



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LA PLANEACIÓN COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.
ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, ESTADO DE HIDALGO
2009-2013.**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

MARÍA DE LOURDES APOLONIO CAMPOY

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. HUMBERTO POLO MARTÍNEZ

Ciudad Universitaria, 2014.





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.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios por haberme dado vida y permitirme llegar a la cumbre de éste primer gran logro.

A mis padres Eufemio Apolonio Cortés y Francisca Campoy Montiel, dos grandes seres maravillosos en mi vida, por todo su apoyo, cariño, comprensión pero sobre todo por el cúmulo de sacrificios realizados durante 18 años de formación. Con infinito agradecimiento, hoy les digo que todos sus esfuerzos no fueron en vano y me toca a mí retribuirles una pequeña parte de todo el amor brindado, ustedes que me enseñaron el valor de la familia y a luchar con entereza.

A mis hermanos Guillermo, Miriam y Edgardo, porque cada uno de ustedes me brindo palabras de aliento cuando el camino se tornó gris, por su paciencia y cariño, pero sobre todo por creer en mí.

A mí cuñada Jaqueline, joven madre aguerrida, por escucharme y apoyarme en el desarrollo de mi investigación realizada en campo.

A mis dos princesas, Tamara y Alessandra, que a su corta edad me han enseñado el valor real de la vida, que uno cae más la fuerza de una persona radica en su capacidad para levantarse y seguir adelante, por su nobleza y esa risa eterna que irradia alegría.

A la UNAM máxima casa de estudios por abrirme sus puertas, brindarme una oportunidad y permitirme forjarme como una alumna más dentro de sus aulas, por todo el aprendizaje académico y personal.

Al Maestro Humberto Polo Martínez, que más que un guía en la elaboración de éste trabajo de investigación, fue gran un amigo, gracias por su tiempo, constancia

y acertados comentarios. De usted me llevo más el desarrollo académico porque siempre tuvo palabras para alentarme, sepa que lo admiro mucho como persona y profesionalista, le agradezco me dejase conocerlo.

A los profesores, Sergio Valderrama, Raquel Lozano, Leopoldo Ruíz y Héctor Díaz, revisores de este trabajo, les externo mi gratitud por sus amables comentarios y el tiempo invertido.

A ustedes, mis amigos que en todo momento ya sea física o moralmente estuvieron conmigo, compartiendo alegrías pero también desdichas.

De todos ustedes aprendí que el andar de la vida no es fácil, sin embargo con constancia, disciplina, paciencia y perseverancia todo es posible, porque éste mundo es de gente que lucha, que se apasiona y tiene el coraje necesario para alcanzar sus sueños, el día de hoy me encuentro un escalón arriba, pero faltan muchos más y espero seguir contando con su apoyo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.- La planeación del ordenamiento territorial.	11
1.1.-Ordenamiento territorial.	12
1.1.1.- ¿Qué es el ordenamiento territorial?	13
1.1.2.-Margen de acción del ordenamiento territorial.	14
1.2.-La planeación como instrumento del desarrollo urbano.	15
1.2.1.-Concepto de planeación.	16
1.2.1.1.-Planeación dentro del ámbito territorial.	18
1.2.2.-La planeación en el proceso administrativo.	21
1.2.3.-El proceso de planeación.	23
CAPITULO II.- Marco normativo de la planeación del desarrollo urbano.	31
2.1.- Referentes federales.	31
2.1.1.- Antecedentes generales en la regulación del desarrollo urbano	31
2.1.2.- Principios constitucionales y el municipio en la planeación urbana	35
2.2.1.- Legislación secundaria federal	39
2.2.1.1.- Ley de Planeación	39
2.2.1.2.- Ley General de Asentamientos Humanos.	41
2.2.1.3.- Ley Agraria.	45
2.2.1.4.- Plan Nacional de Desarrollo.	48
2.2.- Ordenamientos jurídicos a nivel estatal.	51
2.2.1.- Principios constitucionales en el Estado de Hidalgo.	51
2.2.2.- Legislación secundaria estatal	53

2.2.2.1.-Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo.	53
2.2.2.2.- Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.	55
2.2.2.3.- Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.	57
2.2.2.4.- Plan Estatal de Desarrollo.	60
2.3.-Normatividad en materia de desarrollo urbano municipal.	63
2.3.1- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo.	63
2.3.2.-Plan Municipal de Desarrollo.	66
2.3.3.- Reglamento de Construcciones del Municipio de Pachuca de Soto.	67
CAPITULO III.- El Municipio de Pachuca de Soto y la planeación de su desarrollo urbano.	69
3.1 Datos generales.	70
3.1.1 Ubicación y medio físico.	71
3.1.2 Población y su distribución.	73
3.1.3 Gobierno.	74
3.2 El gobierno municipal.	75
3.2.1.-El Ayuntamiento de Pachuca.	75
3.2.1.1.- Rol de los integrantes del Ayuntamiento.	77
3.2.1.2.- Funcionamiento del Gobierno.	81
3.2.1.3.- Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.	84
3.2.1.4.- Organización administrativa municipal.	84
3.2.1.5.- Estructura orgánica municipal.	88

3.2.2.- Designación de los titulares de las áreas	89
3.2.3.- Área de atención al desarrollo urbano..	90
3.3.- Servicios públicos municipales.....	92
3.3.1.- Cobertura de servicios públicos.	94
3.3.2.- Otros servicios públicos emanados del Gobierno.	95

CAPITULO IV.- Observación y análisis de la problemática actual del desarrollo urbano y mecanismos de atención en Pachuca de Soto.

4.1.- Influencias externas en el desarrollo urbano de la ciudad de Pachuca.	100
4.1.1.- Del Valle de México a Pachuca de Soto.....	101
4.1.2.- Impacto de los desarrolladores inmobiliarios	106
4.1.3.- La venta de tierras ejidales ante la presión inmobiliaria	108
4.1.4.- Consecuencias ambientales en territorio pachuqueño.....	111
4.2.- El Gobierno Municipal ante el desarrollo urbano.....	114
4.2.1 Falta de capacidades institucionales en el Municipio de Pachuca.	114
4.2.2 La discrecionalidad de la autoridad municipal.....	116
4.2.3 La no aplicación de la ley.	120
4.3.- Organismos coadyuvantes para el desarrollo urbano municipal.....	122
4.3.1.- Instituto Municipal de Investigación y Planeación.	122
4.3.2.- Impacto de los desarrolladores inmobiliarios	106
4.3.2.- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.	124
4.3.3.- Comisión de asuntos metropolitanos.....	126
4.4.- La posible formación de un órgano único en materia de planeación urbana en Pachuca de Soto.....	127

CONCLUSIONES..... 130

FUENTES DE INFORMACIÓN 136

SIGLAS.

ONU	Organización de las Naciones Unidas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LP	Ley de Planeación.
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos.
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
LA	Ley Agraria.
CORETT	Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PED	Plan Estatal de Desarrollo.
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
CPEH	Constitución Política del Estado de Hidalgo
LPDEH	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo.
COPLADEHI	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo
COPLADER	Comité de Planeación para el Desarrollo Regional
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
LAHDUIT	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
LCDMEH	Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.
RCMPS	Reglamento de Construcciones del Municipio de Pachuca de Soto.
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México
PEA	Población Económicamente Activa
LOMEH	Ley Orgánica Municipal de Estado de Hidalgo
LEEH	Ley Electoral del Estado de Hidalgo
PMDU	Plan Municipal de Desarrollo Urbano
SOPDUE	Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología
SODUVM	Secretaría de Obras Desarrollo Urbano Vivienda y Movilidad
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
IMIP	Instituto Municipal de Investigación y Planeación

Introducción.

La presente investigación tiene como finalidad contribuir, desde la óptica de la Administración Pública, al estudio de la problemática de la planeación del desarrollo urbano a nivel general y particularmente dentro del contexto local, tomando como caso de estudio el municipio de Pachuca de Soto del estado de Hidalgo. La elección del tema así como del municipio se derivó de las constantes visitas que por motivos familiares realizaba a dicho municipio, lo que me permitió observar un crecimiento paulatino e irregular de la mancha urbana sobre tierras productivas privadas y ejidales en los últimos años, rebasando la capacidad del gobierno municipal responsable directo de la administración urbana según los artículos 115 y 27 de la Constitución General de la República.

El proceso de urbanización que se ha venido registrando en las últimas décadas en México, ha sido la experiencia de una falta de planeación urbana, donde la capacidad de los Gobiernos Federal, Estatal, y Municipal se ha visto rebasada en gran medida por la tendencia demográfica que se observa como consecuencia del desarrollo industrial a finales del siglo XX, en la república mexicana. Esta evolución cambio por completo el contexto rural que se vivía en México tornándose predominantemente urbano, surgiendo los primeros desequilibrios estructurales, al conformarse un nuevo proceso de modernización basado en la dinámica demográfica formando complejas aglomeraciones, hoy llamadas Metrópolis que imposibilitaban el diseño de políticas de organización territorial y poblacional.

La nueva distribución territorial en las ciudades metropolitanas demanda dinámicas de gobierno novedosas, capaces de resolver problemáticas y satisfacer nuevas necesidades sociales al concentrarse un elevado número de habitantes en espacios reducidos, así como de estructuras generadoras de economías de mercado y por tanto, el poder en la toma de decisiones, situación que repercute directamente en la sociedad, contribuyendo a la reproducción de la pobreza, marginación, contaminación ambiental y asentamientos humanos irregulares entre

otros problemas que emergen del acelerado proceso de urbanización sin una planeación previsor a largo plazo.

Es por esto, que a partir de la década de los setenta con el crecimiento de las principales ciudades del país el *“Estado mexicano ha tenido que intervenir de manera creciente en la legislación y en la planeación territorial del país, observando un cambio significativo en la participación de los tres niveles de gobierno, reduciendo acciones federales y aumentando las estatales y municipales”* (Garza, 1998: 16), reformando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas leyes secundarias.

Pese a este esfuerzo de impulsar el proceso descentralizador, con el objeto de promover la transferencia de atribuciones a gobiernos locales en materia de planeación como instrumento de distribución racional y equilibrada del territorio, se tiene que la *“normatividad de las principales metrópolis del país manifiestan un conjunto de problemas, incongruencias, contradicciones y dificultades que se presentan en las leyes, decretos, reglamentos, planes y otros instrumentos jurídicos que las regulan”* (Ibíd.:16) situación que impide el establecimiento de planes o programas de desarrollo urbano.

Aunado al crecimiento acelerado de la mancha urbana en los últimos años propiciando que los límites o demarcaciones geográficas entre cada municipio, prácticamente desaparezcan, formando una sola comunidad demográfica dando lugar al fenómeno de la conurbación, a municipios aún no urbanizados pero con potencial en aras del desarrollo social que permitiría un óptimo desarrollo y mejoramiento en la calidad de vida de las corrientes migratorias efecto de la cercanía a las ciudades metropolitanas.

Partiendo del argumento anterior, se tiene que las problemáticas que derivan del proceso acelerado de metropolización, como son: los asentamientos humanos irregulares, falta de acceso a servicios públicos básicos e infraestructura urbana inadecuada, sólo han sido estudiados desde un plano arquitectónico, lo que refleja la falta de inclusión de la planeación como herramienta, en especial la

planeación territorial y urbana, respecto a la elaboración de planes y programas gubernamentales a largo plazo con estricto apego a derecho, así como la falta de un marco jurídico sólido. Éste campo de estudio se encuentra limitado para los científicos sociales, argumento que impulsó la realización de la presente investigación, delimitándola al área de lo local, por cuestiones prácticas con el objetivo de evidenciar que el Municipio pese a ser la autoridad más próxima a la sociedad, se encuentra desamparado al encontrarse limitado al actuar del gobierno tanto federal como estatal.

El caso de estudio tiene como objetivo analizar la problemática que enfrentan las autoridades del municipio de Pachuca, para administrar el desarrollo urbano municipal, así como las influencias internas y externas existentes para no aplicar la normatividad y estar en condiciones de proponer alternativas para la desaprobación de estas acciones. Teniendo como principal hipótesis que sí el Ayuntamiento asumiera las facultades que en materia de desarrollo urbano le otorga la Carta Magna entonces se tendría una ciudad ordenada con crecimiento de asentamientos humanos en zonas aptas para ello sin irrumpir con las limitaciones territoriales del municipio.

Geográficamente, el municipio de Pachuca es uno de los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México y está padeciendo las transformaciones que conllevan un desarrollo urbano masivo en un tiempo relativamente corto, tomando en cuenta su falta de desarrollo urbano (que se dio a partir de 1995 de acuerdo a cifras del INEGI). Esta evolución, no se reflejó en el proceso administrativo municipal por lo cual se dieron asentamiento humanos irregulares en suelo de uso común y es hasta 2006 que le gobierno federal expropio 38 mil hectáreas de temporal para cuestiones de uso público y de este modo regular la situación jurídica tanto de los poseedores como de la población.

La forma de gobernar una ciudad con características que rebasan sus límites político-administrativos originales, evidencia un nuevo escenario, por ello la presente investigación presenta el análisis de las acciones emprendidas por las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano partiendo de la

insuficiencia normativa que se presenta, y que desencadena múltiples problemáticas sociales, enfocando el estudio en el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, durante el periodo 2009-2012, retomando para efectos de contrastación administrativa el primer año del actual gobierno, ampliando el estudio de caso a 2013.

La investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se abordan los fundamentos conceptuales que marcan la distribución del territorio, a partir de la afectación socio-espacial que generó la explosión demográfica consecuencia de la industrialización a nivel mundial. La falta de un control en los usos y destinos del suelo, en especial lo urbano dio lugar a la construcción de asentamientos humanos irregulares en áreas periféricas a las grandes ciudades lo que ocasionó conflictos gubernamentales, debido a la ruptura de límites jurisdiccionales. Esta desorganización geográfica no podía seguir dándose, era necesario un instrumento que contribuyera al ordenamiento territorial, permitiendo un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio para un uso racional.

En 1983, surgió el concepto de ordenamiento territorial que permitía el estudio óptimo del espacio, facilitando la distribución de la población en centros urbanos. Para llevar a cabo dicha organización fue necesario hacer uso de la planeación como herramienta base, la cual vincula a diferentes actores del proceso administrativo para la definición de estrategias, de este modo la planeación permite un desarrollo natural. Tomando en cuenta que vivimos en una sociedad con cambios constantes, por ello el reto de la planeación como materia ordenadora es su capacidad de adecuarse a situaciones imprevistas; esta flexibilidad es lo que la convierte en un arma poderosa encaminada al cumplimiento de objetivos.

En el segundo capítulo, se presenta un panorama general del marco normativo que rige la planeación del desarrollo urbano en México, recorriendo el ámbito Federal hasta aterrizar en legislación municipal respecto al estudio que se refiere la presente investigación. Destacando las complejidades sociales y administrativas

que representa limitar jurídicamente la urbanización para la elaboración de leyes, planes, programas y reglamentos conductores metodológicos de la política urbana.

El tercer capítulo, se centra en presentar un diagnóstico general del municipio de Pachuca de Soto Hidalgo, nuestro caso de estudio, con la finalidad de exponer los aspectos ambientales, geográficos, económicos, sociales y administrativos, con datos estadísticos que permiten dimensionar los problemas que enfrenta el Municipio. Asimismo se analiza la estructura administrativa, resaltando las capacidades institucionales del Ayuntamiento así como sus funciones y las de sus integrantes, poniendo énfasis en las instituciones encargadas del desarrollo urbano.

En el cuarto y último capítulo, se analiza el actuar de las autoridades municipales frente a la problemática del desarrollo urbano desorganizado e irregular naciente en las localidades periféricas del municipio, consecuencia de las deficiencias administrativas y reglamentarias derivadas de análisis realizado en el segundo y tercer capítulo antes mencionados. Haciendo hincapié en que esa fragilidad ha sido aprovechada por desarrolladores inmobiliarios, principales impulsores de proyectos habitacionales en Pachuca.

Resumiendo, encontramos que la planeación del desarrollo urbano municipal es un campo aún poco explorado bajo el ojo observador de la administración pública, siendo un tema que demanda mayor atención de nuestra parte puesto que la desorganización territorial tiene afectaciones sociales que repercuten en la prestación de servicios públicos. Por esta razón, nuestra intención de enriquecer el estudio del fenómeno urbano acelerado a partir de lo que aportan los científicos sociales y de esta manera no sólo sea un área exclusiva de urbanistas e ingenieros, dado que sus implicaciones son mayores a las técnicamente visibles.

CAPITULO I

1.- La Planeación del Ordenamiento Territorial.

La actual tendencia al crecimiento del fenómeno urbano a nivel nacional, denota una afectación estructural y funcional dentro del desarrollo regional y sectorial no sólo de los Gobiernos Estatales sino también de los Gobiernos Municipales, puesto que las anteriores, pequeñas ciudades, hoy se están sobre poblando, generando diversos problemas sociales entre ellos asentamientos irregulares y falta de servicios públicos, inseguridad pública y contaminación ambiental.

En este sentido es indispensable referirnos al papel trascendental que juega la planeación del ordenamiento territorial, como un recurso de impulso y apoyo para el desarrollo, garantizando un mejor uso de los recursos naturales, humanos y ecológicos. Tarea misma que se ve fundamentada dentro de la Constitución General en el artículo 26 y en la Constitución Estatal de Hidalgo en su artículo 71 fracciones XLV y XLVII, donde se habla de la conducción, ordenación, regulación y control de centros urbanos, facultando a las autoridades encargadas de la materia para expedir instrumentos legales que permitan desempeñar dichas tareas adecuadamente.

Para entender con mayor profundidad a que hace referencia este término es preciso definirlo y el autor Sánchez Ulloa en su obra *Ordenamiento Territorial*, nos explica que la planeación del ordenamiento territorial “[...] *en su concepción actual explícita corresponde, en su origen, a los esfuerzos por integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, siempre en el mencionado intento por generar estructuras espaciales acordes con los intereses de la sociedad [...]*” (2001: 12)

Con la definición anterior la presente investigación se perfila al análisis del empleo de tierras, específicamente aquellas destinadas para asentamientos humanos, figurando como un instrumento para “[...] *controlar y vigilar las reservas de usos y*

destinos de predios en el medio urbano: así como promover el uso correcto del suelo destinado a la vivienda, con los distintos servicios que son indispensables para la vida en comunidad [...] (Ibíd.:110), promoviendo un ambiente sustentable.

Por otra parte, se tiene que la planeación del ordenamiento territorial funge como factor clave en el desarrollo urbano, anticipándose a la definición y delimitación de zonas con virtudes para la expansión urbana.

1.1.-Ordenamiento territorial.

Para hablar de desarrollo urbano, primero se debe tratar el tema territorial en referencia al orden normativo y geográfico, que se presenta en las grandes ciudades y sus alrededores, cuidando que ese orden no altere cuestiones sociales y económicas principalmente, ya que las restricciones son dictaminadas de modo general y cada entidad que lo integra debe repensar su organización vigilando seguir la línea ya trazada por el gobierno federal.

Puesto que la voluntad de éste orden de Gobierno es básicamente “[...] *corregir ‘problemas territoriales’ y es cierto, sí, se toman en cuenta cuestiones que tiempo atrás no merecían demasiada atención y hoy día, se han convertido en problemas territoriales importantes.*” (Pujadas, 1998: 25). Razón por la cual Hildenbrand afirma que *‘la ordenación del territorio es una de las políticas típicas del Estado de bienestar, que nace en la mayoría de países industrializados después de la segunda guerra mundial.’* (Ibíd.: 25.)¹

La ordenación requiere de la inclusión de las diferentes disciplinas con implicación territorial, ya que se requiere de análisis constantes para poder conocer y elegir correctamente alternativas que permitan reequilibrar problemas territoriales con causales en tiempos pasados.

¹Hildenbrand, es citado por Romá Pujadas y Jaume Font en *Ordenamiento y Planificación Territorial*, pág. 25.

1.1.1 ¿Qué es el ordenamiento territorial?

El crecimiento poblacional de las últimas décadas ha modificado de sobre manera los ecosistemas, dado los constantes cambios de uso de suelo. Derivado de lo anterior, se tiene que a finales de la década de los ochenta a nivel mundial se intensificó la necesidad de contar con un instrumento que contribuyera a optimizar la utilización y organización del espacio geográfico tanto a nivel nacional como local, mejorando de este modo la calidad de vida, al mismo tiempo que se protegía al medio ambiente.

Las autoridades encargadas en la materia, se vieron forzadas a pensar una metodología de planificación territorial, de esta manera en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio realizada en 1983 surge formalmente el concepto de “*Ordenamiento Territorial*” entendiéndolo como:

*“La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último la **utilización racional del territorio**. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.* (Carta Unión Europea. 1983)²

Como antecedente, desde un punto de vista únicamente teórico, era visto como una disciplina, de éste modo se tiene que años antes algunos estudiosos, entre ellos Saenz de Buruaga³, la definieron de la siguiente manera: ‘*es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales*’ (Buruaga, 1969.)

² Valencia Campo, Mónica, Carta Europea [en línea] ftp://190.5.199.21/Fac.%20ARTE%20Y%20DISENO/Monica%20Valencia/Campo%20Ciudad%20Desarrollo%20Sostenible/04_BIBLIOGRAFIA%20SOPORTE%20PPT/Carta_Europea_OT.pdf[consultado 19 mayo de 2013].

³ citado por Romá Pujadas y Jaume Font en *Ordenamiento y Planificación Territorial*.

Ambas definiciones nos arrojan que siempre deben existir respuestas alternativas que permitan hacer uso del suelo de la manera más racionalmente posible, acorde a las necesidades que se presenten, para corregir, mejorar y proteger el medio físico y social, existiendo a la par actores políticos que cuenten con el poder para la ejecución de la toma de decisiones.

cuadro 1 Etapas de la Ordenación Territorial



Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Romá Pujadas 1998.

1.1.2 Margen de acción del ordenamiento territorial.

Derivado de lo descrito en párrafos anteriores, hablar de planeación resulta complejo y sí se trata de planeación urbana la complejidad aumenta por el contexto en el cual se desenvuelve. Por ello es preciso delimitar los alcances del ordenamiento territorial en sus diferentes facetas.

En cuanto a concepto se refiere, se tiene que nos permite ver diversas directrices que éste posee y debido a este amplio margen de acción, se dificulta determinar su alcance de manera puntual, partiendo de este hecho en términos generales es posible distinguir tres ejes dónde tiene incidencia directa.

Sobre carácter público: La ordenación del territorio es una competencia del sector público repartida entre los diferentes niveles de administración, pero va destinada en buena medida, a ordenar la ocupación del territorio por parte de los agentes

privados, que tendrán que aceptar los patrones de ordenación establecidos pero también querrán que se responda a sus aspiraciones y demandas que permitan desarrollar eficazmente diversas actividades.

Sobre la escala: La mayoría de las definiciones afirman que la escala propia de la ordenación del territorio es la escala regional o subregional. Pero también puede encontrarse en escalas de carácter público: municipal, submunicipal, regional, subregional, nacional y subnacional.

Sobre carácter científico, técnico o político: La ordenación del territorio entendida como actividad práctica y como toma de decisión política, y las distintas disciplinas científicas que tienen el territorio como ámbito de estudio. Desde ópticas diversas, y que aportan visiones objetivas y científicas que se deben tener en cuenta en la toma de decisiones. (Pujadas, 1998:16)

En efecto, la estrecha vinculación de diversas disciplinas permite atender de manera integral este fenómeno, dado que su interacción aporta objetivos, visiones, criterios y análisis, apropiados en la solución de conflictos con relación al espacio físico y atender con visión de un futuro mejor habitable los espacios urbanos.

1.2.- La planeación como instrumento del desarrollo urbano.

Dentro de la Administración Pública, la planeación forma parte de un proceso administrativo por ser un instrumento mediante el cual se establecen ejes y definen estrategias de acción. Derivado todo en función de metas y objetivos, considerando los recursos escasos con los cuales se cuenta, permitiendo un marco de referencia lo suficientemente amplio que permita concretar las acciones correspondientes conforme a los planes cumpliendo tiempos en determinado espacio. Con finalidad última de lograr un desarrollo que termina dándose como un proceso natural y regulado.

En cuestión urbana, llevar a cabo este tipo de administración planificada no es tarea fácil, partiendo del hecho que planeación entra en todos los ámbitos de la vida cotidiana de modo tal que se desprenden diversas visiones para ésta. En este segundo apartado, se estudiará la planeación como un instrumento rector dentro

del desarrollo de proyectos que impulsen la capacidad administrativa de los gobiernos locales principalmente, objeto de estudio de la presente investigación.

1.2.1 Concepto de planeación.

La planeación como herramienta político-administrativa, juega un papel trascendental en la vida humana y permite que la toma de decisiones prevean el futuro, haciendo las prevenciones de los recursos disponibles bajo criterios de racionalidad, principio que los ejecutores de la política planificadora deben tener presente.

Precisamente por su importancia, es necesario citar algunas definiciones para ubicar mejor nuestra comprensión de este proceso cíclico, es decir, que nunca tiene un fin determinado, por sus etapas las cuales son: información, elaboración del plan, ejecución y evaluación, mismas que dan lugar a realizar las adecuaciones convenientes al propósito demarcado.

La planeación como Ricardo Villalpando en su texto de planeación del desarrollo urbano en México⁴, nos la explica debe entenderse "*como todo un sistema para prever, racionalizar y coordinar las acciones conducentes al cumplimiento de un conjunto ordenado y coherente de propósitos: como un proceso continuo que avanza por aproximaciones sucesivas y exige revisiones y ajustes permanentes: como la actividad política por excelencia que requiere de imaginación y voluntad de cambio orientada a transformar la sociedad y no a perpetuar inconvenientes*"

Bajo esta perspectiva, se tiene que la planeación desde hace ya algunos años desempeña un rol importante en la sociedad, sin embargo en México tiene relativamente poco tiempo que se usa con visión integral dentro del ámbito gubernamental.

⁴Revista de Administración Pública No 38, abril-mayo, 1979. [en línea]<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt3.pdf> [consultado 15 de noviembre de 2013]

Ahora bien, desde otro punto de vista autores como Peter Drucker, dice que hoy día se cuenta con una herramienta eficaz, tanto que sea vuelto un aspecto importante dentro de la toma de decisiones haciendo que “[...] *el deseo del hombre de conocer el futuro sea complacido por diferentes medios [...] entre esos medios se encuentra la planeación*”. (Suárez: 2)⁵ y dada la importancia de la palabra misma es pertinente definirla en sentido amplio, sintetizándola poco a poco para finalidad de esta investigación.

Peter Drucker, la definía como: “[...] el proceso continuo de emprender decisiones (tomar riesgos) en forma sistemática y con el mejor conocimiento de sus resultados, organizando sistemáticamente los esfuerzos necesarios para llevar a cabo dichas decisiones y midiendo los resultados contra las expectativas a través de una continua retroalimentación.” (López, s/p: página web)⁶

Otros conceptos que se tienen sobre planeación son los siguientes:

*“Harold Konntz y Cyril O'Donell, proponen lo siguiente: *qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quién lo va a hacer. Es un proceso intelectual, la determinación consciente del curso de acción, la base del proceso de decisión, los hechos y las estimaciones establecidas.**

Aarón Wildavsky, sostiene que la planeación puede verse como la habilidad para controlar las consecuencias futuras de las acciones presentes.

Por otra parte Henry Sisk y Mario Sverdlik, plantean que el análisis de información relevante del presente y pasado, una ponderación de probables desarrollos futuros, de tal manera que pueda determinarse un curso de acción que posibilite a la organización lograr sus objetivos.”(Ibíd. s/p)

De las anteriores definiciones se puede observar, que la organización y control de alternativas viables y factibles para el logro de propósitos en un plano real resultan fundamentales, de manera que el rol que juega éste conocimiento racional, rompe con ideas preestablecidas, desencadenándolas diferentes aristas mediante las

⁵Peter Drucker es citado por Vicente Suárez en su texto Fundamentos de la planeación [en línea] http://orion2020.org/archivo/planeacion/02_fundamentos.pdf. [Consultado el 3 de Junio de 2013].

⁶Fuente obtenida de la página web de Enrique López Berzunza. http://www.sites.upiicsa.ipn.mx/polilibros/portal/Polilibros/P_proceso/Planeacion_y_Control_Estrategio_Lic_Enrique_Lopez_Berzunza/inicio/Principal.htm[Consultada el 3 de Junio de 2013]

cuales puede analizarse un inconveniente, derivado del alto nivel de certidumbre que la planeación permite vislumbrar.

1.2.1.1.- Planeación dentro del ámbito territorial.

Debido a la gran variedad de formas que asume la planeación, por la eficacia que supone en la resolución de problemas, es posible referenciar diversos tipos de planeación, que como objeto de estudio tengan al ordenamiento territorial para dar salida a contrariedades ocasionadas por la creciente mancha urbana en las ciudades. Distinguiendo sólo a tres de ellas para el presente trabajo de investigación:

Planeación estratégica: Ésta surgió en la década de los setenta con Peter Drucker, quién en sus textos de cómo optimizar la producción en las empresas incluyó los términos *eficacia* y *eficiencia*, mismos que se aplicaron después al proceso de planeación para instaurar estrategias a largo plazo con la certeza de que en el camino de esos propósitos no surgieran circunstancias imprevistas por las cuales el plan original se derrumbara.

De modo tal que para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) planeación estratégica es “[...] *un proceso de elección selección entre cursos alternativos de acción, con vistas a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubra todos los factores relevantes que puedan ser identificados*” (UNCSM, 2012: 12)⁷

Por su parte H. I. Ansoff la define como: “[...] el análisis racional de las oportunidades ofrecidas por el medio ambiente, de los puntos fuertes y débiles de la empresa, y de la selección de un compromiso entre los dos o más que mejor satisficieran los objetivos de la empresa”.

Otra visión que se tiene, es la de Guillermo Gómez Ceja, quien la describe como el “proceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los

⁷Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, *Capítulo I. Planeación* cursos 2012, [en línea] <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulos%20PDF/CAPITULO%201.pdf>[consultado el 3 de Junio de 2013].

recursos que serán utilizados y las políticas generales que orientarán la adquisición y la administración de tales recursos, considerando, a la empresa cómo una entidad total.” (Op. Cit López)

Planeación territorial: Se debe señalar que, parte imprescindible del desarrollo se logra mediante la capacidad de coordinación entre los diferentes actores político-institucionales y de este modo, iniciar procesos de reorganización económica y por tanto territorial.

Este desarrollo debe darse equitativamente, por lo cual se deben promover todos los sectores o regiones considerados potenciales y fructíferos, aprovechando adecuadamente sus recursos. Para que esto sea posible es necesario hablar de planeación territorial, “[...] una de las tres modalidades de la planificación física y normativa que intervienen en la ordenación de los usos del suelo [...]” (Pujadas, 1998: 187), usada intrínsecamente desde los inicios del hombre en su vida comunitaria, entre éstas modalidades existe una correlación jerárquica determinada. Para una mejor comprensión se ejemplifica en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos consultados sobre planeación

Para comprender por qué, el ámbito territorial se encuentra en primer lugar, es preciso conceptualizarlo quedando de la siguiente manera:

“[...] es el ordenamiento del desarrollo de los diversos hechos urbanos, regionales o nacionales, según sea su escala de aplicación en el espacio, con previsión de resultados en el tiempo”. (Gioja, 1979: 1)

No es habitual hablar de planeación territorial actualmente, pero es sin duda un elemento constitutivo del Estado, puesto que la inserción de éste, en nuestro país ha sido escasa, siendo que la elaboración de *planes territoriales* se ve opacada por los planes sectoriales. Es preciso destacar *“[...] la necesidad de la planificación territorial, no solamente pensando en el futuro próximo, sino también en los errores que se podían haber evitado si se hubiese puesto en marcha con anterioridad”* (Ibíd. 1).

Planeación urbana⁸: Dentro del conjunto de procesos de construcción de espacios nuevos para habitar por quienes recién llegan a las ciudades en busca de protección, seguridad y estabilidad comunitaria. Los asentamientos humanos figuran como factor inicial de construcción o acrecentamiento de zonas urbanas, la evolución de las ciudades en los últimos años ha sido constante en porcentajes elevados.

Sin embargo, este crecimiento no se ha dado de manera equilibrada, *“[...] Las ciudades empiezan a perder esa identidad propia que les imprima sus condiciones naturales locales, valores culturales, para tornarse en uniformes e híbridas [...] Dentro de este vertiginoso proceso de cambios urbanos y de contrastantes formas de vida urbana en que estamos inmersos se debe buscar una forma de reordenar esa vida”* (Bazant, 2011:18). Por lo anterior, es menester incluir la planeación urbana como instrumento importante, para conseguir el desarrollo de las ciudades de manera racional y sistemática.

Derivado de lo anterior, la conceptualización de la planeación urbana en un sentido social es *la siguiente*:

⁸Como dato se tiene que *“En nuestro país, hasta principio de la década de los setenta es cuando el concepto de Planeación Urbana adquiere una significación considerable, precisamente como respuesta al rápido y desordenado crecimiento de la ciudad de México, durante el periodo del desarrollo estabilizador”* (Levin, 206: 1992)

“Se orienta a buscar una equidad en la distribución de los recursos, buscando con ello compensar la gran desigualdad económica resultado del sistema prevaleciente, y que se refleja en la segregación económica y socioespacial de las ciudades”. (Ibíd.:18)

Constituyéndose como una herramienta práctica de suma utilidad, pudiéndola resumir como un proceso de cambio urbano controlado, esfuerzo proyectado a escala nacional o local. Puesto que se le relaciona con la distribución de espacios para la adecuación, ordenación y prestación de servicios públicos, a la población, pretendiendo de este modo expresar mecanismos de crecimiento de las ciudades, y de ésta forma prever su expansión, vislumbrando desafíos a padecer en un futuro.

1.2.2 La planeación en el proceso administrativo.

Cabe destacar que es a finales del siglo XIX, cuando se *acuña el término planeación estratégica*, se comienza a hablar de procesos, mismos que son entendidos como técnicas o métodos sistemáticos, que permiten el logro de actividades específicas. Sin embargo, este tipo de metodologías eran empleadas en cuestiones administrativas principalmente, pues hacia que todo el personal tuviera conocimiento sobre las actividades adyacentes que se desempeñaban a su cargo y de esta manera desarrollar nuevas aptitudes y con ello la concepción de metas establecidas.

Con el tiempo el sector empresarial fue el primero en desarrollar un ciclo continuo y cíclico en la elaboración de sus productos, técnica que resultó ser satisfactoria para la consecución de estándares propuestos. Razón por la cual esa misma técnica se introdujo dentro del ámbito público en la formulación de programas internos y después en políticas sociales, puesto que permite el desprendimiento pausado y acertado de un programa, lo que a su vez admite evaluar, controlar y corregir fallas del mismo. Actualmente este método es utilizado como un patrón universal en la instauración de proyectos.

Ante la generalización del presente concepto, es necesario puntualizar que para fines de la investigación, nos enfocaremos únicamente a la parte administrativa, siendo esta, quien lo emplea dentro de sus planes, programas o proyectos de desarrollo. Luego entonces el proceso administrativo figura como un elemento más dentro de la planificación del desarrollo.

Debido a que el proceso administrativo se modifica de acuerdo a las acciones desarrolladas, se tiene como resultado diversos tipos de planes, los cuales se clasifican en el cuadro que se muestra a continuación:

Cuadro 3	
Clase	Especificación
Propósito	Es el propósito o función principal a desempeñar por una institución u organismo, aplicando está a cada área que lo integra.
Objetivos	Es aquello que se pretende lograr como fin último. El conjunto de actividades a desarrollar para alcanzar las metas proyectadas y que pueden ser medidos cualitativa y cuantitativamente.
Estrategias	Son aquella que indican un plan de acción, con actividades planificadas sistemáticamente con visión de largo plazo, siendo el conductor de lo que se posee y lo que se espera alcanzar.
Políticas	Son las estrategias operativas generales, que orientan la toma de decisiones estableciendo la orientación a seguir.
Reglas	Directrices específicas que se ajustan al desarrollo de un trabajo de la forma más eficaz posible.
Procedimientos	Establecen métodos y procedimientos de ejecución detallada que sirven como guía para el desarrollo de acciones específicas.
Programas	Es un homólogo de un plan, puesto que organiza, programa y determina procesos a corto, mediano y largo plazo.
Presupuesto	Es la representación numérica de los logros obtenidos, expresados cualitativa o cuantitativamente, estableciendo un control entre inversiones y gastos de operación.

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Administración de David Hapton, Planeación de la Universidad Nacional de Colombia y Página web de Enrique López Berzunza.

Plan en este sentido juega un rol significativo como *proceso ordenador*, al delinear acciones encaminadas a la consecución de objetivos.

1.2.3 El proceso de planeación.

La planeación es un proceso ordenador dada su forma de programar las actividades a desarrollar, aunque esto no significa que la creación de un plan sea determinante o que constantemente deba realizarse bajo las mismas condiciones, ya que se encuentra sujeto a diversas circunstancias que pueden desviar el rumbo planteado inicialmente, Por lo cual es conveniente contar con una guía que retome y reordene el camino en situaciones distintas, pero que confluyan en el objetivo inicial.

El proceso de planear conlleva todo un ciclo debidamente organizado, que abarca a varios miembros o elementos de un lugar, pudiendo decir que la participación figura como un componente más dentro de éste intervalo de tiempo. La planeación cuenta con cuatro etapas o fases de realización, cada una desempeña un rol importante en la consecución de objetivos, por lo cual se procede a describirlos a continuación:

Cuadro 4.- Etapas de la planeación.	
Fase	Descripción
Organización	Se hace referencia a la división del trabajo entre los diferentes actores involucrados con el tema, de modo tal que cada cual adquiere determinadas responsabilidades denotando coordinación entre sus componentes a fin de combinar esfuerzos y los objetivos sean cumplidos.
Integración	Son los procedimientos para dotar al proceso social de todos los recursos indispensables para su funcionamiento óptimo seleccionándolos, introduciéndolos y capacitándolos para aumentar su capacidad y desarrollo.
Dirección	Establecimiento de actividades mediante las cuales se acuerda la organización del trabajo a desarrollar, por el personal. Facilitando el flujo de información.
Control.	“Es un proceso que consiste en vigilar el proceso basándose en los objetivos y normas obtenidos de la planeación [...] pues relaciona el progreso o avance real con el que se previó al momento de la planeación. La realización de informes, comparaciones y evaluaciones del avance constituye el fundamento para intervenir, hacer ajustes, replantear y aplicar otros medios correctivos.” (Hampton, 24: 1990)

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Administración de David Hampton 1998.

1.3.- Influencias endógenas y exógenas en la planeación del desarrollo urbano.

En este apartado, se estudiarán actividades o situaciones que influyen en la elaboración de planes o programas de desarrollo urbano (documentos que muestran de cómo debe llevarse a cabo la planeación), teniendo conocimiento de que estos factores afectan en pequeña o gran escala las acciones a desarrollar en un determinado lugar.

Como primer punto, se presentan las repercusiones sociales que se dan en las ciudades, derivadas de actividades nacientes en zonas rurales, cómo es que las ciudades crecen rápidamente en espacio y forma. El segundo punto, desglosa las deficiencias de gobiernos rurales para poder retener a su población y formulan políticas públicas que generen crecimiento ya sea económico o político. Por último, se habla sobre la importancia de la planeación como guía en la construcción de planes y programas, que impulsen el desarrollo de las ciudades, mencionando el fenómeno de la conurbación como factor de doble filo al ser un agente impulsor, pero también retrogrado dentro de las relaciones intergubernamentales.

1.3.1.- Corrientes migratorias del campo a la ciudad

La movilidad social, cuyo objetivo aspira a encontrar mejores oportunidades en la calidad de vida se ha presentado desde la épocas inmemorables hasta nuestros días, razón por la cual se habla de población multiétnica acrecentada con naturalizados extranjeros. Naturalmente, ello se acrecienta ahora con el desarrollo de economías globales que traen consigo la formación de nuevas fuentes laborales.

De este modo, se observa que la migración de zonas rurales a ciudades, fue un fenómeno que se presentó palpablemente a mediados del siglo XIX, la concentración de grandes cantidades de población en zonas estratégicas para el

país, ya fuera por actividades económicas de pesca, mineras, agropecuarias e industriales, (cómo Nuevo León, Mérida, Hermosillo, Culiacán, Guadalajara, Morelos, Monterey, Puebla y Campeche, entre otros). Las diferentes actividades desarrolladas dieron paso a la conformación de grandes estructuras, mismas que respondían a factores macroeconómicos exógenos generados a nivel internacional, contrayendo a su vez, nuevas obligaciones.

Las antes, pequeñas ciudades se convirtieron en centros de atracción, tanto para brindar bienes y servicios como para adquirirlos; de igual modo se distribuyó de acuerdo a ciclos de valoración y al surgimiento de nuevos polos de desarrollo agrícola-minero e industrial-manufacturero y de servicios, según las tendencias y promoción de valoración del capital en la economía local y nacional.

Por lo anterior tenemos que los 'grandes grupos de campesinos tienen la esperanza de salvarse emigrando a las ciudades, con lo que las diferencias del ingreso y los niveles de vida entre la ciudad y el campo se convierten en atractivo paso de un estatus inferior a otro superior. La sociedad urbana, por sí misma borra muchas de las diferencias de clase o estatus; una serie de bienes y servicios que en la vida rural son exclusivos de grupos de altos ingresos en la vida urbana se distribuyen en los distintos grupos de la población.' (González Pablo, 1989:201)⁹

Este fenómeno dio pie a la conformación de centros urbanos, generando y cambiando el modo de organización, sin tener un proyecto planificador de por medio que fungiera como guía base de un ordenamiento político y social adecuado para lograr un desarrollo no sólo de las ciudades urbanizadas sino también de áreas conurbadas y semi-ciudades ubicadas en otras entidades federativas.

⁹Fragmento citado en *Desarrollo Rural, Migración Internacional y Escases de Mercados Financieros en México* por Morales Rafael y Gijón Alicia. [en línea]. http://www.pa.gob.mx/publica/rev_43/an%C3%A1lisis/Rafael%20Reyes%20y%20Alicia%20Gij%C3%B3n.pdf [Consultado 30 mayo 2013]

Cuadro 5	
Migración Interna Nacional a Ciudades Industriales	
Año	Porcentaje Total
1950	12.8 %
1960	14.9 %
1970	14.5 %
1990	17.2 %
1995	18.9 %
2000	17.7 %
2010	17.6 %
Fuente: INEGI. Censos de población y vivienda 1950-2010	

La planeación del ordenamiento territorial desembocó en una planeación urbana escasa, frágil enfocada básicamente en la regulación del uso de suelo, modificando los principios del uso de suelo tradicional (comunal o social), a suelo urbano, debido a la expansión de la mancha urbana. Consciencia de las corrientes migratorias de zonas rurales a los recién creados centros industriales, dicho incremento demográfico influyó en la creación de planes y programas urbanos.

De este modo, la migración como coadyuvante de incremento demográfico replantea la necesidad de nuevas formas de organización, capaces de vincular los diferentes actores mediadores entre Estado-sociedad, destacando la importancia de la elaboración de planes y programas urbanos con visión de mediano y largo plazo. Sin embargo, se tiene que en México la existencia de dichos programas es casi inexistente (tomando en cuenta que el primer plan sexenal se realizó hasta en 1934 con Lázaro Cárdenas) y que el alcance de los mismos se reduce a ciertos sectores elevando el grado de desigualdad entre lo rural y lo urbano.

1.3.1 Falta de alternativas rurales para contener la urbanización.

La centralización político-administrativa como principio fundamental de la actividad del Estado, que brinda o niega la capacidad de administrar una serie de actividades encaminadas al fortalecimiento de relaciones de interdependencia social, condición base para que un municipio rural cuente con herramientas necesarias para contener y/o emprender su desarrollo pleno. Conciben al Estado como "[...] una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio."(Faya, 1979:34) Omar Guerrero por su parte lo define como "[...] una unidad de voluntad y unidad de acción que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado que no es otra cosa que su vida interna [...]" (Guerrero, 1989:42)

En suma, la unificación de todas las capacidades jurídicamente brindadas a las autoridades locales, dan cuenta de su capacidad de acción e influencia en el desarrollo de tareas progresistas, idea que se contrapone a la realidad que día a día afrontan municipios rurales, por el centralismo administrativo en el que vivimos.

Parafraseando a Francisco Herrera en su texto *Enfoques y Políticas de Desarrollo Urbano en México*, la dicotomía entre lo rural y lo urbano, trae consigo todo un trasfondo histórico de lucha política-geográfica, que divide a la sociedad en dos: Por una parte, se tiene a la población que interactúa con un mundo natural, en el cual la vida se vislumbra más sencilla y la lucha por un espacio donde habitar no resulta incierto. Por el otro, un mundo lleno de comodidades, donde el desarrollo forma parte de la misma vida y el bienestar social se alcanza más prontamente debido a la cercanía gubernamental.

Siguiendo la idea del mismo autor se tiene que "[...] la palabra rural viene del latín *ruralis*, de *rus* (*campo*), y el término está asociado a la rusticidad [...]" (Herrera, 2012:2). De modo tal, que al hablar de lo rural habitualmente se hace referencia a localidades, municipios o bien regiones tamaño reducido, mismas que por su

situación geográfica y nivel poblacional, no cuenta con servicios óptimos para su pleno desarrollo, encentrándose sujetos a decisiones tomadas por autoridades céntricas habitualmente residentes en las grandes ciudades.

Concibiendo entonces “[...] la postulación de lo local, entendida como una forma de achicamiento del Estado Central destinada a la minimización de las funciones y responsabilidades que tradicionalmente, al menos de manera formal, debía cumplir con respecto al colectivo social. Asimismo, sus presuntos efectos sobre la democratización de la gestión son niveles inferiores de gobierno que acrecientan sus funciones a través de dicha descentralización” (David Kulloock, 2000: 21)

Siendo el centralismo el primer factor, que repercute dentro del crecimiento y desarrollo rural “[...] la centralización persiste, pese a numerosas leyes e iniciativas que se han planteado el objetivo de revertirla, pero que no tienen efecto significativo en tanto no vayan acompañadas de la correspondiente redistribución de recursos a favor de los gobiernos locales”. (Ibíd.: 17) Afectando las relaciones gubernamentales para una conceptualización de planificación urbana en diversas regiones.

Sin embargo, dentro de este bagaje centralista, no solo aparece el marco legal como una limitante respecto al restrictivo margen de acción al cual se encuentran sujetas las autoridades municipales. El componente económico se encuentra asociado con el bajo crecimiento de mercado en zonas rurales, la mayor parte de los trabajadores perciben sueldos bajos y los campesinos, que se dedican a actividades productivas de autoconsumo no cuentan con el apoyo necesario para incrementar su producción y esta sea fructífera para acrecentar el mercado agrícola.

“El rezago en los procesos de transición es fuente de dificultades para aquellos sectores económicos que han perdido prioridad en el perfil del desarrollo. La agricultura, particularmente, mantiene condiciones desventajosas frente a otros sectores económicos, y esto se refleja en los términos de intercambio desfavorables. La brecha regional y sectorial se refleja en los altos niveles de riesgo que afronta la inversión y genera desincentivos en regiones y actividades económicas que se encuentran en condiciones poco favorables [...]” (Sepúlveda y Rodríguez, 2003:17).

Esta desventaja se originó a fines del siglo XX, con la entrada del Estado Neoliberal y término del llamado “Estado paternalista”, que resultó en la separación del Estado de las actividades productivas, a través de apoyos económicos y administrativos, principalmente.

Al desaparecer este blindaje del Gobierno sobre el desarrollo del comercio agrícola así como en la distribución de los mismos, los pequeños y medianos productores quedaron a su libre actuar frente a un mercado entonces ya globalizado. La competencia se volvió desigual, ya que productos extranjeros cubrieron rápidamente los mercados a costos menores y de similar calidad a los nacionales.

Esta nueva situación forzó a los pobladores de zonas rurales a migrar a las grandes ciudades y de esta forma sostener o mejorar su nivel de vida.

1.3.2 La planeación indicativa en la regulación del desarrollo urbano.

En nuestro país, la planeación se establece como se mencionó anteriormente en 1934, con el entonces presidente Lázaro Cárdenas, quien tuvo la responsabilidad de elaborar el primer Plan Sexenal para el período de 1934 a 1940, basado en la Ley Sobre Planeación General de la República expedida en 1930. Siendo hasta 1983, con Miguel de la Madrid que se presenta el primer Plan Nacional de Desarrollo con la estructura que se conoce actualmente y dentro del cual se aprecian los principios que se encuentran dentro de la Ley de Planeación publicada en 1983, los cuáles mencionan que la planeación debe ser: obligatoria, concertada, indicativa y consensuada.

En la actualidad, la planeación se presenta no sólo como un elemento más, sino como factor de suma importancia para el desarrollo de actividades gubernamentales encaminadas a generar apertura económica, política y administrativa, con lo cual los gobiernos locales lograrían salir del aislamiento en el cual se encuentran.

De aquí, la importancia de diseñar e implementar las políticas públicas, a través de planes, programas de desarrollo urbano que garanticen un crecimiento ordenado respetando así los límites territoriales y legales establecidos en el artículo 115 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La planeación del desarrollo urbano, debe procurarse como un proceso natural de gobierno y no forzada por las circunstancias, puesto que engloba diversos componentes significando, un hilo conductor que dice qué hacer, cómo hacerlo y hasta dónde llegar, tomando como base las diversas leyes que lo reglamentan y que engloban factores sociales, espaciales y económicos.

Por ello, se recalca la importancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 26 y 115, la Ley General de Asentamiento Humanos (1976), la Ley de Planeación (1983) y la Ley de Desarrollo Metropolitano (2008), legislación que rige el sistema nacional de planeación implantado en nuestro país, normatividad que establece y confiere atribuciones a los tres ámbitos de Gobierno en materia de planeación urbana.

En 2008, municipios aledaños a zonas metropolitanas en distintas partes del país, entablaron pláticas de cooperación inter-institucional, haciendo uso de las atribuciones que les habían sido conferidas, dada la ruptura de los límites jurisdiccionales por los asentamientos humanos irregulares que provocaron que esa línea divisoria imaginaria desapareciera por completo, razón por la cual autoridades vecinas compartían problemas pero también posibles soluciones.

Éste fenómeno, recibe el nombre de Conurbación¹⁰, entendido como *“un fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, independientemente de su tamaño, de sus características propias y de la adscripción administrativa que posean.”*(Moreno, 2008:2). Para el objeto de esta

¹⁰Término “acuñado en 1915 por el geógrafo escocés Patrick Geddes para hacer referencia a un área de desarrollo urbano donde una serie de ciudades diferentes habían crecido al encuentro unas de otras, unidas por intereses comunes: industriales o de negocios, o por un centro comercial o recreativo común.”

investigación se usará éste término como un tejido cultural de gestión heterogéneo, no como un hecho de conformación territorial.

Partiendo de este punto de vista, se tiene que la conurbación se presenta como un agente externo que engloba interrelaciones internas, mismas que benefician a las autoridades, sí sus tácticas de acción son usadas y explotadas adecuadamente. Contrariamente se tiene que resultan ser perniciosas si no hay una correcta comunicación con los demás miembros de esta conurbación.

Considerando indispensable la existencia de la *cooperación intermunicipal* entendido por el autor Faya Viesca como un “[...] lazo de solidaridad social y apoyo mutuo.” (Faya, 1987:2), que da apertura para el desarrollo de los municipios, fortaleciendo la convivencia política y social.

Pues bien, la cooperación intermunicipal, por exigencia de la propia realidad social y política, tendrá necesariamente que convertirse en uno de los instrumentos más trascendentes del futuro desarrollo municipal y de los futuros procesos de las decisiones públicas para la ordenación del territorio.

“La cooperación intermunicipal potencia, desde esta perspectiva, una ordenación del territorio más democrática y participativa, pues la autonomía, la dignidad y el desarrollo de cada municipio de México es una cuestión que interesa a toda la nación. El destino de cada municipio está unido al destino nacional; y con mayor precisión, el destino nacional será el resultado de los destinos particulares de cada municipio mexicano.” (ibíd.)

La instauración de empresas que brinden servicios colectivos, es un claro ejemplo de acciones de cooperación y colaboración intergubernamental, tomando como base la parte de presupuesto, medio por el cual ningún municipio tendría la capacidad para cubrir la demanda de servicios públicos de una forma eficiente. Por otra parte, viendo las cuestiones negativas que afectarían esta interdependencia, se tienen las tendencias partidarias de las autoridades locales o bien las riñas por cuestiones económicas o territoriales, factores externos pero que impedirían un óptimo reparto equitativo de competencias y facultades entre las autoridades que integran un área conurbada.

CAPITULO II

2.- Marco Normativo de la Planeación del Desarrollo Urbano

En este capítulo, se analiza la normatividad que rige la actividad del desarrollo urbano en el país. Por tanto, en la primera parte, se hace referencia a la Legislación Federal desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta las leyes secundarias; en el segunda parte, se revisan las leyes a nivel estatal con atención directa al Estado de Hidalgo donde se ubica nuestro estudio de caso y finalmente, se resaltan los aspectos de la reglamentación del Municipio de Pachuca de Soto.

2.1.- Referentes federales.

Este primer apartado, contiene los ordenamientos jurídicos de carácter federal que impactan en la planeación del desarrollo urbano. En el primer punto, se hace una breve reflexión sobre los antecedentes que dan lugar a la regulación del desarrollo urbano en nuestro país; en el segundo punto, se observan las disposiciones constitucionales y se concluye, con las disposiciones reglamentarias que contienen diversas leyes federales.

2.1.1.- Antecedentes generales en la regulación del desarrollo urbano.

En estos tiempos en que el discurso de los políticos y la literatura de los especialistas trata frecuentemente del estado de derecho, es importante entender que toda actividad estatal debe apegarse a los principios de su ley suprema, a fin de actuar con estricto apego a las bases jurídicas capaces de establecer límites al mismo gobierno y a los particulares para asegurar el bienestar general a que todo individuo tiene inalienable derecho.

En el concierto de las naciones, México se consolidó definitivamente como un estado de derecho a partir de la Constitución Política de 1917, documento en el

cual se encuentran los constituyentes, de ese entonces interpretaron los ideales del movimiento revolucionario: la tenencia de la tierra (artículo 27), la libertad municipal (artículo 115) y el derecho al trabajo (artículo 133). Pero como todo evoluciona, con la evolución de la sociedad los legisladores han venido adecuando constantemente dicha ley suprema con la finalidad última de apegarla a la realidad que se vive, dejando claras las reglas bajo las cuales se gobierna, se obedece y se concierta en el estado democrático, haciendo valer los postulados de la república federal, representativa y democrática, según el artículo 40 de dicho ordenamiento nacional.

En términos de desarrollo urbano, en la década de los setenta, en el periodo de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) y luego del término del ciclo llamado “milagro mexicano” en que muchos aspiraban contar con un patrimonio propio no solo en las grandes ciudades sino también en zonas semiurbanas, el Congreso de la Unión conformado por el Partido Revolucionario Institucional, quien aprobó la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 27 y 115 de la Constitución Federal,¹¹ por una parte, con el fin de regular los asentamientos humanos y planear adecuadamente la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población, cuyo espíritu parece haberse dejado en el olvido. La reforma al párrafo tercero del artículo 27 que todavía sigue vigente hasta ahora es la siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer

¹¹En la iniciativa presentada al poder legislativo se consideraba: “[...] La explosión demográfica propicia la invasión de tierras ejidales por grupos precaristas. Con el fin de atender con mayor eficacia esos conflictos, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, fue transformada en organismo descentralizado”. Asimismo se hacía referencia a que se habían decretado “134 expropiaciones destinadas a procesos de regularización [...] Se regularizaron 157 mil 700 lotes en beneficio de 946 mil personas”. 5° informe de gobierno, Echeverría Álvarez, 1975. [Consultado en línea 11/02/2013].

adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población [...] (DOF, 1976:2)

En lo que toca al artículo 115, se adicionaron las fracciones IV y V, las cuales como referencia histórica también son parte esencial de este trabajo de tesis. En la fracción IV, por primera vez se le reconoce al municipio la capacidad de reglamentar y expedir disposiciones administrativas relacionadas con el párrafo tercero de artículo 27 arriba referido, aunque a ciencia cierta poca o nula intervención tuvo al respecto, pues en aquellos tiempos todavía la centralización y el presidencialismo eran los ejes centrales de nuestro sistema federal, fenómeno que influyó decididamente en el incumplimiento de los principios enarbolados por la fracción V que convocaba, aunque no decía cómo, a participar a los municipios en la atención de la conurbación que, por esa época, ya era evidente en zonas municipales colindantes al Distrito Federal y en municipios vecinos a la capital de Jalisco (Guadalajara) y a la capital de nuevo León (Monterrey).

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros de población y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia. [DOF, 1976:3]

Estas primeras reformas constitucionales, sin duda, tienden a poner en práctica una planeación oportuna del desarrollo urbano que no se siguió en la realidad o se descuidó por parte del gobierno federal que desde el centro no alcanzaba a vislumbrar los fenómenos irregulares que en materia urbana se estaban generando. Las previsiones constitucionales no fueron atendidas o, si se hizo, la planeación como técnica administrativa tuvo severas deficiencias. A ello hay que agregar que por esas fechas la planeación en México apenas se iba construyendo a pesar de que con Lázaro Cárdenas se había hecho un ejercicio trascendental de

planeación con el primer plan sexenal de la historia pública mexicana. La planeación como sistema realmente inicia a finales de la gestión de José López Portillo (1976-1982) y se constitucionaliza a principios del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Carta Magna de 1983.¹²

Así, la planeación se configura en un sistema de participación democrática donde tienen cabida los sectores público, social y privado para promover el desarrollo económico nacional. Es importante citar lo medular de dichas reformas con el fin de tener más juicios de valor en nuestra argumentación de la problemática que existe en materia de desarrollo urbano y en las propuestas que a nuestro entender deben aplicarse para evitar mayores estragos sociales, económicos y ambientales.

El párrafo segundo del artículo 25 constitucional dispone:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. (CPEUM, art. 25)

Por su parte, los párrafos primero y segundo del artículo 26 establecieron lo siguiente:

¹²Como dato interesante para este trabajo, vale la pena señalar que en la consulta popular convocada por el gobierno de Miguel de la Madrid el 30 de agosto de 1983, sobre Democratización Integral: Reforma Municipal, se presentaron diversas ponencias entre las cuales hubo varias respecto al desarrollo urbano. Era frecuente que se invocara la presencia del municipio en estas tareas. Pedro Guzmán Gallegos del Estado de Oaxaca señalaba en su intervención que “Para el descongestionamiento de las ciudades se deberán crear satélites (centros). De ahí la gran importancia de crear planes de desarrollo urbano en los municipios”, (Reforma Municipal, Memoria Tomo V, Comisión Organizadora, México 1984, p. 219). Por su parte, Xavier Chávez Tello del Estado de México concluía en su participación que “La planeación, programación y presupuestación, deben convertirse en imperativo categórico de cualquier decisión pública” destinada al desarrollo urbano y el municipio participe efectivamente en la regularización de la tenencia urbana a fin de asegurar el patrimonio de los ciudadanos de cada municipio. (Democratización Integral: Reforma Municipal, Memoria Tomo IX, La comisión Organizadora, México 1984, p. 202).

El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Como puede observarse, estos antecedentes son sustanciales en la conformación del marco normativo de la planeación del desarrollo urbano y su valía se encuentra actualmente en los principios constitucionales. Cabe resaltar que hasta la presidencia de José López Portillo dejó de existir la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuya injerencia en la vida municipal era por demás insultante, pues para los municipios estableció manuales de carácter administrativo (cómo el Manual de la Administración Municipal), que por supuesto, no correspondían a la realidad que se deseaba atender desde el Gobierno Federal.

2.1.2.- Principios constitucionales y el municipio en la planeación urbana.

Con las reformas de 1999, promovidas por el presidente de la República Ernesto Zedillo (1994-2000) al artículo 115 de la Constitución Política Nacional, el texto constitucional sobre la materia de planeación urbana es letra vigente hasta nuestros días. Las modificaciones sin embargo, poco han contribuido a aminorar el problema que enfrentan varios municipios del país, sobre todo los de las zonas metropolitanas, particularmente las más avanzadas en la complejidad urbana.

En las reformas y adiciones destacan los siguientes hechos, según se observa en el cuadro siguiente y que de una forma o de otra influyen en la obligatoriedad del ayuntamiento para conducir un desarrollo urbano ordenado:

Cuadro 6 -Las reformas del 1999 al artículo 115 constitucional y su condición a 2013

1993	2013
Fracción I. Del ayuntamiento	
Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular	Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
Fracción II. Los municipios están investidos de personalidad jurídica	
Fracción III. Servicios públicos	
a) Agua potable y alcantarillado; c) Limpia; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito.	a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; c) Limpia, recolección, traslado y tratamiento y disposición final de los residuos; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva y tránsito.
Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda	En la prestación de los servicios públicos los municipios observarán lo dispuesto en las leyes federales y estatales Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas...
Fracción IV Los municipios administrarán libremente su hacienda	
No existe.	Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
Fuente: elaboración propia con base en los decretos publicados en los diarios oficiales de la Federación del 3 de febrero de 1983 y del 23 de diciembre de 1999.	

En esta parte comparativa, podemos destacar cuatro aspectos que de una forma u otra influyen en la planeación del desarrollo urbano municipal: a) el Ayuntamiento tiene la calidad de Gobierno plenamente reconocida lo que hace posible que la autonomía municipal sea más clara en cuanto a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos; b) los servicios públicos de agua potable y limpia contemplan un proceso integral donde puede haber la coordinación intermunicipal o la actividad subsidiaria de los estados a favor de sus municipios; c) la asociación entre municipios es extendida a aquellos de dos o más entidades federativas que quieran sumar recursos para una mejor prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo; y d) la competencia de los Ayuntamientos en proponer las

tarifas de las contribuciones que habrán de hacer los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida.

Todo este paquete, da lugar a pensar que existe un conjunto de disposiciones con capacidad para generar ambientes favorables a la planeación urbana municipal que se robustece con lo que explica la fracción V del mencionado artículo 115, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 7 - Fracción V. Disposiciones diversas y la planeación del desarrollo urbano	
1999	2013
<p>Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>	<p>Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) <u>Participar en la formulación de planes de desarrollo regional...;</u> d) <u>Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</u> e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas <u>y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</u> h) <u>Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte públicos de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;</u> i) <u>Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</u> En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>
<p>Fuente: elaboración propia con base en los decretos publicados en los diarios oficiales de la Federación del 3 de febrero de 1983 y del 23 de diciembre de 1999.</p>	

Como es de advertir la actualidad de las reglas constitucionales otorgan al municipio facultades y obligaciones para gestionar el desarrollo urbano e incluso rural de su territorio. La planeación, dentro del desarrollo urbano se convierte en una constante dado que la población sigue en marcha a consecuencia de la falta de oportunidades en el campo. La invitación que hace el espíritu de esta parte constitucional a los municipios es su participación individual o asociada entre ellos en los planes de desarrollo regional que realice el Gobierno Federal y por ende los

Gobiernos Estatales, dentro de los cuales puede contemplarse el desarrollo conurbado o metropolitano. Otras causales de reflexión son: a) la transferencia a los Gobiernos Municipales de la facultad de administrar el uso del suelo; b) la facultad de participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y c) promover la regularización de la tenencia urbana para incrementar sus ingresos por concepto del predial.

Finalmente, se consolida la normatividad constitucional con la posibilidad que establece la fracción VI de dicho artículo para que los tres órdenes de gobierno participen y concurren coordinadamente en la planeación del desarrollo urbano municipal en caso de que la mancha urbana involucre la geografía de dos o más municipios, incluyendo aquellos casos en que los municipios sean de estados diferentes, para lo cual requerirán de la aprobación de los congresos estatales respectivos. La fracción VI dispone que *“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica [...]”*.

Este punto, no puede concluirse sin considerar lo que señala la fracción XXIXC del artículo 73 de la Constitución General que trata de las facultades del Congreso de la Unión, ya que implica que en determinado momento dicha instancia nacional puede intervenir para contener este fenómeno urbanístico que parece no tener fronteras:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

2.2.1.- Legislación secundaria federal

2.2.1.1.- Ley de Planeación (LP)

Esta Ley es el resultado de múltiples reformas realizadas a la Constitución así como de la necesidad misma del Estado Mexicano de contar con un elemento normativo que instaurara la ordenación nacional de forma sistemática y armónica de acuerdo a la realidad que se vivía, teniendo como antecedente la Ley Sobre Planeación de la República expedida en 1930 por el entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio.

El retraso en nuestro país era evidente, el contraste entre lo rural y lo urbano, impedía un desarrollo y progreso ordenado, "[...] *Se buscaba recuperar la estabilidad indispensable para el funcionamiento de la economía, mediante decisiones realistas y firmes, planteando una estrategia de cambios cualitativos que sentaran las bases para transformar la calidad de las estructuras del país.*" (Informes presidenciales, 7: 1983). Por lo cual, la Ley de Planeación fue decretada el 29 de diciembre de 1982 por Miguel de la Madrid y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, donde el artículo 3º destaca que:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. (LP, 2:2012)

Es elocuente que se entienda a la planeación como un sistema integrador no sólo de voluntades públicas, privadas y sociales sino de la operatividad coordinada de los sectores de la administración pública federal y estatal, a cuyas relaciones se

les denomina intergubernamentales¹³. De tal modo que se desprenden cuatro elementos básicos: coordinación, concertación, inducción y obligatoriedad o responsabilidad.

En el presente trabajo, se analizan de manera personalizada elementos básicos de la planeación, tomando en cuenta que entre las diferentes autoridades, existe una coordinación de actividades legitimadas por programas de concertación que rigen y estipulan líneas de acción obligatorias “[...] *para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.* (Reynaldo, 2003: 9)

En el párrafo tercero del artículo 21, se indica que “*la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo*” en el cual se encuentran plasmadas todas las estrategias y líneas de acción, para el cumplimiento de objetivos. A su vez los gobiernos locales y municipales, deben elaborar documentos semejantes a este para su debido seguimiento, pero con una categoría administrativa de menor peso, “*estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.*” (Ibídem: 8).

En el artículo posterior se exponen los tipos de programas manejados los cuales son: Programas sectoriales, programas institucionales, programas regionales y programas especiales. Los primeros se elaboran a partir de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, relativos a un sector administrativo, ya sea

¹³Para una mayor comprensión del término se tiene que “las Relaciones Intergubernamentales son aquellas que se dan entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales. Cuando se estudian estas relaciones se trata de entender, entre otras cosas, qué nivel de gobierno debería llevar a cabo determinada función, la asignación de impuestos y la redistribución de recursos entre los gobiernos sub-nacionales.” (CEPAL [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/0/42030/P42030.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl> [consultado 9 de mayo de 2014])

económico o social atendido por una institución, acatando la normatividad emanada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los segundos son elaborados por las entidades paraestatales sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.” (Ibíd.)

Los programas regionales: Son elaborados para atender regiones consideradas prioritarias o estratégicas, *“refiriéndose a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.”* (Ibíd.). En la creación participan tanto entidades federativas como gobiernos locales y otras dependencias respectivas al área, los objetivos fijados de cada programa se encuentran dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, los programas especiales se tiene que, *“se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.”* (Ibíd. 8).

Todos los anteriores fungen como instrumentos de acción del gobierno, en las diferentes facetas que la administración pública desenvuelve, estableciendo así el Sistema Nacional de Planeación Democrática con la creación de comités de planeación en todas las entidades federativas para atacar diversas problemáticas de la sociedad, desde diferentes ángulos pudiendo ser a corto, mediano o largo plazo según las necesidades.

2.2.1.2.- Ley General de Asentamientos Humanos. (LGAH)

Entre 1960 y 1980, se dio un notable crecimiento poblacional en las principales ciudades de nuestro país (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), como ejemplo se tiene que en el centro de la capital mexicana en los años sesenta había 4 870 876 habitantes y para 1970, 6 874 165 habitantes (INEGI. 2012:

1895 a 2010), lo que significa un incremento poco más el 40% en 10 años, esta cifra porcentual se mantuvo hasta 1980.

Derivado de lo anterior, se dio un incremento en la construcción de conjuntos habitacionales y junto con ello el proceso de urbanización que el Gobierno en turno comenzaba a vislumbrar como una contrariedad que en poco años desencadenaría complicaciones no solamente sociales sino geopolítico-espaciales *“[...] la problemática de los asentamientos humanos que vive el país es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado Mexicano no puede postergarse, como ninguna de las medidas que se orienten a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico [...] el incremento de la población, con la cauda de sus problemas, se ha convertido en una amenaza para la vida en las ciudades y para el equilibrio social de los pueblos.[...]”* (Diario debates 19, TOMO III. NÚM. 4)¹⁴

Las anteriores explicaciones fueron algunos de los argumentos que precisaban una iniciativa de ley que *“[...] terminará con los asentamientos humanos no controlados; que consideren provisiones adecuadas para determinar el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población; [...] que corrijan los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; y que contribuyan a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad en beneficio colectivo”*. (Ibíd.)

De esta manera es cómo surge la primer Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la federación el 26 de mayo de 1976, la cual *“[...] contenía 47 artículos agrupados en cuatro capítulos; posteriormente, se le agregó un capítulo V [...]”*(Sánchez, s/p: 2011)

¹⁴Iniciativa de reforma de Ley General de Asentamientos Humanos Dip. Nemesio Domínguez [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/desarrollo/iniciativasley/levasent.htm> [Consultado 28/02/2013].

Con dicha Ley de acuerdo a lo que dice el autor Gustavo Garza 'se establecieron las bases jurídicas que dieron sustento a la intervención del Estado en la planeación y control del proceso de urbanización de los centros de población del país. [...] permitió homogenizar la legislación federal, estatal y municipal relacionada con los asentamientos humanos e inició la coordinación entre estos tres niveles de gobierno' (Andrade, 465-466:2000)

Dentro de la misma Ley se establece la organización de la planeación urbana tanto en el centro del país como en cada una de las Entidades Federativas a las cuales se les da un cierto tiempo para la elaboración de su propia ley en la materia¹⁵, de esta manera se da inicio a una nueva etapa.

Se inicia la construcción del Sistema Nacional de Planeación Urbana que en unos cuantos años adquiere una presencia vigorosa inundando al país con planes de desarrollo urbano que cubren todas las gamas del fenómeno, desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano aprobado por la recién creada Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, hasta los <<Esquemas de desarrollo Urbano>> para una gran cantidad de pequeñas localidades, pasando por los correspondientes planes de desarrollo urbano estatales, ciudades medias y gran parte de las pequeñas cuentan con el instrumento básico para ordenar su crecimiento y aprovechar de manera eficiente los escasos recursos destinados a su desarrollo. (Roberto: 142009)

La planeación urbana no sólo se hizo presente plasmada en papel, en ese mismo año se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), misma que en ámbito administrativo sería la encargada de desarrollar y poner en práctica la planeación mediante programas y proyectos de ordenamiento territorial. Asimismo *“asume también la responsabilidad de fortalecer la capacidad administrativa de los gobierno locales, a través de múltiples cursos de actualización y por medio de la descentralización de su propio personal que pasa a ser parte de los gobierno estatales y municipales”*. (Ibíd.16)

¹⁵En la discusión desarrollada por los legisladores de 1993 se dan estimaciones sobre lo plasmado en la primer LGAH apuntando que *“la mayoría de las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1982 sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposiciones jurídicas aplicables a la regulación y ordenación del desarrollo urbano. Asimismo, se establecieron instancias federales, estatales y municipales dedicadas a la planeación y administración urbana; se inició la formación en todo el país de cuadros profesionales capacitados en materia de asentamientos humanos y, en general. Paralelamente se modificó la distribución de la población del territorio nacional, ya que mientras en 1970 existía 178 localidades urbanas de más de 15 mil habitantes, para 1990 existían 416; en tanto que en 1970 había 34 localidades con más de 100 mil habitantes que concentraban el 23% de la población nacional, en 1990 eran 98 ciudades en las que se ubicaba el 44% de la población total del país”*. (Diario debates No 24:1993)

Para 1982, con la transición administrativa se abre un pequeño lapso de crisis sistemática que perduraría un par de años por el desajuste y debilitamiento del sistema de planeación conformado hasta ese momento, junto con las dificultades económicas que el país afrontaba y la expedición de la nueva Ley de Planeación, la cual introduce cambios sustanciales dentro de la planeación urbana. En “[...] 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla al artículo 115 de la Constitución Federal se realizaron algunas modificaciones, (Diario debates No 24:1993).

Al cabo de algunos años, la planeación perdió continuidad en los programas y planes urbanos, la capacidad administrativa se debilitó, la coordinación con incidencia territorial se volvió confusa, en consecuencia “*hacia 1993, el marco legislativo se modifica al expedirse una nueva Ley General de los Asentamientos Humanos que precisa y amplía los conceptos e introduce temas no previstos en la anterior ley, tales como los relativos a las reservas territoriales, la participación social en los procesos de planeación urbana, el fenómeno y el control del desarrollo urbano*”. (Ídem: 18)

Cuadro 8 -Cambios en la Ley General de Asentamientos Humanos

1976	1993
Contenía 47 artículos y cinco capitulados	Contiene 60 artículos y nueve capítulos
Contenía: I. disposiciones generales; II. De la concurrencia y coordinación de autoridades; III. De las conurbaciones; IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población y V. de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.	Agregados: III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano; y IX. Del control del desarrollo urbano
No incluía la potestad del municipio en cuestión de desarrollo urbano.	En los artículos 7, 8 y 9 se deja muy en claro la participación de gobierno federal, estatal y municipal haciendo uso de los instrumentos de la planeación; coordinación, concertación e inducción.
	Se ajusta al párrafo tercero del artículo 27 constitucional vinculando planeación del desarrollo urbano con protección ambiental.

Fuente: Elaboración propia con base a la los decretos de ley de 1973 y la LGAH de 2012.

Dentro del artículo segundo se encuentran algunas definiciones base para entender la temática que se desarrolla a lo largo del ordenamiento, considerando necesario para la presente investigación puntualizar las siguientes:

Asentamiento humano: *el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran. (LGAH, 2:2012).*

Crecimiento urbano: *Expansión geográfica-espacial y/o demográfica de la ciudad, ya sea por extensión física o territorial del tejido urbano, por incremento en las densidades de construcción y población, o como generalmente sucede, por ambos aspectos. Esta expansión puede darse de forma espontánea o en forma planificada. (Horacio, 1976:36)*

Desarrollo urbano: *proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales; implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento. (Ibíd.44)*

Zona o área metropolitana: *“[...] se define como extensión territorial en la que se encuentra la unidad político-administrativas de la ciudad central así como todas las unidades político-administrativas de localidades contiguas que presentan características urbanas tales como sitios de trabajo, o lugares de trabajo [...] que mantienen una relación socioeconómica directa, constante, intensa y recíproca con la ciudad central.” (Op. Cit. SAHOP: 155).*

2.2.1.3.- Ley Agraria.

El análisis del desarrollo urbano actualmente toma importancia para comprender el papel que juega su marco legal, dentro del cual la Ley Agraria es un eslabón básico en la cadena de los asentamientos humanos y de los desarrollos inmobiliarios, pues la tenencia de la tierra es un factor central de este fenómeno que crece desmedidamente y no con una planeación adecuada. *“La propiedad agraria, que corresponde a ejidos y comunidades del país, también conocida como social, comprende alrededor del 52% del territorio nacional. Y cuenta con cerca de 31 mil núcleos agrarios que la convierte en una modalidad de la propiedad privada constituida y consolidada durante el proceso de la reforma agraria que inicio en 1915 y concluyó en 1992”, (Rivera, 3).*

Tomando como factor sustancial para el proceso de urbanización *“el elemento suelo, la tenencia de la tierra es un factor fundamental que se deriva del desarrollo urbano como una demanda de superficie suficiente y adecuada para su incorporación a la constitución y crecimiento ciudadano”*. (Ibíd.: 1). Precisamente la Ley agraria da la seguridad a los poseedores y dueños de la tierra desde 1915 en que se expide la primer Ley Agraria, ordenamiento jurídico encargado de regular lo estipulado en el artículo 27 constitucional.

Para mediados del siglo XX, el país dejaba de ser rural para volverse urbano, *“el fenómeno de la urbanización del país se inició en la década de los 50’s, a consecuencia del inicio de la política de industrialización del país. La incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar, por la venta irregular de los lotes en tierras ejidales, ubicadas en la periferia de las ciudades, a familias de bajos ingresos [...]”* (Martínez, 2009:383). Esto se conoció como fenómeno de conurbación y que años más tarde originaría problemas de asentamientos humanos irregulares y en zonas no aptas para ello.

Este incremento “[...] Conllevó a la modificación de la Ley Agraria en 1974 “para facultar a la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra –CORETT– como beneficiaria de expropiaciones de terrenos ejidales, con objeto de titular a las familias que compraron irregularmente lotes en terrenos ejidales [...] en el sexenio de 1976-1982, en materia urbana se puso énfasis en el ordenamiento territorial, para lo cual se formularon los primeros planes de desarrollo urbano de las principales ciudades del país. De 1982 a 1988 el Ejecutivo se gestionó en materia de suelo urbano, para dar una orientación administrativa e ir minimizando el problema mediante su comprensión tanto de forma como de fondo, así lo menciono el entonces candidato a la presidencia Miguel de la Madrid (Ibíd. 383).

En junio de 1991 se reforma al artículo 27 constitucional, consecutivamente la Ley Agraria sufre modificaciones para adecuarse a las nuevas reformas, sobre la tenencia de la tierra y sus diferentes modos de obtención y conservación ya sea a tutela de privados o del gobierno para desarrollo urbano. *“Estas reformas prevenían la posibilidad de privatización del ejido¹⁶ y la extinción de la tutela*

¹⁶Cabe destacar que el proceso de expropiación de bienes comunales o ejidales se detalla dentro de la presente ley, en el capítulo IV De la expropiación de bienes ejidales y comunales, que va del artículo 93 al 97.

gubernamental sobre los ejidatarios, a fin de darles la libertad de disponer libremente de su propiedad y liberar en consecuencia las fuerzas productivas del campo. La nueva Ley Agraria mantiene la figura de expropiación pero abrió la posibilidad de incorporar al desarrollo urbano, la tierra proveniente del régimen ejidal (Ibídem: 385)

Lo anterior se encuentra suscrito dentro del artículo 87, que dispone que *“Cuando los terrenos de un ejido se encuentran ubicados en el área de crecimiento de un centro de población los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos urbano.” (LA, 2012:16)*

En materia de urbanización, esta ley permite regular los asentamientos humanos constituidos de manera irregular y por tanto, permite, bajo ciertas condiciones, el cambio de uso del suelo de tierras agrícolas o ganaderas a uso urbano, sin embargo, cabe señalar que para las tierras ejidales o comunales previene otros procedimientos, ya que primero se habrá de seguir un proceso para el cambio de tenencia social a tenencia privada y así los campesinos las podrán vender al mejor postor.

Esta ley tiene como objeto regular el artículo 27 constitucional y combinar en materia urbana sus normas con otras leyes federales, tal como lo determina el párrafo segundo de su artículo 2: “El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables”.

Derivado de lo anterior, podemos entender que la Ley Agraria, opera actualmente a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y de la Procuraduría Agraria del gobierno federal, y en las entidades federativas mediante

las delegaciones correspondientes. Parte de sus funciones las realiza en coordinación con otras dependencias y entidades federales, así como con los gobiernos estatales y municipales. En el caso de los municipios dentro de los comités municipales para la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

2.2.1.4.- Plan Nacional de Desarrollo.

Otro elemento más que de alguna forma influye en la planeación del desarrollo urbano es el Plan Nacional que cada seis años,¹⁷ por falta de planeación a largo plazo, formula el presidente entrante con su visión de país que puede ser diferente de la de su antecesor. La Ley de Planeación señala que sólo habrá un solo plan y lo propio disponen las leyes de planeación de los estados; sin embargo, a nivel municipal observamos que existe el plan de desarrollo urbano que no obstante su especificidad geográfica debe atender los objetivos del plan de desarrollo municipal que por ley enmarca sus acciones a los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional vigente.

El Plan Nacional de Desarrollo, es un documento rector, producto de la planeación democrática que se lleva a cabo en los diferentes rincones del país y que en su contenido concentra, promueve, determina y sienta las bases estratégicas del actuar de la Administración Pública Federal que no sólo tiene influencia en las entidades federativas sino en los municipios como la base de la organización política y administrativa de los estados federados. Las directrices que este documento brinda son el sostén principal del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ordenado por el artículo 26 constitucional¹⁸, para lograr un óptimo

¹⁷*“El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan” (LP,2: 2012).*

¹⁸Cabe señalar que el contenido de éste artículo apartado A, señala lo siguiente: *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”*. Determinando la participación de los diversos sectores y coordinando acciones a desarrollar en cada uno de los tres niveles de gobierno.

crecimiento e incrementar la inversión en los sectores primario y secundario, que convenga al interés general.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla dentro de la Meta Nacional II México incluyente, las directrices en materia de vivienda, no sin antes reconocer una serie de factores que están vigentes en este importante subsector. Para el 2010, el 9.4% de la población de ciudades urbanas carecía de servicios básicos en su vivienda y el 50.4% en el medio rural; existían 2.8 millones de viviendas que necesitaban ser reemplazadas; asimismo, el modelo de crecimiento urbano ha fomentado el desarrollo de vivienda lejos de los servicios públicos: escuelas, hospitales y centros de abasto; y por las razones anteriores, el censo de 2010 arrojó 5 millones de viviendas deshabitadas en el país. “Ante esta coyuntura –se estableció como estrategia-, es necesario impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y actividad económica”.

Así, para hacerle frente a esta problemática: falta de vivienda digna que se estima su demanda crecerá considerablemente para los siguientes 20 años y un ordenamiento sustentable del territorio, el Plan vigente establece básicamente tres estrategias con una serie de líneas de acción como se aprecia en el Cuadro siguiente:

Cuadro 9 - Objetivo 2.5.- Entorno adecuado para el desarrollo de vivienda digna.	
ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda. - Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas. - Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación. - Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales. <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado. - Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.
Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias. -Fortalecer el mercado secundario de vivienda, incentivando el mercado de renta, que eleve la plusvalía de viviendas desocupadas y contribuya a una oferta más diversa y flexible. -Incentivar la oferta y demanda de vivienda en renta adecuada a las necesidades personales y familiares. -Desarrollar los instrumentos administrativos y contributivos que permitan preservar la calidad de la vivienda y su entorno, así como la plusvalía habitacional de los desarrollos que se financien. -Fomentar la nueva vivienda sustentable desde las dimensiones económica, ecológica y social, procurando en particular la adecuada ubicación de los desarrollos habitacionales. -Establecer políticas de reubicación de población en zonas de riesgo, y apoyar esquemas de Suelo Servido.
Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> -Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia. -Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda. -Promover la adecuación de la legislación en la materia para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda.
Fuente: Elaboración propia con base al Plan Nacional de desarrollo 2013-2018.	

Del cuadro anterior, se puede concluir que el actual Gobierno de la República está consciente del problema que se vive y que a largo plazo traería una serie de complicaciones estructurales, lo que implicaría mayores gastos de no regularse actualmente con acciones correctivas principalmente y en aras de la expansión urbana a zonas periféricas a ciudades de reciente creación se puede hablar de trabajos preventivos que permitirían una mejor calidad de vida, así como una mejor gestión de las mismas.

2.2.- Ordenamientos jurídicos a nivel estatal.

Éste segundo apartado, se examinan los documentos normativos de carácter Estatal sobre la materia y en ello encontramos que existe sincronía con relación a los ordenamientos Federales, aunque aplicados en un margen geográfico político menor. El primer punto, contiene lo relativo a las reglas del marco constitucional estatal; en el segundo, el análisis de las leyes estatales secundarias referentes al desarrollo urbano local.

2.2.1.- Principios constitucionales en el Estado de Hidalgo.

En 1917, se promulgó la nueva Constitución hidalguense¹⁹ (vigente, con un poco más de 80 reformas), en correlación con la Ley Suprema Nacional, recién creada teniendo, entre otros objetivos, el de aminorar problemáticas sociales, particularmente las referidas al crecimiento urbano. La Constitución estatal en el Título noveno, Capítulo primero correspondiente al municipio interpreta y define los principios del artículo 115, al mencionar que el Municipio “*es una Institución con personalidad jurídico-política y territorio determinado, dotado de facultades para atender las necesidades de su núcleo de población*” (CPEH, 2012:35).

¹⁹Como brevario histórico se tiene que “*el Estado de Hidalgo fue erecto el día 16 de enero de 1869, por el presidente Benito Juárez. Para el 16 de mayo del siguiente año se instaló el primer Congreso Constitucional, que era además Constituyente. Se expidió la primera Constitución Política del Estado de Hidalgo el 16 de Mayo de 1870*” (Gobernadores e historia del Estado de Hidalgo.) [en línea]<http://www.hidalguia.com.mx/gobernadores/index.htm>[consultado 3/marzo/2013].

Asimismo, en cuanto al desarrollo urbano el artículo 141, fracción XVII, incisos a), y e); señala que los gobiernos municipales están facultados para:

Ejercer, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, las atribuciones para: a).- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; e).- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana [...] (Ibídem: 40)

En la fracción XVIII, se encuentra la facultad de coordinación municipal para la planeación y regulación de “centros urbanos situados en territorios municipales del Estado de Hidalgo y otra u otras entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica”(CPEH,2012: 41). Es entendible la analogía que existe con los artículos 27 párrafo tercero y 73 de la Carta Magna.

El ámbito correspondiente a la rectoría del desarrollo del Estado, el artículo 82-83, homólogos al 25 constitucional federal, establece al Ejecutivo estatal como apoderado para el despliegue de actividades que den cause al impulso de responsabilidades tanto al sector social, como privado. Subrayando que;

[...] El Estado programará, planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica en la Entidad, y regulará fomentará las actividades que demande el interés [...]

Y [...] de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo del Estado. (Ibíd. 26).

El Sistema de Planeación Democrática, cobra vital importancia aludiendo que el fenómeno urbanístico requiere de la coordinación y concertación de las autoridades estatales con gobiernos municipales y dado el caso gobierno federal, para el adecuado desarrollo de proyectos, por lo cual los artículos 85 y 86, disponen lo siguiente:

El desarrollo integral del Estado se llevará a cabo mediante un sistema de planeación democrática [...] Los objetivos de la planeación estatal estarán determinados por los principios rectores del proyecto nacional [...] teniendo a conservar, la autonomía de la entidad, e impulsar la democratización política, social y cultural de la población.

La planeación será democrática. Por medio de la participación de los diversos sectores del Estado [...] Habrá un Plan Estatal de Desarrollo, al que se sujetarán

obligatoriamente los programas sectoriales, institucionales, operativos, regionales, municipales, y especiales que se elaboren en el Estado. [...] (Ibíd. 26)

2.2.2.- Legislación secundaria estatal.

2.2.2.1.-Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo. (LPDEH)

Siguiendo los postulados de la Ley de Planeación nacional, el ordenamiento estatal sobre la materia involucra también a los sectores social y privado en la planeación democrática estatal y municipal, por tanto, la línea de planeación del desarrollo urbano debe estar ceñida a esta política de coparticipación y corresponsabilidad. Por ello, en la fracción IV del artículo primero, señala que la ley respectiva dictará *“Las bases para promover y garantizar la planeación democrática, dinámica y responsable de la sociedad por sí o a través de organizaciones representativas en la formulación, evaluación y actualización de los programas [...]”*

En este sentido responsabiliza a los presidentes municipales para que conduzcan el proceso de planeación del desarrollo, como parte del Sistema de Planeación Democrática del Estado y dentro del cual se encuentra involucrado el desarrollo urbano sustentable, lo cual deberán hacer mediante un esquema de relaciones intergubernamentales, ya sea en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEH) o en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM). Así, el proceso de planeación municipal se realiza en el Sistema Municipal de Planeación donde confluyen la responsabilidad de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y federal con las que tiene la administración pública municipal que buscan dar respuesta a las necesidades sociales con la coparticipación de los beneficiarios de los programas.

Es en este tenor que el Sistema Municipal de Planeación Democrática debe comprender *“órganos y mecanismos de participación democrática responsable y propositiva, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la*

población en general, serán parte activa en la planeación del desarrollo municipal”, según lo dispuesto en el artículo 38 de la citada ley, que no obstante ser una legislación de regulación general, su margen de acción también está dirigida al ámbito municipal. A nivel municipal estamos de acuerdo con Reynaldo Robles que concibe a la planeación como: “[...] un instrumento de gobierno y de acción lógica, que debe responder a la voluntad y al deseo mayoritario de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y el progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas e la Federación y los Estados. [...]” (Op. Cit, 2003: 345)

Con el fin de establecer la correspondencia entre los tres sistemas es conveniente destacar sus principales características conforme a las leyes federal y estatal:

Cuadro 10		
Sistema nacional de planeación democrática	Sistema estatal de planeación democrática	Sistema municipal de planeación democrática
Planeación Nacional del Desarrollo	Planeación Estatal de Desarrollo	Planeación municipal del desarrollo
El Ejecutivo Federal es el responsable de dirigir la planeación y de señalar el proyecto de país que se quiere tener en el futuro inmediato	El Ejecutivo estatal es el responsable de dirigir la planeación del Estado de Hidalgo	El Presidente municipal es el responsable de dirigir la planeación del municipio
Responsable ejecutivo de la efectiva operación del Sistema Nacional es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Responsable ejecutivo del Sistema Estatal es el Comité de Planeación para el Desarrollo de Hidalgo, con la participación de la Secretaría de Finanzas y Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano.	Responsable ejecutivo del Sistema Municipal es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, Secretaría de Obras, Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad.
Participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	Participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal y la concurrencia de las entidades de la Administración Pública Federal y Municipal	Participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal y la concurrencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal y Federal
Participación de los sectores social y privado a través de sus representaciones y mecanismos de consulta	Participación de los sectores social y privado a través de sus representaciones y mecanismos de consulta	Participación de los sectores social y privado a través de sus representaciones, mecanismos de consulta y particular
Plan Nacional de Desarrollo (periodo) como documento rector que debe presentarse y publicarse durante los primeros	Plan Estatal de Desarrollo (periodo) como documento rector que debe presentarse y publicarse durante los primeros ocho meses de	Plan Municipal de desarrollo (periodo) como documento rector que debe aprobar el Cabildo y publicarse dentro de

seis meses de gobierno	gobierno	los 90 días siguientes a la toma de posesión
La vigencia del Plan Nacional no excederá el periodo constitucional de gobierno de 6 años	La vigencia del Plan Estatal no excederá el periodo constitucional de gobierno de 6 años	El Plan municipal no excederá el periodo constitucional de gobierno de 3 años
Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación Federal y la Ley de Planeación del Estado de Hidalgo.		

2.2.2.2.- Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. (LAHDUIT)

Sin soslayar los mandatos de la Ley de Planeación que también debe observarse en materia de planeación urbana, el Gobierno del Estado de Hidalgo, obligado por las previsiones de la norma nacional, al año siguiente de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, hizo que la legislatura del Estado aprobara la homónima local en febrero de 1977, puesto que el fenómeno de la urbanización estaba influyendo, aunque no con la velocidad de los tiempos actuales, en el territorio de algunos municipios hidalguenses, periféricos al área urbana del Valle de México, por lo cual su principal objetivo era: *“Establecer las normas conforme a las cuales el Estado y los Municipios, a través de las Autoridades competentes, ejercieran sus atribuciones en materia de **planeación urbana, asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial** para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos en la Entidad”*(LAHDUIT, 2007:1)

El contenido de esta ley estatal integra aspectos interesantes para la planeación del desarrollo urbano y de este modo el Gobierno y la Administración Pública municipal cuentan con bases más sólidas estableciendo un mayor control en la administración del territorio, usos del suelo y ordenamiento territorial, algunas de estas definiciones profundizan el conocimiento y manejo en la materia por lo cual se consideró preciso incluirlas para una mejor comprensión del caso de estudio, las cuales se presentan a continuación:

Constancia de uso de suelo: *El documento expedido por la Autoridad en el cual se establecen los usos y destinos de un predio en base a lo previsto por el Ordenamiento Ecológico Territorial local, su uso actual o al uso que en su caso establezcan los planes o programas de desarrollo urbano, la cual no autoriza su modificación, construcción o alteración*

Conurbación: *La continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población*

Licencia de uso de suelo: *El documento expedido por el Ayuntamiento, en el cual se autoriza el uso o destino de un predio o inmueble, estableciendo sus condiciones de aprovechamiento de conformidad con los programas, reglamentos y normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial.*

Programa Estatal de Desarrollo Urbano; *El conjunto de Reglamentos, planos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar y regular las provisiones, usos, reservas y destinos del Territorio de la Entidad, para la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población y el desarrollo urbano en general.*

Suelo urbanizado: *Las zonas, áreas o predios de un centro de población que cuenten con la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y que están edificados en al menos dos terceras partes de su superficie, que pueden ser objeto de reordenamiento o reestructuración.*

Suelo urbanizable: *Las áreas o predios que se reserven para la expansión o el crecimiento de los asentamientos humanos, conforme a los programas que integran el Sistema y/o el Ordenamiento Ecológico del Territorio. (LAHDUIT, 2010: 5)*

Derivado de la congestión resultante del desarrollo urbano en las ciudades metropolitanas, ha traído un nuevo fenómeno que la ley tipifica como *conurbación*, que es la concentración poblacional que abarca dos o más entidades municipales, ya sea del mismo Estado o de Entidades federativas diferentes. Dentro de la ley se expone cómo debe atenderse ésta y cómo debe darse la coordinación y relaciones intergubernamentales entre las autoridades involucradas, para la constitución y ejecución de planes y programas urbanos, de manera conjunta e integral, conviniendo la delimitación jurisdiccional de los mismos.

En estos términos, es importante que el desarrollo de proyectos inmobiliarios y urbanos, se conduzca en procesos de planeación para que haya consenso no sólo entre autoridades sino con la sociedad y así evitar los problemas que ahora están

colapsando las ciudades, de tal modo que las *Agencias Desarrolladoras* actúen en condiciones de responsabilidad social y bajo los principios de la normatividad vigente, pues la Ley tipifica que “*El objeto social de las agencias desarrolladoras... será siempre congruente con proyectos inmobiliarios o urbanos de interés y beneficio públicos [...]*” (Ibídem: 34).

Sin duda, los asentamientos humanos se constituyen como elemento principal del crecimiento urbano, encontrando que todo proyecto de edificación debe contar con un permiso o licencia de construcción emitida por la autoridad encargada de la materia, en caso de que estas obras sean de gran magnitud y se encuentren bajo la competencia estatal dentro de los límites municipales: “*Los Municipios podrán celebrar con el Estado a través de sus Dependencias y Entidades competentes en la materia, Convenios de Colaboración y Coordinación Técnica para unificar los criterios y acciones en materia de construcciones y desarrollo urbano en general, de conformidad con lo que señala esta Ley y sus disposiciones reglamentarias*” (Ibídem: 45).

Pretendiendo con lo anterior, llevar una congruencia con los planes y programas en materia de desarrollo urbano, destacando la especificación de infracciones y sanciones a las autoridades que infrinjan disposiciones pactadas con particulares o bien las ya estipuladas en normatividad en la materia. Así como los medios de defensa de los particulares al resultar agredidos por un proyecto de urbanización, lo que garantiza la ocupación ordenada de la tierra, disminuyendo el número de predios irregulares.

2.2.2.3.- Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo. (LCDMEH)

El proceso de concentración demográfica en ciudades respecto al total del territorio actualmente se ha consolidado como un algo intrínseco del desarrollo metropolitano, rompiendo con los límites territoriales político-administrativos establecidos, el nacimiento de estas nuevas formas de asentamientos

denominadas zonas metropolitanas, teniendo como principal característica la residencia de más de 50 mil habitantes, y donde la circunscripción político-administrativa incorpora a más de dos municipios y por tanto estructuras administrativas diferentes. Este contexto hace visible la insuficiencia de coordinación administrativa, *“la falta de acuerdos en la atención de los problemas de las metrópolis, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental que representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las zonas metropolitanas particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental”* (LCDMEH,2010:2).

Aunado a lo anterior, se tiene que no existía un marco jurídico a nivel nacional que obligara a los Gobiernos locales a organizarse y coordinarse para implementar planes y programas que certificaran la coordinación intergubernamental en dichas zonas, en beneficio de la población. Estos y otros argumentos antes mencionados muestran claramente que el desmedido incremento de la mancha urbana había rebasado las capacidades institucionales, debido a ello en 2009 diputados del Gobierno del Estado de Hidalgo, enviaron la iniciativa de Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (LCDMEH), misma que fue aprobada y publicada en el Periódico Oficial en abril de 2010.

La presente Ley tiene por objeto *“[...] establecer los lineamientos generales de coordinación y Planeación Estatal Estratégica para el Desarrollo Metropolitano de manera integral y sustentable en la Entidad, así como una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de Gobierno que interactúan en las Zonas Metropolitanas”* (LCDMEH,2010:6). Asimismo, establece la conformación de los órganos encargados de coadyuvar a la planeación del desarrollo, así como sus facultades y atribuciones se indican de los artículos que van del 3º al artículo 16, señalando que los tres *“Órganos de Coordinación Metropolitana serán: El Consejo*

Estatuto Metropolitano: La Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo; y Las Comisiones Metropolitanas del Estado de Hidalgo.” (Ibídem: 2010:8). Por otra parte, regula la incorporación de nuevos municipios a una zona urbana, considerando tres criterios básicos; que el municipio sea central, sus datos estadísticos y geográficos se encuentren dentro del margen delimitado como metropolitano, su planeación y política urbana sean las adecuadas para la metrópoli.

Ahora bien, en lo que respecta la elaboración y ejecución de obras propias de los órganos de coordinación, es necesario contar con un fondo que garantice el financiamiento de dichos proyectos así como la atención a problemáticas que surgen en las zonas metropolitanas por esta razón en 2008²⁰ el Gobierno federal crea el Fondo Metropolitano “[...] *con el objetivo de reordenar la vida social en las zonas metropolitanas, atendiendo aspectos como el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, drenaje, transporte público, contaminación ambiental, rellenos sanitarios, etc.*” (Cámara de Diputados: 2008:) De esta manera, las autoridades hidalguenses cuentan con el subsidio necesario para la infraestructura y equipamiento de las ciudades urbanizadas.

Por lo anterior, las autoridades locales se conciben como: “[...] *un mecanismo de apoyo para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas, de infraestructura y equipamiento de carácter metropolitano*” (Ibídem: 17). Por su parte el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, asume que los Fondos Metropolitanos “[...] *tienen el carácter de subsidios federales, con el propósito de impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas, la viabilidad así como disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, al igual que la consolidación urbana y el*

²⁰Nota informativa del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *Zonas metropolitanas y fondo metropolitano en el proyecto de presupuesto de egresos federal 2009*. [en línea] <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0702008.pdf>[consultada 2/03/2013]

aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico de las zonas metropolitanas". (Ídem: 2)

Derivado de lo anterior, se tiene que el valor de la presente ley reside en que regula, incentiva, fomenta, coordinación intergubernamental de diferentes niveles de gobierno al mismo tiempo que propone programas y actividades involucradas con el desarrollo urbano, tomando en cuenta que las autoridades hidalguenses convinieron en que *"crecimiento demográfico y la migración de la población rural a las ciudades generan una fuerte demanda de vivienda, ocasionando un desarrollo urbano desordenado, formando conurbaciones y aglomeraciones urbanas donde el 73% de la oferta de vivienda se concentra en el corredor Pachuca-Tizayuca y en los polos de desarrollo de Tula y Tulancingo; además de la migración hacia la Ciudad de Pachuca"* (Óp. cit.:4), argumento de peso que justifica la interrelación como un proceso natural y continuo que incide en la planeación.

2.2.2.4.- Plan Estatal de Desarrollo. (PED)

El Plan Estatal de Desarrollo es el principal instrumento para conducir la actividad de los sectores de la Administración Pública Estatal, y cuyos objetivos son: a) trazar en el tiempo los escenarios a que se aspira llegar a partir de un diagnóstico transversal; b) guiar las sinergias públicas y sociales para obtener mejores resultados y c) racionalizar los recursos disponibles conforme al proyecto político del gobernador del Estado. El Plan de Desarrollo entonces, no sólo es un documento integral consensuado o producto de la participación democrática de los sectores público, social y privado, también es un vehículo que norma criterios sectoriales y prioridades de desarrollo para un mejor provenir de la sociedad.

Por tanto, siendo un documento homónimo al Plan Nacional de Desarrollo aunque con sus particularidades estatales, establece las directrices del actuar estatal

dentro del margen de acción establecido por las normas que lo regulan. Para este trabajo de investigación, la planeación como recurso político-administrativo es una cuestión esencial ya que debe trazar las líneas sobre la administración del desarrollo urbano. Es así que en este trabajo de investigación tesis se abordaran los planes de desarrollo de los periodos correspondientes a 2005-2011 y 2011-2016.

Contrastando en ambos planes lo correspondiente a planeación del desarrollo urbano, encontramos que durante la administración de 2005-2011, dentro del Eje 3 de *Vocación Regional y Sustentabilidad para el Progreso*, encaminado a promover, desarrollar y procurar el desarrollo de acciones productivas que permitan un equilibrio sustentable mediante la planeación del ordenamiento territorial, se esbozaron las siguientes estrategias:

Cuadro 11 - 3.1 Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial		
Objetivo	Estrategias	Líneas de acción
Promover la Integración del marco jurídico que regule el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> -Integrar un diagnóstico de los requerimientos jurídico-normativos para establecer acciones concretas en cuanto a las instancias, su prioridad, impactos y alcances de su formulación. -Controlar y regular la lotificación y crecimiento de asentamientos irregulares en las parcelas de ejidos colindantes a las ciudades y sobre los ejes de carreteras principales, principales vías de acceso a las cabeceras municipales y ciudades 	<ul style="list-style-type: none"> -Actualizar e impulsar los Planes de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. -Impulsar la integración de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. -Promover ante el Congreso Local la Ley de Vivienda del Estado. -Impulsar, en el marco del SEPDUOT de los programas subregionales, municipales y de centros de población.
Fomentar el crecimiento urbano con base en las capacidades reales de oferta de suelo e infraestructura de cada región, apoyados en inventarios de ocupación de predios, lotes y viviendas, con el fin de establecer zonas específicas de desarrollo urbano de acuerdo a su nivel de densificación y sustentabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> -Definir el ordenamiento territorial a través de polígonos de suelo programable, suelo urbano urbanizable y no urbanizable. -Regularizar los usos de suelo en las principales las vías de acceso a las ciudades del estado. -Normar las acciones de inversionistas, desarrollos inmobiliarios, comerciales o de servicios consideren dentro de sus presupuestos la creación de infraestructura urbana como 	<ul style="list-style-type: none"> -Diversificar y reglamentar la distribución de usos de suelo dentro de los perímetros urbanos y suburbanos, en los programas de desarrollo urbano del Sistema Estatal de Planeación. -Promover acciones de corresponsabilidad entre el gobierno de Hidalgo y los del Estado de México y del Distrito Federal. -Promover e incentivar la participación de los municipios para la elaboración y ejecución del Programa

	mitigación al impacto ambiental, vial o urbano generado, así como también determinar criterios claros para la creación de infraestructura.	de Modernización Catastral. -Fortalecer las medidas de control interno para actualizar el inventario de reserva urbanizable.
Fortalecer convenios de colaboración con los organismos federales e internacionales y acuerdos municipales para fomentar la construcción y financiamiento que permita satisfacer la demanda de vivienda económica, de interés social, de interés medio y abatir los rezagos, atendiendo prioritariamente a las comunidades y colonias marginadas.	-Reconocer en una nueva organización del desarrollo urbano, el peso que tendrán las actividades urbanas en el futuro y como impactarán en cada una de las subregiones, conforme a la estructura de población y necesidades urbanas. -Incorporar a los municipios en los programas de beneficio con viviendas, en base a sus demandas y disponibilidad de reserva territorial.	-Impulsar la creación de parques de poblamiento para familias de escasos recursos. -Establecer espacios de convergencia interinstitucional para fortalecer la inversión privada e internacional a proyectos de desarrollo urbano que fortalezcan el desarrollo regional. -Promover la consolidación del marco general de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. -Implementar un programa estatal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Desarrollo Estatal del Estado de Hidalgo 2005-2011.		

En lo que respecta al Plan Estatal de la actual administración que va del periodo de 2011-2016, en el Eje 3, se presentan diversas estrategias, con el fin de atacar el tema del desarrollo urbano y ordenamiento territorial de una forma más completa, por lo cual incluye cuidado del medio ambiente, regularización de la tenencia de la tierra así como el desarrollo metropolitano y regional, destacando las siguientes líneas de trabajo.

Cuadro 12- Eje 3. Desarrollo Ordenado y Sustentable. 3.1 Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.		
Objetivo	Estrategias	Líneas de Acción
Garantizar un desarrollo sustentable, desarrollar proyectos tecnológicamente apropiados, económicamente viables y socialmente aceptables, que conserven la tierra, el agua, los recursos genéticos de los reinos animal y vegetal y no degraden el medio ambiente; optimizar el manejo de los recursos hídricos e implementar programas de acercamiento, educación y capacitación, tendientes al conocimiento de	-Consolidar el marco jurídico para aprovechar los recursos económicos propios y generar programas de vigilancia en apoyo a los municipios, así como acciones de control y mejoramiento ambiental. -Mejorar la observancia del marco legal ambiental y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, a fin de promover una implementación más eficiente de los programas de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.	-Actualizar el marco normativo vigente que permita un ordenamiento territorial adecuado y con estricto apego a los marcos legislativos aplicables; Ley de la Vivienda y Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. -Consolidar tanto el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial como el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. -Promover la elaboración y

<p>su entorno, a fin de que el aprovechamiento de los recursos sea sustentable y se maneje con criterios de protección; así como atender de manera eficiente y oportuna las necesidades concernientes al ordenamiento territorial adecuado y revisar la suficiencia o carencia de normatividad en materia del medio ambiente, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.</p>	<p>-Ampliar los mecanismos de cooperación entre los sectores público y privado, a fin de fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías acordes normas internacionales.</p> <p>-Promover con la Federación la reducción en el número de trámites, con el propósito de estimular el desarrollo de proyectos estatales o privados en materia de medio ambiente, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.</p>	<p>actualización de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Zonas Conurbadas o Metropolitanas.</p> <p>-Generar y actualizar los programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.</p> <p>-Revisar el marco normativo para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en el Estado.</p> <p>-Implementar programas orientados a la regularización de la tenencia de la tierra y el mejoramiento urbano.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Desarrollo Estatal del Estado de Hidalgo 2005-2011.</p>		

En resumen, se tiene que en la primer administración las autoridades no contaban con una amplia visión en cuanto al crecimiento de la mancha urbana en el Estado, por lo cual sus estrategias tuvieron un enfoque general, iniciando la elaboración de planos cartográficos identificando los primeros focos de desequilibrio poblacional, ya para 2011, la coordinación intergubernamental desempeña un rol importante debido a la congestión derivada de la conurbación en los municipios cercanos al área Metropolitana del Valle de México, por esta razón sus trabajos se centran más en atacar el problema por sus diferentes facetas con la finalidad de aminorarlo de forma integral.

2.3.-Normatividad en materia de desarrollo urbano municipal.

En este tercer apartado se presenta legislación del municipio de Pachuca de Soto, nuestro caso de estudio, haciendo uso de sus atribuciones delegadas en la fracción segunda del artículo 115º constitucional federal, para su libre actuar y junto con ello la facultad para expedir su propia normatividad en materia de desarrollo urbano.

2.3.1- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo.

El Municipio es base de división territorial y de organización político-administrativa de los estados de la Federación mexicana y de este modo cada uno cuenta con facultades y atribuciones propias que le permiten a su gobierno regir dentro de sus límites jurisdiccionales.

Con base en la Constitución Federal, que en su artículo 115 fracción II, párrafo primero, establece *la obligación de los ayuntamientos de expedir bandos de policía y gobierno* entre otras disposiciones administrativas, el cual busca conducir la acción municipal, al amparo de sus capacidades institucionales, concediendo a los ayuntamientos aquellas facultades no previstas en la legislación respectiva o en el Derecho municipal y que deben ser aprobadas por el cabildo siempre que no contravengas el marco jurídico nacional y estatal.

Asimismo, la fracción V inciso d), g) i), y la fracción VI, concernientes al control del uso de suelo, creación de reservas ecológicas y celebración de convenios conforme a lo dispuesto en el artículo 27, fundamentan la propuesta de creación y aprobación del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Pachuca de Soto,²¹ donde tiene verificativo el estudio de caso. El Bando se integra normalmente como lo hace una constitución sólo que sin división de poderes ya que el ayuntamiento no los tiene. El Bando complementa el bagaje normativo para brindar mayor certidumbre en la toma de decisiones, fomentando a su vez el bienestar social y procurando las garantías de la población.

El bando que hemos tenido a la vista del municipio de Pachuca y que muestra la continuidad de esta norma municipal se expidió el 31 de octubre de 1988. Cabe resaltar que antes de las reformas de 1983, dicho documento se denominaba

²¹La conceptualización que se encuentra para el término Bando de Policía es la siguiente: “[...] es una normatividad u ordenamiento de carácter general, regularmente asociado a cuestiones administrativas de ‘policía y buen gobierno’, cuya sustancia versa exclusivamente sobre el establecimiento de conductas típicas de los gobernados que se serán consideradas como faltas o infracciones administrativas, o por poner en riesgo la seguridad colectiva.” (Diccionario real academia española, 21ª, 16-31: 1992:).

bando de policía y buen gobierno. El bando -mejor conocido popularmente como bando municipal-, que rige actualmente en el municipio pachuqueño no contempla entre los fines del ayuntamiento la planeación del desarrollo urbano; sin embargo, puede quedar incluida esta área dentro de la fracción VI de su artículo 7 que dispone: conducir y regular la planeación del desarrollo del Municipio. Ya en el bando municipal aprobado el 1º de enero de 2010, contenía como primer argumento el incremento poblacional y, por ende, el crecimiento de la mancha urbana.²²

Retomando la línea de planeación, en su artículo 23, se habla de la obligación del municipio de *formular un Plan Municipal de Desarrollo*, así como la instauración del *Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal* (COPLADEM). En lo concerniente a desarrollo urbano, el artículo 24 desglosa las capacidades del ayuntamiento de la forma siguiente, las cuales están relacionadas con el análisis de la presente investigación:

En materia de desarrollo urbano, el Municipio en apego a las Leyes Federales y Estatales aplicables, *podrá ejercer, entre otras, las siguientes atribuciones:*

I. Formular, aprobar, modificar y administrar la zonificación y su Programa de Desarrollo Urbano Municipal, así como proceder a su evaluación, participando con el Estado cuando sea necesario;

II. Coordinar el contenido del Programa de Desarrollo Urbano Municipal con la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado, así como con el Plan Estatal de Desarrollo;

III. Fomentar la participación de la comunidad en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación del Programa de Desarrollo Urbano Municipal;

²² En la iniciativa presentada al ayuntamiento se leen los siguientes argumentos: “Durante los últimos años la ciudad de Pachuca ha tenido y sigue teniendo un constante y considerable crecimiento de zonas habitacionales con el consecuente aumento poblacional, lo cual propicia que las relaciones entre sus habitantes se tornen cada día más complejas [...]el dinamismo conductual y de la propia ciudad, van superando la reglamentación municipal vigente dejando fuera actos u omisiones que se dan en la vida diaria, y que al quedar sin sanción, generan un clima de descontento que se refleja en el orden de la ciudad y en la interacción entre sus habitantes [...]las políticas en materia de rendición de cuentas y de transparencia hacen necesario que la autoridad municipal brinde al ciudadano disposiciones y conceptos claros sobre la administración pública municipal, que no le causen incertidumbre y que le permitan tener una buena visión sobre los procedimientos y la operación que se da al interior del ayuntamiento”. (Decreto Bando de Policía: 4: 2009)

- IV. Definir las políticas en materia de reservas territoriales y ecológicas;*
- V. Ejercer el derecho preferente para adquirir inmuebles;*
- VI. Otorgar o cancelar permisos de construcción y vigilar que reúnan las condiciones necesarias de seguridad;*
- VII. Informar y orientar a los interesados sobre los trámites que deban realizar para la obtención de licencias, autorizaciones y permisos de construcción;*
- VIII. Autorizar los números oficiales, las nomenclaturas de las calles y avenidas, callejones, andadores y demás vías de comunicación dentro del Municipio;*
- IX. Las demás necesarias para regular el desarrollo urbano, de conformidad con la normatividad vigente.” (Decreto Bando de Policía, 13:2009)*

Lo anterior, corresponde a lo que señalan las normas estatales y federales, lo que indica que el Ayuntamiento consideró necesario bajarlas para hacerlas más operativas. Destacan las capacidades de planear con la participación de la comunidad y por consiguiente en la planeación democrática a que hicimos referencia anteriormente. En el marco jurídico, se observa que el Municipio tiene facultades para conducir el desarrollo urbano conforme a la planeación del desarrollo integral, sin embargo, cuando se confrontan estas pocas atribuciones con las que tiene el gobierno federal y sigue el gobierno estatal, la distancia es impresionante, al grado de que el poder de decisión para los desarrolladores inmobiliarios no está en el municipio sino fuera de él, es decir en los otros órdenes de gobierno.

2.3.2.-Plan Municipal de Desarrollo. (PMD)

Conforme al artículo 115 fracción V, y artículo 26 de la Carta Magna; artículo 115 de la Constitución estatal; artículo 38 de la Ley de Planeación Estatal, el presidente municipal debe presentar durante los primeros tres meses de su gobierno un Plan Municipal de Desarrollo, dando a conocer sus estrategias, objetivos y actividades a desarrollar para cubrir demandas básicas de la población

así como reactivar los sectores primario, secundario y terciario, robusteciendo de esta manera la planeación del desarrollo.

Para este caso, se examinará el Plan Municipal correspondiente al trienio de 2009-2012 y el plan que está vigente, partiendo del diagnóstico general del Municipio, como elemento de diferencial entre contexto-ante/contexto-post para darle sentido al escenario existente con los escenarios posibles de alcanzar en los tres años de gobierno, de cuyo periodo se quejan los presidentes municipales por considerarlo muy corto para realmente emprender políticas de mayor alcance y beneficio.

En el PMD vigente demuestra una visión metropolitana, incorporando nuevos enfoques de combate urbano desordenado, mostrando que el fenómeno de la urbanización los rebasó, que el crecimiento y distribución desordenada de la población representa un reto, que requiere acciones preventivas o correctivas conforme al caso que se presente, basados en la planeación como un mecanismo de ordenamiento territorial que permita crecimiento urbano natural y ordenado.

En el cuadro que se presenta a continuación se realiza un contraste de las labores realizadas por las autoridades municipales en la materia en ambos documentos.

Cuadro 13	
PMD 2009-2012 decía:	PMD 2012-2016 dice:
<p>Eje 4. Pachuca con MÁS crecimiento integral y sustentable.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia 1. Desarrollo urbano y ordenamiento territorial. -Proyectos: <ul style="list-style-type: none"> -Actualización de la instrumentación en materia de desarrollo urbano. -Creación del Instituto Municipal de Vivienda. -Regulación de la tierra. 	<p>Eje 5. Pachuca Metropolitano.</p> <p>5.1.- Planeación integral metropolitana.</p> <p>Objetivos: Lograr una buena distribución, en la Zona Metropolitana, de los servicios tanto públicos como privados para lograr que la población cubra sus necesidades básicas de tal manera que mejore su bienestar.</p> <p>-Realizar estudios prospectivos para un crecimiento ordenado que nos permitan conocer la situación real para implementar acciones correctivas.</p> <p>Estrategia: Establecer un plan para llevar a cabo programas rectores de desarrollo urbano integral de tal manera que las demandas de la sociedad se conviertan en situaciones de crecimiento en la Zona Metropolitana.</p>

-Recepción de fraccionamientos.	<p>5.3.- Planeación y ordenamiento territorial para el futuro crecimiento.</p> <p>Objetivos: Promover programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para un crecimiento sustentable del municipio.</p> <p>-Generar un marco normativo vigente para un desarrollo sustentable del municipio con miras al bienestar de la población.</p> <p>Estrategias: Renovar el marco normativo vigente referente a los temas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que beneficien la obtención de financiamiento para el desarrollo de proyectos sustentables.</p> <p>-Desarrollar el programa de Cartografía Social como herramienta de planificación territorial.</p>
Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Municipal de Pachuca 2009 y 2012.	

2.3.3.- Reglamento de Construcciones del Municipio de Pachuca de Soto. (RCMPS)

En la administración pública de poco sirve la planeación si ésta no se sigue como se planteó en el proceso correspondiente y tampoco llega a cumplir su objetivo si no se aplican las normas relacionales que influyen directa o indirectamente en ella. Por ello, como parte sustantiva de la tarea administrativa del ayuntamiento es reglamentar los servicios y las funciones como la regulación del desarrollo urbano. De esta afirmación deriva la importancia que tiene la aplicabilidad del Reglamento de Construcciones, cuyo objeto es *“establecer los requisitos a que deben sujetarse las personas físicas o morales, públicas o privadas, en la construcción y planificación urbanística del Municipio de Pachuca”*, (RCMPS, 1:2012:). Para llevar a cabo dicha tarea, se cuenta con la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano Vivienda y Movilidad, dependencia municipal que se encarga de administrar la planeación del desarrollo urbano conforme a las reglas de las leyes relativas.

En trabajos concernientes al desarrollo urbano, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Municipal, se encarga de hacer cumplir la normatividad

existente, especificando lineamientos respecto el trazo de predios, de vía pública, asimismo la ordenación de fraccionamientos, edificaciones de nueva generación que actualmente se ubican al sur del municipio, y son definidos por las autoridades locales como; “[...] *la conversión de terrenos carentes de urbanización, en predios urbanos dotados de las obras y servicios públicos necesarios con el objeto de hacerlos útiles y susceptibles de ser enajena al público en fracciones.*”(RCMPS0, 1996:7).

El crecimiento de la mancha urbana dentro de Pachuca en los últimos años ha sido por la dispersión de construcción de viviendas en zonas periféricas, presentándose las viviendas de interés social como un camino viable al crecimiento urbano precipitado, por lo cual el reglamento especifica los requisitos mínimos generales a cubrir para considerar una obra, una tarea de urbanización, sin tomar precauciones efectivas en términos de su competencia y no bajo legislación estatal como se da en algunos casos por los huecos legales que existen actualmente.

CAPÍTULO III

3.- El Municipio de Pachuca de Soto y la Planeación de su Desarrollo Urbano

De los 84 municipios que conforman el Estado de Hidalgo, Pachuca de Soto ocupa el lugar número 47, siendo de los más representativos por ser la capital del Estado y el tener la herencia del valor productivo minero que durante el siglo XVI, fue la fuente de la movilidad económica. Debido a ello, la ciudad Pachuca vivió un periodo de bonanza, desempeñando un papel importante dentro del mercado financiero nacional y estatal, al mismo tiempo que mantuvo un crecimiento poblacional interno constante, incremento demográfico que cambió el aspecto rural del municipio para convertirlo en un centro urbanizado, impulsado por las tareas de remodelación, construcción y ampliación, hacia zonas agrícolas y ejidales por parte del gobierno a finales del siglo XIX, estableciendo la *Zona Metropolitana de Pachuca* tal como lo conocemos actualmente.

Acorde al contenido del capítulo anterior, el presente apartado contiene datos generales de Pachuca nuestro caso de estudio, dicho diagnóstico a grosso modo pretende dar a conocer un panorama general del escenario actual del municipio, mismo que sirve conocer las condiciones del territorio al mismo tiempo que permite identificar fortalezas, debilidades, problemas y oportunidades de los recursos potenciales en materia de desarrollo urbano. El capítulo se divide en tres apartados: el primero se enfoca a brindar datos estadísticos básicos del municipio con la finalidad de crear una percepción propia del estado actual que guarda la administración municipal; en el segundo, se encontrará la organización, funcionamiento, capacidades y acciones de la actual administración municipal de acuerdo a la normatividad establecida; por último, se presenta la estructura administrativa adoptada por las autoridades municipales para el desarrollo de sus funciones, enfocándonos para el caso que nos ocupa al área de atención desarrollo urbano.

3.1 Datos generales.

En este apartado explico las características más relevantes sobre Pachuca de Soto, ciudad capital del Estado de Hidalgo, datos que corresponden a la diferentes aspectos como son: infraestructura urbana, demografía, medio físico, disponibilidad y acceso a los servicios públicos básicos así como la organización de la administración pública municipal de acuerdo a lo estipulado en la Constitución estatal en su artículo 115, en la Ley de Planeación Estatal y la Ley Orgánica Municipal de Hidalgo, en estricto apego y en correspondencia a las potestades plasmadas dentro del artículo 115 de la Carta Magna.

La estructura metodológica utilizada por las autoridades pachuqueñas para elaborar un instrumento normativo que les permitiera alinear esfuerzos con los objetivos establecidos por Gobierno Federal y el Gobierno del Estado, fue basada en un proceso de estudio y observación de diversos factores, así como el análisis de diversos indicadores sociales, los cuales permiten englobar distintos aspectos como son; demográficos, de habitabilidad, de comunicaciones, de infraestructura, datos geográficos y espaciales, mismos que se presentan como herramientas estadísticas confiables, que se presenta el escenario actual de Pachuca.

Partiendo de ello se tiene que la información es la base que fortalece las tareas de planeación para el desarrollo que permiten el establecimiento de instrumentos y procesos capaces y necesarios para prever situaciones riesgosas, dado nos permite dimensionar conflictos, y por tanto, se cuenta con un enfoque certero sobre el objeto de estudio, al detallar los elementos adecuados de acción (entendiendo por instrumentos, los planes, programas o proyectos de operación), que garantizan acciones eficientes y eficaces, en la administración pública municipal para enfrentar problemáticas sociales.

3.1.1 Ubicación y medio físico

En la división geográfica municipal del Estado de Hidalgo, *“Pachuca de Soto ocupa el lugar 47, ubicándose en la región Centro Sur del Estado, formando parte del centro del país ya que se encuentra a tan solo 96 km al norte de la Ciudad de México. Se tiene que al norte colinda con los municipios de San Agustín Tlaxiaca y El Arenal; al este con los municipios de Mineral del Chico y Mineral de la Reforma; al sur con los municipios de Mineral de la Reforma, Zempoala y Zapotlán de Juárez; al oeste con el municipio de San Agustín Tlaxiaca”*. (PMD, 2012:19), Municipios que conforman la zona metropolitana de Pachuca, misma que ocupa el trigésimo lugar en las Zonas Metropolitanas de México.

Por lo anterior, podemos advertir que las dimensiones geográfico-espaciales, retoman gran importancia no sólo en cuanto a límites territoriales sino jurisdiccionales, dado que engloban una cantidad diversa de temas, los cuales deben ser tomados en cuenta por la autoridades correspondiente para una óptima administración, es por ello que es preciso brindar una descripción sobre el territorio que resguarda Pachuca en el ejercicio de sus funciones.

El territorio: Es el segundo de los tres elementos básicos del Estado mexicano y por ende del municipio, además de la población y el gobierno, no sólo funge como el ámbito espacial de validez de los actos de gobierno y de la administración pública sino como espacio geográfico donde reside una población, encontrando en él vínculos de identidad y asociación, al mismo tiempo que surge la autonomía producto de las relaciones vecinales y de amistad que forman la base social seno de la administración.

Partiendo del argumento anterior, Raffestin define territorio como: *“la manifestación espacial del poder fundamentado en relaciones sociales, relaciones*

*determinadas, en diferentes grados por la presencia de energía*²³(Manzanal: 5: 2006)

Como el territorio es estrictamente cuantificable, se tiene que Pachuca cuenta con *“una superficie total de 195.30 km², lo que representa el 0.93% del total de la superficie del Estado de Hidalgo.”*

De acuerdo a las actividades del municipio, la superficie urbana utilizada es de 64%, debido a la utilidad extensiva e intensiva de la tierra que gradualmente ha ido incrementándose por la demanda de vivienda, lo que corresponde a un aspecto demográfico que vincula la ocupación de áreas anteriormente destinadas al cultivo.

En seguida, el 36% es de uso agrícola, donde principalmente predominan las tierras de temporal y los pastos naturales, y en menor importancia, las tierras de riego.

De la superficie urbana (64%) la utilizada es: el 53% de la superficie total urbanizada tiene un uso habitacional; el 7% corresponde al uso de servicios o área de equipamiento urbano. Los terrenos baldíos ocupan el 6.7% del área. Al uso comercial se destina 4%; y al uso mixto 1%. La cantidad destinada a uso industrial representa el 0.25% por ciento. ” (Ibíd.: 19)

Fisiográficamente el municipio cuenta con variedad ecosistemas, al contar con llanuras, lomeríos y zonas montañosas, lo que permite observar un amplio volumen de especies vegetales naturales, así como cultivos de temporal y siembra. La tierra permite un alto nivel de infiltración de agua lo que a su vez enriquece las diez corrientes hidrológicas superficiales con las cuales cuenta el municipio, cifra alta que se disipa con los escasos mantos acuíferos que se tienen, para hacer frente a este problema se cuenta con tres represas que captan el agua de corrientes superficiales conformadas por las precipitaciones constantes en el municipio.

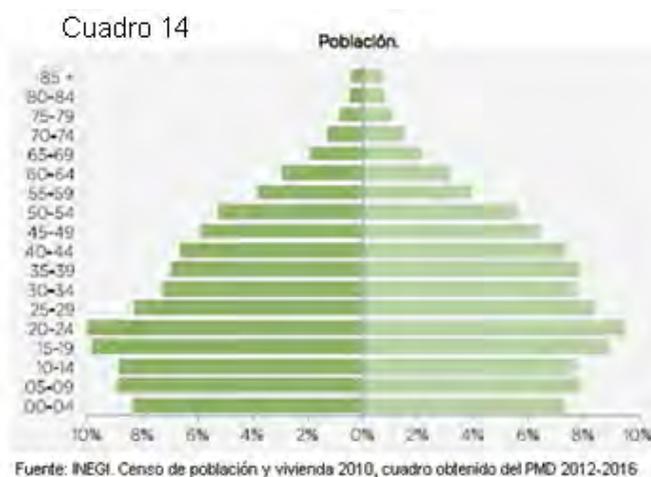
3.1.2 Población y su distribución

La población, como ya se dijo anteriormente, es otro elemento sustantivo del municipio y se refiere al conjunto de personas que habitan un lugar determinado,

²³Entendiendo por energía, los lazos o movimientos sociales desarrollados.

compartiendo intereses, experiencias y objetivos en común, con la finalidad de lograr su bienestar general en el contexto de su asociación natural. Por población entonces, debe entenderse el número de habitantes que se encuentran dentro de los límites territoriales municipales y que cotidianamente interactúan en relaciones de vecindad. Estos habitantes pueden ser nativos o a vecindados que requieren en su congregación servicios públicos de beneficio colectivo.

En este sentido, el municipio de Pachuca ha experimentado un crecimiento poblacional constante, primero por las actividades mineras y después por su cercanía a la zona metropolitana más compleja del país. Ese crecimiento también ha sido producto de la reducida tasa de mortandad, según el censo de población y vivienda de 2010. Si el incremento poblacional en el país de acuerdo con el mismo censo, llegó a los 112'336,538 habitantes de los cuales 57'481,307 son mujeres y 54'855,231, y en el Estado de Hidalgo a los 2'665,018 habitantes divididos en 51.8% mujeres y 48.2% hombres, la población de Pachuca de Soto fue de 267,862 habitantes que representó el 10.10%, de la población total del Estado, de este porcentaje, el 52.5% eran mujeres y el 47.5% hombres, realizando el desglose poblacional por rango de edad queda conforme al siguiente cuadro:



Ahora bien, un rubro importante a destacar es la **Población Económicamente Activa** (PEA), que se tiene dentro del municipio, obteniendo que *120,029 mil* habitantes se encuentra en *edad productiva*, de los cuales sólo *114,638 mil* realiza

alguna actividad económica, mientras *5,391 se encuentra desocupada*. De la población activa dividida por sexo, se tiene que *70,428 mil son hombres y 49,601 mil mujeres*. La incorporación de estos datos es porque presionan en la construcción y adquisición de vivienda y, obvio es, en el desarrollo urbano.

Dicha distribución de la población activa desglosada por sectores económicos se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 15 - Desglose de población económicamente activa por sector		
Sector	Porcentaje	2010
Primario*	.50%	5,740
Secundario**	18.39%	21,237
Comercio	20.92%	24,157
Servicios***	59.16%	68,326
No especificado	1.04%	1,204
Total	100%	115.498

*Agricultura, ganadería,, caza y pesca.
 **Minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera y construcción
 ***transporte, gobierno y otros
 Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda 2010, cuadro contenido dentro del PMD 2012

3.1.3 Gobierno

El tercer elemento básico que identifica a la entidad municipal es el timonel del barco o sea el Gobierno que garantizará la vida en sociedad. Históricamente se tiene que la palabra gobierno hace referencia o equivale a dirigir, administrar o tener autoridad sobre un conglomerado de personas mediante un conjunto de ordenaciones formales que dan rumbo y orden. La división clásica del Gobierno es en tres Poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mismos que en conjunto acuerdan e influyen en la dirección del Estado-nación que en el caso mexicano se distribuye en tres órdenes de Gobierno: Federal o Nacional, Estatal o Sub-Nacional y Municipal o Local.

A diferencia del Gobierno Federal el poder del Municipio es único e indivisible depositado en un solo organismo llamado Ayuntamiento, figura que rige de manera democrática cumpliendo diversas funciones administrativas, en este segundo apartado se expondrá la organización, gestión y distribución orgánica actual municipal, conforme lo establece la normatividad del estatal, respetando el orden jerárquico, en primer plano se encuentra a la Constitución Estatal seguida de la reglamentación Municipal, como es la Ley Orgánica Municipal y el Bando de Policía y Buen Gobierno.

3.2 El gobierno municipal

En este segundo apartado expongo el análisis de la organización y funcionamiento del ayuntamiento del municipio de Pachuca relacionados con la planeación del desarrollo urbano municipal; asimismo, trato de la estructura administrativa que lleva la gestión del desarrollo urbano.

3.2.1 El Ayuntamiento de Pachuca

De acuerdo con la Constitución Federal y la Constitución estatal, el Ayuntamiento es considerado una pieza clave en la vida municipal, ya que funge como la máxima autoridad dentro del municipio. Su integración es plural y aunque en el Estado de Hidalgo como en la mayoría de los estados del país su elección es por planilla cerrada, es de elección popular directa y en consecuencia se supone que es la voluntad general para su propio beneficio.

De acuerdo con la reformas de 1999, el Ayuntamiento adquirió la calidad de Gobierno, por lo que es correcto señalar que el ayuntamiento es *“El Órgano de Gobierno Municipal, colegiado y deliberante, de derecho público con personalidad jurídica autonomía y patrimonio propio, a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad en los términos de la legislación aplicable”*. (RIHA, 3:2012), lo cual confirma por su parte Reynaldo Robles al describirlo como: *“un órgano de gobierno colegiado, que toma*

sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, conformando una asamblea popular, siendo el principal y máximo órgano de Gobierno”. (Robles, 211:2006)

El Ayuntamiento del Municipio de Pachuca, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal vigente, se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, el número de sus integrantes corresponde a la clasificación que la propia ley determina, y cuya variable fundamental es la población Ley Electoral del Estado, misma que estatuye los lineamientos de conformación, asimismo indica que “*las elecciones ordinarias de Ayuntamientos se celebrarán cada cuatro años [...]*” (LE, 2007:6)

En el siguiente cuadro se observa la distribución tanto de Síndicos como de Regidores dependiendo del tamaño del municipio que se trate.

Cuadro 16 - Integración de los Ayuntamientos conforme a la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.						
Número de habitantes	Síndico MR	Síndico RP	Regidores MR	Regidores RP	Total	
30,000	1		5	4	10	
30,000 A 50,000	1		7	5	13	
50,000 A 100,000	1	1	9	6	17	
Más de 100,000	1	1	11	8	21	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

Apegándonos a la norma Estatal la Constitución indica lo siguiente:

Artículo 123.- *El Ayuntamiento es el órgano de Gobierno municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.*

Artículo 125.- *Los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.*

Artículo 127.- *Los Ayuntamientos serán electos por sufragio directo, libre y secreto, en jornada comicial que se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. Durarán en su encargo tres años y tomarán posesión el cinco de septiembre del año de la elección.(CPEH: 2009)*

Realizando un análisis de la información presentada, es preciso destacar la incongruencia del tiempo de gobierno que dispone la Constitución estatal, la Ley Orgánica municipal y la Ley Electoral del Estado con la realidad que exige una permanencia mayor para asegurar políticas públicas y servicios públicos y evitar que la nueva representación las deje inconclusas a pesar de sus buenos resultados. En el Estado de Hidalgo, actualmente el periodo de gobierno es de cuatro años.

Por otra parte, la forma de integración del Ayuntamiento, hoy día, en la gran mayoría de los casos del país es plural, ya que por principio de cuentas entra la planilla ganadora en la elección y de acuerdo con la fórmula establecida en las leyes electorales estatales a los otros partidos participantes se les otorga el regidor o regidores de representación proporcional. Esta conformación hace posible que los regidores de oposición sean el contrapeso en la discusión de los acuerdos de cabildo y en la toma de decisiones, lo cual puede evitar hasta cierto punto la discrecionalidad del presidente municipal en el otorgamiento de permisos y licencias de construcción.

3.2.1.1.- Rol de los integrantes del ayuntamiento

Aunque sea rápidamente y con el fin de comprender mejor el papel que juega el ayuntamiento en la planeación del desarrollo urbano, me permito resaltar la funcionalidad de estos actores de elección popular que en el Estado de Hidalgo se rigen por la Ley Orgánica Municipal y consecuentemente por el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada Municipio y por el Reglamento del Ayuntamiento.

El Presidente municipal²⁴ es quien detenta el poder municipal, como resultado del sistema jurídico que rige la vida del municipio mexicano. De este modo es el titular del Ayuntamiento o Gobierno local y a su vez el titular de la Administración Pública del Ayuntamiento. Es el actuar político porque concentra “[...] *la dirección*

²⁴ El término acuñado en España es Alcalde para referirse a la máxima autoridad en gobierno locales, dejando claro que en México en ninguna ley se hace uso de dicha expresión.

política [...] presentándose entonces como un órgano unipersonal dado que se integra por un solo individuo. (Zapata, 43: 2008)

Las funciones de este servidor público son sociales, políticas, administrativas y de planeación, de desarrollo económico y medio ambiente y cultural, las cuales se derivan del cúmulo de leyes, reglamentos de ley, decretos, convenios y otros instrumentos legales con incidencia en el Municipio. En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, el artículo 52 le señala, entre otras, las siguientes:

I.- Sancionar y ordenar la publicación de bandos y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento, así como publicar las leyes y reglamentos que se le encomienden. Para la sanción de los bandos y reglamentos, podrá convocar a Referéndum en los términos previstos por los artículos 21 y 22 de ésta Ley;

II.- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, conforme a ésta Ley;

III.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales; así como los acuerdos del Ayuntamiento;

IV.- Rendir al Ayuntamiento, en sesión pública, Informe Anual sobre la Administración Pública Municipal y las labores realizadas, el 16 de enero de cada año;

V.- Nombrar y remover al Secretario General Municipal, Tesorero y demás funcionarios que se requieran, para el eficaz desempeño de la Administración Municipal;

VI.- Extender los nombramientos y tomar protesta a los Delegados y Subdelegados, electos por los pueblos, comunidades, colonias, fraccionamientos y barrios;

VII.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal y que la inversión de los fondos municipales se apliquen con estricto apego al Presupuesto;

IX.- Constituir el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal, con la participación de representantes de los sectores público, social y privado, y de profesionistas y técnicos, que residan dentro de su territorio; así como el Comité de Desarrollo Urbano Municipal, en los mismos términos

El Síndico procurador, es considerado como elemento unipersonal dentro del ayuntamiento, tomando en cuenta que no existe la separación de poderes en un municipio, y es el [...] *encargado de velar por los intereses de los ciudadanos apegándose a las normas jurídicas que lo rigen. (Ibíd.).* Por esta razón, este

servidor público, no sólo puede ser un contrapeso al poder concentrado en el presidente municipal y realmente cuidar del patrimonio del municipio, sobre todo siendo un personaje con firmeza, se convierte en un verdadero defensor de los intereses de la comunidad.

Dependiendo del tamaño del municipio se contará con dos síndicos o tres dependiendo del Estado de la República, por ejemplo en el Estado de México los municipios más poblados como Ecatepec y Nezahualcóyotl cuentan con tres síndicos, cuyas funciones la misma ley determina. En el caso de Hidalgo, Pachuca tiene dos síndicos uno procurador y otro hacendario. Cuando sólo existe uno, éste será el procurador, sobre el cual recaerá la responsabilidad de liderar la planeación del desarrollo urbano de la localidad, estableciendo que su ámbito de competencia será fijado en la ley municipal, misma que le facilitará el actuar para cuidar los intereses que concretamente pertenecen al pueblo, mismos que tienen derecho a un ambiente sano.

Entre sus facultades de acuerdo al artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal destacan las siguientes:

I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales;

II.- La representación jurídica del Ayuntamiento, en los litigios en que éste fuera parte;

IV. Presidir la Comisión de Hacienda Municipal, revisar y firmar la cuenta pública que deberá remitirse al Congreso del Estado conforme a lo establecido en la Legislación vigente e informar por escrito al Ayuntamiento;

V.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal, y cuidar que la aplicación de los gastos, se haga con todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

VI.- Intervenir en la formación del inventario general de los bienes que integran el patrimonio del Municipio, a que se refiere el Artículo 87 de ésta Ley;

VII.- Legalizar la propiedad de los bienes municipales;

VIII.- Demandar ante las autoridades competentes la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos, los funcionarios y empleados del Municipio;

XIII.- Tramitar las expropiaciones que por causa de utilidad pública fueren necesarias, por los medios que estime convenientes y previa autorización del Ayuntamiento;

Los Regidores son, por su número, los que le dan cuerpo al Ayuntamiento, ya que de ellos depende no sólo la toma de decisiones colegiadas que afectan positiva o negativamente a la población sino la buena marcha de la Administración Pública, ya que a través de su Comisión la vigilan en su operación y dan propuestas de solución. Entre esas comisiones puede estar la de desarrollo urbano con la tarea de vigilar el cumplimiento de la normatividad, el buen uso de los recursos públicos encaminados a ello y la rendición de cuentas.

Derivado de lo anterior, encontramos que en el municipio de Pachuca de Soto, y de acuerdo con la Constitución política del Estado y la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento se encuentra integrado de la forma siguiente:

Cuadro 17		
Anterior: 2011-2013	Cargo	Actual: 2013-2016
José Francisco Olvera Ruiz Edna Geraldina García Gordillo	Presidente Municipal	Eleazar Eduardo García Sánchez
Guillermo Bernardo Galland Guerrero	Síndico Jurídico	Jorge Daniel Alvizo Contreras
Víctor Manuel Gómez Navarro	Síndico Hacendario	HebertJonaz Reyes Oropeza
Abudino Jorge Hernández Flores	1° Regidor	María Cecilia Pérez Barranco
Hugo Meneses Carrasco	2° Regidor	Rosa María Zamudio Montufar
Alberto Moctezuma Aranda	3° Regidor	Miriam Margarita Carmona Morán
Lidia García Anaya.	4° Regidor	Rodrigo León Cerón
Alejandro Olvera Mota.	5° Regidor	Carlos Jaime Conde Zúñiga
Lourdes Berenice López Guerra.	6° Regidor	Eduardo Sánchez Hernández
Andrés Cruz Monroy	7° Regidor	Elizabeth Adriana Flores Torres
Candida Salgado Zuluaga	8° Regidor	Juana Rosa Zacarías Ayala
Odivo Villegas Gómez	9° Regidor	Néstor Gómez Olvera
Carlos Muñiz Rodríguez	10° Regidor	Edith Mejía Hernández
Roberto Hernández Mares.	11° Regidor	Olivia Zúñiga Santin
Cristina Cortes Montaño.	12° Regidor	Pablo Arturo Gómez López
Said Vargas Saézn Appendini.	13° Regidor	Aurelio González Pérez
David Alfredo Gerardo Ortega	14° Regidor	Raymundo Bautista Pichardo

Sonia Cristina López Valderrama.	15° Regidor	Jorge Andrés Yáñez Pérez
Edith Ibarra Jiménez.	16° Regidor	Oscar Rodarte Altamirano
Viridiana Fernández Ortiz.	17° Regidor	Roxana Montealagre Salvador
Jorge Mendoza Briseño.	18° Regidor	Jenny Marlu Melgarejo Chino
Mario Vera García.	19° Regidor	Lorena Columba Cruz Nieto
Fuente: Elaboración propia con información de la página web del municipio y PMD 2009-2012.		

Como ya se dijo, el Ayuntamiento es un cuerpo plural que toma sus acuerdos de manera colegiada y por mayoría de votos en sesiones de Cabildo.

3.2.1.2.- Funcionamiento del Gobierno.

La gestión pública tiene necesidades, mismas que deben ser cubiertas y esto se lleva a cabo mediante los acuerdos de Cabildo que se toman en sesiones, normalmente públicas por parte del Ayuntamiento. Es por ello que para llevar a cabo un adecuado desarrollo urbano, la Administración Pública debe regir su actuar conforme a la normatividad establecida, cuidando de no desapegarse o desentenderse de sus tareas, encomendando a determinados grupos, labores delimitadas con el objeto de contar con un bagaje histórico que permita tomar decisiones.

Es por eso que el Ayuntamiento como órgano colegiado debe sesionar de conformidad a la ley y reglamentos. Las sesiones se clasificarán en; ordinarias, extraordinarias, especiales, solemnes y privadas, mismas que *por regla general son de carácter público*.

Las Sesiones Ordinarias: son las que se realizan de conformidad a un calendario anual, que deberá ser aprobado en la primera Sesión Ordinaria, celebrada el primer jueves a la toma de posesión del ayuntamiento entrante [...] debiendo celebrarse por lo menos dos Sesiones al mes .

Sesiones Extraordinarias: son aquellas convocadas por el Presidente Municipal, cuando lo estime necesario o a petición de dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, sólo se tratarán asuntos que dieron motivo a la convocatoria.

Sesiones Especiales: Aquellas que se convoquen para un objetivo único y determinado.

Sesiones Solemnes: serán para el H. Ayuntamiento las siguientes; I) instalación y toma de protesta del Ayuntamiento, II) Informe anual que rinda el Presidente Municipal, III) Asistencia del Presidente de la República o del Gobernador del Estado, IV) Declarar a huéspedes distinguidos, V) Suscribir hermanamientos con otras ciudades.

Sesiones Privadas: podrán celebrarse a petición del Presidente Municipal o de las dos terceras partes del Ayuntamiento, asistiendo a éstas los integrantes del Ayuntamiento, el Secretario General y el Oficial Mayor. (Reglamento H. Ayuntamiento: 2012)

Se pueden distinguir cinco tipos de Sesiones, clasificación que sólo el Ayuntamiento puede determinar según sea la temática que se presente. Contrastando lo antepuesto dentro del Municipio de Pachuca de Soto, el Ayuntamiento realiza dos sesiones por mes, la primera se efectúa la segunda semana del mes y la segunda en la última semana del mes, mismas sesiones suelen ser ordinarias y públicas.

En cuando a las Comisiones²⁵ encontramos que son grupos de trabajo conformados por los integrantes del Ayuntamiento para estudiar y analizar propuestas, que en ocasiones resultan ser sobre temas especializados que demandan una mayor indagación. Estos órganos de trabajo se reconocen generalmente a nivel Federal, dejando de lado que dentro del ámbito Municipal también tienen cabida, conforme a lo establecido en la Constitución Estatal y el Reglamento Interno del H. Ayuntamiento.

Las atribuciones de las Comisiones conforme al Reglamento; *Sesionar una vez al mes, para dar a conocer, estudiar, analizar y emitir los resolutive, destinados al mejoramiento del actuar municipal, así como vigilar e informar al ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes y los acuerdos de dicte el Ayuntamiento.*

Integración de las Comisiones: *por lo menos tres integrantes, excepto la Comisión de Hacienda Municipal deberá estar integrada por la o el Síndico Hacendario y cuando menos un Regidor de cada fracción.*

²⁵La definición que se las autoridades municipales manejan dentro del Reglamento Interno del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto es el siguiente; *Comisión, órgano colegiado conformado por integrantes del ayuntamiento, que tiene como objetivo conocer, atender, estudia, analizar y emitir resolutive respecto de los diversos asuntos que le sean turnados según la materia que le corresponda. (Ibíd.:22)*

El Síndico jurídico formará parte de la Comisión de Gobernación, Bandos, Reglamentos y Circulares.

Cuando un integrante decline, será sustituido por otro integrante a propuesta del Presidente Municipal, con el acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. (Ibíd.: 23)

En lo que respecta al demás funcionamiento de las Comisiones se considera que aquellos que no formen parte de una, pueden asistir a sus asambleas contando únicamente con derecho de voz, asimismo las inasistencias injustificadas serán sancionadas con un día de salario, los ciudadanos interesados en el tema podrán asistir a Sesiones con invitación de la propia Comisión con derecho a voz.

De conformidad a lo establecido en la norma se tiene que el Municipio cuenta con dos tipos de Comisiones, Permanentes y Especiales. Siendo las primeras aquellas que agilizan el desahogo de temas presentados al Ayuntamiento, mientras las segundas deliberan sobre asuntos, que no son tratados por Comisiones Ordinarias por crearse específicamente para esa temática.

Pachuca en total cuenta con dieciocho Comisiones, de las cuales catorce son permanentes y cuatro especiales. Para el presente trabajo de investigación sólo retomamos a comisión de *Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*, por llevar como guía de estudio la planeación del desarrollo urbano en el municipio.

3.2.1.3.- Comisión de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Destacamos el trabajo de la presente comisión dado el tema de estudio que se desarrolla, encontrando que se integra por 12 regidores, sesionando el último viernes de cada mes.

Las atribuciones de la comisión se encuentran dentro del Reglamento Interior del Ayuntamiento artículo 26, destacando las siguientes:

[...] Dictaminar programas de nomenclatura respecto de los Proyectos de Reglamentos y disposiciones en materia de obras públicas y desarrollo urbano.

Dictaminar el desarrollo de obras públicas respecto de proyectos de convenio entre gobiernos municipales.

Vigilar la elaboración y actualización de programas de desarrollo urbano

Dictaminar reglamentos y disposiciones normativas en materias de desarrollo urbano, fraccionamiento y licencias de construcción. [...] (Reglamento, 26: 2012)

Analizando de anterior de observa que la creación de reglamentación es su tarea principal, misma que desde un punto de vista personal, están fallando, dado que el tema de desarrollo urbano siendo basto y complejo requiere más que normatividad superflua en cuestión de construcción de viviendas y demás obra pública dentro del territorio municipal. Pachuca únicamente cuenta con programas de regulación en dicha materia razón por la cual esta comisión aún tiene mucho por hacer.

3.2.1.4.- Organización administrativa municipal.

Es importante para cualquier habitante conocer quiénes y cuáles son las instancias encargadas de gobernar así como la finalidad de las mismas en la elaboración y ejecución de los proyectos de mejora social, razón por la cual se necesita tener conocimiento de la estructura orgánica del municipio de Pachuca de Soto y correlacionar autoridad-reglamentación-proyectos.

Iniciando por la jerarquía mayor se tiene al Presidente Municipal, quien preside la Administración Pública de Pachuca y para cumplir con los compromisos adquiridos, cuenta con un grupo de apoyo administrativo mismo que no aparece en la estructura orgánica del municipio y que se encuentra ahí siendo el siguiente:

- a) Secretaría Particular; se hace cargo de la correspondencia oficial, Agenda oficial y diversos asuntos determinados por el Presidente Municipal.
- b) Asesoría Municipal; los asesores serán internos o externos, atenderán y darán seguimiento a temas concretos.

- c) Dirección de Control de Gestión, Giras y Logística; misma que da contestación a solicitudes y peticiones de la ciudadanía, auxiliando en las actividades de agenda, contando con tres oficinas para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas; es la mediadora entre la comunicación que se establece entre gobierno y ciudadanía, impulsando los diferentes canales de comunicación, para el desarrollo de sus atribuciones cuenta con cuatro oficinas adjuntas

Para un mejor desempeño de las Capacidades Institucionales a las que se tiene acceso, es necesaria la creación de Secretarías que agrupen funciones en conjunto con Direcciones u oficinas, quienes con complementaran su actuar administrativo. El Municipio de Pachuca cuenta con ocho Secretarías y una Tesorería Municipal, cada cual con acciones limitadas y a groso modo se expondrán subsecuentemente.

Secretaría General Municipal: Es su deber garantizar la rendición de cuentas a la sociedad así como el uso *eficiente y transparente en el manejo de los recursos públicos*, manteniendo al tanto a la ciudadanía es estado que guarda la Administración Pública Municipal. Entre las principales atribuciones se encuentra; “[...] *la aplicación y control de los procesos y acciones de apoyo a la operación de los servicios municipales mediante diversas áreas [...] con el fin de promover la productividad, eficiencia y eficacia de las Dependencias del Municipio, al contar las áreas con el personal y los recursos materiales necesarios para la eficaz operación de la Administración Municipal.*”(Ibíd.:11)²⁶

Tesorería Municipal: En todo régimen debe existir una institución encargada de planear y programar acciones que coadyuven a la recaudación de ingresos y erogaciones del Municipio, está es el principal quehacer del presente órgano.

²⁶ El texto se encuentra dentro del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal, sin embargo es citado en la pagina electrónica del Municipio <http://www.pachuca.gob.mx/> [Consultada 10 de Julio de 2013]

Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología: Se encarga de ejecutar acciones encaminadas a regular el crecimiento poblacional desmesurado dentro del Municipio, teniendo por objeto controlar las construcciones y programas de inversión a desarrollos urbanos, cuidando de no afectar el medio ambiente.

Secretaría de Desarrollo Humano y Social: *Esta dependencia tiene por objeto promover, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos sociales de los habitantes del municipio, mediante la satisfacción de las necesidades básicas integrales y la promoción cívico-social y humana, encaminada a regular y garantizar el derecho a la igualdad de género entre la mujer y el hombre.*(Ibíd.:20). Mejorando su calidad de vida a través del impulso de programas sociales solidarios para lograr que grupos vulnerables consigan un mejor nivel de vida, disminuyendo la desigualdad formada por el crecimiento urbano

Secretaría de Servicios Públicos Municipales: Es la encargada de brindar servicios básicos a la población conforme lo establecido en Constitución dentro de su artículo 115 fracción III. Y de los cuales no se encargan las demás Secretarías como son: *mercados, comercio y abasto, recolección y tratamiento de desechos sólidos, mantenimiento de parques y jardines, alumbrado público, rastro municipal, panteón municipal y control canino.* (Ibíd.: 24)

Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil: *Actuará para la preservación del orden, tranquilidad, seguridad pública y armonía social, el tránsito y transporte; se coordinará con otros cuerpos de seguridad, protección civil y bomberos.*

Asimismo se es la dependencia encargada de coadyuvar en el establecimiento de políticas y estrategias en materia de vialidad y transporte, policía preventiva y protección civil en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales normativas y operativas que de manera directa e indirecta participan en la seguridad pública.(Ibíd.: 26)

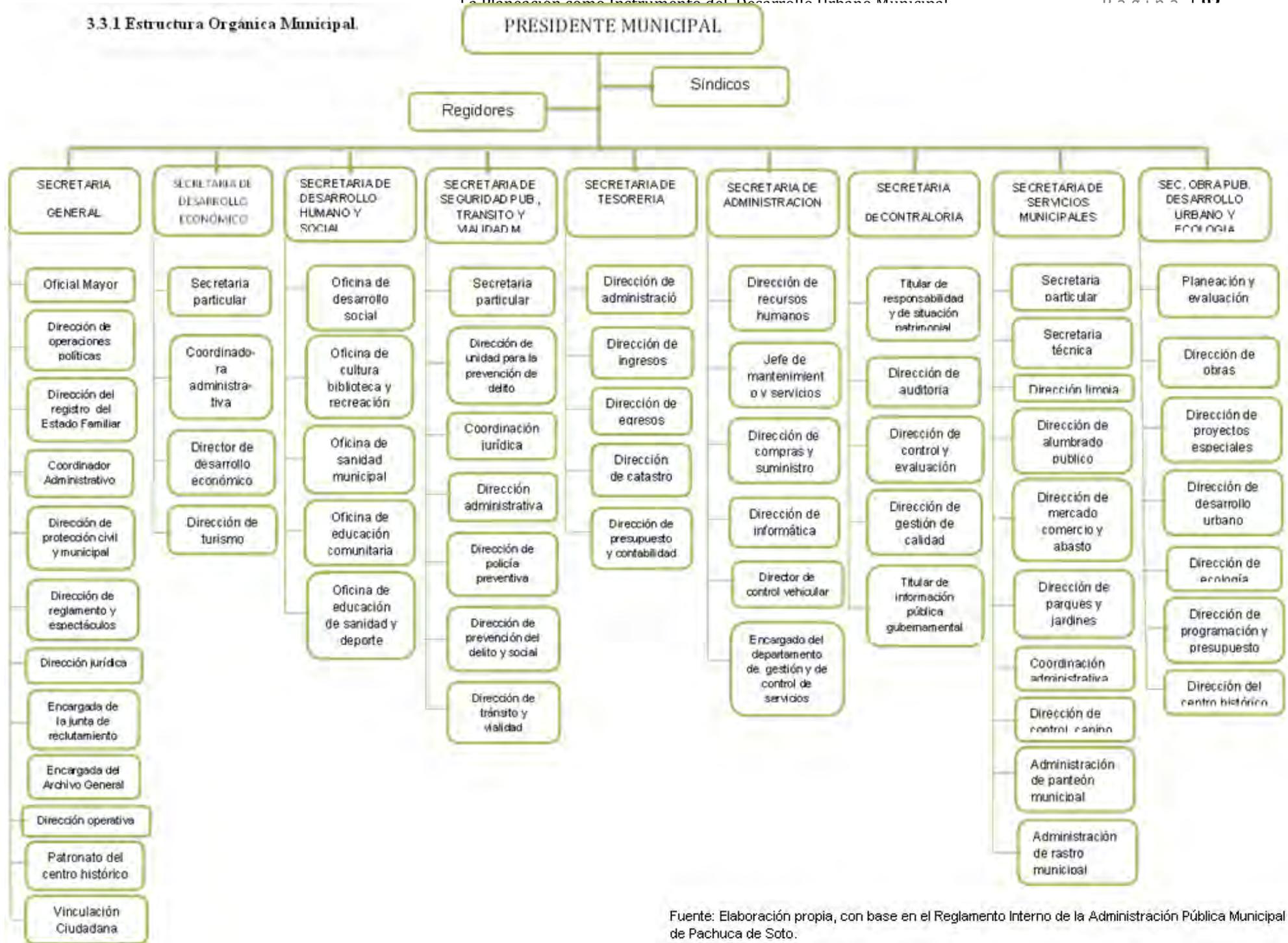
Secretaría de Desarrollo Económico: Es la encargada de fortalecer, impulsar, estimular y promover, los diferentes sectores económicos del Municipio, guiando la inversión para aumentar la productividad empresarial así como actividades turísticas viables, brindando capacitación a pequeños empresarios mediante

nuevos esquemas de vinculación comercial y productiva. Impulsando el desarrollo de Pachuca.

Secretaría de la Contraloría Municipal: Es la encargada de promover los valores, generando canales transparentes de información que *tienen por objeto la vigilancia y evaluación del desempeño de las distintas áreas de la administración municipal para promover la productividad, eficiencia y eficacia, a través de la implantación de sistemas de control interno, adecuado a las circunstancias, así como vigilar, en su ámbito de competencia, el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.* (Ibíd.: 36)

3.2.1.5.- Estructura orgánica municipal.

3.3.1 Estructura Orgánica Municipal



Fuente: Elaboración propia, con base en el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Pachuca de Soto.

3.2.2.- Designación de los titulares de las áreas.

Conforme a reglamentación general, se tiene que cada órgano o institución debe contar con un sistema interno de selección de personal, estableciendo los requisitos mínimos del perfil a cubrir por los candidatos al puestos vacante, de tal modo que quien resulte ganador cuente con las capacidades y herramientas necesarias para el desempeño óptimo de sus funciones. Por tal motivo, nos resultó idóneo conocer este procedimiento de selección en la administración municipal de Pachuca, en especial en aquellas áreas perfiladas en materia de desarrollo urbano.

En la consulta de diversos documentos para la elaboración de la presente investigación no se encontró la definición clara de un sistema o proceso de cómo se lleva a cabo la elección y nombramiento de los mandos intermedios y superiores como son los directores generales de las distintas direcciones que integran las Secretarías municipales así como a los jefes y subjefes de oficina, dentro del Reglamento interior de la administración pública municipal de Pachuca, únicamente se menciona que los secretarios en su totalidad serán designados por el Presidente Municipal y aprobados por el Ayuntamiento.

En lo que respecta a los puestos operativos, en la práctica y como quizá se de en otros municipios del país al no contar con un lineamiento que establezca la selección de los mismos, se tiene que son personas que ocupan un lugar de acuerdo a la participación activa que mostraron durante una campaña electoral así como el compadrazgo o bien antigüedad en administraciones anteriores.²⁷

Por lo anterior, se observa que las autoridades pachuqueñas sufren de un hueco normativo en el cumplimiento de sus tareas más esenciales como lo es la selección del personal, lo que nos habla de servidores públicos que más que capacidad y virtud de servicio buscan un interés personal.

²⁷Dicha información fue obtenida durante la visita de observación al Municipio de Pachuca, mediante entrevistas realizadas diversos servidores públicos municipales que laboran en el ayuntamiento.

3.2.3 Área de atención al desarrollo urbano.

La gestión urbana no sería posible, si los gobiernos no delegaran y acondicionaran a autoridades adyacentes con facultades óptimas que les permitiera colaborar activamente en la planeación, elaboración y ejecución de planes de trabajo que vislumbren el crecimiento poblacional como un potencial urbano, siempre y cuando éste, se dé de manera ordenada es por ello que Pachuca cuenta únicamente con un órgano encargado de vigilar, controlar, autorizar y consentir, los permisos y licencias necesarias para la construcción de obras en aras de la expansión de la mancha urbana dentro de su circunscripción espacial-jurisdiccional.

Siendo la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología,²⁸ la encargada de atender asuntos relacionados específicamente con la planeación del desarrollo urbano dentro del Municipio, le fueron conferidas ciertas facultades por parte del Ayuntamiento, de manera que para hacerlas cumplir, cuenta con dos direcciones; Planeación y evaluación, y dirección de desarrollo urbano. De acuerdo con el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Pachuca, en su capítulo IV, que va del artículo 67 al 106, estipula la organización, distribución y funcionamiento de la presente Secretaría

²⁸Como nota aclaratoria se tiene que el estudio de caso abarca la administración 2009-2012 y el primer año de la administración 2012-2016, de este modo se tiene que la actual administración cambió el nombre a la Secretaría y actualmente se denomina Secretaría de Obras Desarrollo Urbano Vivienda y Movilidad. Sin embargo cabe destacar que sólo se realizó cambio de nombre y se agregaron escuetamente atribuciones que enmarcan el crecimiento de la mancha urbana, la estructura orgánica y administrativa, sigue manteniéndose igual a la manejada en la anterior administración.

Cuadro 18



Fuente: Elaboración propia con base en información de la página del Municipio

Entre sus principales atribuciones esta ejecutar obras y proyectos establecidos en el Programa de Desarrollo Urbano Municipal; determinar requisitos a reunir por personas físicas o morales para la construcción de obras urbanas; conceder permisos de cimentación en general así como autorizar trabajos a fraccionarios y licencias de cambio de uso de suelo. Para cubrir las anteriores labores la Secretaría cuenta con siete direcciones;

Dirección de Obras Públicas: *“Es la encargada de coordinar y programar la ejecución, desarrollo y control de los proyectos, obras y acciones bajo sus diversas modalidades de ejecución desde su inicio hasta la conclusión y entrega-recepción de los trabajos.”*(Reglamento APM, 3), y se integra por tres oficinas; oficina de mantenimiento urbano, oficina de construcción y oficina de supervisión.

Dirección de Desarrollo Urbano: Lo que se refiere a desarrollo urbano en modo general, se vuelve amplio y engorroso, de tal modo que las funciones de dicha dirección son todas aquellas mencionadas en los ordenamientos jurídicos municipales y estatales en materia urbana. Entre líneas se puede observar lo anterior suscitado dentro del artículo 76 del reglamento interno de la secretaria.

Su labor principal está encaminada a controlar, planear y ordenar el crecimiento de la mancha urbana en cuanto a prestación de servicios públicos se refiere, de

esta forma garantiza el bienestar social de la población, al mismo tiempo que disminuye riesgos y complicaciones a las autoridades locales. Para un desempeño óptimo de sus funciones, la dirección de desarrollo urbano se integra por cuatro oficinas: la de planeación urbana, la de licencias de construcción, la de fraccionamientos y la de uso del suelo.

Departamento de Ecología: Cabe destacar que existe cierta discrepancia respecto a la jerarquía del nombre, el reglamento lo maneja como Departamento y la Secretaria cómo Dirección, de modo tal que por no tener dependientes administrativos se usará el primer calificativo. Señalando que este tendrá observancia sobre todo lo relacionado con la materia ecológica y la protección al medio ambiente dentro de los límites municipales, siendo capaz de imponer sanciones a quienes infrinjan algún ordenamiento ambiental.

Dirección de Programación y Presupuesto: *“Será la encargada de coordinar el proceso de autorización, liberación y comprobación de los recursos provenientes de los diferentes fondos de financiamiento.”*(Ibíd.:6), en su estructura administrativa cuenta con tres oficinas;; oficina de desarrollo social, de control presupuestal y de costos y presupuestos.

Las tres direcciones restantes (Dirección de Planeación y Evaluación, Dirección de Proyectos Especiales, Dirección del Centro Histórico), no se encuentran señaladas dentro del reglamento de la Secretaria, encontrando la primera deficiencia reglamentaria a la cual las autoridades municipales están eludiendo quizá al no considerarse necesario una actualización del marco que los rige.

3.3.- Servicios públicos municipales

De las principales características de la Administración Pública, se tiene que es una actividad que comprende un sinnúmero de actividades administrativas y dentro de estas se encuentra inmersa la gestión de los servicios públicos. Lo anterior respecto a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su

artículo 115, base tercera, la cual establece la obligación y tutela del Estado mexicano, a través de los municipios, de prestar los servicios públicos básicos, por considerarse la figura más próxima a la población, con lo cual se busca que las poblaciones mejoren su calidad de vida. Por lo anterior, la gestión de los servicios públicos se repite en la Constitución política Estatal dentro de su artículo 139, que en este caso son enlistados en la misma forma de la Constitución General de la República, con la diferencia que agregan tres servicios más.

Artículo 139. *Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

[...]

I). Protección de la flora, la fauna y el medio ambiente;

J). Los sistemas necesarios para la seguridad civil de la población;

K). Fomentar el turismo y la recreación; y [...]

Los Municipios, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo y sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución les reconocen, deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

El Ejecutivo del Estado asumirá una función o servicio municipal cuando, no habiendo convenio alguno, la Legislatura del Estado considere que un municipio determinado esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes. La ley establecerá los procedimientos y condiciones para asumir estos. (CPEH, 40: 2009)

Por su parte en la Ley Orgánica Municipal del Estado, en su capítulo cuarto de los servicios públicos, artículo 104 se adicionan los siguientes servicios como obligación de los Ayuntamientos:

Artículo 104.-*Los municipios, organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación o explotación de los servicios públicos. Se consideran, enunciativa y no limitativamente como tales, los siguientes:*

[...]

VII.- Registro del Estado Familiar;

XII.-Asistencia Social;

XIII.- Sanidad Municipal;

XIV.- Obras Públicas;

XV.- Conservación de obras de interés social;

XVII.-Proporcionar, reglamentar y vigilar toda clase de espectáculos y

Siendo un total de nueve servicios adicionados a la gestión municipal, se dificulta la eficiencia y cobertura de los mismos, al significar mayor desgaste para las autoridades pachuqueñas al requerir mayores recursos humanos, económicos y materiales, no obstante, en las misma normatividad se especifica en qué circunstancias determinadas los municipios poseen la libertad de concesionar a particulares quienes asumirían dichas tareas, sin perjuicio de la estructura y administración de los mismos.

3.3.1.-Cobertura de servicios públicos

De los once servicios mencionados en el artículo 139 de la Constitución Política Estatal, las autoridades municipales brindan información únicamente del servicio agua potable, drenaje, alcantarillado y electricidad, dejando de lado los siete servicios restantes (tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro, calles y parques; seguridad pública; seguridad civil; turismo y medio ambiente). De los cuales, no se encuentra mayor dato en documentos, únicamente se cuenta con graficas en los Planes de Desarrollo Municipal que ejemplifican la cobertura y condiciones de estos dentro del Municipio.



Del cuadro anterior, nos es posible observar y analizar en forma general, que el Municipio de Pachuca no enfrenta problemas derivados de la falta o calidad de acceso a algún servicio básico, ya que las autoridades han realizado una labor de actualización constante de todas las viviendas. La pregunta a destacar sería ¿Sí estas cifras incluyen hogares conocidos como asentamientos irregulares?

3.3.2.- Otros servicios públicos emanados del Gobierno.

Se habla de otros servicios públicos, partiendo del entendido que son igual de importantes que los enlistados dentro del artículo 115 constitucional, pero que sin embargo no se encuentran señalados directamente como obligatorios, sino que se indican a lo largo del texto. Por nuestra parte los encontramos dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado, como una facultad de los Ayuntamientos en organizar, suministrar y administrar dichos servicios, por lo cual se recurre a la firma de convenios con organismos de sector privado, de esta manera indirectamente se alude a la incapacidad de las autoridades locales de prestar dichos servicios, y esto se debe al limitado presupuesto con que se cuenta, encargándose los concesionarios de realizar todo el proceso que conlleva su oferta, significando un traspaso de labores técnicas pero no administrativas, éstas siguen a cargo de las autoridades municipales como representantes del Estado, lo que significa un gasto no presupuestado. Entre estos servicios se encuentran los enlistados a continuación:

Vivienda: De acuerdo a lo expuesta en el PMD, el municipio de Pachuca reviste el 10.9% del total de viviendas el Estado, las cuales en promedio cuentan con 3-4 ocupantes. *“En lo que corresponde a la disponibilidad de servicios en la vivienda, destaca que de cada 100 viviendas, 99 cuentan con drenaje, servicio sanitario y electricidad. Por otra parte, el 86.1% de las viviendas de Pachuca cuentan con agua entubada dentro de la vivienda. En cuanto a viviendas con piso de tierra, estas representan el 2.3% del total.”* (PMD, 2012: 30)

La mayor parte de los hogares pachuqueños están contruidos de materiales sólidos y en terrenos amplios lo que muestra un nivel económico estable de su población. Por otro lado parte, si nos enfocamos a las viviendas de reciente construcción por parte de las inmobiliarias éstas se presentan como domicilios de reducido tamaño diseñadas para familias jóvenes de no más de 3 o 4 integrantes, en donde los lugares de descanso, recreación y cultura, se encuentran a distancias considerables, lo cual se presenta como una deficiencia en la planeación urbana de municipio.

Educación: Éste servicio público, forma parte importante e imprescindible dentro de la formación de todo individuo, como persona y pieza clave para el desarrollo personal y profesional, buscando con ello reducir el número de analfabetas, para garantizar tal objetivo la Constitución del Estado Mexicano. Dentro de su artículo tercero la presenta como una obligación por parte de Estado, así como un derecho que posee toda persona desde su nacimiento, perfilándose como una herramienta de peso dentro de su plan de vida.

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. [...]

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, Artículo 3º: 2013:)

Partiendo de este precepto y fortalecido con el artículo 8 bis de la Constitución Estatal, las autoridades pachuqueñas han ejecutado un conjunto de estrategias con las cuales han colaborado para que casi el total de su población cuente con instrucción, consiguiendo una tasa de alfabetización de por encima del 95%.

Cuadro 20			
Nivel Educativo	Instituciones	Alumnos	Personas de más de 15 años
Preescolar	177	13,280	
Primaria	165	38,706	41.90%
Secundaria	64	17,675	0.90%
Media Superior	42	17,390	24.30%
Superior	32	18,239	29.50%
Total	480	105,239	96.60%*
* El 3.6% restante no cuenta con instrucción.			
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2010 y PMD 2012-2016.			

Salud: De entre varios aspectos que derivaron del Estado de bienestar promovido y fortalecido en México a partir del Gobierno del entonces Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se presentó como un proyecto ambicioso con el objetivo determinante de disminuir el nivel de mortandad por enfermedad, infección o bien por alumbramiento, por lo cual, se impulsó la construcción de clínicas y hospitales de especialidad para dar cobertura a la gran demanda de servicios de salud que presentaba. Hidalgo no se encontraba excepto de esta gran demanda en especial por los múltiples accidentes y derrumbes que ocurrían en las minas, sin embargo no se contaba con la infraestructura y equipamiento suficiente.

En la última década el Gobierno del Estado, desarrollo diversas estrategias para contrarrestar las principales enfermedades que provocaban en deceso poblacional, entre el año 2000 y 2005, se inició la construcción de nuevos centros de salud con la finalidad de atacar múltiples enfermedades terminales, infecciosas y/o contagiosas, acción que beneficio a Pachuca, volviéndola una ciudad próspera. Para 2009 la nueva Administración Municipal se propuso ampliar la cobertura de servicios de salud, tarea que la actual administración continuo así y en 2012 “el municipio registró un total de 172,867 derechohabientes en las instituciones públicas y privadas de seguridad social; es decir, 64.5% de la

población total del municipio, de los cuales, 31.9% corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y 15.3% al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).” (Ibíd.: 34)

Actualmente los medios de comunicación se califican por su rapidez, eficiencia y la accesibilidad que se tenga hacia ellos, es por eso que para lograr un desarrollo equilibrado la población debe tener acceso a estos.

El impulso de nuevas formas y medios de comunicación fue a finales del siglo XIX, con el perfeccionamiento del teléfono fijo y su evolución a la telefonía celular, después de esta nueva invención que desplazo los anteriores medios ya obsoletos para nuestros tiempos, presentándose la necesidad de innovar las formas de manipulación de las recientes invenciones tecnológicas, mismas que hoy día reciben el nombre de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC),

Refiriéndonos a telefonía fija, teléfonos celulares, computadoras de escritorio o personales así como el internet principalmente, quienes se perfilan como las nuevas tecnologías de comunicación, siendo que se han convertido en medios de comunicación de uso común entre la población a nivel nacional y de acuerdo a datos obtenidos en el Censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y expuestos en el Plan Municipal de Desarrollo 2012, de cada 100 viviendas se obtiene lo siguiente: *54.3% cuenta con teléfono fijo; el 81.5% hace uso de celular; el 44.2% posee una computadora y el 32.4% tiene acceso a internet.*

Dichos resultados nos muestran no sólo que el nivel económico en el Municipio es alto, sino que gran parte de la población pachuqueña hace uso de las nuevas tecnologías de comunicación, por lo cual su inclusión a la vida urbana se dio de manera acelerada y no gradual como se esperaba, al mismo tiempo podemos hablar de un desarrollo social constante lo que a su vez permite una mayor estabilidad.

Economía: El sector económico de un Estado se complementa de varios rubros, en el ámbito municipal se sigue la misma línea, cada actividad atiende un proceso productivo en específico. Pachuca de Soto como actividad productiva persigue la de bienes y servicios principalmente, subsecuentemente se tiene el sector primario y secundario por el relieve que presenta el Municipio.

De acuerdo a datos del INEGI se tiene que en 2012 el Municipio obtuvo ingresos por la cantidad de \$662, 735 pesos, cifra que igualo los egresos que se tuvieron, por lo que se observa una estabilidad financiera, consolidando su economía con la presencia de diversas instituciones bancaras, como principales representantes de inversión y movilidad económica. En contraparte, se tiene que las autoridades locales no han impulsado en desarrollo de capacidades productivas que permitan a la población generar mayores ingresos o bien atraer mayor inversión y por ende la generación de empleos, el potencial competitivo se está restringiendo a la escasa labor agrícola o ganadera que se ha venido dando desde hace ya algunos años.

CAPÍTULO IV

4.- Observación y Análisis de la Problemática Actual del Desarrollo Urbano y Mecanismos de Atención en Pachuca de Soto.

Una vez realizado todo un abordaje documental sustentado en los capítulos precedentes, en éste cuarto y último capítulo del trabajo de investigación, se estudia la problemática que se vive actualmente en el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. Primeramente se expondrán las influencias externas al municipio que propiciaron el crecimiento de la mancha urbana fuera de toda racionalidad de la planeación urbana municipal, que a todas luces ha sido rebasada. .

En el segundo punto, se analizaran las acciones tomadas por parte de las autoridades municipales durante el periodo de estudio para hacerle frente a la problemática que aqueja a dicho municipio. Finalmente, se presenta la revisión de la institución encargada de coadyuvar a la planeación del desarrollo urbano para concluir con ciertas propuestas que permitan fortalecer su gestión.

4.1.- Influencias externas en el desarrollo urbano de la ciudad de Pachuca

En esta parte, trataré los factores que más han influido en la problemática que día con día parece acrecentarse en el territorio de la Ciudad de Pachuca de Soto, iniciando por ubicar sociopolíticamente el mapa que relaciona los intereses urbanos de ésta con la zona metropolitana más grande del país y que está considerada por los urbanistas y otros investigadores como la zona metropolitana más saturada. Después, se revisa el impacto que en la región han tenido los desarrolladores inmobiliarios ante la incapacidad de las autoridades municipales de retener el crecimiento desmedido y se concluye con las condiciones endógenas que marcan el mapa territorial de Pachuca en materia urbana.

4.1.1.- Del Valle de México a Pachuca de Soto.

La distancia que separa a la Ciudad de Pachuca de la Zona Metropolitana del Valle de México, es relativamente corta si consideramos que al Distrito Federal es de 94 kilómetros, además de que existe una autopista que no obstante llegar a media ruta, es un aliciente para facilitar los traslados de personas y bienes de consumo. A estas condiciones se pueden añadir factores adicionales como: la extensión de la mancha urbana a municipios más cercanos del Estado de Hidalgo; la política de vivienda del Gobierno Federal auspiciada por las administraciones que han sucedido en las últimas décadas en el poder Ejecutivo Estatal; la facilidad que tienen los desarrolladores inmobiliarios, y la fragilidad de la gestión municipal ante la política nacional.

Por otra parte, la movilidad que tiene la población concentrada en el Valle de México, que comprende 59 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal, es de alto impacto en municipios vecinos como Pachuca, donde tal vez han llegado recursos económicos frescos para desarrollos inmobiliarios y creado empleo tan necesario en estos tiempos críticos para la economía nacional, pero por otra parte han causado serios problemas a la planeación urbana y a las finanzas municipales. Quizás todavía no se resientan los efectos negativos, más al tiempo la dotación de servicios suficientes y eficientes estará a cargo de las autoridades municipales que necesitarán de mayores ingresos.

Ante la creciente población del Valle de México que de acuerdo con datos del INEGI en 2010 era de alrededor de 29 millones de habitantes cuyo número indudablemente ha crecido para el 2013, las amplias facilidades que han tenido los desarrolladores inmobiliarios tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, no han contenido la expansión hacia otros municipios aledaños como el de Pachuca, que ha sido presa de las repercusiones inmobiliarias por ser una zona estratégica por su ubicación y condiciones geográficas.



Cabe destacar, que no sólo el número de habitantes tiene incidencia directa sobre el fenómeno de la urbanización acelerada que hoy día aqueja al Municipio de Pachuca, sino que hay otras variantes algunas de las cuales ya fueron expuestas, como la cercanía entre Distrito Federal-Pachuca de apenas 94 kilómetros.

De este modo la distancia entre una ciudad totalmente urbanizada e industrializada refleja un peligro constante para municipios cercanos, en donde aún queda un poco de suelo sin usar, cómo es el caso de Tizayuca, Hidalgo. Que hace algunos años se perfilaba como una pequeña ciudad de comercio pero debido la cercanía y la facilidad para la construcción de industrias, hoy día es un Municipio donde se encuentran diversas fábricas y debido a esto la habitabilidad en este lugar en escasa.

Ecatepec de Morelos municipio del Estado de México, se caracteriza por ser un centro industrializado y manufacturero, las viviendas que se encuentran en su mayoría son irregulares al encontrarse en zonas riesgosas en donde tener acceso servicios públicos resulta complejo.

Observando estos factores, se tiene que entre Tizayuca-Pachuca existen 41.4 kilómetros y de Ecatepec-Pachuca son 73.3 kilómetros, dos centros urbanos que no resultan aptos para residir por los altos niveles de contaminación, altos costos de los bienes y servicios de calidad deficiente, inseguridad entre otros.

Pachuca sobresale como una ciudad armónica, en pos de expansión urbana con un mejorable concepto en cuanto a calidad de vida se refiere.

Cuadro 22- Comparativo entre Ciudades cercanas a Pachuca.			
	D.F	Ecatepec de Morelos	Tizayuca
Población	8,851,080 millones	1655 millones	56.573 millones
Distancia de Pachuca	94 Km	73.3 Km	41.4 Km
Superficie	1.485 km ²	186,9 km ²	92.5 km ²
Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de las páginas electrónicas de los Municipios. [consultadas 20/12/2013]			

Lo anterior, se reafirma con los resultados que se obtuvieron del diagnóstico municipal presentados en el capítulo tercero de la presente investigación. En cuanto a servicios públicos básicos reglamentados en el artículo 115 constitucional, encontramos que estos se encuentran cubiertos casi al 90 % del total de la población, colocando en primer plano la comodidad en cuanto a cobertura de necesidades primarias.

Comprobando con las cifras antes mostradas, que ninguna Ciudad es autónoma, *“toda ciudad es parte integrante de un entorno exterior de múltiples dimensiones. Las fuerzas que lo componen determinan los flujos polarizados por cada ciudad y determinan el atractivo del que se derivará la intensidad de la dinámica tendiente a cuestionar el equilibrio de su espacio ya edificado”*. (Chaline, 1981: 22). Dado que Pachuca trabaja en conjunto con autoridades estatales para mantener en los mejores niveles la calidad de vida de sus habitantes.

A lo largo de los años, ha quedado demostrado que las ciudades son interdependientes entre sí, por lo que el estudio de estos factores, resultan fundamentales para comprender la movilidad interna en una ciudad o municipio, por lo cual se tiene que Pachuca como capital del Estado de Hidalgo, es parte integrante de las influencias de la zona metropolitana a la ciudad de México, desempeñando así múltiples funciones, derivadas de la misma dinámica del municipio para brindar mejores bienes y servicios no sólo a los habitantes sino también a gobiernos y autoridades colindantes.

De este modo y para nuestro estudio de caso delimitado al periodo que corre de 2009 a 2013, se realizó un análisis detallado de las acciones desarrolladas por el Gobierno Federal, obteniendo que desde el año 2001, en el Plan Nacional de Desarrollo se habló de un cambio social y emprendimiento económico, partiendo del crecimiento con calidad, esto se daría invirtiendo principalmente en la construcción de distribuidores viales y diversas obras para conectar a varios estados clave para la economía nacional.

Dentro de estos cambios varios municipios y en especial las ciudades capitales de los mismos, se vieron forzadas a emprender acciones que motivaran a los inversionistas y de este modo, general un flujo de capital necesario para el logro de los objetivos propuestos.

Obteniendo entonces que “La base económica de la evolución urbana sigue siendo la fuerza motriz por excelencia de las transformaciones internas que afectan a la ciudad en sus diversos componentes. Esta base se manifiesta ordinariamente en forma de flujo de capitales de mano de obras y de variaciones en el número y naturaleza de los puestos de trabajo, así como de los bienes y servicios producidos. Es evidente que el impacto de las fuerzas económicas se deja sentir de forma considerable en la periferia urbana y que sus efectos no podrán ser ignorados a la interdependencia de los diversos elementos que constituyen una aglomeración urbana” (ibíd.: 26)

Para 2005, el Gobierno Hidalguense, en el Eje 3 del Plan Estatal de Desarrollo: Vocación Regional y Sustentabilidad para el Progreso, Estrategia 3.1 Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial dispuso la regulación y planeación que “[...] permitiría determinar y administrar los espacios de forma más eficiente para el

desarrollo de asentamientos humanos, las actividades sociales y las labores productivas con criterios de sustentabilidad y equidad entre las ciudades. Ya que para el Gobierno la administración del uso del suelo, la infraestructura y el equipamiento urbano son factores estratégicos que generan desarrollo y mejoran las condiciones de bienestar en la población”. (PED, s/p:2005-2011).

La cercanía del Municipio, capital del Estado, con la zona metropolitana y en específico con municipios del Estado de México, dejó entrever que el fenómeno de la conurbación, se presenta como un agente de crecimiento exponencialmente acelerado que sobrepasa los límites normativos y territoriales, con los cuales contaban los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales en esos años. Lo anterior tuvo serias repercusiones negativas, pues abrió las puertas a la venta ilegal de ejidos y parcelas, tierras de propiedad social que componen gran parte del territorio de Pachuca.

De esta forma inició y se propagó la etapa de crecimiento desordenado y junto con ello la demanda de servicios públicos básicos en distintas zonas no contempladas en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, y tampoco en los sistemas catastrales para brindar dichos servicios. Ante este proceso de anarquía provocada por la presión de los desarrolladores inmobiliarios foráneos auspiciados por la políticas de vivienda federal y local, se construyeron exponencialmente viviendas de interés social adquiridas, entre otras personas, por adquirentes que inicialmente residían en el Distrito Federal y que al ser acreditados les vendieron la idea de que en ciudades aledañas como Pachuca existían mejores condiciones de habitabilidad y comodidad.

Para 2007, el Gobierno Federal emprendió una política de vivienda digna, cuyas acciones permitieron la oportunidad de que aquellos habitantes tanto de la Zona Metropolitana del Valle de México como de otros lugares tuvieran acceso a una vivienda digna con el respaldo jurídico suficiente, garantizando así el patrimonio de las familias. En esta política desde arriba, las autoridades estatales y municipales

sólo la respaldaron, ya que también sus acciones perseguían el mismo fin ante la demanda interna de vivienda; sin embargo, en esta efervescencia inmobiliaria, el Ayuntamiento de Pachuca (2006-2009) no pudo dar respuesta con los servicios públicos oportunos y suficientes, ya que en materia urbana además de atender la conservación y mejoramiento de inmuebles y rehabilitación de calles y avenidas no tuvo los recursos para atender los requerimientos de la mancha urbana que crecía a ritmos no programados.

Fue hasta el 2012, con el cambio de administración que se emprendieron acciones encaminadas a la urbanización municipal con mayores recursos. La Capital del estado no podía rezagarse en la infraestructura necesaria para lucir como la “bella airosa”; sin embargo, las presiones exógenas han rebasado la planeación del desarrollo territorial, enquistado problemáticas sociales, económicas y políticas.

4.1.2.- Impacto de los desarrolladores inmobiliarios.

Pachuca cuenta con amplias extensiones territoriales deshabitadas y/o abandonadas por sus propietarios, debido a esto en 2006 se llevó a cabo una expropiación de 38 hectáreas de terreno del ejido de Santa Matilde²⁹, dada la presencia de los primeros asentamientos irregulares y conflictos jurídicos con los ejidatarios poseedores de dichos predios. Esta zona en los planos que forman parte del Programa de Desarrollo Urbano Municipal, se presenta como apta para construcción de viviendas con baja densidad poblacional debido a factores de

²⁹Haciendo un poco de historia se tiene durante el periodo de 1940 a 1970 a nivel nacional se vivió una migración exponencial a las ciudades centrales derivada de la industrialización, situación que transformo el territorio mexicano. Las condiciones de las viviendas eran precarias y se contaba con zonas rurales periféricas con suelo predominantemente agrícola, lo que ocasiono que en 1991 se reformara la Ley Agraria y el artículo 27 constitucional dando paso a la privatización del ejido, trayendo como consecuencia el inicio de una urbanización desordenada. De esto se deriva el poder para llevar a cabo dicha expropiación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2006, bajo el mandato del expresidente Vicente Fox. [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4938599&fecha=28/11/2006. Cabe destacar que en ese mes se realizaron siete expropiaciones más en los Estados de Veracruz, Chiapas y Puebla.

riesgo como son inundaciones debido a la constitución del suelo por ser terrenos de temporal de uso común.

Una vez emitido el dictamen de expropiación, la Secretaria de Reforma Agraria autorizo a la Comisión para la Tenencia de la Tierra para poner en venta los terrenos, a vecinados que construyeron asentamientos irregulares y a terceros que así lo desearan pero únicamente se destinaria a la construcción de viviendas ya fueran propias o de interés social. Derivado de lo anterior los desarrollos inmobiliarios externos hicieron su arribo al municipio iniciando pequeñas obras que tres años después (2009), serian ya grandes fraccionamientos producto de la carta abierta de la política de vivienda procedente de Gobierno Federal y Estatal.

Una vez quebrada la autonomía y el margen jurídico concedido constitucionalmente a las autoridades locales sobre su territorio en planeación urbana y ordenamiento territorial, los proyectos de construcción de viviendas con pocos centros de convivencia o bien de comercio y servicios integrados, provienen del sector inmobiliario, instituciones en beneficio de particulares que dejan de lado calidad y comodidad tanto de los hogares como de los habitantes.

Cabe resaltar, que dichas inmobiliarias ofrecen éstas viviendas a habitantes que residen en ciudades de gran magnitud como lo es la Zona Metropolitana del Valle de México, lo que transgrede la cultura, costumbres y tradiciones pachuqueñas. Por otra parte se tiene que las autoridades municipales como son la Secretaria de Obras y el Ayuntamiento, no cuentan con un registro de las inmobiliarias y por tanto el total de permisos concedidos a éstas por disposición Estatal.

Las autoridades municipales no estaban preparadas para tal crecimiento poblacional en un corto periodo de tiempo por lo que su capacidad institucional se vio rebasada. Ésta es la situación que afronta Pachuca en la zona sur del Municipio que es donde se ubica el ejido antes mencionado y que en los estudios realizados por el IMIP en 2011, se considera apto de urbanización por su cercanía

con el área industrializada del Valle de México y contar aún con terreno aprovechable.

4.1.3.- La venta de tierras ejidales ante la presión inmobiliaria.

Las reformas realizadas en 1991, a la normatividad mexicana y permitir la compra-venta de terrenos de propiedad social a propiedad particular, dio paso a la venta ilegal de tierras derivado del desconocimiento del proceso jurídico para el cambio de uso de suelo. El sector inmobiliario, se perfiló como el mejor oferente al adquirir prolongadas extensiones territoriales para emprender la construcción de conjuntos habitacionales y con ello dar respuesta a la demanda de vivienda ante el fenómeno de urbanización acelerada en ciudades centrales, ocasionando inseguridad jurídica a los compradores de inmuebles situados en estas zonas.

Referido lo anterior, al periodo de estudio 2009-2013, se encuentra que el Gobierno Hidalguense en el Eje 3 de su Plan de Desarrollo 2005-2011, retoma el tema de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, como un punto clave que procuraría la competencia y apertura económica del Estado, su ubicación, vasta diversidad vegetal, climática, turística, étnica y geográfica, lo perfilan como una entidad potencialmente atractiva para la inversión por contar con tierras de cultivo, pastoral, temporal, así como urbanas y urbanizables.

Cuadro 23

Superficie (en Hectáreas) y tipos de Usos del Suelo Urbanos dentro del municipio.

Áreas	Superficie 2002	Superficie 2008*	%
Suelo Urbano Total	5587	6331	100%
Uso Habitacional	2965	3653.84	57.75%
Uso Habitacional Mixto	188	400	6.32%
Uso Servicios (Equipamiento/Infraestructura)	364	413	6.52%
Uso Industrial	14	19	0.26%
Baldíos	376	1162.16	18.36%
Uso Comercial	331	375	5.92%
Espacios Abiertos	62	70	1.11%
Jales	1287	238	3.76%

Fuente: Elaboración del IMIP. Cuadro en documento de Usos de Suelo elaborado por el Instituto 30

Lo que se presentó como potencial se volvió amenaza, al centrarse como flanco de inmobiliarias cuya investigación se concentraba en hallar zonas conurbadas a la Zona Metropolitana del Valle de México, que les permitiera ingresar capital en pro de la urbanización, situación que ocurrió en el Estado de Hidalgo. Por esto, en años recientes las autoridades admiten que la planeación es un elemento que permite administrar los espacios libres de manera adecuada ya sea para asentamientos humanos o para cualquier otro uso social, sólo que ésta debe ser uniforme, los tres niveles de Gobierno deben involucrarse.

La colindancia del estado con la Zona Metropolitana y el Estado de México, así como la carencia de un marco general de planeación del desarrollo urbano, ha propiciado efectos de crecimiento acelerado y desordenado de la franja sur de la entidad, mismo que se agudizó en la con la reforma al Artículo 27 de la Constitución Federal, que terminó con la posibilidad de mantener un cinturón de tierra social no urbanizable en la periferia de las ciudades.

Esta posibilidad de cambiar el régimen jurídico al ejido estimuló el interés de vender parcelas [...] generando una mayor demanda de servicios básicos, [...].

³⁰Documento Usos de Suelo, fue solicitado al Instituto Municipal de Investigación y Planeación, ya que forma parte de un estudio realizado por ellos en 2011, para actualizar el Plan Catastral del municipio.

dejando el control del desarrollo urbano fuera de las prioridades de las administraciones públicas.

Ante este rápido crecimiento urbano y la ausencia de bases jurídicas, los fraccionadores de desarrollos inmobiliarios no se ven obligados a cumplir con la dotación de equipamientos y servicios urbanos; por otro lado, los municipios carecen de un marco regulatorio de desarrollo urbano y debido a la falta de normatividad, la mayoría de ellos manifiesta poco interés y participación en el ordenamiento de su territorio. (PED, 80: 2005-2011)

Las circunstancias expuestas, concentran las acciones en normar moderadamente los asentamientos humanos que iniciaron en forma dispersa en tierras ejidales pero atractivas para las inmobiliarias por su ubicación, facilidad de ingresar servicios básicos, bajos costos y sobre todo terrenos olvidados por las autoridades al no brindar apoyos económicos necesarios a los ejidatarios o parcelarios, para mantener adecuadamente tierras cultivables.

Por otra parte, se tiene que en los últimos estudios realizados por SEDESOL, y CONAPO en 2005, sobre el crecimiento y delimitación de zonas metropolitanas en el país, debido al crecimiento de la mancha urbana, el Gobierno Estatal de Hidalgo ordeno se actualizara el catastro del Estado a fin de administrar adecuadamente el territorio disponible ya que la cercanía con la Zona Metropolitana del Valle de México provocaría migración y esta se podría establecer en áreas viables para su desarrollo.

De esta manera en 2011, las autoridades municipales de Pachuca presentan un cuadro mostrando las localidades con potencial territorial para albergar a futuros habitantes, mismo que se muestra a continuación.

Cuadro 24 Localidad Municipio	Suelo Urbano y Urbanizable por localidad HECTAREAS	
	Suelo Urbano	Suelo Urbanizable
Pachuca de Soto	6,331.00	3,158.00
Pachuca	5,703.14	1,019.92
Santiago Tlapacoya	255.18	563.47
San Miguel Cerezo	13.23	45.06
Camelia	10.64	22.13
Huixmi	41.37	499.11
Santa Gertrudis	40.33	316.80
El Bordo	2.74	68.15
Matilde	169.14	357.67
San Pedro Nopancalco	95.22	265.68

Fuente: IMIP Plan de Desarrollo Urbano Municipal

En el cuadro anterior, puede observarse que el incremento de tierras urbanizables es casi la mitad del territorio que actualmente se considera urbano, el cual se presenta como un reto para las autoridades locales, al ser ellos quienes brinden servicios de educación, salud, vivienda, alumbrado público, transporte, agua, recolección de basura entre otros, considerados administrativos y que las autoridades Federales y Estatales no toman en cuenta dentro del presupuesto asignado al Municipio.

4.1.4.- Consecuencias ambientales en territorio pachuqueño.

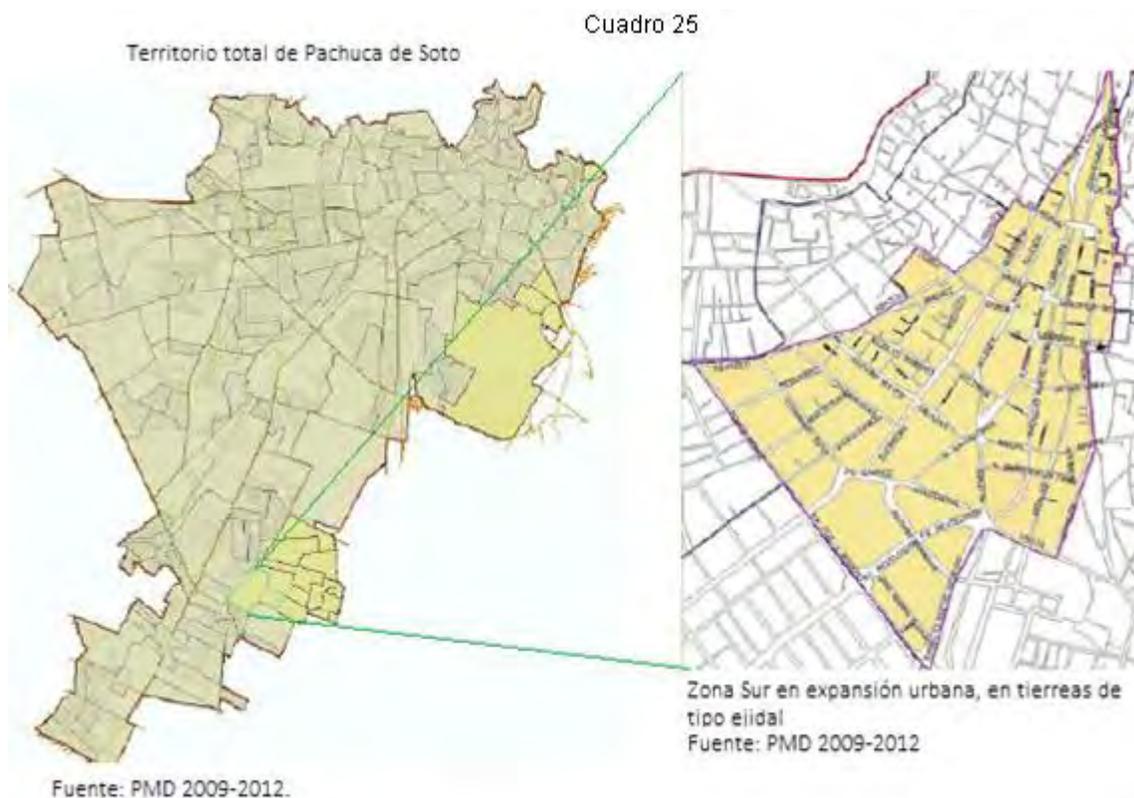
La venta apresurada de tierras ejidales, se presenta como una problemática que conjuga distintas perspectivas, dado que se puede hablar de carencias en cuanto a equipamiento, infraestructura, servicios, comunicaciones y transportes, así como de preservación de recursos naturales. Lo antepuesto, se presenta como deficiencias administrativas de las autoridades municipales derivado del crecimiento acelerado de la mancha urbana, estas insuficiencias deben subsanarse ágilmente haciendo un uso adecuado de los recursos escasos con los cuales cuentan.

En los últimos años, Pachuca ha presentado conflictos regionales por sobrepasar los límites de suelo municipal, debido a la desarticulación de localidades periféricas, por la autorización de construcciones de desarrollos educativos, oficinas y fraccionamientos habitacionales en áreas fuera de los Planes Municipales, lo que impacta directamente la infraestructura proyectada para el desarrollo y en el presupuesto municipal por inversiones públicas no previstas y que no pueden dejarse de aplicar en la regulación de las nuevas áreas urbanas, muchas de ellas irregulares.

El crecimiento general en Pachuca, se ha direccionado a zonas con terrenos considerados de producción social ubicados al sur-oriente de la ciudad, lo que ha ocasionado la degradación del sistema hidrológico³¹ municipal, *“ubicando problemas de contaminación del aire y suelo por disposiciones de desechos sólidos, industriales y agropecuarios. Este crecimiento urbano y poblacional tiene un problema mayor, es el correspondiente a la dotación del agua potable, las fuentes de abastecimiento se encuentran casi a su capacidad, siendo apenas suficientes para la población actual.”* (Arreola, 2010: 2)

Los terrenos de temporal, considerados asequibles para la introducción de infraestructura urbana a corto plazo, debido al impacto del fenómeno urbano que se vive en la Zona Metropolitana del Valle de México, contemplando posibles potencialidades de estas áreas de acuerdo con un estudio de actualización catastral hecho por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación serían las localidades de Santiago Tlapacoya, Huismi, Santa Gertrudis y Matilde, siendo este último es más afectado por ubicarse al sur del Municipio parte colindante con el Estado de México en una de sus zonas más industrializadas.

³¹De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012, *el Municipio de Pachuca de Soto se localiza dentro de la cuenca del Pánuco, en el cuál se ubica el Río Moctezuma, Río Actopan, Amajác y Tezontepec. De igual manera, se cuenta con diez corrientes de agua pero carece de Mantos Acuíferos, prevaleciendo en la ciudad las corrientes de aguas residuales y pluviales.* (PMD 2009-2012: 58)



Desde el punto de vista del estudio de la Administración Pública, el desarrollo urbano de este municipio necesita una reorientación en el crecimiento demográfico para darle sentido de sustentabilidad a la real oferta del uso de suelo mediante un proceso de normalización y regulación planeada, antes de que se convierta en una zona urbana más desorganizada y con nulas posibilidades de solución, ante la presión constante que realizan los desarrolladores inmobiliarios, que en base a las facilidades gubernativas Federales, Estatales y Municipales, siguen construyendo y haciendo promociones de vivienda, sobre todo con los acuerdos que han pactado con el INFONAVIT y FOVISSSTE,³² cuyo objetivo es brindar acceso a una vivienda digna a personas de escasos recursos.

³²INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

4.2.- El Gobierno municipal ante el desarrollo urbano.

En este apartado se expondrán las acciones que las autoridades pachuqueñas han emprendió, intentando dar solución a las problemáticas de crecimiento desordenado dentro del municipio, ya que estas abarcan la construcción fuera de tierras urbanas así como la imposibilidad de cubrir los servicios públicos básicos que demanda el bienestar de esta población que incluso en varios casos no cuentan con certeza jurídicamente sobre la posesión de su patrimonio.

El crecimiento desordenado en las poblaciones periféricas del municipio, ha provocado que las autoridades día a día afronten inconvenientes de equipamiento, comunicación e infraestructura, entre los poseedores de las construcciones asentadas en dichos predios, dado que la actualización del catastro municipal se ejecuta tardíamente en comparación al crecimiento poblacional que se presenta, es por esto, que la remodelación de calles y avenidas, se ve retardada así como la introducción de servicios públicos básicos para una sostenimiento digno.

4.2.1 Falta de capacidades institucionales en el Municipio de Pachuca.

A finales del siglo XX, los científicos sociales hablaron de la necesidad de emprender una novedosa forma de gestión administrativa, capaz de perfilar un mandato rígido y a su vez, capaz adaptarse a las nuevas tendencias sociales, derivando como consecuencia en la descentralización administrativa enfocada a la disociación del poderío económico y político del Estado, por sobre las demás Entidades Federativas³³ para su libre actuar político-administrativo y de este modo los Gobiernos Estatales y Municipales, hicieran uso de sus capacidades jurisdiccionales concedidas en la Carta Magna, para satisfacer adecuadamente las necesidades de sus gobernados en especial la referida a la planeación de

³³Se debe tomar en cuenta que el centralismo que se vivió en nuestro país, tuvo una duración de poco más de 70 años, por lo cual no sólo se observó un control en la parte económica, sino también política pasando por sobre lo dictado en la norma a su vez que eran de un actuar condicionado.

desarrollo urbano, por presentarse como un Gobierno de proximidad con pronta capacidad de respuesta.

La cobertura de bienes y servicios, a cargo de las autoridades municipales depende de su capacidad administrativa, es decir, de todos los conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias con las que cuenta para el desarrollo de sus tareas, para el caso de estudio se hace referencia a las actividades en materia de desarrollo urbano que son diversas al ser un tema que engloba otros factores adyacentes, pero que repercuten en los resultados de las políticas emprendidas.

Las capacidades institucionales de acuerdo con "*Nelissen (2002), pueden definirse; como el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas para lo cual fueron creadas. Asimismo sugiere que la capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que un gobierno tiene, la cual a su vez se fundamenta en una preferencia por ciertos valores.*"³⁴ Desde un punto de vista administrativo, se entiende como la habilidad de entablar relaciones intergubernamentales exitosas coadyuvadoras al proceso del desarrollo nacional sostenible.

Personalmente, concibo a las capacidades institucionales como las *reglas del juego y el sistema organizacional y programático-presupuestales que tiene el municipio de Pachuca*. Este marco institucional proactiva o entorpece la eficacia y eficiencia de la planeación del desarrollo urbano. El Ayuntamiento, tiene la capacidad institucional de tomar acuerdos y dirigir, mientras la Administración Pública ejecuta las políticas públicas, por lo que tanto unas autoridades como otras deben tener la habilidad para entablar relaciones intergubernamentales y relaciones con la sociedad. La planeación del desarrollo urbano, no puede seguirse haciendo sin la capacidad institucional que ofrece la participación ciudadana, de lo contrario seguirán prevaleciendo las decisiones discrecionales y por ende la falta de ética pública de los servidores públicos y de los inmobiliarios.

³⁴Citado por Sonia Ospina en *Construyendo capacidad institucional en América Latina*. [en línea] www.geolatina.net/IDEAS/documentos/monit_herramienta.pdf [Consultado 17/03/2013].

El análisis jurídico realizado en el segundo capítulo de esta investigación, nos permitió observar que nuestro caso de estudio no cuenta con un marco jurídico sólido en materia de desarrollo urbano durante el periodo de 2009-2012, las autoridades municipales no presentaron planes, programas o acuerdos con visión preventiva que coadyuvaran al proceso de planeación urbana, de tal manera que su margen de acción se vio tutelado por la reglamentación Federal y Estatal, dando a respetar los proyectos iniciales. Fue con la nueva administración 2012-2016, que Pachuca entró en el escenario metropolitano, entablando negociaciones y acuerdos con el Gobierno del Estado de México y Distrito Federal, para atraer inversión del fondo metropolitano mediante la planeación y ejecución de obras que muestran su grandeza como capital del Estado.

El Municipio cuenta únicamente, con la Secretaria de Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación³⁵, instituciones encargadas de regular, normar y controlar los asentamientos humanos, vigilando que tengan el acceso a servicios y equipamiento urbanos. De esta manera, se aprecia ineficiencia por parte de las autoridades para brindar soluciones concretas a los problemas derivados del uso de suelo que proviene de administraciones precedentes, debido a la confusión de gestión por ambos organismos en un plano real.

4.2.2 La discrecionalidad de la autoridad municipal.

Antes de revisar el papel que juegan otros organismos de la Administración Pública Municipal para dar cabal sentido a este trabajo, no podemos cerrar los ojos ante el amplio espacio de discrecionalidad que las leyes le conceden al Ayuntamiento y en particular al Presidente Municipal en materia de desarrollo urbano, discrecionalidad que en ocasiones afecta directamente la administración

³⁵Cabe mencionar que éste Instituto fue creado en julio de 2001, por el entonces Presidente Municipal José Antonio Tellería Beltrán (periodo 2000-2003), con la finalidad de dar seguimiento a las políticas de vivienda emprendidas por Gobierno Federal dentro del territorio del municipio. Se compone por un Consejo deliberativo integrado por 21 miembros y un Director General.

de esta tarea que en el caso de Pachuca le toca llevar a la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad.³⁶

Primero, en un breve análisis señalaremos este aspecto muy relevante y poco estudiado con los siguientes argumentos basados en ciertos vacíos de la ley o en su diseño actual.

- a) Como en el Estado de Hidalgo por ley el Ayuntamiento se elige por planilla cerrada y única, la planilla ganadora tiene predominio en el cuerpo colegiado y en la toma de decisiones del Cabildo, lo que permite que los acuerdos en materia de desarrollo urbano los gane la mayoría aunque sean contrarios al Plan de Desarrollo Urbano Municipal;
- b) Las leyes general y estatal en materia de desarrollo urbano o la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, no señalan nada sobre la obligatoriedad de que los permisos y licencias o el uso de suelo se concedan por el total de los integrantes del ayuntamiento. Ahora la facultad de decidir la ejerce el Presidente Municipal y puede o no someterla su decisión a la aprobación del Cabildo. Aunque debe apegarse en sus decisiones al plan de desarrollo urbano municipal en la realidad no lo hace y de ahí que se observe cómo los desarrollo habitacionales están por todas partes fuera del polígono urbano;
- c) La planeación en nuestro país no es coercitiva ni permanente por lo que lo mismo da que se cumpla o no con lo planeado. Aunque el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, por sus mismas características debe ser permanente, cada tres años tiende a modificarse o de plano deja de observarse, y
- d) El Síndico procurador, originario del mismo partido que el Presidente sucumbe ante el poder centralizado que éste servidor público tiene por ley. El Presidente Municipal es el responsable de la Administración Pública del Municipio, el Síndico o Síndicos y los Regidores, mediante sus comisiones, observan las deficiencias de las unidades administrativas y hacen propuestas para corregirlas. En su papel la ley les impide que ejerzan mando sobre el personal administrativo y realizar acciones ejecutivas.

³⁶Se tiene que durante la administración del periodo 2009-2012, llevaba por nombre Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, par 2013 con la nueva administración se transforma en lo que actualmente es la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad.

Para entender el problema, se realizó una visita de observación y estudio al Municipio en cuestión, apreciándose que la construcción de fraccionamientos fue dinámica y en periodos realmente cortos, situación que marca una contradicción notoria entre el trabajo de la Secretaría de Obras y las construcciones realizadas. De acuerdo a las reglas establecidas el tiempo de respuesta para la obtención de permisos correspondientes para dichas edificaciones no va más allá de quince días, sin embargo en la realidad para las solicitudes individuales pueden pasar más de seis meses por el rezago catastral que se tiene.

A simple vista, y a pesar de los anuncios que existen sobre la autopista México-Pachuca prohibiendo la construcción de vivienda en tierras de producción agrícola, los terrenos donde se realizan dichos desarrollos inmobiliarios, normalmente son de propiedad social o de aprovechamiento común, es decir ejidales o comunales. Considerando los tiempos que conlleva todo el proceso de cambio del suelo ejidal a propiedad privada y después a urbanizable, que no depende únicamente de las autoridades municipales sino también federales: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, hace suponer que en los trámites se obviaron disposiciones legales y los permisos se autorizaron y entregaron con manejos administrativos inadecuados.

Reforzando la aseveración anterior, el personal de dicha Secretaría informó que los tiempos y procedimientos, varían dependiendo de si es una persona física o moral quien realiza dichos trámites. En el cuadro que a continuación se presenta, se enlistan diversos trámites que brinda la Secretaría de Obras Públicas en materia de desarrollo urbano, apreciando tiempos y vigencias.

Cuadro 26 -Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano Vivienda y Movilidad.

Nombre del Trámite o Servicio	Descripción y objetivo	Tiempo de respuesta	Vigencia
Licencia para Construcción	Permiso que otorga el Municipio a través del departamento de licencias y construcciones para que los ciudadanos o instituciones puedan llevar a cabo la construcción, ampliación, remodelación, demolición, bardas y obra nuevas en propiedad privada o pública	De 9 a 15 días hábiles	Variable, depende del tipo de obra
Solicitud de Constancia de Alineamiento y Número Oficial	Asignar a cada predio la delimitación y número oficial que le corresponde de acuerdo a su ubicación	De 6 a 8 días hábiles	365 días
Solicitud de prórroga de licencia de construcción	Trámite para obtener la autorización para continuar una obra cuando el plazo de la licencia de construcción ha terminado	7 días hábiles	De acuerdo al tipo de obra y avance de la construcción
Solicitud de Constancia de Uso de Suelo	Documento en el cual se establece los usos y destinos de un predio en base al uso que indiquen los planes o programas de Desarrollo Urbano, la cual no autoriza modificación, construcción o alteración.	De 8 a 10 días hábiles	6 meses
Solicitud de Terminación de obra	Documento donde consta que la obra autorizada en la licencia de construcción donde se encuentra concluida con todas las restricciones señaladas en la licencia respectiva en base a las normas y reglamentos con los que fue aprobada	7 día hábiles	Sin vigencia
Solicitud de Dictamen de Uso de Suelo Habitacional-Unifamiliar	Documento en el cual se indica el fin particular al que podrán dedicarse determinados predios en el municipio	De 6 a 8 días hábiles	365
Solicitud de Dictamen de Uso de Suelo Mixto, Servicios y Comercial	Documento en el cual se indica el fin particular al que podrán dedicarse determinados predios en el municipio	De 8 a 10 días hábiles	365
Solicitud de Dictamen de Uso de Suelo para Fraccionar o Subdividir	Documento que indica el uso del predio para determinar su fraccionamiento o subdivisión	De 8 a 10 días hábiles	6 meses
Solicitud de licencia de urbanización	Autorización para realizar obras de urbanización y servicios públicos del fraccionamiento para la cual previamente se tuvo que tramitar la autorización de fraccionamiento	De 15 a 20 días hábiles	365
Expedición de autorización para partición o fusión de predios	Documento que autoriza llevar a cabo la partición de un predio en dos o más terrenos, siempre que estos cuenten con frente a la vía pública y que no requieran trazo de una o más vías públicas	De 6 a 8 días hábiles	365
Permiso de instalación de caseta de vigilancia, pluma o reja de control	Trámite en el cual se autoriza la colocación de plumas o rejas de vigilancia en los fraccionamientos	De 10 a 12 días hábiles	365
Trámite de entrega recepción de fraccionamientos	Trámite jurídico administrativo en el cual el municipio recepción a las obras de urbanización y servicios públicos de un fraccionamiento de responsabilidad futura al desarrollador en su mantenimiento	De 90 días a 120 días hábiles	Único

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Municipio [consultada 18/12/2013]

Como persona moral, el procedimiento para adquirir permisos y servicios cambia, a modo de ejemplo se tomaron los requisitos que solicitan para la construcción de pequeñas empresas o almacenes, los cuales se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro 27-Lista de procedimientos a realizar para la construcción de pequeñas empresas y/o almacenes.		
Procedimiento	Tiempo	Costo
Obtención de factibilidad y dictamen de uso de suelo de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	19 días	MXN 2,632
Solicitud y expedición de constancia de alineamiento y número oficial, y licencia de construcción de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	20 días	MXN 36,957
Recibir inspección previa al otorgamiento de la licencia de construcción de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	1 día	Sin costo
Solicitud y resolución de factibilidad para los servicios de agua potable y drenaje de la Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales (CAASIM)	14 días	MXN 5,051
Solicitud y conexión a los servicios de agua y drenaje de la Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales (CAASIM)	14 días	MXN 5,854
Solicitud y conexión al servicio de teléfono de Axtel	5 días	MXN 1,082
Aviso de terminación de obra en la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	1 día	Sin costo
Recibir inspección final de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	1 día	Sin costo
Obtención de constancia de terminación de obra de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	8 días	MXN 284
Recibir visto bueno del Consejo Estatal de Ecología del Estado de Hidalgo	45 días	MXN 3,971
Obtención de dictamen de medidas de seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito y Protección Civil Municipal	2 días	Sin costo
Manifestación de actualización de obra en la Secretaría de Tesorería	1 día	Sin costo

Fuente: Elaboración propia con base en información de la página web International Finance Corporation <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico/sub/pachuca-de-soto/topic/dealing-with-construction-permits> [consultada 18/12/2013]

4.2.3.- La no aplicación de la Ley.

Realizado ya un análisis de los diversos factores que repercuten sobre la planeación, departimos que el desarrollo urbano es todo un conjunto de transformaciones espaciales, sociales, políticas y económicas, que afectan el crecimiento de la ciudad ordenada y sustentable y sus áreas conurbadas.

Pachuca enfrenta un serio problema de crecimiento urbano producto del pasado, cuando las administraciones anteriores a la presente no tomaron el toro por los cuernos y dejaron pasar las cosas, se hicieron omisas a las disposiciones de ley y no se preocuparon en elaborar el plan y/o programas de regulación. La escasa visión de los Presidentes Municipales que son los encargados de la planeación integral del municipio y falta de constancia administrativa como parte de la misma carencia, no hubo proyección de largo plazo ni conciencia de la problemática que su sentido omiso causaría en la administración de la ciudad.

Por otra parte, el boom de los desarrollos inmobiliarios, es un indicador de la no aplicabilidad de la ley o de la reglamentación municipal en la materia, pero también de las facilidades que otorgan las autoridades agrarias y de desarrollo territorial y urbano a los desarrolladores inmobiliarios para que regulen las tierras ejidales que compraron a precios bajos. No aplican la ley y dejan la ventana abierta para que el proceso se repita. No se trata de especular sobre signos de corrupción en este fenómeno, sin embargo, todo indica que hay de por medio actitudes carentes de ética de la responsabilidad, es decir, tanto de la autoridad como de los privados.

En fin, la representación de la Secretaría de Desarrollo Agrario y Desarrollo Territorial y Urbano en el Estado de Hidalgo, con asiento en la capital estatal, es corresponsable con el Ayuntamiento y con el Gobierno Estatal de corregir esta cuestión tan delicada y preocupante, particularmente en la actual Administración Federal que se ha pronunciado por combatir la corrupción en los tres órdenes de Gobierno. De lo contrario, seguirán los asentamientos irregulares en localidades

periféricas a la capital del Estado³⁷ ocasionando a futuro severos problemas que afectarán el bienestar de las generaciones que vienen y disminuirán cada vez más las áreas productivas del Valle Pachuca-Estado de México. Para empezar, hay que aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto a nivel Federal como en el ámbito Estatal.

4.3.- Organismos coadyuvantes para el desarrollo urbano Municipal.

El estudio de caso abarca la administración que va del periodo de 2009-2012, como parte contrastante, se retoman trabajos efectuados durante su primeros dos años de Gobierno de la actual gestión abarcando el periodo de 2009-2013, con el fin único de diferenciar las tareas valoradas como insuficientes en cuenta a planeación de desarrollo urbano municipal se refiere, por esta razón es importante mencionar otros organismos coadyuvantes en la planeación del Municipio. Dentro de estas instituciones se encuentran el Instituto Municipal de Investigación y Planeación; el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y la Comisión de Asuntos Metropolitanos, ésta última creada durante el nuevo régimen.

4.3.1.-Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

El Instituto Municipal de Investigación y Planeación, es un mecanismo más dentro del aparato administrativo municipal encargado de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos planteados a nivel Municipal y Estatal, con incidencia nacional, en materia de desarrollo urbano. Es una Institución con estructura definida, que posee capacidad de gestión y patrimonio propios. Fue creado en 2001, durante la administración del entonces Presidente Municipal José Antonio Tellería Beltrán

³⁷Se tiene que *“la mancha urbana está rodeada principalmente de terrenos ejidales, lo que ocasiona graves dificultades en lo referente a la tenencia de la tierra, al crecimiento urbano controlado y a la adecuada programación de servicios. Esto ha ocasionado que el sector privado inmobiliario se haya apropiado del mercado de suelo de acuerdo a sus intereses, generando un desarrollo territorial horizontal de la ciudad, con una baja densidad de ocupación, sin contribuir, en la mayoría de los casos, al crecimiento de las redes de infraestructura y servicios con el mismo ritmo de ocupación territorial. De ahí la vertiginosa transformación de suelo agrícola a suelo urbano que se ha venido presentando en los últimos años.”* (IMIP, 3: 2009)

(periodo de gobierno 2000-2003), para emprender tareas y proyectos en materia urbana dentro del Municipio, asimismo para reafirmar el apoyo ofrecido al Gobierno Federal en su política de ordenamiento territorial y vivienda.

En esos años, Pachuca no contaba con ningún organismo que se encargara de incluir la planeación dentro de los proyectos gubernativos, únicamente se contaba con la Secretaria de Obras, misma que su actuar se veía limitado a labores administrativas más no de investigación y estudio. De este modo el IMIP se constituyó como un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, integrado por un Consejo Deliberativo y un Director General. Entre sus principales objetivos se encuentran los siguientes:

- *Establecer continuidad en los procesos de planeación*
- *Auxiliar a la autoridad municipal competente en la materia de desarrollo urbano en la realización de sus funciones*
- *Proponer los criterios técnicos para el control urbano*
- *Proyector y proponer el sistema normativo del desarrollo urbano municipal*
- *Generar estudios y proyectos urbanos de apoyo a los programas municipales, entre otros...*

Se tiene que el Consejo es la máxima autoridad del Instituto que estará integrado por veintiún miembros, incluyendo al Director General, un Secretario y un Tesorero, de la siguiente manera: (Decreto IMIP: 2001)³⁸

- El Presidente Municipal será el Presidente del Consejo
- El Secretario de Obras Públicas será el Secretario Técnico, con voz y voto.
- El Tesorero Municipal será el Tesorero del Consejo Deliberativo, con voz y voto.
- Cuatro funcionarios con voz y sin voto, de algunas de las siguientes direcciones; Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Obras Públicas,

³⁸Información extraída del Decreto Número once donde se crea el IMIP en 2001

Dirección de Fomento Económico y Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil.

- Director General del Instituto, con voz y voto.
- Tres Regidores del Ayuntamiento, con voz y voto.
- Ocho Consejeros Ciudadanos, con voz y voto.
- Un representante de las áreas de Desarrollo Urbano y Planeación del Gobierno Estatal con voz y sin voto
- Un representante del área de Desarrollo Urbano y Planeación del Gobierno Estatal, con voz y sin voto

Las sesiones del Consejo serán ordinarias y extraordinarias, sesionando una vez cada dos meses y de entre sus facultades se encuentra: *a) Aprobar el presupuesto y programa anual de operación; b) Con la autorización previa del Ayuntamiento o del congreso del Estado, acordar la contratación de financiamiento y el otorgamiento de garantías mediante resolución acordada por dos terceras partes del total de miembros; Así como realizar análisis y aprobación de propuestas hechas por los órganos del instituto en materia de planeación y desarrollo urbano.* (Ibíd. s/p)

4.3.2.- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

A lo largo del andamiaje normativo en materia de planeación, ha sido posible apreciar que las reformas constitucionales de 1983, han establecido mayores responsabilidades y competencias no sólo a Gobiernos Estatales sino también Municipales y con ello una mayor interacción y compromiso en las relaciones intergubernamentales. Aunque a nivel nacional la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de realizar el proceso de planeación y en los Estados de la Federación lo es el COPLADE, el Municipio también fue considerado en las leyes estatales para que tuviera su mecanismo de coordinación y concertación que son los COPLADEMs o COPLADEMUNs.

En base a ello, el Municipio de Pachuca tiene su Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, con una serie de facultades encaminadas a ser la instancia que entrelaza los esfuerzos públicos de los tres órdenes de Gobierno y los de la sociedad. La Ley de Planeación del Estado de Hidalgo, en su artículo 17 establece los mecanismos del sistema estatal de planeación: el *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI)*, cuyo objetivo es llevar a cabo el proceso de Planeación Estatal y la coordinación entre órdenes de Gobierno, así como integrar la participación de los grupos sociales y privados al proceso de planeación, y *Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)* que constituirá parte del Comité antes mencionado, manteniendo estrecha vinculación y coordinación con éste. (Ley Planeación, 2003: 5)

El COPLADEM de Pachuca se compone por un integrante de cada Secretaría, quedando al frente de éste el Presidente Municipal, en el siguiente cuadro se exponen quienes integran dicho Comité.

Cuadro 28- Integrantes del COPLADEM de Pachuca.	
Cargo	Nombre
Presidente del Consejo	Ing. Eleazar Eduardo García Sánchez
Secretario Técnico COPLADEM	Víctor Arturo Bautista Ramírez
Director de Apoyo a Comités de Planeación.	Luis Patricio Ángeles Peña
Vocal de control de Vigilancia	Hugo Espinoza Quiroz
Vocal de Apoyo a Subcomités y Enlace Institucional	Guadalupe Atitlán Gil
Coordinadora del Subcomité de Control y Vigilancia	Raquel Ramírez Vargas
Coordinador del Subcomité de Desarrollo Urbano y Ecología	Jorge Roberto Pérez Alarcón
Coordinador de Servicios Públicos Municipales	Levi Leines Rodríguez
Coordinadora del Subcomité de Finanzas	Lilia Verde Neri
Coordinadora del Subcomité de Desarrollo Económico	Ana Stefanía Camacho
Coordinadora del Subcomité de Finanzas	Gabriela Castañeda Badillo
Coordinador del Subcomité de Planeación	Carlos Ortigoza Dávila
Coordinador del Subcomité de Seguridad Pública y Procuración de Justicia	Rafael Hernández Gutiérrez
Coordinador del Subcomité de Modernización Administrativa y Tecnológica	Oscar Enrique Guzmán Acoltzin

Coordinador del Subcomité de Desarrollo Humano y Social	Christian Herón Guevara Gálvez
Coordinador de la Unidad de Desarrollo Regional de Pachuca	Ramón Vicente Díez
Fuente: Información obtenida de la página de la Secretaría de Obras de Pachuca. [consultada 18/12/2013]	

Del cuadro anterior, se desprende que posiblemente los sectores social y privado se encuentren participando en los subcomités, cuya integración no pudimos obtener para confirmar nuestra sospecha. Sin embargo, de su efectivo funcionamiento mucho dependerá la recuperación de la planeación como Eje de la Administración Pública Municipal.

Es necesario hacer presente que en materia de desarrollo urbano poca actividad tienen los coplades tanto a nivel estatal como local, por lo que se requiere reformar el marco institucional a efecto de que la planeación del desarrollo sea integral, transversal y una sólida guía en la gestión pública.

4.3.3.-Comisión de asuntos metropolitanos.

La administración actual que gobernara durante el periodo 2012-2016, cuenta con una nueva comisión para tratar asuntos relacionados con el crecimiento de la mancha urbana dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México, que afecta a Pachuca por ser un Municipio conurbado y que actualmente forma parte de esta zona, .la Comisión se integra por un coordinador y un secretario y 9 regidores más, dando un total de 11 integrantes, sesionando una vez al mes.

Dentro de las principales atribuciones a esta Comisión son las enunciadas a continuación:

Dictaminar respecto de proyectos de reglamentos y disposiciones de observancia general en materia de asuntos metropolitanos.

Dictaminar respecto de los proyectos de convenio por los que el ayuntamiento deba participar institucionalmente con otros órdenes de Gobierno en materia de asuntos metropolitanos

Vigilar la elaboración y actualización de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano del Municipio en materia de asuntos Metropolitanos; entre otras... (Reglamento Ayuntamiento: 2012)

Cuadro 29 -Integrantes de la Comisión de Asuntos Metropolitanos	
Cargo	Nombre
Coordinador	Jorge Andrés Yáñez Pérez
Secretario	Miriam Margarita Carmona
Regidora	Elizabeth Ariana Flores Torres
Regidor	Rodrigo León Cerón
Regidor	Néstor Gómez Olvera
Regidora	Miriam Cecilia Pérez Barranca
Regidora	Juana rosa Zacarías Ayala
Regidor	Jorge Daniel Alvizo Contreras
Regidor	Roxana Montealegre Salvador
Regidor	Jenny Marlu Melgarejo Chino
Regidor	Aurelio González Pérez

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la visita de observación y estudio realizada al Ayuntamiento de Municipio de Pachuca de Soto.

4.4.- La posible formación de un órgano único en materia de planeación urbana en Pachuca de Soto.

Actualmente, el contexto de lo local ha quedado supeditado al actuar de autoridades Federales y Estatales, el Municipio ha permanecido rezagado por las limitantes jurídicas, El proceso globalizador que nos envuelve hoy día ha ocasionado estragos negativos disminuyendo la soberanía e incrementado la dependencia de los Ayuntamientos a autoridades centrales para solucionar contrariedades nacientes en su mismo territorio y que como Gobierno de

proximidad conoce más a detalle y por tanto tiene mayor posibilidad de dar pronta solución a los mismos.

Sin embargo, esto es algo que las autoridades municipales aún no comprenden, o bien, tienen miedo de aceptar las capacidades que les fueron conferidas constitucionalmente, por miedo a contraer mayores responsabilidades y de este modo salir del yugo centralista, al hacer valer su poder de entidad descentralizada. Es momento de valorizar el actuar local y saber que el proceso de desarrollo territorial, no es más que una estrategia de innovación, transformación e impulso económico que brinda un mar de oportunidades al fortalecer vínculos instrumentales al intercambiar experiencias reforzando de este modo la gobernabilidad.

Durante el periodo de estudio 2009-2013, Pachuca sufrió transformaciones estructurales que van desde cambios de índole administrativa, política, social, normativa y económica, algunas de estas alteraciones son notables a simple vista como es el aumento del espacio destinado para los asentamientos humanos, otros más como fueron los institucionales realizados durante los últimos dos años no resaltan en demasía debido a que los trabajos de vigilancia, control, investigación y acción han sido emprendidos en su mayoría por el Gobierno Estatal.

Aunado al poco margen de acción con el que cuentan las autoridades municipales dentro de su territorio por ser la capital del Estado, es lo que impacta de sobre manera en sus tareas legislativas. No por ello se deja de lado las negociaciones emprendidas en pro de una planeación adecuada que permita vislumbrar un desarrollo urbano municipal ordenado. Reglamentariamente las atribuciones y funciones de cada institución se encuentran debidamente puntualizadas, especificando el margen de acción de cada una, existiendo entre ellas cierta correlación para el trabajo en conjunto y de este modo brindar una solución más pronta a las problemáticas que se presentan.

Sin embargo, los reglamentos internos de cada dependencia no son suficientes para normar acciones que conllevan o requieren ejercer mayor peso respecto a la legislación estatal, de tal manera que se requiere de la creación de leyes que no contravengan a los demás niveles de gobierno, evitando con ello duplicación de funciones, por contradicciones normativas.

Los trabajos realizados entre la Secretaria de Obras, Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad, y el Instituto de Investigación y Planeación Municipal, se encuentra duplicidad de responsabilidades, a pesar de que el IMIP afronta severas limitaciones en su actuar, al estar impedido para el desarrollo de proyectos de entrada por la aprobación de éstos por el Ayuntamiento al ser estudiados por las Comisiones tanto de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial como la de Asuntos Metropolitanos, y presupuestariamente por la Secretaria de Obras, quien cuenta con el equipamiento, herramientas y recursos necesarios para la promoción de obras. Sin dejar pasar por alto que el COPLADEM se encuentra dentro de sus instalaciones así como sus integrantes razón por la cual se habla de mayor acceso a los instrumentos que permiten el impulso a trabajos en materia urbana.

Por esta razón, se recomienda una transformación administrativa, en donde el Instituto de Planeación adquiera mayores atribuciones actualmente concedidas a la Secretaria de Obras, junto con ello una ampliación de libertades para la promoción independiente en trabajos de ordenación de la mancha urbana, al ser éste, quien realiza los estudios de suelo y actualización del catastro y por ende, contar con los conocimientos e información requerida para la autorización de licencias de construcción dentro del Municipio. De esta manera, no existiría conflicto entre el número y tipo de autorizaciones de edificaciones que actualmente brinda la Secretaría, así como el límite de las mismas, principalmente en zonas de baja densidad poblacional.

Puesto que la percepción de contar con mayores responsabilidades, impulsa el desarrollo intrínseco de capacidades, disminuyendo la incertidumbre que se

manifiesta en estos Gobiernos por la dependencia al Gobierno central. La idea de focalizar intereses, fija un mejor aprovechamiento del territorio y de recursos mediante la implementación de políticas sociales que asimilen de forma pragmática la necesidad de fortalecer la cohesión social a largo plazo, la planeación como instrumento sistemático permitiría contribuir al bienestar social mediante una ordenación territorial apropiada que potencialice la gestión del Gobierno Municipal.

Conclusiones.

El desarrollo urbano es un fenómeno que se viene presentando en el contexto internacional desde la década de los cuarenta, cuando diversos organismos centran su estudio en el crecimiento de las ciudades que presenciaron grandes asentamientos humanos en un delimitado territorio y en cortos periodos de tiempo. Por eso, el estudio de la temática urbana actualmente significa hablar de un tema sumamente complicado ya que es un todo integrado, del cual difícilmente pueden verse cada una de sus partes, sobre todo si tomamos en cuenta que vivimos en una sociedad de constantes cambios.

Éste es un fenómeno que presenta diversas facetas al investigador, por un tema multifacético, conformado por diversos temas (medio ambiente, desarrollo social, economía competitiva por mencionar algunos), mismos que deben ser analizados ampliamente, bajo el ojo observador multidisciplinario, con la finalidad de descifrar y de este modo completar una por una, cada pieza de este gran rompecabezas. Sin embargo, ningún estudio puede ser completo sin hacer uso de la planeación como una herramienta de gran peso en la Administración Pública. La urbanización es un proceso complejo, porque se compone de etapas o fases, que deben ser analizadas por los servidores públicos a cargo de las áreas responsables del estudio de dichos fenómenos, brindando la oportunidad de construir a largo plazo escenarios futuros más saludables.

La planeación del desarrollo urbano en México no era preocupación del gobierno hasta la década de los setenta, cuando se hicieron presentes las primeras problemáticas derivadas de una mala administración del suelo, al no delimitar de forma clara el suelo urbanizable del suelo protegido, permitiendo que los particulares construyeran a su libre albedrío, situación que ahora se complica. Aún más, los desarrolladores inmobiliarios se apropian de terrenos poco propicios para la construcción de zonas habitacionales, y sobrepasan la norma cobijados en las

relaciones políticas o en el peso de las inversiones y la creación de empleos locales.

La falta de planeación urbana da lugar, a procesos que con el tiempo perturban las relaciones económicas, sociales, de gobierno y hasta cuestiones ecológicas. Las grandes ciudades en constante crecimiento urbano, tiene repercusiones en el contexto social y dentro de la gestión de los municipios, ya que se rompe con el equilibrio y el desarrollo amigable de la ciudad. Claro está, que su padecimiento desordenado no es tan profundo como el de municipios vecinos (Tizayuca y Actopan) que se encuentran en mayor cercanía con la Zona Metropolitana del Valle de México.

Tomando en cuenta que el gobierno municipal en el marco de la administración pública conceptualmente es considerado como una autoridad con alta capacidad de gestión por la proximidad que articula con la sociedad, siendo un aparato administrativo libre y autónomo, tomador de decisiones capaz de responder a problemáticas sociales. Este contacto es precisamente lo que nos habla de una mayor gestión gubernativa, fortalecida por el marco normativo que lo enviste de personalidad jurídica propia ejerciendo el poder del Estado en su demarcación territorial.

Este quehacer gubernativo hace que las autoridades municipales se revistan de capacidades administrativas suficientes para regular el desarrollo urbano, sin embargo dentro del plano real el municipio mexicano se presenta como una institución con debilidad intergubernamental que ha contrarrestado sus mecanismos de respuesta al encontrarse subordinado a las políticas emprendidas por el gobierno federal y estatal en materia de vivienda.

Es necesaria la adopción de nuevas herramientas jurídico-administrativas, que permitan establecer un conjunto de relaciones intermunicipales para participación activa de organismos descentralizados, en materia de desarrollo urbano, ya que estas nuevas relaciones permitirían adquirir nuevas capacidades para gobernar en

temáticas de crecimiento demográfico acelerado y otras problemáticas más que surgen en ciudades conurbadas al área metropolitana del valle de México.

El latente neoliberalismo demanda la supresión de actores políticos intermediarios que limitan el actuar municipal y dado que el Ayuntamiento como máxima autoridad local posee atribuciones que materializadas se configuran como herramientas operativas coercitivas suficientes bajo las cuales se configurarían estrategias de desarrollo equilibrado que mejoran la calidad de vida.

Cabe destacar que Pachuca pese a ser la ciudad capital del Estado, se encontraba rezagada, sí se le compara con los municipios industriales conurbados, razón por la cual el Gobierno Federal en 2006 expropió 38 hectáreas del ejido de Santa Matilde, uno de los predios de temporal con mayor extensión territorial dentro del Municipio. Acción que dio carta abierta a desarrolladores inmobiliarios para fijar sus ojos en ésta zona virgen, con potencial para el desarrollo urbano. El no contar con un marco jurídico sólido y restrictivo así como con programas de planeación urbana por periodos definidos, influyeron para que las autoridades pachuqueñas no pudieran contener el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares dentro de su territorio, así como la construcción de fraccionamientos desarrollados por inmobiliarias externas al municipio, quienes se aprovecharon de la fragilidad institucional y de las relaciones que tienen o adquieren con los actores políticos afectando la vida municipal.

Se recalca que la planeación en México, al ser indicativa, propicia corrupción, pues las advertencias de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, relativas a la sanción de aquellos que no atiendan los planes y programas, es letra muerta. Para superar este escenario, es necesario que la planeación sea verdaderamente coercitiva y que se castigue a quien o quienes la infrinjan, ya que de lo contrario sólo hay planeación en el imaginario.

Pero ¿Qué hacer desde el campo de estudio de la Administración Pública? Como son varios factores que entranpan la gestión eficaz y eficiente del desarrollo urbano es necesario profundizar en los problemas inherentes al quehacer directivo del gobierno municipal y a la calidad de hacer de la administración pública local, mediante las siguientes acciones, unas propias de nuestra formación de administradores públicos y otras de situación directa por su impacto focalizado:

- a) Inmiscuir a los administradores públicos especialmente en la administración del desarrollo urbano que por sus recursos técnicos se cree que sólo es entendible y oficio de otros profesionistas: ingenieros o arquitectos principalmente;
- b) Buscar que el servicio social o la estadía práctica también se conecte con las cuestiones municipales sobre todo considerando que las políticas públicas, sean federales o estatales, aterrizan en el terreno de los municipios o bien su diseño parta de la sociedad hacia el Gobierno;
- c) Cambiar el formato de elección de los Ayuntamientos para que no sea por planilla cerrada y de esa manera se evite el predominio del partido ganador que aprovecha el Presidente Municipal, ampliando los signos de discrecionalidad que tiene dentro del marco legal;
- d) Hacer que los permisos y licencia de uso de suelo y construcción de gran magnitud, se otorguen con el voto de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento y que en caso de ser desarrollos inmobiliarios se precise del voto total de dichos integrantes;
- e) Delimitar polígonos vulnerables con potencial urbano capaz de albergar asentamientos humanos, buscando un aprovechamiento racional del territorio, permitiendo explotar el potencial económico y sustentable del suelo;
- f) Hacer que la planeación como herramienta administrativa se convierta en un elemento político fundamental en las tareas de gobernar y administrar, lo que implicaría quitar su actual concepción de un ejercicio temporal y repetitivo a una permanente y con sentido coercitivo para que haya rendición de cuentas;
- g) La elaboración de planes y programas de desarrollo urbano debe regirse bajo los principios de eficacia, inclusión y participación.
- h) Aplicar el estado de derecho para evitar la corrupción y la impunidad y en este sentido aplicar las sanciones que establecen las leyes tanto a los servidores públicos que comentan faltas como a los privados que las promuevan:

- i) Reformar, adicionar y crear normatividad con visión multidisciplinaria capaz de integrar diversos temas, con la finalidad de subsanar los huecos normativos que pese a las constantes reformas de las leyes vigentes, siguen existiendo.

Se tiene que todo el laberinto de reformas realizadas al artículo 115 constitucional (de 1983 a 1999), resultaron fundamentales para dotar a los Ayuntamientos de facultades suficientes para incidir en el desarrollo urbano organizado y sustentable. Aunque la investigación abarca sólo el periodo de 2009-2013, cabe destacar que en febrero de éste año, el artículo 115 nuevamente fue reformado y para cuestiones del presente trabajo es preciso mencionar, dado que lo que se ataca la discontinuidad en los planes o programas urbanos municipales. En dicha reforma se menciona la posibilidad de reelección siempre y cuando, los periodos de Gobierno sean de 3 años, surgiendo la duda ¿Qué pasará en el Municipio de Pachuca, siendo que su mandato actualmente es de 4 años?

Lo anterior nos permite ver que aún falta por hacer, no solo en ámbito Federal sino Estatal y Municipal, por lo cual se cree conveniente reformar la Ley General de Asentamientos Humanos para disminuir supremacía operativa en materia urbana a Gobierno Federal, transfiriendo atribuciones en lo conducente a los Gobiernos Estatales y Municipales, ya que en la realidad los Ayuntamientos sólo figuran como receptores de las decisiones tomadas por autoridades exógenas a los intereses locales que finalmente son los que se quedan con todo el problema.

En este sentido se tiene que las leyes en efecto conceden mutuas atribuciones es decir empodera al Gobierno Federal y al Gobierno Estatal pero el Municipio se ve descobijado, quién es el encargado de gestionar las acciones necesarias para cumplir objetivos generales, por lo cual Pachuca de Soto, el estudio de caso, se encuentra entre la espada y la pared. Por una parte, sucumbe ante la legislación centralizada (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Planeación, Ley de Coordinación Metropolitana), y por la otra, tiene la presión de los desarrolladores inmobiliarios que han aprovechado la política de vivienda trazada por Gobierno Federal y las necesidades de los campesinos que venden sus tierras de manera

ilegal. Su autonomía como municipio libre queda plasmada solo en papel y en el discurso porque en la realidad es dependiente de los dos órdenes de Gobierno que le anteceden. A ello se suma, que no cuenta con una reglamentación adecuada y el plan de desarrollo urbano tampoco corresponde a las nuevas realidades que enfrenta debido a la expansión urbana desmesurada.

Se destaca, que la propuesta de este trabajo de investigación es la creación de un órgano encargado únicamente de la planeación urbana del Municipio Pachuca y de este modo sea un tema prioritario dentro de la agenda pública municipal. Dejando claro que dicho órgano al contener las atribuciones actualmente conferidas al instituto municipal de investigación y planeación, se correlacionarían con las facultades que posee la Secretaria de Obras en materia de desarrollo urbano y metropolización, existiendo una armonización operativa y jurisdiccional, entre ellas al contar con autoridades restrictivas que hagan valer la norma al tiempo que serán integradoras al concentrar pluralidad de información. Asimismo se instauraría en las instalaciones concedidas al instituto por ser el órgano que sobrellevaría la mayor transformación al adquirir mayor autonomía y por tanto mayores responsabilidades.

De este modo el municipio de Pachuca contaría con una autoridad especializada en materia urbana, capaz de presentar y proponer, la implementación de estrategias que permitan mejorar la calidad de los servicios públicos municipales y el trazo de una ciudad con características sustentables en beneficio de la población mejorando su calidad de vida.

Bajo el argumento planteado, el legado actual del marco normativo regido por la democracia y participación ciudadana en lo que respecta a cuestiones de planeación, gestión y desarrollo urbano en especial énfasis al caso de Pachuca, no se considera suficiente ni adecuado, para enfrentar la nueva arena social que se presenta, ni la creciente demanda de servicios sociales. Es por ello necesaria la interacción coordinada de un mecanismo único entre autoridades municipales y

estatales, capaz de concretar propuestas y soluciones viables a asuntos cotidianos pero específicos con apego al derecho y total autonomía.

Finalmente, se recalca la necesidad de una planeación continua, democrática y participativa no supeditada a cortos periodos administrativos, ya que de seguir así en los próximos años Pachuca se encontrará inmersa en un sinfín de problemas sociales, entre ellos principalmente la irregularidad en el uso del suelo y se debe de tener en cuenta que ésta deslinda de toda responsabilidad al Estado en lo que respecta a la administración de servicios públicos urbanos por lo cual estos terminan brindándose discrecionalmente y de forma condicionada.

La participación de los científicos sociales dentro de la planeación urbana se ha visto limitada y en ocasiones excluida, dentro de la Administración Pública, perdiendo de vista que nosotros coadyuvamos a facilitar el proceso delineador dentro del diseño de grandes proyectos, mediante la elaboración de planes y programas urbanos con objetivos que orientan y definen el desarrollo de las ciudades.

Bibliografía

Bazant. S., Jan (2010). *Expansión Urbana Incontrolada consultado*. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Bazant S., Jan (2011). *Planeación Urbana Estratégica: Métodos y técnicas de análisis*. Trillas, México.

Chaline, Clauede (1998). *La Dinámica Urbana*. Instituto de Estudios de Administración Local, España.

Comisión Metropolitana de Asentamiento Humanos (1998). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México.

Consejo para el Desarrollo del Valle de México (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México.

Eibenschutz Hartman, Roberto (2009). *El Legislativo ante la gestión Metropolitana*. UAM Xochimilco-Porrúa. México.

Gioja, Rolando (1979). *Planeación Territorial y Ciencias Sociales*, El Ateneo, Argentina.

González Naranjo, Gildardo (2002). *Cartografía Catastral y Planeación Urbana Regional*. INEGI. México.

Glosario de términos sobre asentamientos humanos (1978), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México.

Hamptón, David (1998). *Administración*. MC GRAW-HILL. México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier (1997). *Planeación y Desarrollo, Una Visión del Futuro*. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. México.

Landa, Horacio (1976). *Terminología de urbanismo*, CIDIV-INDECO. México,

Levin Coppel, Oscar (1992). *El espacio urbano: teoría, planes y realidad. En México, planeación urbana, procesos políticos y realidad*. UNAM. México.

Martínez Gil, Pablo (2009). *El municipio, la ciudad y el urbanismo en Régimen Jurídico del Urbanismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

Moreno Jaramillo, Cecilia Inés (2008). *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo en VII Seminario Nacional de Investigación Urbano Regional, Diversidad y Desigualdad en los Territorios Contemporáneos*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Colombia.

Obregón Davis y Sarah Alexandra (2008). *Planeación para el Desarrollo Humano y Bases Metodológicas para su Instrumentación. Análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco*. Centro de estudios Andaluces. Sevilla.

Polo Martínez Humberto (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Pujadas Roma, Jaume Font (1998). *Ordenación y Planeación Territorial*, Síntesis, Madrid, España.

Rodríguez Chumilla, Isabel (2001). *Vivienda y Promoción Inmobiliaria en Madrid*. Universidad de Lleida. Madrid.

Red Nacional de Investigación Urbana (1999). *Servicios y Marco Construido*. 2º Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Robles Martínez, Reynaldo (2003). *El municipio*. Porrúa. 6ªe. México.

Salinas Escobar, María Evangelina, Coord. (2008). *El Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales*. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Universidad de Guadalajara, México.

Sánchez Gómez, Narciso (2004). *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, Porrúa, México.

Sánchez Ulloa, Raúl (2001). *Ordenamiento Territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Chile.

Sepúlveda Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla (2003). *Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Costa Rica.

Unikel Luis, Chiapetto Crescencio y Garza Gustavo (1976). *El desarrollo urbano de México; diagnóstico, e implicaciones futuras*, Colegio de México. México.

Manzanal, Mabel, Guillermo y Lattuada, Mario (2006). *Desarrollo Rural; Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires.

Villar Calvo, Alberto J. (1998). *La Impotencia Municipal en el Ordenamiento Urbano: Herencia del Centralismo y la Subordinación: Caso de Estudio Estado de México*. Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM. México.

Zapata Perogordo, Alejandro (2008). *Organización y Gestión Municipal*. Porrúa, México.

Mesografía.

Acevedo Valenzuela, José Luis. *La planeación Municipal*. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (1984). Número 10-11 Abril-Septiembre, documento electrónico consultado el 2 de junio de 2013 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/10/trb/trb1.pdf>

Alonso, Guillermo. *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*, documento electrónico consultado 3 de abril de 2013. www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alonso,%20Guillermo.doc

Anaya Cadena, Vicente. *La Planeación, Control y Evaluación del Desarrollo Municipal*. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, documento electrónico consultado el 3 de junio de 2013 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr8.pdf>

Arreola Bautista, Magno Leonel (2010). *Desarrollo Urbano Integral. Zona Metropolitana de la Ciudad de Pachuca*, Foros Regionales, Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana, documento electrónico consultado el 12 de diciembre de 2013 <http://mktcomercial.com/paco/MESA%204/DIlo.%20urbano%20integral.%20ZM%20Pachuca,%20Leonel%20Arreola.pdf>

Caballero, José María. *Desarrollo Territorial Rural*, Banco Mundial, documento electrónico consultado el 1 de junio de 2013. <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/3JMCDesarrolloT.pdf>

Cabrero Mendoza, Enrique (2004). *Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México*, documento electrónico consultado 3 de abril de 2013. www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num.../Vol.../Cabrero.pdf

Cámara de Diputados (2007). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008: Fondo Metropolitano*. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, documento electrónico consultado 2 de marzo de 2013

<http://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0692007.pdf>

Cámara de Diputados (2006). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "*Situación actual de la comisión legislativa*", en *Desarrollo Metropolitano* página consultada 2 de marzo de 2013.

http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/10_dmetropolitano.htm

Cámara de Diputados, *Comisión de Desarrollo Metropolitano*, página consultada el 2 de marzo de 2013.

<http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/desarrollo%20metropolitano.htm>

CAMVARK. *Planeación y Ordenamiento del Territorio*, documento electrónico consultado el 18 de mayo de 2013.

<http://camvark.wordpress.com/2012/04/08/planeacion-y-ordenamiento-del-territorio/>

Carta de la Unión Europea, documento electrónico consultado el 19 de mayo de 2013.

ftp://190.5.199.21/Fac.%20ARTE%20Y%20DISENO/Monica%20Valencia/Campo%20Ciudad%20Desarrollo%20Sostenible/04_BIBLIOGRAFIA%20SOPORTE%20PPT/Carta_Europea_OT.pdf

Carrizosa Valdez, Daniel. *El Municipio Rural*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, documento electrónico consultado el 2 de junio de 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb16.pdf>

Delgadillo Macías, Javier, Coord., (2004). *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, UNAM, Centro Regional de Investigaciones

Multidisciplinarias, documento electrónico consulado el 5 de junio de 2013
<http://www.crim.unam.mx/drupal/?q=node/320>

Diccionario de arquitectura y construcción, página consultada el 5 de junio de 2013. <http://www.parro.com.ar/definicion-de-planificaci%F3n+urbana>

E-local. *La Planeación del Desarrollo Municipal*, página electrónica consultada el 3 de mayo de 2013. http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_planeaciondel_desarrollo_municipal

Teoría de la planeación. *El proceso de la planeación. Principios de la racionalidad y modelos del proceso de planeación*, documento electrónico consulado el 3 de junio de 2013
http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt_Planeacion_internet/TEMAII.4.pdf

López Berzunza, Enrique. *Proceso de planeación y control estratégico*. Página consultada 3 de Junio de 2013
http://www.sites.upiicsa.ipn.mx/polilibros/portal/Polilibros/P_proceso/Planeacion_y_Control_Estrategio_Lic_Enrique_Lopez_Berzunza/inicio/Principal.htm

Espacio urbano, documento electrónico consulado el 5 de junio de 2013.
<http://iesalminares.es/drupal614/sites/default/files/aa/Bloque%208.%20EI%20espacio%20urbano.Parte%202%C2%AA.pdf>

Faya Viesca, Jacinto (1987). *Conurbación Municipal*. En Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. 137 a 142pp, documento electrónico consulado el 1 de junio de 2013.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb20.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2002). *La Función del Fortalecimiento de las Capacidades en la Lucha contra la Pobreza*, documento electrónico consulado 3 de abril de 2013. <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm>

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. *El municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado*. Número 26- 27 y 28 Abril-Diciembre. Año 1987, documento electrónico consulado el 2 de junio de 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=26>

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (1984). Número 10-11 Abril-Septiembre, documento electrónico consulado el 2 de junio de 2013 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=10>

Garza Villareal, Gustavo. *La Institucionalización de las Políticas Urbano-Regionales del Estado Mexicano*, documento electrónico consulado 23 de marzo de 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/22/trb/trb2.pdf>

Heinrichs D. (2009). *Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile*, documento electrónico consulado el 31 de mayo de 2013. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612009000100002&script=sci_arttext

Herrera Tapia, Francisco. *Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional*. En Revista *Gestión y Política Pública*, Volumen XXII. Número 1, Semestre de 2013. PP. 131-159, documento electrónico consulado el 30 de mayo de 2013. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXII_No.I/04_Fco_Herrera_Tapia.pdf

Iniciativa Ciudadana. *Migración del Distrito Federal hacia los Estado Unidos*, documento electrónico consulado el 20 de mayo de 2013. <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/images/stories/diagnosticodf.pdf>

José Luis Prieto Muñoz, *Zonas Metropolitanas y el Fondo Metropolitano en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas. 2008, documento electrónico consulado 2 de marzo de 2013 <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0702008.pdf>

Kullock, David, Catenazzi Andrea y Pierro Nilda (2004). *Veinte años de debate sobre planificación urbana*. En Premio Anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, documento electrónico consulado el 20 mayo de 2013. http://www.ciham.org/CIHaM%20FADU-UBA_files/KULLOCK%20PIERRO%20NUEVAS%20CORRIENTES%20PENSAMIENTO.pdf

La Planeación Estratégica en las Organizaciones, documento electrónico consulado el 5 de junio de 2013. http://www.pediatria.gob.mx/lectura_planifi.pdf

López Berzunza, Enrique. *Planeación y Control Estratégico*, documento electrónico consulado el 3 de junio de 2013. http://www.sites.upiicsa.ipn.mx/polilibros/portal/Polilibros/P_proceso/Planeacion_y_Control_Estrategico_Lic_Enrique_Lopez_Berzunza/inicio/Principal.htm

Los Municipios y sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, documento electrónico consulado el 6 de marzo de 2013. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2627/5.pdf>

Massiris Cabeza, Ángel. *Ordenamiento Territorial y Proceso de Construcción Regional*, Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango, documento electrónico consultado el 17 de mayo de 2013.
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

Moyado Estrada, Francisco. *Organización e Integración de la Administración Pública Municipal*, documento electrónico consultado el 2 de junio de 2013.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr8.pdf>

Norton, Riger D. (2004). *Crecimiento Agrícola y Reducción de la Pobreza*, en Política de Desarrollo Agrícola Conceptos y Principios, documento electrónico consultado el 31 de mayo de 2013.
<http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s06.htm>

Ospina B, Sonia (2002). *Construyendo Capacidad Institucional en América Latina: El Papel de la Evaluación como Herramienta Modernizadora*, documento electrónico consultado 3 de abril de 2013.
www.geolatina.net/IDEAS/documentos/monit_herramienta.pdf

Pereira Carmen y Rosales Hugo. *Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, documento electrónico consultado el 18 de mayo de 2013.
http://www.revistaicono.com/imagenes/pdf/articulo_principal_i.pdf

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, página consultada el 18 de mayo de 2013.
http://www.paot.org.mx/paot_docs/centro_documental/html/publicaciones.html?tipo=3

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Las Capacidades Institucionales de los Gobiernos Locales: Un Primer Mapa de sus Diversidad*,

documento electrónico consulado 3 de abril de 2013.
www.undp.org.mx/IMG/pdf/Capitulo_6.pdf

Quiroga Leos, Gustavo. *La Participación de los Estado y Municipios en el Ordenamiento del Territorio*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, documento electrónico consulado el 2 de junio de 2013.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/adu/adu9.pdf>

_____. *La Administración de Ciudades Nuevas en México y Otros Países*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, documento electrónico consulado el 2 de junio de 2013.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/2/cod/cod10.pdf>

_____. *Municipio como base de la Descentralización y Reordenamiento el Territorio*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, documento electrónico consulado el 1 de junio de 2013.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb23.pdf>

Ramírez Favela, Eduardo (1995). *La Nueva Legislación Agraria y el Desarrollo Urbano*, en Programa de Incorporación de Terrenos Ejidales a Proyectos de Vivienda en Desarrollo Urbano, documento electrónico consulado 23 de marzo de 2013.
http://imaginarios.com.mx/redmcs/syp/iv/barrios_populares/mesa3/eduardo_ramirez_favela.pdf

Reyes Morales, Rafael G, Gijón Cruz, Alicia Sylvia. “*Desarrollo rural, migración internacional y escasez de mercados financieros en México*”. En Revista de Estudios Agrarios, Vol 16, Numero 43. Instituto Tecnológico de Oaxaca. México. 2010, 129-150pp, documento electrónico consulado el 30 de mayo de 2013.
http://www.pa.gob.mx/publica/rev_43/an%C3%A1lisis/Rafael%20Reyes%20y%20Alicia%20Gij%C3%B3n.pdf

Revista icono, *Ordenamiento Territorial*, documento electrónico consulado el 18 de mayo de 2013. <http://www.revistaicono.com/detalle.php?cid=2&id=69>

Rivera Rodríguez, Isaías. *El Desarrollo Urbano de la Propiedad Agraria*, documento electrónico consulado 25 de Marzo de 2013. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3052/7.pdf>

Sánchez Luna, Gabriela. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Año 1995, número 83, mayo-agosto, documento electrónico consulado el 1 de marzo de 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/el17.htm>

Schejtman Alexander y Julio A. Berdegué (2004). *Desarrollo Territorial Rural*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, documento electrónico consulado el 2 de junio de 2013. <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/desarrolloterritorial.pdf>

Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (2004). *4º Informe de Trabajo*. México, documento electrónico consulado el 12 de diciembre de 2013. <http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/7/Seduvi2004Informe.pdf>

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. *Ordenamiento Territorial*. Gobierno de Guatemala, documento electrónico consulado el 17 de mayo de 2013. http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=70

Suarez Zendejas, Vicente. *Planeación*, documento electrónico consulado el 3 de junio de 2013. http://orion2020.org/archivo/planeacion/02_fundamentos.pdf.

Tovar, Edgar (2010). *Asociación y Coordinación para el Desarrollo Metropolitano. Reflexiones a partir de la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo*. Foros Regionales, Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana, documento electrónico consulado el 12 de diciembre de 2013. <http://mktcomercial.com/paco/Mesa%203/Asoc.%20y%20coord.%20para%20el%20Dllo.%20Metropolitano,%20Edgar%20Tovar.pdf>

Universidad Nacional Agraria La Molina, *Ordenamiento Territorial: Una Herramienta para el Desarrollo*, documento electrónico consulado el 17 de mayo de 2013. <http://cipotato.org/publications/pdf/003723.pdf>

Vidal, Ernestina (2006). *Planeación y Reforma Administrativa*, en Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa 1955-2005. Número 111, documento electrónico consulado el 3 de junio de 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/111/pr/pr47.pdf>

Villalpando Ochoa, Ricardo (1979). *La Planeación del Desarrollo Urbano en México* en Revista de Administración Pública No 38, abril-mayo, México, documento electrónico consulado el 15 de noviembre de 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt3.pdf>

Zentella Gómez, Juan Carlos (2009). *La Política de SEDESOL en Materia de Ordenamiento Territorial*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, documento electrónico consulado el 18 de mayo de 2013. http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/cimares/grupo_trabajo1/pres_sedesol_s3_cima_g1.pdf

Legislación, Decretos, Planes y Programas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última Reforma DOF junio 2013)

Ley Agraria (Última reforma DOF 09-04-2012)

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal (Gaceta Oficial D.F. 3/01/1008)

Ley de Planeación (Última Reforma DOF abril 2012)

Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. (Última Reforma DOF julio 1993)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (Última Reforma Periódico Oficial octubre 2009)

Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado De Hidalgo. (Última Reforma Periódico Oficial septiembre 2007)

Ley de Coordinación Para El Desarrollo Metropolitano Del Estado De Hidalgo (Última Reforma Periódico Oficial abril 2010).

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo. (Última Reforma Periódico Oficial Noviembre 2003).

Ley Electoral del Estado del Estado de Hidalgo. (Última Reforma Periódico Oficial octubre 2012)

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo (Última Reforma Periódico Oficial marzo de 2008)

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016.

Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009

Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012.

Plan Municipal de Desarrollo 2012-2016

Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. (Periódico Oficial enero 2010)

Reglamento de Construcciones del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, (Periódico Oficial enero 2002)

Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Pachuca de Soto. (Periódico Oficial octubre 2002)

Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento de Pachuca de Soto. (Periódico Oficial enero 2012)

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto 2009-2012.

Decreto Número once por el que se crea el Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Pachuca de Soto. (Periódico Oficial julio 2001)

Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 1982.

Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 2007.

Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1999.

Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1999.

Decreto por el que se declaran reformados los artículo 26 y 73 fracciones XXIX-D de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 21, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 4 de agosto de 2001.

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV: VI primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 6 de enero de 1992.

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 6 de febrero de 1976

Decreto por el que se reforman los artículos 3º, 5º, 24, 27, 130 y se adiciono el artículo Decimoséptimo Transitorio de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 1992.

Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXII; artículo 115 fracción VII; artículo 123 fracción XIII apartado B de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2008.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 115, 116, 122, 123 y 127 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009.

Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 17, 46, 115 y 116 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 17 de marzo de 1987.

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 10 de agosto de 1987.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1977.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX Y XX, 28, 73 Fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F, 115 de la CPEUM. Diario Oficial de la Federación. 3 de febrero de 1983.

Informes Presidenciales, Ernesto Zedillo Ponce de León 1995-2000. Cámara de Diputados.

Informes Presidenciales, Luis Echeverría Álvarez 1971- 1976. Cámara de Diputados.

Informes Presidenciales, Carlos Salinas de Gortari 1989-1994. Cámara de Diputados.

Informes Presidenciales, Vicente Fox Quesada 2001-2006. Cámara de Diputados.

Páginas web.

<http://imco.org.mx/es/>

<http://www.coneval.gob.mx/>

<http://www.dof.gob.mx/>

<http://www.e-local.gob.mx/>

<http://www.imipachuca.org.mx/>

<http://www.pachuca.gob.mx/>

www.ordenjuridico.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.inafed.gob.mx

www.inegi.org.mx

www.clad.org