		1.00						1.00
Metepc	1.00					1.00		
Mexicalcingo	1.00			1.00	1.00	1.00		
Ocoyoacac		1.00						1.00
Otzolotepec		1.00						1.00
San Mateo Atenco		1.00						1.00
Stgo. Tlanguistenco			1.00		1.00			
Temoaya		1.00						1.00
Tenango		1.00						1.00
Toluca			1.00		1.00			
Xonacatlán		1.00						1.00
Zinacantepec			1.00		1.00			
<b>% TOTAL DE MPIO.S.</b>	<b>12.50</b>	<b>52.50</b>	<b>25.00</b>	<b>12.50</b>	<b>25.00</b>	<b>12.50</b>	<b>6.25</b>	<b>62.50</b>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con funcionarios municipales.

Como podemos observar, en la realidad municipal estudiada no existe propiamente una labor gestiva, por parte de los gobiernos locales; de hecho, los vínculos de la población con las funciones relacionadas al ordenamiento urbano se remiten principalmente, a controlar la actuación de los diferentes agentes y a administrar la mano de obra local en la realización de obras que emprende el gobierno municipal.

Con base en esta experiencia de planeación, administración y gestión del desarrollo urbano en los municipios del valle Toluca-Lerma podríamos sostener que, tanto la gestión como la administración del desarrollo urbano no tienen una correspondencia clara con el marco formal de actuación de los gobiernos locales.

Parecería ser que este marco formal, que establece las funciones administrativas y las facultades gestivas de los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano, y los faculta para emprender una labor que permitiera movilizar los recursos locales e impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades, es sólo un escaparate que justifica y legitima la existencia y participación de los gobiernos municipales en el ordenamiento de las ciudades.

De hecho se puede afirmar que los ayuntamientos ejercen las funciones de administración y gestión del desarrollo urbano desde un perspectiva reducida a dos ámbitos fundamentales:

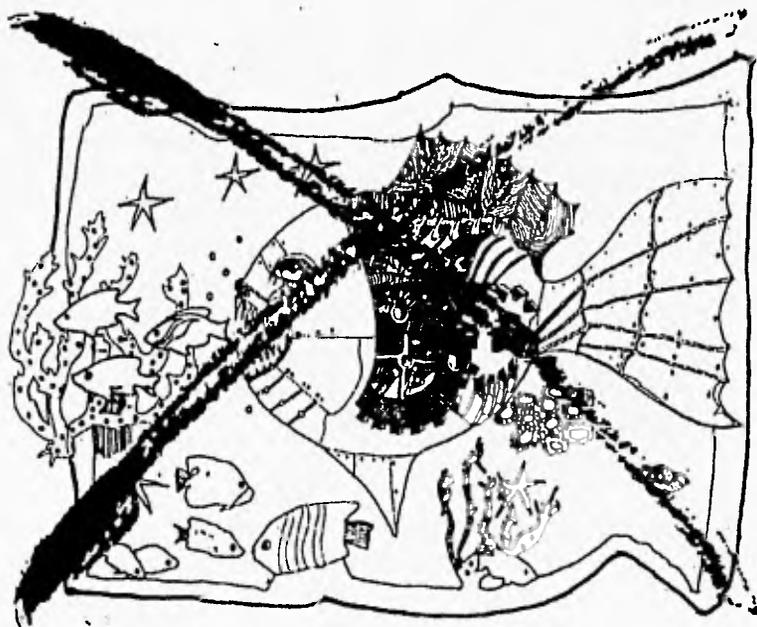
Por una parte una actuación de corte asistencial que se dirige a cubrir de manera coyuntural las demandas sociales de los diferentes grupos sociales y se ha remitido, casi exclusivamente, a la prestación de servicios básicos, y en la cual la obra pública no se relaciona con el impulso a la actividad productiva e incide muy marginalmente en las condiciones de bienestar de la población.

Por otra, una actuación de naturaleza restrictiva dirigida a controlar la actuación inmobiliaria por medio de tareas eminentemente administrativas (expedición de licencias), que carecen de efectividad real en el control de la actividad edificatoria y pierden de vista el impacto que la actividad inmobiliaria, en general, tiene en las finanzas municipales y en el desarrollo de la actividad económica local.

Estos dos ámbitos no encierran en sí mismos una función efectiva de planeación de las ciudades; en rigor muestran el carácter subordinado de los gobiernos locales a los otros dos niveles de gobierno y remiten a funciones que no influyen en forma relevante en las expectativas de desarrollo de las ciudades.

## CAPITULO V

### LOS RESULTADOS DE UNA MALFORMACIÓN CONGÉNITA Y LOS PERFILES DE UN ALUMBRAMIENTO



## 1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA PLANEACIÓN URBANA DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES; UN DISCURSO CON LOS PIES DE BARRO

**D**esde la institucionalización de la planeación urbana en México, en la década de los años setenta, ésta nace marcada por una historia en la que se conjugan la subordinación municipal a los niveles superiores de gobierno, y el centralismo en las funciones y en el ejercicio mismo de la planeación territorial.

Fatalmente, esta doble marca de nacimiento señaló el devenir de la planeación urbana en México, y dio un carácter propio a la gestión y administración del desarrollo de las ciudades desde los gobiernos locales.

Estas dos condiciones -subordinación y centralismo-, han ido conformando, en el transcurso de un largo tiempo, una manera específica de actuación en las ciudades que, en el ceremonial gubernamental se ha dado en llamar «planeación del desarrollo urbano», en la cual difieren y, en ocasiones, se contraponen el discurso formal y la realidad concreta.

Esta situación contradictoria no apareció por generación espontánea con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni tampoco parece provenir de la intención de una voluntad perversa que buscaba, a toda costa, utilizar el instrumento de la planeación territorial para alcanzar, en su propio beneficio, fines inconfesables.

Es más bien, el resultado de un enredado proceso histórico en el que la actuación en las ciudades en México, como una función específica del gobierno local, se ha visto asociada a la existencia del municipio y a las formas específicas en las que se vinculan sociedad y gobierno en el marco de este ámbito político-territorial.

El municipio en México, a diferencia del español, nace como un instrumento de control y dominación política que legitima la conquista y expropiación de los territorios americanos. No nace gozando de las bondades de la autonomía municipal ni de los privilegios que otorgaban los Fueros de León, sino que surge en el marco del ejercicio del absolutismo de la casa de Austria, posterior al desastre de Villalar, y es utilizado como ins-

trumento por el cual se legitima la conquista de los nuevos territorios de ultramar, recurriendo a su sometimiento a la monarquía española.

A este desliz inicial, que bien podría considerarse su pecado original, le sucedió una práctica gubernamental que, durante casi 350 años, fue tejiendo intrincadas redes a través de las cuales se ejercía el control económico y político, que derivaron en la inhibición del desarrollo de los gobiernos locales.

Este lento pero inexorable camino hacia su sometimiento, estuvo acompañado de una apenas emergente sociedad civil colonial que, en el largo proceso de su gestación, sólo esporádicamente disputó espacios de actuación al ejercicio centralizado del poder político.

Ni los intentos de las reformas borbónicas por construir una monarquía parlamentaria y recuperar la autonomía municipal en los gobiernos locales peninsulares, e instaurarla en los territorios americanos; ni las experiencias republicanas y centralistas del siglo XIX modificaron esta condición primigenia.

Más bien se apoyaron en ella, y valiéndose de la subordinación municipal, y aún de su reforzamiento, exploraron diferentes regímenes que, invariablemente, asumieron como condición natural -y punto de partida de la actuación gubernamental-, la debilidad administrativa y financiera de los gobiernos municipales, y la actuación centralizada de los gobiernos nacionales.

Esta situación no varió con la restauración republicana del segundo tercio del siglo XIX; en ella el énfasis puesto en el reforzamiento del federalismo, no se expresó en el establecimiento de las bases para la conformación de un gobierno local que sirviera de fundamento para la construcción de la emergente nación.

En las constituciones estatales del siglo XIX, particularmente en las del estado de México, las disposiciones sobre el régimen de gobierno local no superaron las inocuas disposiciones que la reforma borbónica propuso desde finales del siglo XVIII, y que más tarde se incorporaron en las constituciones federales de 1824 y 1857.

Así, la concepción municipalista no se incorporó en la vida política territorial mexicana sino hasta la Constitución de 1917, y aún en este caso sin sacudirse la añeja herencia del centralismo que impregnó la vida política del Estado Liberal Mexicano.

Sobre estas bases, resultó inevitable que en el artículo 115 constitucional, tanto en su versión original como en la resultante de la reforma de 1983, se ahogara el espíritu de la autonomía municipal que los constituyentes municipalistas intentaron incorporar él.

Más bien, sobre la base de un discurso de autonomía se forjaron las bases para la construcción de una compleja red de lazos que fueron atando a los gobiernos locales a un inclemente y paternalista centralismo

que corrompió la pretendida libertad municipal convirtiendo a los gobiernos locales en entidades administrativas al servicio de los gobiernos estatales y federal.

Bajo estas condiciones, desde las cuales emerge la planeación urbana en México, ésta se vio fatalmente comprometida a responder a una lógica de actuación gubernamental que se soportaba sobre la base de un municipio que no ha alcanzado a cuajar como nivel de gobierno autónomo. Nació así, arropada por un discurso que la «presentaba en sociedad» como un instrumento que permitía impulsar el desarrollo de las ciudades y reconocía como fundamental un papel activo a los gobiernos municipales.

Sin embargo, esta «presentación en sociedad» se dio en el marco, y fue impulsada y promovida, por una estructura gubernamental altamente centralizada que se soportaba sobre la presunción de la existencia de una realidad compleja constituida por tres factores fundamentales:

- La debilidad crónica de los gobiernos locales, que impedía su intervención en el ordenamiento de las ciudades,
- El control centralizado de los instrumentos de actuación urbanística, y de los recursos hacendarios que favorecía una actuación pública sectorializada y monopolizada por el gobierno federal, y
- La existencia de un sector social y un sector productivo insuficientemente desarrollados u orgánicamente consolidados, que reclamaba la presencia de un Estado interventor.

La experiencia de la casi 20 años de planeación urbana institucional, enmarcada por el contexto de la crisis del estado de bienestar (*Gutiérrez Garza, 1988*), y la reestructuración del capitalismo mexicano, en marcha desde hace más de una década (*Rivera Ríos, 1986*), ha puesto en claro que estas condiciones más que representar un soporte para el ejercicio de la planeación urbana en México, ha significado permanentes obstáculos para el logro de los objetivos de desarrollo planteados,

Primero porque el estado de bienestar entró en crisis precisamente porque el intervencionismo se fundamentó en crecientes gastos sociales de tipo subsidiario que derivaron en perjuicio de la actividad productiva.

Segundo porque esta forma de actuación gubernamental ignoraba, y entró en conflicto con una sociedad civil que mostraba un relativamente mayor nivel de organicidad y reclamaba, para ella, un superior protagonismo en la vida social, económica y política del país.

Y tercero, porque precisamente la actuación centralizada que prescindía de la iniciativa de los gobiernos locales, carecía de la capacidad efectiva para intervenir en el ordenamiento de las ciudades, y a través de él incidir (en forma agregada), en el desarrollo nacional.

Al evidenciarse el carácter perverso de la actuación centralizada y asistencialista, fue cada vez más claro que la planeación urbana institucional, desde su nacimiento, era inconsistente para poder operar en los términos que la realidad urbana exigía a los gobiernos locales.

En efecto, el marco formal que para su actuación se fue construyendo desde la década de los años setenta, pero particularmente a partir de 1983, parecía responder a un reconocimiento de la incapacidad del centralismo para convertirse en el instrumento de desarrollo de las ciudades y, por derivación, del país.

Sin embargo, la pesada carga del centralismo y la compleja red de mecanismo que, desde la década de los años 20, el gobierno federal construyó para operar su intervención en el territorio, impidió que este marco formal tuviera vigencia real, y que con base en él los gobiernos locales emergieran como protagonistas del desarrollo de las ciudades.

En estas condiciones, la planeación urbana terminó por operar de acuerdo a la lógica de un gobierno intervencionista, sólo que sin que éste tuviera capacidad real de participar en el desarrollo de las ciudades, con lo cual terminó siendo más una entelequia que un instrumento pertinente para promover la transformación cualitativa y cuantitativa de las áreas urbanas.

Así, después de casi 20 años, el desenlace de la práctica gubernamental ha llevado a la existencia de una planeación urbana con una naturaleza más discursiva que operativa, que se exhibe respaldada en la escenografía de un marco formal que no encuentra su complemento en la estructura operativa de los gobiernos de las ciudades, y que por lo tanto es inoperante para su desarrollo económico y social.

## **2. LAS IMPLICACIONES DE LA MISTERIOSA PARADOJA DEL CENTRALISMO: fuente de recursos y obstáculo para la gestión y administración urbana**

El centralismo en el ejercicio gubernamental tiene una larga tradición en la realidad mexicana; si bien es cierto que podríamos establecer su consagración definitiva a partir de la restauración republicana del último tercio del siglo XIX, también lo es que los antecedentes centralistas se pierden en la profundidad ignota de la historia del país.

Surgida en el marco de este centralismo, la planeación urbana difícilmente podía aparecer como otra cosa que una derivación de él, y es poco concebible que se desarrollara fuera de su «halo protector» prescindiendo del carácter subordinado de los gobiernos municipales, de la lógica de actuación sectorializada de los organismos estatales y federales, y

del control centralizado de los instrumentos de actuación para el ordenamiento territorial.

Sin embargo, por su propia naturaleza (instrumento de actuación de los gobiernos locales), la planeación urbana se enlaza a este centralismo de una manera relativamente contradictoria.

Para ella, el centralismo tiene un doble carácter; por una parte es un canal para la obtención de los recursos financieros necesarios tanto para su propio sostenimiento, como para el ejercicio de las funciones de gestión y administración del desarrollo urbano. Por otra, es un obstáculo para la operación urbana en tanto que, al sustentarse en el control centralizado de los recursos financieros y de los mecanismos de actuación, restringe las posibilidades de desarrollo y las capacidades de actuación de los gobiernos de las ciudades y, por lo tanto, limita sus posibilidades para intervenir efectivamente en su desarrollo urbano.

Para los gobiernos locales, esta dualidad lleva implícita la exigencia de tender a una forma de actuación extrañamente contradictoria (a la vez subordinada y autónoma) que le llevaría a operar simultáneamente, por una parte, sujetándose a las reglas del centralismo para acceder a los recursos transferidos por el gobierno estatal y el federal y, por otra, desarrollando una iniciativa que, a modo de fuerza centrífuga, le permita romper la dependencia del centralismo, superando sus limitaciones y ampliando su campo de maniobra.

Bajo este contexto, la actuación subordinada de los gobiernos municipales en torno a la planeación urbana, se relaciona con la existencia de un complejo sistema de mecanismos financieros, de actuación y gestión con base en los cuales se operan las políticas de desarrollo.

En el campo específico de la planeación de las ciudades, estos mecanismos son el instrumento a través del cual se ejerce la subordinación municipal desde los otros dos niveles de gobierno. Ellos constituyen el marco de referencia tanto de la organización, como de la propia forma en que operan los gobiernos municipales, y es a través de ellos como los gobiernos estatal y federal intervienen en el ordenamiento de las ciudades.

Por su parte, en el marco de una actuación autónoma, el centralismo representa para el gobierno local un obstáculo para el ordenamiento e impulso al desarrollo de las ciudades, obstáculo que se expresa en la existencia de estructuras administrativas que obligan a los gobiernos locales a operar y organizarse en congruencia con los imperativos del centralismo, impidiéndoles, con esto, actuar respondiendo a sus propias características y potencialidades de desarrollo.

Parece ser así que, en el contexto mexicano, más allá de las limitaciones impuestas por el centralismo fiscal, la planeación urbana a nivel de los gobiernos locales parece estar bloqueada por la forma particular en que estos se han adecuado a los imperativos de los gobiernos estatales y federal.

En efecto, por encima del centralismo en el manejo de los recursos financieros, el reducido alcance de la gestión y administración del desarrollo urbano, parece estar relacionada con el hecho de que estas funciones se encuentran ubicadas en el centro de una situación paradójica en la que el gobierno municipal se tiene que adecuar a una relación contradictoria con los otros dos niveles de gobierno.

Esta relación se soporta, por una parte, en un discurso «formal» que queda de manifiesto en el marco jurídico de la actuación del gobierno local (y que admite la actuación autónoma de los gobiernos municipales), y, por otra, en una estructura «real» de los gobiernos locales que responde a las relaciones de subordinación que, históricamente, se han construido entre estos y los gobiernos estatales y federal.

Por múltiples razones, de carácter histórico, social, económico y político, la carga de las relaciones centralistas ha llevado a los gobiernos locales a organizarse y operar prescindiendo de la facultades que les otorga el marco «formal», recurriendo principalmente a los mecanismos que le permiten la obtención de recursos financieros a través de las transferencias federales y estatales, supeditando su actuación a las condiciones y montos de estas transferencias priorizando las funciones administrativas y llevando a cabo acciones de corte eminentemente asistencial.

En el marco de este esquema de subordinación de los municipios hacia los gobiernos estatal y federal, el gobierno local no sólo tiende a actuar con un alto grado de dependencia económica y financiera, y a operar de acuerdo a las pautas de comportamiento impuestas por una estructura vertical, sino que, en su relación con la sociedad civil, tiende a reproducir las prácticas de toma de decisión centralizadas, prescindiendo de la participación de los diferentes agentes sociales existentes en la ciudad.

Tanto la subordinación económica y financiera, como la atrofia organizativa y el distanciamiento entre sociedad civil y gobierno local en la toma de decisiones y en la gestión del desarrollo, no implicaría mayor inconveniente para el ejercicio de la planeación urbana a nivel local si, consecuentemente con la estructura centralista de gobierno, existiera una casi ilimitada disposición de recursos financieros que, además, se transfirieran en montos suficientes desde el gobierno federal y estatal para promover el desarrollo local, de tal forma que la problemática del centralismo se redujera a la adecuación del marco formal a fin de precisar los vínculos y establecer los mecanismos que permitieran una ágil y eficiente transferencia de los recursos financieros.

La experiencia y crisis del modelo económico propio del estado intervencionista (*Rivera Ríos, 1988 y Gutiérrez Garza, op. cit.*) nos hace suponer que esta posibilidad es, en realidad, poco factible. La insuficiencia de recursos financieros por los gobiernos federales y estatales para intervenir en los procesos de desarrollo de un amplio espectro de realida-

des urbanas, la reducción de las partidas presupuestales destinados a programas asistenciales por parte de los organismos Internacionales (*Banco Mundial, 1991*), y las limitaciones propias del centralismo para poder movilizar los capitales regionales y locales no permiten ser optimista en este sentido.

Incluso, los caminos de la descentralización de funciones, insistentemente pregonados (pero poco ensayados) por los gobiernos federal y estatales en México, tampoco parecen presentarse como una alternativa viable.

En los diferentes «intentos» de descentralización de funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, particularmente los anunciados en la reforma administrativa federal de los años setenta y en la reforma municipal de 1983, este centralismo se ha mostrado claramente «convenenciero» y «oportunista».

Por una parte se actúa centralizadamente en la toma de decisiones sobre la política de descentralización, y en la instrumentación de ésta (manejo de los recursos financieros y control de los instrumentos de actuación gubernamental), y se establecen mecanismos de control que garantizan el sometimiento de los gobiernos locales a las directrices y políticas definidas por los gobiernos federal y estatal.

Mientras por otra, se transfieren funciones (no recursos ni facultades) a los gobiernos locales con el argumento de fortalecer la autonomía municipal y el pacto federal (cualquier cosa que quieran significar estos dos términos).

De hecho, los diferentes intentos dirigidos a la descentralización de funciones, más que corresponder con la voluntad de fortalecer el gobierno local, parecen haberse ubicado en el marco de la necesidad de reestructuración y reorganización de los gobiernos estatal y federal, y haber respondido a una lógica híbrida que, por una parte tiende a reforzar los mecanismos centrales de control sobre los gobiernos locales (y por lo tanto a disminuir sus capacidades de actuación), y por otra a ampliar la esfera de responsabilidades de estos (y por lo tanto sus obligaciones).

En otros términos, la refuncionalización o el «adelgazamiento» de los gobiernos estatal y federal se realiza a costa de «engordar» a un gobierno local subdesarrollado al que no se le ha permitido crecer ni madurar como entidad gubernamental, y que tampoco ha sido capaz de madurar como entidad representativa de los intereses de la sociedad civil local.

La gestión y administración de las ciudades en México aparece, en este contexto, como un instrumento con un carácter de engendro perverso, asociado a un centralismo que se oculta en los entretelones de un discurso federalista y municipalista, construyendo una confusa relación entre un marco formal, desde el cual se aprecia un gobierno local habilitado (jurídicamente), para ejercer en forma autónoma funciones gestivo-admi-

nistrativas, y una realidad operativa de la planeación urbana, profundamente enlazada al ejercicio centralizado del poder político y de los recursos financieros.

En estas condiciones, la gestión y administración de las ciudades se enfrenta a una paradoja en la que el fortalecimiento municipal pasa por desarrollar la capacidad de gestión del gobierno local y, por lo tanto, por combatir el centralismo; a la vez que tiene que promover este fortalecimiento sobre la base de una actuación que se ajuste a las reglas del centralismo.

Desde este punto de vista la administración y gestión del desarrollo urbano no estaría, necesariamente, condicionada a la superación inmediata del centralismo, sino a la forma específica en que se cambiara la forma de actuación del gobierno local sobre la base, primero, del reconocimiento y, después, de la superación de una realidad político-administrativa contradictoria.

### 3. LOS OBSTÁCULOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

En las condiciones descritas arriba, la gestión y administración de las ciudades se enfrenta a una realidad en la que el marco formal y el marco real han tendido a ser considerados como excluyentes y contradictorios, y en donde frecuentemente eficiencia administrativa y representatividad política parecen presentarse como atributos excluyentes.

Parece ser sin embargo que cualquier campo de actuación de los gobiernos locales debe reconocer los parámetros de esta realidad contradictoria; en particular podemos sostener que una efectiva administración y gestión del desarrollo urbano no está, necesariamente, vinculada con la superación inmediata del centralismo, sino que está fuertemente asociada con un proceso a través del que se refuncionalizara y habilitara al gobierno municipal para incidir en el desarrollo local, sobre la base del reconocimiento y superación de una realidad político-administrativa paradójica.

Es decir, más que reconocer el centralismo como un estado de cosas que o es necesario preservar o es urgente superar, habría que ubicar la actuación de los gobiernos locales dentro de un proceso de lucha de contrarios, en el que por una parte emerge una sociedad civil más activa y participativa, y por otra se presenta un estado que actúa en forma centralista a nivel federal y estatal; y subordinado a nivel de los intereses locales, y que además se sustenta sobre la base de la búsqueda del consenso y el reconocimiento de su legitimidad.

En este proceso, el gobierno local progresivamente ha ido asumiendo, al menos formalmente, su papel como representante de los intereses

colectivos, en correspondencia tanto con el marco legal de sus atribuciones, como con el marco operativo de la actuación centralizada.

Parece ser así, que el futuro inmediato de la gestión y administración urbana a nivel municipal, más que prescindir de estos dos marcos (formal y real) requiere de reconocerlos y apoyarse en ellos tanto para ejercer sus funciones como para, paradójicamente, superar progresivamente las limitaciones que aquellos le representan.

En el marco de la gestión y administración de las ciudades, esta superación, sin embargo, requiere de reconocer los puntos álgidos de la relación contradictoria entre marco formal y real, e identificar las inconsistencias que representan obstáculos para la reinterpretación de las funciones municipales.

### **3.1. AMBIGÜEDADES Y RIGIDEZ DEL MARCO FORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO**

A pesar de que el marco jurídico (formal), que regula las funciones de los gobiernos locales en la esfera de la planeación, gestión y administración urbana, permite a los gobiernos locales intervenir en un universo relativamente amplio de aspectos relacionado con el desarrollo de las ciudades, éste no deja de estar influido por un ejercicio gubernamental centralizado, que se soporta sobre ambigüedades y aún contradicciones.

Las funciones y atribuciones en materia de desarrollo urbano que el marco jurídico prevaleciente a nivel nacional y estatal ha asignado al municipio, particularmente en el caso del estado de México, lo ubican como un organismo relativamente autónomo en lo político-administrativo, pero altamente subordinado a los gobiernos centrales en lo financiero, hacendario y operativo.

Este doble carácter encierra una enorme contradicción (se tienen funciones pero no facultades), que inhibe el desarrollo de los gobiernos locales y su propia capacidad como ámbito de toma de decisiones. En efecto, la posición poco relevante en el manejo de recursos financieros, hacendarios e instrumentos de operación, no sólo ha limitado la actuación, e incidencia directa de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo económico y social de las ciudades, regiones y aún del país en su conjunto, sino que además, ha limitado su propio desarrollo como nivel de gobierno.

Esta doble limitación, ha sido una determinante en la forma en que se ha ejercido la administración y gestión del desarrollo urbano. En efecto, como lo muestran Moreno y Villar, en la realidad político-administrativa actual, la actuación directa de los gobiernos locales, particularmente en el

ordenamiento urbano, depende casi totalmente tanto de los recursos financieros que se transfieren a los ayuntamientos (*Moreno Ayala, G. op cit.*), como del acceso que estos tengan a los mecanismos e instrumentos sectoriales, con base en los cuales se realizan los programas y acciones públicos (*Villar Calvo, A.. 1990, op cit.*)

De hecho esta dependencia de los gobiernos locales hacia las transferencias estatales y federales y a los instrumentos de actuación controlados centralmente, es un callejón sin salida, ya que -como lo muestra la experiencia de los últimos 20 años-, la realidad político administrativa que enmarca la actuación de los gobiernos locales (concebida y estructurada para operar de un manera centralizada en la toma de decisiones y en el manejo de recursos financieros), ha mostrado ser incapaz de incrementar permanentemente los recursos destinados a un número creciente de municipios urbanos <sup>1</sup>

El marco formal de la actuación municipal, sin embargo, parece desconocer esto, y fuera de propiciar una actuación autónoma sobre la base de una precisión de las atribuciones o facultades político-gestivas de los ayuntamientos, hace hincapié en las funciones administrativas que están claramente asociadas al carácter subordinado de los gobiernos locales, y al manejo centralizado de los recursos financieros

Atendiendo a la experiencia de la actuación urbana municipal del Estado de México de los últimos 10 años, parecería que más que reforzando y precisando el carácter subordinado de los gobiernos municipales, a través de la transferencia de funciones, la posibilidad de los gobiernos locales para intervenir en el ordenamiento y desarrollo urbano, está asociado a su carácter representativo y, por esto, a su capacidad gestiva.

No obstante, el ejercicio de esta capacidad se enfrenta a un marco regulador sumamente ambiguo que no precisa con claridad los campos inherentes a las facultades de los gobiernos locales en materia de promoción del desarrollo local, y se muestra restrictivo en sus atribuciones políticas.

De esta manera, el marco normativo de la actuación municipal es, por una parte, sumamente impreciso en cuanto a la definición de las funciones de los gobiernos locales en materia de desarrollo económico y social, y por otra es sumamente rígido en el establecimiento de facultades pertinentes para atender una realidad urbana y municipal que presenta diferentes condiciones, procesos, actores y ritmos.

En él se deja abierto a la interpretación el campo de manobra de los gobiernos municipales, permitiendo considerar que su actuación no tiene impedimentos para abarcar un amplio campo de aspectos relaciona-

<sup>1</sup> Como lo muestra Brallovsky para la década de los años 80, mientras que -en términos reales- la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales crecieron en tan sólo 0.15% (*Brallovsky, V. : 112-114*), la población urbana en el mismo período se incrementó en alrededor del 5.7% (cálculos propios con base en datos censales 1980 y 1990, INEGI)

dos con el desarrollo económico y social; sin embargo sólo se precisan las funciones de este nivel de gobierno que tienen un carácter asistencial, forzándolos, a través de diversos mecanismos de control, a que su realidad operativa se remita, básicamente a la administración de obras y servicios públicos.

El análisis de la práctica gestiva de los gobiernos locales muestra con toda claridad que a pesar de las reformas jurídico administrativas de 1976 y 1983, los gobiernos municipales se enfrentan permanentemente a mecanismos de control que limitan el ejercicio de las funciones que se les han transferido, y les impiden impulsar iniciativas a nivel local para movilizar a los diferentes actores urbanos.

De esta manera podemos observar que aunque en los últimos 17 años se han desconcentrado hacia ellos cada vez más funciones y responsabilidades en materia de control y ordenamiento de las ciudades y del medio ambiente, ampliando con ello la esfera de sus responsabilidades; en correspondencia no se les ha habilitado con facultades e instrumentos que les permitan ejercerlas, sino que estos continúan siendo controlados centralmente,

Así, por ejemplo, a pesar de que se les reconoce la facultad de administrar su hacienda, no se les permite elaborar los presupuestos de ingresos para que, sobre la base de nuevas fuentes de recursos municipales, les sea posible cumplir las nuevas responsabilidades.

En cambio, se han reforzado los mecanismos de subordinación, que permiten a las legislaturas estatales tener un control estricto sobre la hacienda municipal (tanto de los ingresos como de los egresos), y se ha dado prioridad al diseño de instrumentos para transferir recursos desde los gobiernos estatales y federal, con lo cual la pretendida autonomía hacendaria, base de la autonomía municipal desaparece en los hechos.

Del mismo modo, la iniciativa gestiva que permitiría romper los cerrojos del centralismo en el manejo de recursos e instrumentos se ve, incluso, disminuida por las limitaciones que la legislación vigente pone a la vida política municipal. En efecto, el hecho de poner en manos del gobierno estatal la facultad de desconocer o revocar el mandato (otorgado a través del sufragio), a los miembros del ayuntamiento, restringe la intención constitucional de otorgarle autonomía política a éste y limita su capacidad para movilizar los recursos humanos y económicos locales.

El gobierno municipal se encuentra así, atado y controlado no sólo por mecanismos de naturaleza económica (control de sus presupuestos de ingresos e insuficiente transferencia de recursos financieros), sino por otros de naturaleza política que añaden la posibilidad de que se le pueda desaparecer desde otro nivel de gobierno.

Esta ambigüedad en torno a la autonomía política de los municipios tiene diversas implicaciones para la gestión del desarrollo local ya que

provoca que, en el marco de una (ya de por sí) limitada democracia representativa, el gobierno local, más que responder a los intereses de su comunidad, se preocupe principalmente por hacer corresponder sus actos con los de niveles de gobierno que se consideran -en el marco jurídico-, jerárquicamente superiores a él.

Ante este escenario, los gobiernos municipales han tendido a convertirse en oficinas gubernamentales que tienden a dar respuesta, coyunturalmente, a las demandas ciudadanas, al mismo tiempo que han buscado neutralizar y mediatizar las fuerzas sociales y económicas locales, las cuales no encuentran las condiciones adecuadas para participar e incidir en programas municipales y urbanos de desarrollo.

Tanto el estrangulamiento de su capacidad para impulsar el crecimiento económico local, como la práctica gubernamental que tiende a la mediatización política, han sido un obstáculo constante para el desarrollo de los municipios y han derivado en que los ciudadanos pongan en cuestionamiento la capacidad de los gobiernos locales para resolver la problemática de las ciudades y municipios, recurriendo para ello, frecuentemente, a instancias estatales y federales.

Este alejamiento entre sociedad civil y gobierno local se ve reforzado por un marco jurídico en el que la participación de la sociedad civil ha quedado reducida, casi exclusivamente, a dos ámbitos de la vida política municipal.

Uno se remite al campo de las elecciones municipales, desde una perspectiva eminentemente representativa, que desconoce la relevancia de la participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Otro, ambiguamente reglamentado, está vinculado con la participación ciudadana en el ordenamiento urbano, tanto en lo referente a la elaboración de planes, como en lo relacionado con la operación del desarrollo urbano.

La falta de reglamentación precisa de esta participación ha derivado en que ésta se halla remitido a las comisiones y consejos de participación ciudadana así como a las comisiones de planeación para el desarrollo estatal, las cuales han conservado sólo un carácter consultivo-gestivo con poca incidencia en el ejercicio gubernamental.

De hecho, la ambigüedad en la precisión del carácter y naturaleza de la participación social a nivel local está asociada a la ambigüedad en la definición de la autonomía política de los gobiernos locales, lo que no sólo ha reducido la posibilidad de articular el quehacer gubernamental a las dinámicas propias de las sociedades locales, sino que también ha influido directamente en la capacidad de intervención municipal en las propias labores relacionadas con la planeación del desarrollo local.

Reducidas o mediatizadas las atribuciones político-gestivas de los gobiernos locales, en el campo específico del ordenamiento urbano, sus

atribuciones quedan remitidas al cumplimiento de una función normativa-administrativa, que en el marco formal permanece considerándose como base de la actuación municipal en el desarrollo de las ciudades.

Así, la participación de los gobiernos locales en la planeación de su territorio y, particularmente, en la de las ciudades, se ha restringido cada vez más a una función de carácter ritual y administrativa.

En el campo de la elaboración y aprobación de planes de desarrollo urbano se reduce a emitir opinión en la elaboración de planes de desarrollo y a la expedición de licencias de construcción y usos del suelo. Esto se ha materializado en la existencia de planes de ordenamiento territorial que, más que servir de instrumentos para adecuar fines y medios a escenarios de desarrollo, se convierte en un rito burocrático para la consecución de recursos financieros y en una gufa para la expedición de licencias de construcción de inmuebles.

En la esfera operativa, relacionada con el ordenamiento urbano, el gobierno local ha sido relegado, fundamentalmente, a la expedición de permisos y licencias y a tareas de prestación de servicios, bajo la más antigua (e inoperante) óptica de la función municipal.

En el mismo sentido, las atribuciones en materia de conformación y administración de la reserva territorial han sido letra muerta; de hecho los municipios han carecido de recursos garantizados para la conformación de reservas de suelo a fin de incidir en los procesos de crecimiento urbano, y tampoco han dispuesto de mecanismos que le permitan cumplir con estas funciones; a pesar de lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, en la práctica, los instrumentos para la constitución de las reservas territoriales de los centros de población continuaron permaneciendo bajo el control de los gobiernos estatales y federal.

En síntesis, podemos afirmar que la omisión legal del reconocimiento explícito de la participación de la sociedad civil en el campo del desarrollo municipal, y la reducción manifiesta del ayuntamiento al desempeño de la función de vigilar y castigar la actuación de los agentes urbanos, y administrar los recursos federales y estatales destinados a obra pública, han terminado por desviar al gobierno local del cumplimiento de su principal función en materia de desarrollo urbano, es decir, lo inhibe de participar en el desarrollo de la base material de la ciudad como elemento fundamental para incidir en el desarrollo del municipio.

### 3.2. LIMITACIONES DEL MARCO REAL DE LA PLANEACIÓN URBANA

El marco real de la gestión y administración del desarrollo urbano, es el conducto a través del cual se han ido resolviendo las ambigüedades y limitaciones, del marco formal de la actuación municipal.

Precisamente por ello, el marco real parece responder más a situaciones coyunturales o a la forma específica que adquieren las relaciones de poder (entre los tres niveles de gobierno, y entre la sociedad civil y la sociedad política a nivel local), que a un marco institucional que regule la actuación de los diferentes agentes involucrados en los procesos de crecimiento y transformación de las ciudades.

Sus limitaciones, por lo tanto, están asociadas tanto a la ambigüedad en la forma en que se articula la participación comunitaria a las tareas que emprenden los diferentes organismos de gobierno local, como a la imprecisión de los mecanismos e instrumentos de vinculación entre los diferentes niveles de gobierno -particularmente en lo referente a las atribuciones y campos de actuación de cada uno de ellos-.

#### 3.2.1. GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En cuanto a la relación entre gobierno y sociedad civil local, en ella se reproduce la misma lógica de articulación subordinada que podemos observar en las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

En efecto, el sometimiento municipal a los gobiernos estatal y federal que, como ya hemos visto, reduce a éste a una función eminentemente administrativa, deriva en que el gobierno local pierda capacidad de gestión ante los actores municipales y, en cambio, tienda a reproducir esta subordinación en el trato que da a la sociedad civil.

El análisis de las formas de participación comunitaria muestra que, ante un vacío normativo que la regule, la sociedad civil local participa, casi exclusivamente, en las actividades relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida urbana.

Sin embargo, muestra también que esta participación o se reduce a un ejercicio ritual de consenso (consejos de participación), o se da al margen o en franca oposición a las políticas y mecanismos de operación del gobierno municipal<sup>2</sup>, o se restringe a la aportación de fuerza de trabajo en la realización de obras públicas.

2 *Un claro ejemplo de esto son los Comités de Agua Potable que, ante la incapacidad de los Gobiernos Municipales para prestar este servicio, han proliferado en diferentes municipios de la región Toluca Lerma. Estos Comités, operan al margen de cualquier regulación gubernamental, y han presentado una franca oposición a cualquier iniciativa de control por parte de los Organismos Municipales Correspondientes.*

Esta forma de «articulación-oposición-subordinación» entre sociedad civil local y gobierno municipal, no sólo es contraria a la disposición del marco jurídico -en el sentido de que la comunidad participe en el proceso de planeación-, sino que además, ha derivado en que a la sociedad local se le reconozca, o como un problema para la administración municipal, o como un «recurso» para la realización de obras, sin permitirle participar en espacios de decisión o en el manejo de los recursos financieros.

En particular, este carácter de «recurso humano administrable», que se le reconoce a la participación ciudadana, está relacionado con el hecho de que el campo de actuación de los gobiernos locales está asociado, principalmente, con la prestación de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura básica, con lo cual la participación comunitaria representa un mecanismo que permite reducir los costos financieros de las obras y servicios municipales.

Es evidente que, desde la perspectiva de la actuación urbana municipal no hay conciencia clara de la creciente presencia social en la vida política del país, ni de la utilidad de la participación comunitaria en las diferentes fases del proceso de planeación, ni de su potencial para promover el desarrollo de la base productiva local.

Parece ser que se recurre a ella, básicamente, para el logro del consenso y para realizar negociaciones políticas con grupos específicos que -coyunturalmente- representan un conflicto o apoyo para el gobierno municipal, desconociendo su potencial para intervenir como protagonista en aquellas acciones que permitieran dinamizar las actividades económicas locales.

Esta forma «descompuesta» de articulación entre sociedad y gobierno local se muestra así, como la modalidad en que se concreta la relación contradictoria entre una participación e iniciativa comunitaria creciente, y una estructura político-administrativa que resulta inoperante para capitalizar su potencial productivo.

### **3.2.2. LA RELACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL CON LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO**

El centralismo al que nos hemos referido insistentemente, y que se manifiesta en la recaudación fiscal, en el manejo de instrumentos de actuación y en la toma de decisiones sobre asuntos concernientes al destino de las ciudades, ha derivado en una insuficiencia e ineficiencia municipales, limitando no sólo la capacidad de los municipios para la realización de sus funciones sino, incluso, ha restringiendo su propia organización y capacidad administrativa.

La estructura operativa y las modalidades de actuación del gobierno local en materia del desarrollo urbano, son un claro ejemplo de cómo los gobiernos locales se han adecuado para responder a las funciones administrativas de corte subordinado que les impone el centralismo, más que para promover el desarrollo de su ámbito territorial.

El centralismo en la planeación territorial ha propiciado que los gobiernos estatales y federal hayan, frecuentemente, asumido funciones que les corresponden a los gobiernos municipales, y que ocupen espacios de actuación que incumben a este nivel de gobierno.

En el caso específico del ordenamiento urbano, la experiencia del Estado de México muestra cómo la usurpación de funciones por parte del gobierno estatal se extiende a prácticamente, todos los ámbitos de la planeación urbana.

En este caso, el gobierno estatal, a pesar de lo establecido en el artículo 115 constitucional, ha incorporado mecanismos de control sobre los ayuntamientos en las diferentes esferas de la planeación de las ciudades, desde la elaboración y aprobación de planes, hasta la misma administración del desarrollo urbano.

Bajo este marco, los gobiernos locales han invertido la mayor parte de sus recursos financieros en la solución de los problemas de servicios, vigilancia, limpia y mantenimiento de la infraestructura de las áreas urbanas, asumiendo funciones predominantemente asistenciales, y teniendo un impacto despreciable en el desarrollo urbano local.

Esto no sólo ha implicado una restringida capacidad de actuación en la esfera del desarrollo económico de las ciudades, sino incluso ha limitado el establecimiento de canales de coordinación con otros gobiernos locales y aún la incorporación de su base social y productiva a tareas relacionadas con el desarrollo municipal.

En estas condiciones, los gobiernos locales han ido consolidando una estructura organizativa, responsable del desarrollo de las ciudades, incapaz de emprender programas de desarrollo económico y social a mediano y largo plazos y, en cambio, han ido fortaleciendo una «estructura» informal de relaciones con los gobiernos estatal y federal en la que su capacidad de actuación se vincula cada vez más con las formas de negociación clientelar que puedan establecer con estos niveles de gobierno.

#### 4. LOS PERFILES DE UNA NUEVA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES

En materia de planeación, administración y gestión del desarrollo urbano, la experiencia de los últimos años en el Estado de México da pautas para poder valorar la pertinencia y utilidad de los marcos de actuación «formal» y «real» sobre los que se sustenta el ordenamiento urbano municipal, y predecir su idoneidad para responder a los requerimientos de la reestructuración económica puesta en marcha en México en la última década.

La actual forma de actuación municipal, basada en una política asistencial, subsidiaria y subordinada, que hace énfasis en la prestación de servicios y la realización de obra pública, es como ya hemos visto, evidentemente inoperante y sumamente costosa en términos financieros para los gobiernos locales, pero además es totalmente contradictoria con la actual centralización de los recursos fiscales y con su estrechez a nivel nacional, estatal y, por supuesto, municipal.

Más allá de los delirios del neoliberalismo, la reestructuración económica impuesta en México en los últimos tres lustros (*Rivera Flos, 1986 y 1992*), parece estar asociada al agotamiento de un modelo económico basado en un intervencionismo estatal que no sólo obstaculizó el proceso de acumulación del capital, y su propia capacidad de reproducción, sino que además derivó en un centralismo creciente que limitó la capacidad de actuación gubernamental a nivel urbano, y por lo tanto redujo las posibilidades de impulsar el ordenamiento de las ciudades como base del desarrollo de la economía local y, en forma agregada, de la economía nacional.

Asociada a una crisis económica y urbana, esta reestructuración económica, iniciada en la década de los años 80, ha planteado efectos a mediano y largo plazos para el gobierno de las ciudades.

A mediano plazo, los efectos de los programas de ajuste se aprecian en el deterioro de los niveles de ingreso de la población (lo cual repercute directamente en una agudización de las condiciones de pobreza), en el recorte presupuestal, y en la disminución del gasto público (que inciden definitivamente en la capacidad para crear y operar las obras y servicios que demanda la población y requiere la actividad productiva).

Al largo plazo, la reestructuración económica plantea retos para establecer condiciones de competitividad entre las ciudades, para atraer inversiones del capital privado doméstico y foráneo, así como para atender las necesidades derivadas del crecimiento poblacional, particularmente del proveniente de los fuertes contingentes de población rural de bajos recursos que, es de esperarse, se desplazarán a las ciudades como efecto del impacto de la reestructuración económica en el campo mexicano.

Estos efectos o retos -de corto mediano y largo plazo-, de los programas de ajuste, parecen incluso verse agudizados por la modificación radical de los criterios de asignación de recursos por parte de las fuentes de financiamiento externas (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), que además de reducir el monto de la asistencia externa, tienden a sustituir los subsidios públicos por la movilización del ahorro privado, en un esquema de recuperación de los costos de inversión<sup>3</sup>.

Ante esta perspectiva, la realidad que previsiblemente tendrán que enfrentar los gobiernos locales en el futuro próximo, parece encaminarse hacia dos escenarios probables:

El primero, partiría de considerar que la realidad emergente se enfrenta desde los gobiernos locales sobre la base de las condiciones actuales de gestión y administración del desarrollo urbano.

Estas condiciones, al igual que lo han sido hasta ahora, aparecerían como totalmente inconsecuentes con las necesidades de dinamización económica y desarrollo de las ciudades que se requerirían en un contexto de creciente competitividad económica.

Dificultarían el ahorro y la inversión privada, en la medida que los gobiernos locales se mostraran incapaces tanto de conservar la infraestructura existente, como de realizar las obras y prestar los servicios necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población, y para garantizar las condiciones materiales (de infraestructura, equipamiento y servicios) demandas por las empresas productivas.

La administración y gestión del desarrollo urbano sería así cada vez más dependiente de la intervención de los organismos estatales y federales, y se tendería cada vez más a un reforzamiento de la actuación y gestión centralizada, en el marco de la cual la administración municipal perdería, en la práctica, toda capacidad de intervención, representatividad local y hasta justificación de existencia como entidad gubernamental.

En estas condiciones, la administración urbana desde los gobiernos locales continuaría teniendo un carácter eminentemente asistencial, y su impacto agregado, en los niveles macroeconómicos, sería crecientemente perverso implicando un incremento notable en los subsidios e inversiones de baja o nula rentabilidad e impacto en el desarrollo de la base económica.

3 Desde la década de los 80, una evaluación de las políticas asistenciales de los años precedentes, llevó a instituciones donantes, como el Banco Mundial, a concluir que deberían consagrarse mayores esfuerzos a mejorar el funcionamiento de las instituciones urbanas y las relaciones fiscales intergubernamentales, y a reducir la participación del sector público en el suministro de servicios urbanos; aumentar la movilización de los recursos locales; fortalecer la administración de la infraestructura urbana, particularmente en lo que se refiere a mantenimiento; establecer regímenes reguladores habitantes, en lugar de restrictivos; y reforzar los servicios financieros para el desarrollo urbano (banco mundial, 1991: 33).

Al prevalecer las directrices de las políticas macroeconómicas por encima de las necesidades y potencialidades de desarrollo local, y al no existir a nivel municipal mecanismos reguladores que permitieran mitigar los efectos perversos de la reestructuración económica en los sectores sociales más desprotegidos, previsiblemente se agudizarían las desigualdades sociales y regionales, y con esto los conflictos sociales y políticos de los municipios.

Asociado a este escenario económico, social y político potencialmente conflictivo, el despliegue de las actividades productivas sobre el territorio, en un contexto de escaso control gubernamental, agudizado por la ineficiencia de las administraciones locales, podría derivar en un aumento del deterioro ambiental, y en un abatimiento progresivo de los recursos naturales y de las fuentes de materias primas.

Todo este escenario, en realidad, no difiere en mucho del que ha resultado de la forma en la que operó la gestión y administración del desarrollo urbano en México en las últimas dos décadas; sin embargo, la creciente movilización social y la agudización de las condiciones de pobreza en la última década, han reducido el campo de maniobra gubernamental, y con ello, tanto los gobiernos locales como los estatales y federal corren el riesgo de verse desbordados.

El otro escenario que aparece en el panorama es la modificación radical de la administración y gestión del desarrollo urbano en la que se de una transformación de la función municipal, que sustituya la preeminencia de la actuación administrativa-asistencial por la gestiva-promocional, y una participación amplia, institucionalizada y efectiva del conjunto de la sociedad civil en las diferentes fases del proceso de desarrollo local.

En este escenario, (y atendiendo al marco vigente de las responsabilidades de los gobiernos municipales y a su representatividad social), el gobierno local no podría cancelar la actuación asistencial, pero necesariamente tendría que hacerla más selectiva dirigiéndola, fundamentalmente, a los sectores más desprotegidos de la sociedad (niños de la calle, ancianos desprotegidos, pensionados, discapacitados, madres solteras).

Tendría que asumir funciones diferentes a las que actualmente dedica la mayor parte de sus recursos humanos y financieros (administración interna, vigilancia, recolección de basura), promoviendo y allanando una más efectiva participación de la sociedad civil en su conjunto, tanto en la realización y en la operación de servicios urbanos, como en la toma de decisiones relativas al marco regulador de la iniciativa privada y social vinculada con el desarrollo de la ciudad.

Todo esto en un contexto en que se incrementa la capacidad técnica y financiera de las administraciones locales, redefiniendo y precisando la asignación de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, asumiendo el desempeño macroeconómico de la economía

urbana en una lógica de actuación que, a nivel local, incorpore criterios de eficiencia, flexibilidad y participación comunitaria.

De acuerdo con este escenario, parecería que la reestructuración municipal tendría que asumir una profunda lógica pragmática, que combinara soluciones económicas de mercado con formas de actuación pertenecientes a la economía mixta e, incluso, con lógicas de actuación propias del llamado Estado de Bienestar.

La permanencia de la actuación local en materia de ordenamiento urbano parecería, en este sentido, responder a dos lógicas de actuación a la vez excluyentes y complementarias:

Por una parte parecería ser necesario continuar dentro de la lógica de actuación propia del estado intervencionista, en tanto que el sector público permanecería siendo el responsable de la realización de obra de carácter subsidiario y asistencial (ahora incluso asociada a los costos sociales de la reestructuración económica), y por otra, se vería imperiosamente impulsado a una reestructuración administrativa-operativa, a un saneamiento de sus finanzas y a la necesidad de promover el desarrollo de la base productiva con una más activa participación del capital privado y de la sociedad local.

En este sentido, el gobierno municipal, como responsable de la gestión y administración del desarrollo urbano tendría, por una parte, que continuar cumpliendo funciones asistenciales, pero por otra tendría que adecuar su lógica de actuación a la del capital y de la comunidad, promoviendo el desarrollo económico local y racionalizando sus finanzas.

En este contexto de refuncionalización de la gestión y administración urbana, la participación de la sociedad civil aparecería como un factor altamente relevante en el desarrollo urbano local.

Su intervención en la definición de políticas de impacto local, así como en su instrumentación y operación, supondría la aparición de mecanismos inéditos y el perfeccionamiento de los existentes, que permitieran la participación comunitaria en los diferentes ámbitos de la planeación urbana.

La gestión y administración del desarrollo urbano aparecerían así, necesariamente vinculados a un proceso de democratización local en los que la representatividad de los gobiernos locales sería un factor determinante de su eficiencia y capacidad operativa.

De acuerdo a lo anterior, se distinguen, al menos, cinco aspectos que deberían ser considerados para adecuar la actuación urbana de los gobiernos locales a las condiciones del modelo de desarrollo económico emergente:

1. Redefinición de las atribuciones gubernamentales en materia de desarrollo urbano y de recaudación fiscal entre los tres niveles de gobierno.

2. Ajuste de los mecanismos integradores de la administración gubernamental en sus tres niveles y redefinición de las funciones de los diferentes instrumentos de actuación gubernamental, a fin de superar su lógica de actuación sectorial y adecuarlas a las necesidades de desarrollo de los gobiernos locales.
3. Ajuste de las disposiciones establecidas en las bases jurídicas, repensando la función municipal de manera que asuma un papel más vinculado con el desarrollo de la base económica de las ciudades, fundamento del desarrollo urbano.
4. Movilización del capital local y de grupos sociales para la promoción y creación de empresas industriales y prestadoras de servicios.
5. Establecimiento de mecanismos efectivos que permitan la participación social en las diferentes funciones relacionadas con la gestión del desarrollo de las ciudades.

Sobre esta base, para poder readecuarse, la planeación, gestión y administración urbana, como atribución del gobierno local, parecerían tener que cumplir con un doble carácter: ser unos instrumentos que se ajustaran simultáneamente a la inmadurez y dependencia financiera del gobierno local, a su naturaleza política y al marco formal que le permite intervenir en la promoción del desarrollo económico y social en el territorio.

Estas condiciones sin embargo, parecen estar vinculadas a la preexistencia de dos factores de carácter político y administrativo indispensables para rescatar su naturaleza política y representativa de los intereses locales:

1. La disposición de una verdadera base de legitimidad y consenso (sólo posible de obtener a través de una verdadera convivencia democrática), que facilitaría la concurrencia y participación activa de los diferentes agentes económicos y sociales en un proyecto de desarrollo comunitario que, respetando sus particularidades, se inserte en los proyectos estatal y nacional.
2. La disposición de una base normativa que pueda garantizar la profesionalización y promover la permanencia de los cuadros técnicos del gobierno municipal, en búsqueda de una progresiva especialización y constante actualización de los recursos humanos, condiciones imprescindibles para ejercer una función gestiva-promocional que requiere conocimiento experto, seguimiento y continuidad de los programas y acciones emprendidos.

La existencia de estos factores no parece estar asociada, al menos exclusivamente, a una reforma gubernamental de corte administrativo que,

una vez más y sin reconocer la diversidad de la realidad municipal en México, intente superar mediante una «nueva» descentralización de funciones, la incapacidad de los gobiernos locales para incidir o promover el desarrollo de sus respectivos ámbitos territoriales.

Más bien parece responder a la capacidad organizativa, propositiva y ejecutora de las sociedades civiles locales y, en forma agregada, a la de la sociedad civil del país en su conjunto, para que sea ella la que rescate los espacios que, históricamente, ha ocupado un aparato gubernamental centralizado y centralizador, y sea ella la que asuma su papel como principal agente en el desarrollo territorial.

La existencia de estos factores supondría un giro de la actuación municipal dirigido a superar, en la práctica, la rigidez y ambigüedad del marco regulador de la vida política y administrativa de los municipios, estableciendo mecanismos que permitan flexibilizar y ampliar la autonomía municipal.

En este sentido las perspectivas de los gobiernos locales no parecen referirse a una «modernización» de la estructura actual, sino a una reestructuración que permita, por una parte, gestionar una flexibilización de las ataduras del centralismo y, por otra, movilizar los recursos locales en lugar de depender y administrar los recursos financieros transferidos.

La modificación a este tipo de actuación pasaría, bajo este razonamiento, por una reestructuración que no se remita a asumir atribuciones administrativas adicionales en el marco de actuación y de relaciones intergubernamentales actuales, sino funciones diferentes en el marco de sus atribuciones como ámbito de gobierno.

Parecería así, que la existencia de estos factores está asociada a una reforma del estado que, sobre la base del reconocimiento de la heterogeneidad de la realidad municipal, la instauración de un estado de derecho, y la vigencia plena de un sistema democrático, sea capaz, por fin, de construir la anhelada autonomía municipal. La moneda está en el aire.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA O., Jesús y Corral F., Alma D. (1993). **LA PRODUCCIÓN DE SUELO URBANO A TRAVÉS DE FRACCIONAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO (1946-1992)**. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- BERVEJILLO, Federico y Kohen Martha. (1987). «Gobierno y Gestión de la Ciudad». en **CNEM ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.
- BANCO Mundial (1991). **POLÍTICA URBANA Y DESARROLLO ECONÓMICO: Un Programa para el Decenio de 1990**. Banco Mundial, Washington, D.C..
- BORJA, Jordi (1983). **DESCENTRALIZACIÓN URBANA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RECIENTE EXPERIENCIA MUNICIPAL ESPAÑOLA (1979-1982)**, El Colegio de México y Banco Interamericano de Desarrollo, México (mimeo).
- BORJA, Jordi (1990). «Políticas en la Ciudad: urbanismo, desarrollo económico local, desigualdad social y participación popular», en **LA MODERNIZACIÓN DE LAS CIUDADES EN MÉXICO**, UNAM, México.
- BRODA Johanna, (1987). «Comentarios a las Ponencias de la Sesión sobre Historiografía Colonial». en BOEHM de Lameiras Brigitte (Coord.), **EL MUNICIPIO EN MÓXICO**. El Colegio de Michoacán, México.
- BUCI-Glucksman, Christine. (1988). **GRAMSCI Y EL ESTADO (HACIA UNA TEORÍA MARXISTA DE LA FILOSOFÍA)**. Siglo XXI. México.
- CASTELLS, Manuel. (1974). **LA CUESTIÓN URBANA**. Siglo XXI. Madrid.
- CENTRO Nacional de Estudios Municipales (1985). **EL MUNICIPIO MEXICANO**. CNEM, Secretaría de Gobernación. México

- CERRONI, Umberto (1979). **PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO**. Grijalbo. España.
- CERRONI, Umberto (1976). **TEORÍA POLÍTICA Y SOCIALISMO**. Ediciones ERA. México.
- COULOMB, René. (1991). **DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA**. Revista Ciudades, núm. 9, enero-marzo, México.
- COULOMB, René y Duhau, Emilio (coord.) (1989). **POLÍTICAS URBANAS Y URBANIZACIÓN DE LA POLÍTICA**. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- GARCÍA de Etxarria, Eduardo (1985). **REVOLUCIÓN FRANCESA Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORANEA**, Taurus, Madrid.
- GOBIERNO del Estado de México (1985), **LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**, GEM, México.
- GOBIERNO del Estado de México (1993), **LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**, Gaceta del Gobierno, 1 de marzo de 1993, México.
- GOBIERNO del Estado de México (1988), **PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1988**, GEM, México.
- GOBIERNO del Estado de México (1993), **PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1993**, GEM, México.
- GOBIERNO del Estado de México (1994) «Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México». En **PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1994**. GEM, México.
- GOBIERNO del Estado de México (1994) «Ley Orgánica Municipal del Estado de México». En **PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1994**. GEM, México.
- GONZÁLEZ, Luis (1976). «El Liberalismo Triunfante», en **HISTORIA GENERAL DE MÉXICO**, Tomo 2, El Colegio de México, México.
- GOÑZÁLEZ, Luis, (1987). «La Incógnita del Municipio Mexicano» en BOEHM de Lameiras Brigitte (Coord.), **EL MUNICIPIO EN MÉXICO**. El Colegio de Michoacán, México.

- GROSS, Bertram M. (1967). «Los Directores del cambio Económico Nacional», en ROSCOE C. Martin (comp.) (1967). **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Herrero Hnos. Sucs. México.
- GUERRERO, Omar (1981) **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA**. Fontanara, España.
- GUTIERREZ Garza Esthela coord. (1988) **LA CRISIS DEL ESTADO DE BIEN-ESTAR**. Siglo XXI-UNAM, col. Testimonios de la Crisis, México.
- HIERNAUX, Daniel, (1986). **URBANIZACIÓN Y AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TIJUANA**. Centro de Ecodesarrollo. México.
- HOBBSAWM, Eric (1978). «GRAMSCI Y LA TEORÍA POLÍTICA». en Hobsbawm, Eric et al.. **EL PENSAMIENTO REVOLUCIONARIO DE GRAMSCI**. Universidad Autónoma de Puebla. México.
- LEGORRETA, Jorge, (1984). **LA AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN MÉXICO (el caso de las ciudades petroleras)**. Centro de Ecodesarrollo. México.
- LIRA González, Andrés, (1987). «Historiografía y Literatura de la Epoca Independiente, Idea y Realidad en la Formación Constitucional del Municipio». en BOEHM de Lameiras Brigitte (Coord.), **EL MUNICIPIO EN MÉXICO**. El Colegio de Michoacán, México.
- LOJKINE, Jean (1979). **EL MARXISMO, EL ESTADO Y LA CUESTIÓN URBANA**. Siglo XXI. México.
- LÓPEZ Monjardín, Adriana, (1986). **LA LUCHA POR LOS AYUNTAMIENTOS: UNA UTOPIA VIABLE**. Siglo XXI. México.
- LÓPEZ Sarrelangue, Delfina, (1987). «El Caso de un Gobernador Michoacano en el Siglo XVI». en BOEHM de Lameiras Brigitte (Coord.), **EL MUNICIPIO EN MÉXICO**. El Colegio de Michoacán, México.
- MARTINEZ Silva, Alvaro (1988). **PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL**. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México.
- MASSOLO, Alejandra (1989). «La Reforma Municipal de 1983». en Garza, Gustavo (comp.) **UNA DECADA DE PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL EN MÉXICO**. El Colegio de México, México.

- MORELAND, W. H. (1921) **THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION**, ASQ, USA., citado por GUERRERO, Omar (1981) **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA**. Fontanara, España.
- MORENO Ayala, José Gerardo (1994), «El centralismo fiscal en México 1970 1988», *Metrópolis*, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 3, enero-abril, Toluca, pp. 45-68.
- MORENO Espinosa, Roberto et al., (1992). **ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO**. Gobierno del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal, México.
- MOSQUERA, Amy y Astica, Juan B., (1987). «El Proceso de Integración Municipal a la Planificación del Desarrollo Regional». en CNEM **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.
- OCHOA Campos, Moises (1985). **LA REFORMA MUNICIPAL**, Editorial Porrúa, México.
- PIÑÓN, Francisco (1987). **GRAMSCI: PROLEGÓMENOS, FILOSOFÍA Y POLÍTICA**. Centro de Estudios Sociales Antonio Gramsci. México.
- PONTIFES Martínez, Arturo (1988). **LAS FACULTADES REGLAMENTARIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México.
- PORRAS Muñoz, Guillermo, (1987). «El Cabildo en la República de Españoles». en BOEHM de Lameiras Brigitte (Coord.), **EL MUNICIPIO EN MÉXICO**. El Colegio de Michoacán, México.
- PORTELLI, Huges. (1992). **GRAMSCI Y EL BLOQUE HISTÓRICO**. Siglo XXI editores. México.
- PRADILLA Cobos, Emilio. (1984). **CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA «TEORÍA URBANA», DEL «ESPACIO» A LA «CRISIS URBANA»**. UAM-Xoch.. México.
- REDFORD, Emmette S (1967). «Empresas de Negocio como Gobierno», en ROSCOE C. Martin (comp.) (1967). **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Herrero Hnos. Sucs. México.

- RIVA Palacio Vicente (1979). **MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS**, tomo IV. Editorial Cumbre, México.
- RIVERA Ríos Miguel A. (1986). **CRISIS Y REORGANIZACIÓN DEL CAPITALISMO MEXICANO**. ERA, México.
- RIVERA Ríos, Miguel Angel (1992). **EL NUEVO CAPITALISMO MEXICANO, El Procesos de Reestructuración de los Años Ochenta**. ERA, México.
- SAHOP, (1982). **AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL**. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. México.
- SALAZAR Medina, Julián, et al. (1990). **DESARROLLO, ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN MUNICIPAL**, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- SALAZAR Medina, Julián (1992). **ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- SANCHEZ González, José, (1987). «Legislación y administración municipal» en BOEHM de Lameiras Brigitte (Coord.), **EL MUNICIPIO EN MÉXICO. El Colegio de Michoacán**, México.
- SANDOVAL Forero, Eduardo A. et al. (1993). **EL MUNICIPIO MEXICANO DE CARA AL SIGLO XXI**, Universidad Autónoma del Estado de México- Coordinación General de Apoyo Municipal del GEM-Colegio de Posgraduados del CIDE, México.
- SECRETARÍA de Programación y Presupuestos (1985), **ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 1917-1985**, vol. I. SPP-Fondo de Cultura Económica, México.
- SECRETARÍA de Programación y Presupuestos (1985) «Ley General de Asentamientos Humanos». En **ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 1917-1985**, vol. V. SPP-Fondo de Cultura Económica, México.
- SECRETARÍA de Programación y Presupuesto (1988). **PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**, Fondo de Cultura Económica, México.

- ROSALES, Mario, (1987). «El Rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Nacional». en **CNEM ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.
- TOPALOV, Christian. (1979) **LA URBANIZACIÓN CAPITALISTA**. Edicol. México.
- UNIKEL, Luis (1976). **EL DESARROLLO URBANO DE MÉXICO: Diagnóstico e Implicaciones Futuras**. El Colegio de México, México.
- VILLAR Calvo Alberto J. (1990) «La Gestión, La Administración y el Candor de la Planeación Urbana en México». En Revista **ANÁLISIS**, No. 3, Abril-Junio. Centro de Investigación en Ciencias Económico Administrativas, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- VILLAR Calvo Alberto J. (1992) «La Planeación Urbana desde el Municipio». En Revista **ANALISIS**, No. 5, Julio-Septiembre. Centro de Investigación en Ciencias Económico Administrativas, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- VILLORO Luis (1976). «La Revolución de Independencia», en **HISTORIA GENERAL DE MÉXICO**, Tomo 2, El Colegio de México, México.
- WILSON, Woodrow (1887). **THE STUDY OF ADMINISTRATION**. PSQ, USA, citado por GUERRERO, Omar (1981) **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA**. Fontanara, España.