



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

“Nuevos enfoques de Gestión Local para el desarrollo urbano”
Los conflictos por la regulación del suelo urbano y las controversias
con la legislación federal y estatal del ayuntamiento de Huixquilucan,
Estado de México

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN URBANISMO

P R E S E N T A

VICTOR HUGO COLORADO REYES

TUTOR

MTRO. EN ARQ. VICTOR CHÁVEZ OCAMPO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

MIEMBROS DE COMITÉ TUTOR

MTRO. ALBERTO JOSÉ RAMOS Y BOLAÑOS – FACUTAD DE ARQUITECTURA
MTRO. JOSÉ CORNELIO SANCHEZ GAVITO – FACULTAD DE ARQUITECTURA
MTRA. ANA ARECES VIÑA – FACULTAD DE ARQUITECTURA
MTRO. JESÚS ANDRES IZUNSA FUERTE – FACULTAD DE ARQUITECTURA

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I MARCO TEÓRICO

LA TEORÍA DEL FEDERALISMO, LA PLANIFICACIÓN URBANA Y GOBIERNOS LOCALES

- 1.1. *La teoría del federalismo de Karem Strome y su aplicación al caso Mexicano.*
- 1.2. *La planeación del uso del uso del suelo evolución y tendencias.*
- 1.3. *El planeamiento urbano en México 1980 – 2000.*
- 1.4. *Nuevos enfoques de gestión para el manejo del suelo urbano en México.*

CAPITULO II

LA REFORMA MUNICIPAL Y LA LEGISLACIÓN URBANA EN MÉXICO

Las controversias en legislación urbana, desde la reforma municipal y los conflictos en la instrumentación normativa desde la transferencia de facultades a los municipios.

- 2.1 *La reforma del estado y la construcción del marco institucional de la planificación y la reglamentación sobre el uso del suelo urbano.*
- 2.2 *La descentralización administrativa y las transformaciones al sistema de planeación en México de 1982 -1988.*
- 2.3 *La reforma municipal y la transferencia de facultades a los gobiernos locales sobre la regulación y control del suelo urbano.*
- 2.4 *La autonomía municipal y la promulgación de los gobiernos locales como ejes de la política territorial en el marco del nuevo federalismo.*

CAPITULO III

LAS TRANSFORMACIONES A LA LEGISLACIÓN URBANA EN EL NIVEL LOCAL

Las modificaciones a la legislación urbana en el Estado de México y las transformaciones urbanas en el territorio local a veinte años de la reforma municipal; El caso del Municipio de Huixquilucan.

- 3.1 *Las modificaciones a la Ley de Asentamientos Humanos y el Ordenamiento Territorial en el Estado de México de 1983 a 1993.*
- 3.2 *La promulgación del Código Administrativo del Estado de México y la transferencia de facultades para el manejo del suelo en los municipios mexiquenses.*
- 3.3 *Las controversias en la legislación urbana del estado de México (2001) y sus efectos en el territorio local. (El caso de Huixquilucan).*
 - 3.3.1 *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2003*
 - 3.3.2 *Plan Regional Valle Cuautitlán - Texcoco*
 - 3.3.3 *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003*

CAPITULO IV

LAS TRANSFORMACIONES DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN, EDO. DE MEXICO; *Los efectos en la regulación del suelo de Huixquilucan como resultado de la transferencia de facultades y las controversias con la legislación urbana estatal.*

4.1 Las características del territorio municipal.

4.2 Las características sociodemográficas y sus tendencias de crecimiento.

4.3 Los efectos de las políticas sectoriales en la regulación del suelo urbano de Huixquilucan.

4.4 El proceso de urbanización del territorio municipal.

4.5 La transferencia de facultades y sus efectos en el territorio urbano del municipio.

CONCLUSIONES V

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

En la revisión de los estudios recientes sobre el manejo de los usos del suelo urbano y la aplicación de instrumentos para su regulación, particularmente desde la atribución de los gobiernos locales, encontramos una diversidad de enfoques que ven al suelo como elemento central de análisis e incorporan nuevos enfoques metodológicos para la aplicación de normas e instrumentos sobre la propiedad inmobiliaria, con objeto de ordenar el territorio de las ciudades (Rébora, 2000; Eibenschutz, 2000). Por otro lado, también encontramos propuestas para la aplicación de instrumentos financieros y de gestión de los gobiernos locales para la reglamentación del suelo en torno a la regulación del mercado inmobiliario mediante recuperación de plusvalías, ampliación de la base catastral y la aplicación de instrumentos fiscales (Smolka e Iracheta, 2000; Conde 2000; Perló, 2000; Jaramillo, 2005, entre otros).

En el caso específico del análisis sobre la regulación del suelo como atribución exclusiva de los gobiernos locales (municipios) y sus efectos en la conformación del territorio y la configuración de la ciudad; desde los debates en torno a la transferencia de facultades a favor de los ayuntamientos promovida con las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983 y sus modificaciones en 1993 (Azuela, 1988; 1998; Connolly, 1994, Iracheta 1998, Duhau, 1998)¹ se observan pocos estudios que expliquen o refieran la complejidad de las relaciones intergubernamentales en la aplicación de la normatividad sobre el suelo y sobre la construcción de políticas públicas y de instrumentos para su regulación (Garza 1998), y en menor medida aquellos que expliquen los efectos sobre el suelo urbano como resultado de esta transferencia de facultades en materia de regulación del suelo, en donde los municipios como en el caso del Estado de México, han asumido el control sobre las transformaciones de las ciudades, y establecen modificaciones a la estructura urbana de las ciudades en ocasiones sin un ordenamiento coherente, en discordancia con las políticas públicas plasmadas en los planes y programas de desarrollo urbano de los propios municipios o centros de población.

Si bien, en los estudios en la década pasada abordan la cuestión urbana privilegiando la idea sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales (Cabrero 2000 y 2005, Castillo, 2000; Santín del Río, 2001) e impera la búsqueda de esquemas para innovar en la construcción y aplicación de instrumentos de administración pública para que los gobiernos municipales asuman la regulación del suelo y el ordenamiento territorial, en contraparte existen pocos estudios que expresen la complejidad de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno sectorizado por ramas de especialización, que definen una multiplicidad de funciones que se reflejan sobre el territorio y condicionan la aplicación de la normatividad para regular las actividades urbanas, limitando la esfera de competencias trasferidas a los ayuntamientos hace más de tres décadas.

¹ Durante la década de años ochenta hasta finales de los años noventa se mantuvo una discusión permanente sobre las reformas al marco constitucional por las que se transfirieron las facultades para la regulación y control del suelo urbano a los municipios, Así como las controversias en el marco jurídico de la Planeación urbana en México, para un análisis profundo véase: Garza (1989) "Una década de Planeación urbano- regional en México" El Colegio de México.

La relevancia de este estudio radica en la incorporación de un nuevo enfoque al campo de la investigación sobre el suelo urbano, en una perspectiva que intenta explicar por un lado el conflicto que enfrentan las autoridades municipales para la regulación del suelo en un marco jurídico excluyente y en un sistema federal de gobierno en el que el éxito de la actuación de los gobiernos locales en la regulación del suelo exige la concurrencia de los otros órdenes de gobierno y la cooperación de todos los actores involucrados.

Por otro lado la investigación intenta medir los efectos, sobre el suelo urbano de la ciudad, generados a partir de la transferencia de facultades conferidas a los municipios como resultado de la reforma municipal iniciada en 1983, a fin de responder la siguiente pregunta Central de Investigación.

¿Cuáles son los efectos en el suelo urbano y la configuración de las ciudades, a partir de la transferencia de facultades para la regulación del desarrollo urbano de los municipios otorgada en la legislación urbana del Estado de México en el año 2001 como resultado de la concreción de la reforma al Artículo 115 constitucional?

La pregunta de investigación tiene dos connotaciones en su origen, primero, surge de la revisión al marco legislativo federal de la planeación urbana en México y las controversias con el enunciado constitucional del artículo 115 Fracción V reformado en 1983, por el cual se establece como atribución exclusiva de los municipios la facultad de “aprobar y administrar su zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; crear y administrar sus reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas ²”.

En este esquema, los gobiernos municipales pueden ejercer sus funciones sin interferencia de otros poderes, lo que representa la exclusión de los poderes ejecutivos estatales de los procesos de decisión sobre el manejo del uso del suelo y de la planificación, regulación y control de este. Aun cuando en la realidad las acciones en el ordenamiento territorial no se ejecutan de manera exclusiva por los gobiernos locales, ya que existen actores que inciden de manera directa o indirecta, que involucran sectores de especialización y que ejercen fuerzas que en ocasiones modifican el entorno planificado y lo contrastan con la realidad.

Los resultados obtenidos en algunos municipios en donde la legislación urbana estatal ha otorgado de manera plena estas atribuciones a los municipios se muestran distintos a los esperados si se compara la estrategia y los lineamientos marcados para un determinado territorio, en los planes y programas de desarrollo urbano municipales, de centros de población y los planes y programas de ordenamiento territorial, con las modificaciones a uso del suelo y/o los usos del suelo autorizados por las propias autoridades municipales.

² Destaca la división de competencias y la transferencia de facultades a los municipios sobre todo en materia de expedición de licencias de uso del suelo que hasta ahora es confusa en las legislaciones de las entidades federativas y por otro lado la complejidad del marco normativo para la administración de las zonas de reserva ecológica atribución de la federación y de las entidades federativas.

Por otro lado la pregunta tiene una connotación empírica que surge de la observación directa de la aplicación del marco normativo para la reglamentación y regulación del uso del suelo en los municipios del estado de México, en particular en el Municipio de Huixquilucan, durante el periodo 2003 - 2006, en donde se observan conflictos que surgen en la aplicación del marco legislativo de la planeación urbana del Estado de México, así como de la definición de competencias y atribuciones para la actuación sobre el territorio municipal de los diferentes niveles de gobierno, limitando la operación de la administración pública municipal en la regulación del suelo urbano, a un papel de gestor del desarrollo urbano con los órganos estatales y federales, contrario a lo enunciado en la reforma municipal.

En ese sentido se ha planteado la siguiente Hipótesis:

“La transferencia de facultades otorgada a los municipios en materia de regulación de suelo urbano incentiva el crecimiento de las áreas urbanas de forma poco controlada. El Manejo del suelo urbano asumido como atribución exclusiva municipal no permite la integración de políticas públicas encaminadas a hacer ciudad, si no se establecen mecanismos de coordinación para efficientar las relaciones intergubernamentales que fortalezcan la concurrencia de los actores y de los deferentes ordenes de gobierno que coadyuven a la orientación de las políticas urbanas”.

La hipótesis tiene un sustento teórico que se basa en la revisión del sistema de las relaciones intergubernamentales que se establecen en un sistema de gobierno federado como el caso mexicano. Apoyado en la Teoría de Karem Strome (1999), analizamos los efectos sobre el territorio urbano del Municipio de Huixquilucan, la teoría sirve de base para explicar las transformaciones del suelo, a partir de la aplicación de norma para la regulación del suelo, que paso del orden Estatal al ejercicio del poder del gobierno local (municipio), y que dio forma a un proceso inacabado de transformación de un Estado Centralizado³, hacia un Estado funcional, dividido en sectores de especialización, que establece relaciones de gobernabilidad de manera horizontal sobre el territorio otorgando facultades a los gobiernos locales para su actuación.

Este proceso, desde nuestra consideración, inconcluso, constituye una ambigüedad en la definición de ámbitos de validez de las atribuciones conferidas a los municipios, dada la sobreposición normativa en un mismo territorio, que se define desde la separación de sectores de especialización del orden federal, restringiendo así la actuación de los gobiernos locales. Desde esa visión, la regulación del suelo no debiera ser una atribución exclusiva de los gobiernos locales (Municipios), si bien el municipio juega un papel preponderante en la asignación de los usos y actividades urbanas dentro de su territorio, la planeación del desarrollo urbano en cada uno de los territorios municipales exige la concurrencia de los otros órdenes de gobierno.

³ El Estado Centralizado denominado en la Teoría de Stromme como “The Dual Federalism”, caracterizado por la centralidad de las decisiones en un sistema donde las relaciones de poder son autónomas y las responsabilidades separadas.

Lo anterior, significaría diseñar las bases para pasar de un sistema de Federalismo Funcional⁴ de gobierno a un sistema de Federalismo por Cooperación⁵, en el que se defina la concurrencia de los actores para llevar a cabo acciones sobre el territorio de manera coordinada y con responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, que permitan la planeación integral, para la toma de decisiones en materia de suelo urbano, que motiven el establecimiento de esquemas que fortalezcan la acción de los municipios y permitan estructurar el suelo en un sistema urbano, buscando contrarrestar los efectos que la división de poderes impone, ante una ambigüedad normativa, que dan como resultado la construcción de una estructura urbana fragmentada y segmentada.

El marco metodológico propuesto en esta investigación permite una revisión clara de los postulados teóricos que se exponen en el debate actual sobre la orientación de los gobiernos locales y las funciones que estos deben cumplir ante las modificaciones realizadas a la Constitución hace más de treinta años, y como estos cumplen estas atribuciones y aplican los instrumentos normativos contenidos en la legislación urbana vigente en el caso del Estado de México. De esta forma podemos responder a la pregunta central de investigación y conocer los efectos en el suelo urbano y la configuración de la ciudad, determinados por las modificaciones a la legislación urbana local en el Estado de México a partir de la transferencia de facultades para la regulación del desarrollo urbano de los municipios mexicanos.

Para tal efecto el proyecto de investigación se ha estructurado en cuatro capítulos definidos para cumplir el método científico, así en la primera parte se establecen los postulados teóricos que fundamentan la hipótesis de investigación; en la segunda parte se realiza un análisis histórico sobre el debate de la reforma municipal que motivó las transformaciones recientes de la legislación urbana del Estado de México; en la tercera etapa se plantea de manera puntual las controversias en la legislación de ese Estado y los conflictos de su aplicación bajo la revisión de tres instrumentos normativos para la regulación del suelo, que se establecen de manera jerárquica en la legislación de ese estado, a fin de comprobar los conflictos por la regulación del suelo urbano en un entramado normativo que deja a los gobiernos locales más conflictos que soluciones para la atención del desarrollo urbano.

En la parte final de la investigación se analiza un caso de estudio estableciendo indicadores de medición a partir de la autorización de las licencias de uso del suelo otorgadas en dos momentos administrativos de gobierno local, en razón de que estos dos periodos se diferencian por las atribuciones conferidas al estado y municipio para la regulación del suelo en el territorio del municipio de Huixquilucan.

⁴ Véase: Stromme Christensen 1999, *Cities and Complexity, Making intergovernmental decisions*.

⁵ Definido en la Teoría de Karen Stromme como "Multicetered Federalism"; Véase Stromme Christensen 1999, *Op Cit*.

Así en el primer capítulo se establece el marco teórico sustentado a partir de tres ejes rectores, 1) se revisan las teorías del federalismo de Karem Stromme, a fin de aplicar los argumentos en los conflictos de un sistema de gobierno federado al caso mexicano por el que se comprueba un entramado normativo y de instituciones que inciden en la toma de decisiones de los gobiernos locales sobre la regulación del suelo; 2) Se hace una reflexión sobre los procesos de planeación aplicada al caso mexicano y se hace evidente las controversias que el modelo de planeamiento actual mantiene ante la aplicación de instrumentos normativos para el cumplimiento de las atribuciones que les fueron conferidas a los gobiernos locales en un sistema de gobierno federado; 3) Se revisa las tendencias y aportaciones sobre el discurso la gestión de los gobiernos locales y se establece la relación con el sistema de planeamiento mexicano, demostrando de esta forma la necesidad de buscar enfoques de Gestión local que definan instrumentos de cooperación, coordinación y concurrencia entre los actores públicos y privados, para la regulación del suelo.

El desarrollo de la investigación mantiene la línea de comprobación de la hipótesis, con la firme convicción de que sólo mediante esquemas de participación y coordinación de responsabilidades entre sociedad y gobierno y de la integración de los diferentes ordenes de gobierno podrá modificarse la forma de hacer ciudad, estableciendo mecanismos de seguimiento y control apoyados por una sociedad que exija el cumplimiento de los mismos y participe en la toma de decisiones sobre la orientación de las políticas públicas que permitan hacer ciudad.

En el segundo capítulo se hace una revisión rigurosa sobre las modificaciones al marco constitucional por el que se transfiere las facultades a los gobiernos locales para la administración de su desarrollo urbano y la regulación del suelo en su territorio municipal, reformas que dan origen a todo el entramado normativo del sistema de planeación en México y la regulación del suelo en los estados y municipios.

El tercer capítulo, propone una revisión del marco normativo de la legislación urbana del Estado de México y establece un análisis comparativo sobre las modificaciones realizadas a la misma a partir de la reforma municipal, por la que se establecen la atribución de los gobiernos locales para la regulación del suelo, situación que para el caso del Estado de México se concreta a partir del año 2001, con la publicación del Código Administrativo y su libro quinto, por el que se regula el desarrollo urbano de esa entidad. Asimismo, se establece un análisis sobre los instrumentos de regulación del suelo generados a partir de las modificaciones a la legislación urbana del Estado de México, permitiendo confrontar el marco teórico con la aplicación de un caso de estudio para su análisis.

El cuarto capítulo establece un análisis comparativo de la autorización de los usos del suelo y las modificaciones realizadas a los planes municipales de desarrollo urbano en el Municipio de Huixquilucan en el Estado de México. El objetivo de ese análisis es identificar los efectos en el territorio municipal sobre el suelo urbano, a partir de la concreción de la transferencia de facultades conferidas a los municipios mexiquenses establecida en el Código Administrativo del Estado de

México en su libro quinto, como resultado de las reformas iniciadas en el sistema federal de gobierno desde 1983, por las que se modificó las atribuciones conferidas en materia de desarrollo urbano a los municipios y que tuvieron efecto en las reformas a la legislación urbana del Estado de México a partir del año 2001.

En la etapa final se establecen una serie de conclusiones, que se obtuvieron como resultado de este estudio y que nos han permitido identificar las modificaciones en la estructura urbana del municipio de Huixquilucan a partir de la transferencia de facultades otorgada al municipio para la autorización de los usos de suelo municipales desde el año 2003.

De esta forma podemos responder la pregunta central de investigación “**¿Cuales son los efectos en el suelo urbano del Municipio de Huixquilucan a partir de la transferencia de facultades para la regulación del desarrollo urbano de los municipios otorgada en la legislación urbana del Estado de México en el año 2001 como resultado de la concreción de la reforma al artículo 115 constitucional?**,”

Los resultados muestran una serie de variables como la intensidad en el uso del suelo, la densidad de ocupación del suelo y los cambios y modificaciones de uso, que definen una nueva configuración de la ciudad y del área urbana del municipio de Huixquilucan, el resultado es hoy un territorio fragmentado, con limitantes en la continuidad de su estructura urbana, que no son solo determinados por la configuración física del espacio geográfico de ese municipio; es también el resultado de la relaciones intergubernamentales que se ejercen sobre el espacio que delimita al municipio, en donde inciden sectores de especialización, que tienen incidencia en las decisiones que se dan de manera horizontal sobre el territorio.

Adicionalmente, existen una diversidad de actores que ejercen un poder sobre el territorio y sus usos, como los núcleos ejidales, el núcleo comunal, las fuerzas de participación ciudadana de las zonas residenciales, y las demandas sobre la dotación de servicios de los ciudadanos incorporados a nuevas áreas urbanas o en crecimiento. Estas otras fuerzas son sin duda elementos que no escapan a la hipótesis planteada. Lo anterior hace evidente la necesidad de encontrar nuevos enfoques de gestión local, en donde los actores y las participantes en cada uno de los nodos que conforman el tejido de la relaciones intergubernamentales deberán atender la coordinación y colaboración concurrente en las decisiones y las acciones que se ejerzan sobre el suelo urbano, si lo que pretendemos es hacer ciudad, y no solo planes y programas que cumplan con los requisitos de ley, pero que son obsoletos desde el origen, por no atender las relaciones y las fuerzas de los diferentes sectores sobre el territorio.

CAPITULO I MARCO TEÓRICO

El Federalismo, Planificación Urbana y Gobiernos Locales

El análisis del suelo urbano y la configuración de la ciudad determinada por las actividades que se desarrollan en cada espacio o territorio definidos como los usos y destinos del suelo, comúnmente son examinados de manera alterna entre los urbanistas y planificadores urbanos desde perspectivas diversas pero enfocadas comúnmente a entender el manejo de los usos del suelo urbano y la aplicación de instrumentos para su regulación.

Desde el análisis del manejo del suelo urbano en los gobiernos locales y la planificación, encontramos una diversidad de enfoques que ven al suelo como elemento central para la incorporación de nuevos enfoques metodológicos para la aplicación de normas e instrumentos sobre la propiedad inmobiliaria, con objeto de ordenar el territorio de las ciudades (Rébora, 2000; Eibenschutz, 2000). Por otro lado, también encontramos propuestas para la aplicación de instrumentos financieros y de gestión de los gobiernos locales para la reglamentación del suelo en torno a la regulación del mercado inmobiliario mediante la recuperación de plusvalías, la ampliación de la base catastral y la aplicación de instrumentos fiscales por la ocupación del suelo (Smolka e Iracheta, 2000; Conde 2000; Perló, 2000; Jaramillo, 2005, entre otros), esquemas como la transferencia de potencialidad del suelo en función de la capacidad zonas para admitir un mayor aprovechamiento del suelo en relación con otras de menor potencialidad por su localización o por las condiciones de su infraestructura y capacidad para la captación de inversión en función del valor inmobiliario y las condiciones de la zona, han resaltado recientemente como mecanismos de los gobiernos locales para la regulación y el ordenamiento territorial de las ciudades.

De esta forma, en la investigación del suelo urbano encontramos tópicos que van desde analizar el desarrollo económico de la ciudad y su relación con el suelo urbano; la administración y el control del suelo; los sistemas de información geográfica, algunos incluidos de forma separada en la política urbana y la teoría de la planeación y algunos otros que buscan establecer un análisis puntual de la legislación urbana y su manejo en la administración pública para la regulación del suelo urbano (Castillo 2001).

En el análisis sobre la regulación del suelo desde de la perspectiva de la atribución exclusiva conferida a los gobiernos locales (municipios); a partir de las reformas realizadas al marco constitucional por el que se modifican las atribuciones para el manejo del suelo urbano como atribución exclusiva de los gobiernos locales en México, desde los debates en torno a la transferencia de facultades a favor de los ayuntamientos promovida con las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983 y sus modificaciones en 1993 (Azuela, 1988; 1998; Connolly, 1994, Iracheta 1998, Duhau, 1998)¹ se observan pocos estudios que expliquen o refieran la complejidad de las relaciones intergubernamentales en la aplicación de la normas sobre el suelo para la construcción de políticas públicas e instrumentos para su

¹ Durante la década de años ochenta hasta finales de los años noventa se mantuvo una discusión permanente sobre las reformas al marco constitucional por las que se transfirieron las facultades para la regulación y control del suelo urbano a los municipios, Así como las controversias en el marco jurídico de la Planeación urbana en México, para un análisis profundo véase: Garza (1989) "Una década de Planeación urbano- regional en México" El Colegio de México.

regulación (Garza 1998), en menor medida aquellos que refieran la difícil tarea que tienen los municipios para asumir las facultades que se les confieren desde el mandato constitucional, en un sistema de gobierno federado, que implica una sobreposición y multiplicidad de funciones sobre el territorio, que en ocasiones limita la actuación de los gobiernos locales y en otras circunstancias los faculta para actuar de manera autónoma e independiente estableciendo controversias en su relación con los otros ordenes de gobierno.

En ese sentido, el presente capítulo pretende la construcción de un marco teórico de referencia mediante el cual se explique la relación entre el sistema de gobierno y la planificación del territorio, la forma en la que las relaciones intergubernamentales de los tres ordenes de gobierno y las condiciones de la organización de la administración pública local encargada de regular y orientar el Desarrollo Urbano definen la organización del suelo urbano, y la configuración de la ciudad, que en la mayoría de los casos no resulta de lo establecido formalmente con respecto a lo planificado, sino que más bien se establece por la suma de acciones y decisiones de la concurrencia de los actores (mercado inmobiliario, gobiernos locales, sectores de especialización en sus tres ordenes de gobierno, y grupos sociales) sobre un territorio.

Para entender este esquema, partiremos del análisis de la teoría del Federalismo de Karem Stromme y su relación con la planificación del suelo urbano, teoría aplicable al sistema de planificación del suelo urbano en un esquema federado como el caso mexicano, en donde encontramos una reciente concreción del federalismo iniciado desde la reforma municipal de 1983, hasta nuestros días, reforma por la que se otorgo a los municipios mexicanos autonomía plena para el manejo del uso del suelo en su territorio, situación que en algunos casos ha transformado la organización del territorio y los usos del suelo de manera distinta a lo considerado en los planes y programas de Desarrollo Urbano de los propios municipios y centros de población determinado en algunas ocasiones mayores conflictos para el ordenamiento urbano y el manejo de las políticas urbanas de los gobiernos locales, que los esperados antes de la reforma municipal.

La teoría del Federalismo de Karem Stromme, sirve como base para entender la complejidad de las relaciones dentro de un sistema de gobierno y los conflictos a los que se enfrentan los gobiernos locales para asumir las atribuciones en materia de regulación de suelo de manera autónoma e independiente como pretendieron concebirse desde la reforma municipal, si se entiende lo que la autora define como "*La complejidad del sistema de gobierno y su relación con el territorio*". Al respecto Stromme apunta que los gobiernos operan con dos formas de organización: **especialización y territorio**, por un lado, en un sistema federal de gobierno se establece una organización por **sectores de especialización** (Órganos intergubernamentales trabajan en actividades por agencias², en una especialización de funciones; como la vivienda, el Sistema del agua y el transporte).

² En el Sistema Federal de Gobierno Mexicano la especialización se encuentra clasificada por sectores de manera vertical que responden a la organización de las secretarías de estado que cada sexenio se establecen en función de la orientación de la política pública adopta por el ejecutivo en turno.

Sin embargo estos sectores o agencias como los define Stromme para el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, actúan sobre un **Territorio**, el cual se considera como un espacio comúnmente organizado por estados, condados o municipios y ciudades, que en contraste con la organización sectorizada de manera vertical por las agencias de especialización, establece una organización territorial que puede definirse de manera horizontal.

Esta ambigüedad entre especialización y territorio, ha determinado que la organización del espacio y por ende el manejo del suelo urbano, no siempre sea el resultado de lo planificado dentro de las políticas contenidas en los planes y programas de desarrollo nacionales, Estatales y Municipales. De esta forma el espacio urbano referido a la configuración de la ciudad resulta de esta complejidad de relaciones entre los gobiernos locales y el resto de los órdenes de gobierno. Como lo expresa Stromme, la estructura del sistema de gobierno estará siempre ligado al contexto de la Planeación; por ende la planificación del suelo estará siempre ligada a la estructura de gobierno y a su forma de organización.

La importancia de entender lo que Karem Stromme denomina como el **Sistema de las Relaciones Intergubernamentales** en la planificación del suelo urbano, resulta prioritario para identificar los problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales o municipios para asumir de manera casi exclusiva la administración, regulación y control del suelo urbano, en virtud de que el análisis de este campo teórico permite entender la complejidad que representa para los gobiernos locales la aplicación de las políticas públicas en el territorio que gobierna. El análisis de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) ha crecido continuamente en la investigación sobre la administración de los gobiernos locales, autores como Stromme, (1999), Anderson y Castillo (2000) han aportado elementos al campo de estudio del sistema de gobierno federal y las relaciones intergubernamentales que se dan dentro de ese sistema, aportaciones que nos permiten explicar la difícil tarea de los gobiernos locales (municipios) para llevar a cabo acciones de manera autónoma y exclusiva sobre el territorio.

La complejidad de las relaciones entre los órdenes de gobierno y entre los sectores de especialización establecidos en un sistema de gobierno federado, así como la falsedad de la certeza o certidumbre en el proceso de planificación determina una configuración distinta del territorio en relación con las políticas públicas diseñadas para un mismo territorio (Anderson y Castillo 2000). Los planes son comúnmente cambiados por las acciones del gobierno, es decir, no son ejecutadas como deberían y los resultados planeados quedan fuera, causa por la que no se logran los objetivos pretendidos que dan como resultado un sistema inmanejable (Stromme, 1999). Los planificadores y administradores tienen dificultades para entender el sistema intergubernamental; consecutivamente; tratan de responder a acciones inmediatas, sin embargo los resultados de no entender el sistema intergubernamental, incluye la frustración, confusión y continuos errores o fracasos del mejor plan y de la mejor coordinación por tratar de imponer certidumbre, (Stromme, 1999).

Actualmente existe una persistente tendencia a impulsar la planificación y la regulación del suelo urbano desde la administración de los gobiernos locales, así como a la conformación de lo que Stromme denomina agencias intergubernamentales del orden local, bajo el supuesto de que solo a través de los gobiernos locales se lograrán concretar las políticas públicas en el territorio, toda vez que siendo el gobierno local o el municipio el orden más cercano a la sociedad se podrán implementar, controlar, regular y organizar las estrategias y los instrumentos que puedan hacer cumplir las políticas diseñadas desde los planes y programas tanto en el orden Estatales como federal. Sin embargo como menciona Stromme cuando los planificadores no logran entender las relaciones en un sistema intergubernamental; sus planes son distorsionados o pasados por alto por todos; cuando la planeación es erróneamente asumida con certidumbre y simplicidad puede llegar a distorsionarse por la generación anticipada de resultados que reconocen errores continuos que podrían afectar más que beneficiar a la población para la cual se dirige.

En ese sentido resulta relevante conocer y reconocer el papel que juegan estas relaciones intergubernamentales en un sistema federal de gobierno como es el caso mexicano, en donde al margen de establecer un análisis de este sistema se implementan esquemas de regulación del suelo basados en la tendencia a impulsar la autonomía municipal, buscando dejar en manos de los municipios toda la carga sobre la regulación del territorio, el ordenamiento y orientación del Desarrollo Urbano, tarea que de acuerdo con las reformas al artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1983 se asume como atribución plena y exclusiva de los gobiernos Municipales, separando de esta forma las funciones y las relaciones intergubernamentales dentro de los tres ordenes de gobierno, desalentado aun más la concurrencia de los ordenes de gobierno y los sectores de especialización en los que se organiza el sistema de gobierno sobre un territorio definido.

Es en este sentido que se hace importante establecer un marco teórico conceptual que defina instrumentos teóricos que llevados a la práctica, permitan la construcción de modelos para evaluar si las tendencias a impulsar la autonomía municipal, y la división de poderes, que otorgaron la atribución casi exclusiva de los Gobiernos locales para regular y controlar el suelo urbano de sus territorios, han resultado favorables en la construcción de las ciudades y en la orientación del Desarrollo Urbano del territorio nacional, tal y como se planteó desde las reformas del estado en el año de 1983.

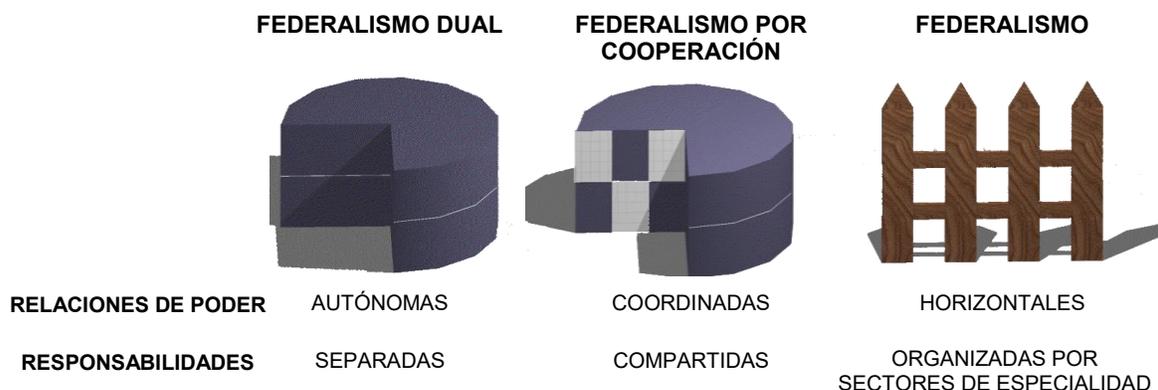
1.1 La Teoría del Federalismo de Karem Stromme y su aplicación al caso mexicano

Estudiar el Federalismo tomando en cuenta estrictamente aspectos formales de competencias y relaciones entre poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y esferas de gobierno (federal, Estatales y municipal) tiene claras limitaciones. Una perspectiva de ese tipo tiende a agotar su validez explicativa cuando se aplica para el análisis de situaciones dinámicas, como en el caso del manejo del suelo urbano.

Explicar la relación que existe entre el territorio y la forma de organización de gobierno dentro de un esquema federado, resulta de gran importancia para entender la configuración de la ciudad como resultado de la toma de decisiones de la administración pública, y como esta forma de organización puede resultar optima respecto a lo planificado o todo un fracaso cuando no se consideran factores externos que tiene relación directa desde la distribución de competencias y la sobreposición de funciones que resultan de un sistema federal de gobierno.

En una visión simplista de un sistema federal de gobierno la titularidad de las funciones del estado como órgano político administrativo de gobierno se realiza mediante la separación de poderes. El principio en mención es uno de los más importantes del liberalismo político ilustrado. Conjuntamente con el respeto a los derechos fundamentales de las personas, la división o separación de poderes se convierte en elemento fundamental del Estado de Derecho y que, a su vez, configura el elemento base del Constitucionalismo Moderno. Sin embargo, el federalismo va más allá de la división de los poderes. De acuerdo con la teoría de Stromme el sistema federal de gobierno en los países americanos presenta tres modelos distintos, como se observa a continuación:

Figura 1.1 Los Tres Modelos del Federalismo de Karem Stromme



Federalismo Dual.

La característica central del *Federalismo Dual* es la separación de poderes, autoridades y funciones entre dos niveles. En este esquema de organización de gobierno, la separación de funciones y autoridades determina una casi nula colaboración entre un nivel de gobierno y el otro y define una autonomía plena entre ellos. Este esquema establece un sistema de organización política administrativa de los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial,) que están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y Estatales, y su existencia está garantizada por una constitución como marco legislativo que sustenta la organización del Estado.

El ejemplo más claro de esta separación de poderes y de la autonomía entre los dos niveles es la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en donde se establece por primera vez el modelo de gobierno federal que después tomaría importancia en otros países incluyendo a México.

El federalismo dual también se reconoce como la descripción clásica del federalismo norteamericano que apareció por primera vez en 1787 y 1788, en artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay³, líderes del movimiento que sostenía la necesidad de dar a ese país un gobierno nacional fuerte.

En el caso mexicano, esta esquema cobro fuerza con la Reforma del Estado iniciada desde finales de los años setentas y principios de los años ochentas, llegando a concretarse en 1983, con la reforma al Artículo 115 Constitucional por el que se modifican las atribuciones de los gobiernos locales promulgando Autonomía Municipal, concediendo al municipio el asumir como suyo el manejo de su territorio, y la administración del mismo, desde su Hacienda municipal hasta el manejo de los servicios públicos y la regulación Desarrollo Urbano, estableciendo de esta forma una clara división de poderes al menos enunciada de manera formal en nuestra Carta Magna.

Federalismo de Coordinación.

En un cuestionamiento a la teoría tradicional del Federalismo Dual y la División de poderes que estableció la separación de funciones; Marturgradzins (1966), expuso que las responsabilidades de los gobiernos no son separadas como en las capas de un pastel, se trata más bien de tareas combinadas; como si fuera la mezcla de un pastel mosaico, como se observa en la figura 1.1 (Malean 1952). Este enfoque coincide con la definición de Dieter Nholen⁴, este autor afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se comparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel del Estado gobierno puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos y sectores.

En este esquema existe una mezcla entre los dos niveles de Gobierno, La federación y al gobierno de cada una de las entidades federativas. Los dos niveles son distintos; pero combinados y complejos. Desde esta perspectiva, el federalismo no separa los poderes sino que distingue entre sus funciones y determina que las relaciones nunca son estáticas, la teoría de la multicentralidad denomina Stromme a esta combinación de funciones y atribuciones en tres actores y órdenes de gobierno, ve a estos órdenes de gobierno como una forma de intercambio de tareas de relaciones dinámicas. La definición de multicentralidad significa decisiones emergentes desde muchos puntos y desde procesos interactivos, en este caso la toma de las desiciones en el territorio y las acciones de la administración pública no están cargadas a un solo orden de gobierno, Estatales, municipal o local sino que se comparten, si bien pueden surgir del nivel local, su ejecución no depende única y exclusivamente de un solo orden de gobierno, sino que se tienen acciones compartidas que requieren de la concurrencia de los otros órdenes de gobierno.

³ Citados por Stromme, 1999

⁴ Nholen, D. (1993), "Descentralización política. Perspectivas comparadas", en Descentralización política y consolidación democrática.

En este modelo, el Federalismo es caracterizado por el deseo de construir un Estado basado en la coordinación de funciones y atribuciones compartidas más que en la subordinación en las relaciones y por el énfasis de la asociación entre las partes con equidad, asegurando su legitimidad (Bohem, 1931, en Elazar 1938 p. 354).

Bajo este enfoque, Bohem, (1931) y Elazar (1968) siguieron que ***los orígenes del federalismo descansan en el esfuerzo de preservar la diversidad y promover la unión al mismo tiempo***. Este enfoque establece una excedente complejidad y una variada división de la autoridad que conforma una multicentralidad, como la define Stromme, situación que combina responsabilidades y es incompatible con el modelo tradicional de organización burocrática que culmina en una simple y única autoridad; El federalismo como lo define Ostrom (1997) es:

“fundamentalmente diferente desde la centralización y la descentralización; se trata de mecanismo de adaptación mutua; que definen la cooperación y resolución del conflicto por una coordinación no centralizada de las relaciones en el Sistema Federal; lo cual no puede caracterizarse como centralización y descentralización (1997 Ostrom).”

El federalismo requiere de una reciprocidad entre los niveles, y no de jerarquizar las múltiples tareas, se requiere más bien de compartir los poderes y acciones, en lugar de conformar un poder monopólico (Widawky en Ostrom 1997). Bajo esa perspectiva nunca un nivel de gobierno puede contener directamente al otro. Las decisiones públicas deben emerger desde la intervención de los niveles, aun cuando en la tendencia actual a impulsar el poder local o la gestión municipal, debe tomarse en cuenta que la actuación exitosa de un gobierno local dependerá de la capacidad para hacer concurrir a los otros ordenes de gobierno en la toma de decisiones y la ejecución de atribuciones de forma compartida, reconociendo que las políticas emergen desde la intervención entre las relaciones intergubernamentales; en la atención directa de su interacción; el asunto en cuestión es definir como resultan esas interacciones entre los niveles ¿son estas interacciones armoniosas o competitivas? ¿Son estas comparativas?, ¿Son redundantes?; este enfoque cuestiona las condiciones que envuelven las formas de cooperación en el comportamiento de la solución de problemas y como se organizan políticamente.

En resumen la teoría del *Federalismo por Coordinación* enfatiza una coordinación de tareas entre los diferentes niveles de gobierno, más que una subordinación de las tareas centralizadas, las actuaciones en el territorio deben ser entonces más que una simple centralidad que comparte tareas de entre gobiernos independientes; el modelo apuesta hacia la interacción dinámica más que por la separación estática. Este modelo resulta deseable para el manejo del planeamiento urbano y la relación entre municipios, Estados y la Federación. Lograr la coordinación y la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la regulación y planificación del suelo urbano es un reto inminente.

Sin embargo, en caso contrario a este esquema, si se revisa el proceso de la Reforma Municipal en México desde los años ochentas, podemos observar que la tendencia de la reforma al marco constitucional y su concreción en el marco del nuevo federalismo en la reforma celebrada en 1999 ha impulsado más la separación de funciones y la división de poderes en los tres ordenes de gobierno del sistema federal mexicano.

Lo anterior ha dado como resultado una división de funciones y de las atribuciones entre los tres órdenes de gobierno que en ocasiones se visualiza como vacíos en la definición de ámbitos de validez de las políticas públicas y de la legislación urbana en el territorio de los municipios, situación que ha expresado en muchos casos una configuración desordenada de las ciudades; de las áreas conurbadas en los municipios mexicanos, y de las áreas urbanas de los centros de población, toda vez que dentro de un mismo territorio confluyen políticas sectorizadas de los tres ordenes de gobierno que en ocasiones no encuentran puntos de coordinación para su aplicación y más aun en ocasiones quedan sin efecto ante la falta de instrumentos de coordinación que permita la toma de decisiones de manera concurrente que conlleven a la aplicación de políticas dentro del territorio orientadas al desarrollo sostenido y equilibrado de los municipios.

Federalismo Funcional.

El tercer modelo dominante del federalismo es definido algunas veces como *Federalismo Nominal*, denominado así por considerar que este enfoque no conlleva a un verdadero federalismo; es entonces un federalismo *solo de nombre*.

El Federalismo Funcional se basa en la afirmación de que el Federalismo nunca es autónomo, pero tampoco comparte responsabilidades entre los niveles de gobierno; (refleja la realidad actual para el caso del sistema federal de gobierno mexicano). En este enfoque los niveles de gobierno están vinculados jerárquicamente pero nunca interactúan entre ellos, es decir, no encuentran puntos de coordinación para la toma de decisiones sobre el territorio que comparten y no establecen nunca una combinación de funciones en los diferentes ámbitos de atribución, sus atribuciones se encuentran perfectamente delimitadas y nunca son compartidas.

Usando como metáfora una cerca picuda (Figura 1.1) en el ***federalismo funcional*** los picos representan numerosas funciones de gobierno; las cuales son cruzadas tradicionalmente por jerarquías de gobierno sobre el territorio. Estas numerosas funciones están ligadas por la especialización, y establecen límites territoriales por nivel. (Sanford 1967; y Wright, 1978)

En el federalismo funcional los gobiernos son ordenados uno superior al otro. Este modelo retoma el diseño inicial del federalismo dual mediante la división de funciones por sectores y la organización del sistema de gobierno en diferentes niveles, aunque da paso al impulso de las políticas públicas de los gobiernos locales, es decir plantea un sistema intergubernamental apoyado en la idea de que las decisiones en el territorio son emanadas desde lo local.

Sin embargo puede verse como un sistema centralizado, si se consideran los siguientes elementos:

- *Las decisiones se hacen desde una Elite de poder, aun cuando se tomen desde los gobiernos locales (Wright, 1978).*
- *Esas dediciones buscan el beneficio económico como en el caso de una empresa corporativa (Mills 1956).*
- *Sirven a intereses especiales (Lowi, 1969 y Mc. Connell, 1966).*
- *Los estados y los gobiernos locales sirven como administradores de distrito del Gobierno Nacional, (Derthick, 1970).*

De esta forma, en el modelo del federalismo funcional las políticas económicas son integradas verticalmente con instituciones interlocutoras ligadas a cada esfera, entre lo público y privado desde lo local hasta lo nacional, con cada especialidad funcional (Loti 1969; Nalconeli, 1966).

Desde esta perspectiva las decisiones son soportadas por las agencias de interés local; ligadas en todos los estados, regiones, y empresas nacionales, afiliadas entre si por la asociación de intereses comunes dentro de un mismo campo de especialización, sin embargo las funciones son atendidas por cada nivel operativo del gobierno, sin que exista la coordinación o responsabilidades compartidas.

En resumen, los tres modelos describen de manera distinta las relaciones de poder y las responsabilidades entre los gobiernos. ***El Federalismo Dual; posibilita la autonomía; el federalismo de coordinación el intercambio; y el federalismo funcional la jerarquización de las funciones.***

El Federalismo dual fue presentado siempre como el modelo duro. En este esquema el gobierno Nacional y los gobiernos de los estados tienen siempre tareas y responsabilidades (Elazar, 1962; Grodzins, 1966; Ketsbaum, 1955). No obstante, que el Federalismo Dual; mantiene una legitimidad ideológica. Con el tiempo la constitución de este sistema fue estructurando las pequeñas comunidades, los gobiernos locales podrían realmente permitir una verdadera representación y responder directamente a las necesidades locales; dando como resultado la constitución de pequeñas comunidades con intereses autónomos de manera discreta, que dieron origen a lo que podría denominarse como antifederalismo (Lewis 1967).

Desde esa perspectiva, lo local y la democracia se asumen como sinónimos; en este enfoque las decisiones locales, tienen un vínculo con los problemas que enfrenta cada ciudad, y la atención de sus ciudadanos. Las demandas locales, imponen una gran resistencia a la autoridad control; determinando una fuerte inspiración ideológica incrustada en la separación de los gobiernos locales y la virtual independencia del gobierno nacional; La doctrina de la división de poderes es una herramienta que invoca siempre a los estados o las localidades que se oponen a la política nacional. Creada por los estados de derecha y "Home rule"; por criticar u oponerse a la real intromisión de la federación, para atestiguar la continua fuerza de la ideología de separación de poderes, aunque es evidente la repartición de poderes.

El enfoque del federalismo de coordinación resulta más convincente descriptivamente que el federalismo dual. La teoría mezcla pluralismo y se extiende con ideologías asociadas a la libertad en la toma de decisiones de las minorías instituida desde lo local. Establece acceso directo al sistema de gobierno con participación directa de los ciudadanos; en este esquema el sistema es creado por un complejo de instituciones para acordonar la realidad política a partir de intereses plurales en una perspectiva diversificada dentro de un mismo territorio.

En el Federalismo de coordinación los intereses son inevitablemente plurales y heterogéneos, por lo que no siempre las instituciones de gobierno pueden responder a esta diversidad de conflictos o intereses; dando como resultado la multiplicación de instituciones para la atención de los conflictos. Todo ello constituye una mezcla de gobiernos que no solo contiene múltiples objetivos: sino que algunas veces se transforman en conflictos inevitables: por ejemplo; un grupo de intereses insatisfechos con el gobierno que lo precede o lo atiende; tendera a buscar recursos en otra agencia de gobierno, en otro nivel para buscar nuevos programas, legislaturas y agencias de gobierno desarrolladas en respuesta a sus demandas.

Esta complejidad, cargada de nostalgia por el simple hecho de un pueblo que entra a la democracia, es también considerada como un vehículo efectivo para que los ciudadanos tengan acceso al gobierno ante la atención de sus demandas, dado que este sistema ofrece múltiples frentes, y una variedad de respuestas en un sistema con muchos más puntos de acceso y muchos más recursos en cada caso; por lo que se considera es más eficiente y responsable, en tanto que disminuyen las minorías atendidas, en comparación con un simple sistema centralizado jerárquico y unitario.

La apertura del federalismo de coordinación como lo denomina Stromme, significa que el poder no está nunca centralizado y estático, es más bien un sistema que está en constante revisión y balance de autonomías discretas; cargado de múltiples agencias locales, grupos y personas que integran una variedad de coaliciones alrededor de problemas especiales, que determina la fluctuación de las relaciones de poder constituidas desde diferentes ámbitos; este es el interés mismo del federalismo moderno, la construcción de una innumerable combinación de funciones sobre el tiempo y espacio, que determinan una apertura de respuestas no planificadas ante la diversidad de los cambios.

El Federalismo de coordinación tiene una connotación simbólica. Esta teoría, toma otro significado, en tanto que no significa la autonomía de los gobiernos locales de manera plena, más bien esta cargada de una mezcla compuesta de pequeños fragmentos de gobiernos locales que interactúan entre sí, logrando resultados en el manejo de sus políticas a partir de la toma de decisiones de manera coordinada y de la ejecución de acciones de manera compartida, que significan una forma plural y concurrente de la actuación de la sociedad, gobierno y actores o grupos que intervienen en un mismo espacio, tiempo y lugar.

No así, en el Federalismo funcional, que considera la interacción como un organismo confederado, y establece el modelo confederado como una solución de la división burocrática y a la dispersión de fuerzas que diseminan el control de sus objetivos en diferentes niveles de gobierno.

El esquema confederado determina la fragmentación de poderes y propone un control democrático mediante el establecimiento de acuerdos como si se operara por medio de un contrato, privilegiando con este el interés público, de esta forma, se establece una especialización del poder fragmentado, que define acuerdos entre la Administración pública, la comunidad, los órganos jurídicos y los intereses de los diversos grupos. Esta idea busca a través de la especialización recoger todos los intereses de los grupos fragmentados para lograr acuerdos y consensos entre los mismos.

En conclusión puede apreciarse que todos los modelos estructuran su contenido a partir de las diferencia entre las división del poder: ***En el federalismo dual el poder esta dividido por nivel territorial; en el federalismo funcional el poder esta divido por especialidad o sectores***, mientras que en el ***federalismo de coordinación el poder es compartido y las responsabilidades son combinadas***; aunque esa combinación siempre estará constantemente cambiando y los puntos de acuerdo de ese modelo fragmentado constituyen una diferente pero autentica división de poderes en el tiempo.

Basados en el análisis del Federalismo realizado por Karem Stromme y con la intención de encontrar elementos de aportación al caso mexicano resulta importante destacar que ***en un sistema federal de gobierno las acciones sobre el territorio no pueden ser ejercidas de manera unilateral o centralizada***, más bien debe buscarse la coordinación de diversos actores que involucran la participación de sectores de especialización en los diferentes órdenes de gobierno.

El análisis del Federalismo de Karem Stromme en relación con la regulación del suelo urbano desde el enfoque de la administración pública, aporta elementos para el manejo de esquemas de intervención y para la construcción de instrumentos para el manejo del suelo, si se considera que en el estado mexicano existe esa dualidad que apoya por un lado la autonomía municipal pero a su vez exige la integración de políticas y acciones coordinadas de los gobiernos locales con la concurrencia de actores sociales y de los otros ordenes de gobierno para intervenir en sectores de especialización sobre el territorio en donde el municipio o poder local resulta incapaz de intervenir por si solo.

El enfoque que se establece desde el modelo del federalismo por coordinación puede servir como base para el desarrollo de instrumentos que permitan la vinculación de las relaciones intergubernamentales de los tres ordenes de gobierno, si se considera que la regulación del suelo y la planificación del territorio de las ciudades exigen en la actualidad la capacidad de gestión de las autoridades locales para llevar a cabo decisiones concurrentes en la orientación de las políticas publicas, que se instrumentan en el territorio local.

De esta forma los gobiernos locales que muestren una mejor capacidad de gestión y un manejo eficaz de las relaciones intergubernamentales podrán resolver los conflictos urbanos dentro de su territorio, asumiendo la concurrencia de los actores involucrados, así como de los tres ordenes de gobierno para impulsar proyectos, políticas y estrategias que fortalezcan la administración municipal, sin que ello afecte el campo de actuación que se confiere a los municipios desde el marco constitucional.

1.2 La Planeación del Uso del Suelo: Evolución y tendencias

El Concepto de Planeación

El conocimiento y la percepción que cada individuo tiene de la realidad es único y se asocia a su propio pasado, este puede tener una coincidencia circunstancial con el del resto de la sociedad como resultado de la educación formal así como de la exposición diaria de sucesos que permiten la acumulación de experiencias con las que se emiten juicios de valor mediante los cuales cada individuo trata de explicar su realidad. (Ortega Blake, 1984)

La explicación de la realidad permite a los individuos transformar esa realidad mediante la toma de dediciones que se hacen a partir de una simplificación y clasificación de eventos para emitir juicios de valor e inclinar la balanza de un lado a otro para aceptar o rechazar, afirmar o negar la continuidad de un suceso. De esta forma pensamiento cataloga y etiqueta los conceptos con el nombre del suceso o motivo de estudio.

Bajo ese enfoque **Ortega Blake afirma que la planeación es un proceso razonado y ordenado del pensamiento para la toma de dediciones ante un evento o suceso para dar continuidad o modificar ese evento con el objeto de alcanzar un beneficio o satisfacción del mismo.** Como campo del conocimiento la planeación ha sido considerada como la más clara manifestación del proceso de toma de decisiones, el que se asigna validez efectiva a las políticas en términos de su orientación social; no obstante la variable política como la social le han asignado un alto grado de dificultad en la en su definición no sólo en términos de campos complementarios que en ella convergen.

Esto es explicable desde la propia naturaleza del concepto de la planeación analizada desde el lenguaje. El lenguaje esta irremediamente vinculado a las necesidades de expresión de cualquier sociedad y es el medio por el cual el hombre expresa un conjunto de ideas o pensamientos haciendo abstracciones mediante signos que le permiten interactuar con los demás hombres o sociedad dentro del contexto que lo rodea de ahí que según Ortega Blake el pensamiento, manifiesta dos etapas, I) El Pensamiento como actividad: es decir la acción por la cual el hombre puede entender lo que lo rodea personas cosas etc., II) El pensamiento como lenguaje, es decir a partir de que le da significado a lo que lo rodea.

El pensamiento para Ortega Blake es la actividad intelectual que realiza el hombre a través de la cual entiende, comprende o capta “alguna necesidad” en lo que o de lo que lo rodea. El Pensamiento es entonces el resultado de concebir conceptos, juicios, raciocinios, a los cuales se les da una significación o signo que nos permite identificarlo dentro de un contexto más amplio e interactuar con otros individuos a partir de correlacionar esa señales a las que hemos denominado lenguaje y esta sujeto a cambios constantes, integrando conceptos o palabras para su significación permitiendo la expresión de ideas, según Ortega Blake existen tres causas que propician estos cambios dentro del proceso semántico a saber: a) cambio en las circunstancias; b) modificación de los conceptos; c) intervención de nuevas apreciaciones.

De esta forma la distorsión del lenguaje consiste en la modificación inocua y en ocasiones inconsciente de los conceptos originales, por ello que en muchas ocasiones la aparición de un nuevo concepto generalmente es derivado de otro que ha caído en desuso y que lo adquiere por asimilar una determinada idea o metáfora adecuada del ese nuevo concepto.

Como planificadores urbanos, o del uso del suelo, nos enfocamos a la generalización del concepto de la planeación como esa forma de pensamiento ordenado y razonado para llevar acabo la toma de desiciones que inciden sobre un territorio y que buscan atender las demandas de una sociedad o en beneficio de la misma. Faludi (1976 y 1991) principal exponente de la tradición racional – comprensiva señala que la planeación es la aplicación del método científico al diseño de las políticas, siendo claro en racionalarla con el bienestar social y económico y con el entorno en el que el hombre se desarrolla, otorgando un rol fundamental al individuo, como conductor del proceso en combinación con las instancias encargadas de tomar las decisiones.

Faludi (1976) señala también que la planeación lleva implícita la racionalidad y la acción; se trata de un proceso racional de pensamiento del que se derivan alternativas en las que subyace la inteligencia, el acuerdo, el beneficio, la dirección, la factibilidad, el seguimiento y la solución a diferentes aspectos (Gutiérrez; 2005). En consecuencia en la planeación esta implícita la toma de decisiones con carácter lógico y coherente para el bienestar común. (Faludi (1976).

Bajo este enfoque la planeación es entendida como un elemento racional puede promover el cambio mediante la utilización de procesos racionales y sistémicos bajo el seguimiento de pasos o etapas como los siguientes que, sin ser limitativos reflejan el esquema secuencial básico de propuesto por este modelo (Levy 1988):
1) Definición del problema, 2) Valoración de situaciones, 3) Selección de metas, 4) Formulación de alternativas, 5) Pronóstico de los efectos y consecuencias de las alternativas planteadas, 6) Evaluación y selección de uno o más cursos de acción, 7) Desarrollo detallado de planes y programas para implementar las alternativas seleccionadas 8) Revisión y evaluación.

Desde esta perspectiva, es posible apreciar que, el modelo de la Planeación Racional-Comprehensiva, es muy vulnerable a la dinámica del entorno, debilidad que se ha convertido en el eje de su propia crítica; objeciones al modelo afirman que esta serie de pasos o etapas no reflejan, por su rigidez, la realidad de la situación u objeto a planear, en toda su magnitud; entonces, ¿qué tan efectivo es un modelo que apenas se aproxima a la realidad cuando ésta se encuentra determinada por múltiples situaciones con dinámica propia?.

Simón (1986) encuentra una respuesta adecuada al señalar que, el carácter racionalista de la Planeación, supone la posibilidad del manejo voluntario de los diferentes procesos, incluidos los de tipo social, y no considera que la capacidad para decidir y actuar en el marco de estos procesos, de por sí complejos, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad práctica, estratégica y procesal, que únicamente podrá lograr una aproximación a los objetivos establecidos por los instrumentos de la Planeación. En el mismo sentido, Banfield (1991) argumenta que ninguna opción, decisión o curso de acción, puede ser totalmente racional en virtud de que ese carácter se traduce en un infinito de posibilidades, lo que demuestra la dificultad por identificar, en los hechos, la mejor manera de actuar.

En ese infinito de posibilidades, Banfield deduce que la racionalidad en el proceso de toma de decisiones implica que el decisor identifica todas las oportunidades de acción; identifica todas las consecuencias de adoptar cada una de las posibilidades y, en esa medida, selecciona el curso de acción más adecuado en función de las consecuencias posibles.

Lindblom (2002) esboza un modelo alternativo desde la perspectiva del enfoque incremental, el Muddling Through, en el que muestra las limitantes de la planeación racional y en su lugar, ofrece un modelo en el que la toma de decisiones se ve favorecida por el acuerdo y compromiso de los actores, previo reconocimiento de sus respectivas dinámicas y posiciones, frente a fenómenos determinados; lo que significa dejar atrás el excesivo control y determinismo característico de la planeación racional-comprehensiva. No obstante las alternativas ofrecidas por el enfoque incremental frente al racional, Etzioni (1991) desarrolla el Mixed-Scanning como una segunda alternativa para hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones y así como Lindblom propone un modelo alternativo a partir de criticar la perspectiva racional, básicamente en entorno a la disparidad que existe entre los requerimientos de un modelo racional y las capacidades de los responsables del proceso de toma de decisiones, Etzioni sugiere una segunda vía a partir de criticar no sólo el carácter racional sino, también, el incremental.

La alternativa desarrollada por Etzioni permite incorporar, tanto la descripción y control del proceso en su conjunto, como la flexibilidad necesaria para evaluar el entorno específico de acción que es, por sí mismo, dinámico. Así puede considerarse un universo de opciones con todos sus detalles y derivaciones, considerando también la particularidad de la situación que evidentemente, se encuentra condicionada a un orden superior; por ello, tiende a ser más efectivo,

porque, desde una lógica deductiva, disminuye el margen de error frente al infinito de posibilidades al que se refería Banfield.

Por su parte, y lejos de la discusión entre lo racional, lo incremental o su justo medio, Paul Davidoff (2002) desarrolla, a partir de su experiencia profesional, el modelo Advocacy Planning, como alternativa que asigna, a la Planeación, un carácter de justicia y equidad y, a diferencia de los modelos señalados, el propuesto por Davidoff se enfoca más a la función y acción del planificador que a los propios instrumentos y, desde su punto de vista, el rol del planificador no se dirige tanto al interés público general, más bien, está enfocado a apoyar y resguardar el interés de aquellos grupos que, desde diferentes perspectivas, se encuentran al margen de las decisiones y, en consecuencia, al margen de los eventuales beneficios.

Por tanto, este modelo asigna, a la Planeación, un carácter social muy marcado en donde, a su vez, al planificador se le asigna un importante rol político, siendo su función principal, el abogar (advocate) por el interés colectivo, ahí en donde necesidades específicas requieren atención y que el aparato burocrático no considera, tanto por su especificidad como, incluso, por su vulnerabilidad. En este sentido, el modelo de Advocacy Planning adquiere un carácter democrático, plural y representativo, en el que, la Planeación y sus instrumentos, con el planificador como interlocutor, incorpora directamente a la sociedad en la búsqueda de alternativas de solución para problemas específicos, lejos de la generalidad característica de la racionalidad en Planeación pero, a la vez, en apego a su carácter racional, también de promover el cambio mediante procedimientos racionales de pensamiento y acción.

Si bien la literatura reconoce como clásicos los enfoques señalados, derivados de la crítica a la tradición racional-comprehensiva de la Planeación, hay que reconocer también que, desde esa perspectiva, se desarrollan enfoques paralelos que, si bien no tuvieron el mismo impacto, dan continuidad a ejercicios críticos en torno a la racionalidad de la Planeación en términos de asignarle un carácter más flexible y adecuado a las características de los sistemas en los que ésta actúa y se desarrolla. El análisis desarrollado en las líneas anteriores demuestra como el proceso de planeamiento se flexibiliza en relación con la cantidad de variables involucradas en el proceso y con el objeto de estudio, sin embargo en todos los modelos existente constantes que hacen de la planeación un instrumento racionalizado para la toma de decisiones.

La Planificación Urbana ¿Planificación del uso del suelo?

Hemos hablado de la planificación como una forma de organización de la sociedad, "Planificar significa: elegir entre las opciones que se abren al futuro y asegurar luego su cumplimiento, que dependerá de la asignación de los recursos necesarios". (Margaret, 1980 p.12).

La planificación del Desarrollo Urbano, concebida desde la forma más abstracta como el planeamiento del Uso del Suelo, definido este como un componente diferenciado del planeamiento, es parte de un accidente histórico como lo señala

Roberts Margaret (1980,p.12). Entender el planeamiento de uso del suelo separado del concepto epistemológico de la planeación significa explicar una realidad sesgada. Las excesivas confusiones e ilusiones que padecen los planificadores del uso del suelo, están impidiendo la mejora de métodos y técnicas de la planeación y por tanto de los resultados.

La planeación entendida como la elección de opciones y de toma de decisiones de manera ordenada a partir de un método, se define como una actividad política. Es decir “El planeamiento es una actividad política, en la medida en que se trata del uso de recursos y la toma de decisiones, en que cabe la posibilidad de adoptar medidas que no beneficien por igual o equitativamente a todos los miembros de la sociedad”.

En ese sentido la planificación urbana es el proceso complementario de identificación y elección entre diversos usos posibles de los recursos y de seguridad del cumplimiento de los usos seleccionados. Como lo señala Margaret La planificación urbana es entonces parte del proceso político en tanto que, enuncia, define, pondera y reconcilia los distintos criterios existentes dentro de una sociedad, acerca de cómo debe ser organizado, como debe usar los recursos, y en que medida los individuos pueden ser limitados o coaccionados en intereses de los demás.

Históricamente la planificación Urbana, ha participado en ese proceso político mediante la regulación y control del uso del suelo. Las acciones que se toman para la asignación de los usos del suelo pueden derivar beneficios para unos pero pueden ocasionar perjuicios para otros. Esto se explica por las fuerzas que influyen en la disponibilidad de los recursos, es decir las acciones que influyen en el total de los recursos disponibles, de cómo y quienes los asignan en donde conviene asignarlos.

Durante la década de los 70's el debate sobre la planificación de los usos del suelo se centró en la cuestión de la formulación de metas, de ahí que Chadwick citado por Roberts (1980) escribiera “El tema crucial de la formulación de metas no es solamente el más importante sino también la parte más descuidada del proceso de planeamiento”. Durante la década de los años setentas existió un debate importante sobre la formulación de metas como la única vía para la resolución de problemas, centrando la discusión en el echo de preguntarse si las metas constituyen en si mismas la solución a los problemas o si estos dos procesos son opuestos entre sí. Sin embargo la formulación de esas metas siempre se fija dentro de los parámetros que le fijan las políticas establecidas. Lo importante entonces es ver como emergen realmente las jerarquías implícitas de las políticas más importantes y cuan a menudo se cambian esos parámetros en la acción diaria, como resultado de la retroalimentación de información proveniente de la observación de los resultados.

El campo de las políticas urbanas es también muy vasto, pues se refiere a todas aquellas acciones que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en distintos campos de la actividad económica, social, política y cultural, etc., que tiene efectos

directos e indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento del territorio (organizado en sistemas urbanos o ciudades).

De esta forma la planeación urbana es entendida como el proceso público – Estatales o participativo - dinámico de preconfiguración y regulación del desarrollo futuro de la compleja trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que constituyen la estructura urbana (Emilio Pradilla; 2005).

La planeación urbana mal concebida entonces como la planificación de uso del suelo (basada en la zonificación del territorio a partir de la determinación de zonas más o menos homogéneas), tiene una naturaleza más específica relacionada con la prefiguración o reordenamiento de la morfología de las áreas urbanas o ciudades con un fin determinado, preconfigurado, con intereses propios que no siempre buscan el bien común como se especifica en la propia definición de la planeación. De esta forma las políticas urbanas y la planeación urbana como parte de ellas, responden a dos determinaciones fundamentales: sometidas a los límites estructurales y coyunturales de su acción, y deben garantizar las condiciones materiales generales, las territoriales y las políticas, en la acumulación de capital.

La historia reciente en los países de América Latina demuestra que la planificación urbana constituyó un instrumento para la previsión y coordinación de las acciones tendientes a transferir a la sociedad, a través del Estado y los impuestos, los costos generales de la acumulación de capital - infraestructura, equipamiento y servicios públicos, etc., y a privatizar los beneficios mediante el mejoramiento de las condiciones de aprobación por los propietarios del suelo, los soportes urbanos y las economías de escala y aglomeración (Pradilla, 1984).

La racionalidad de la planeación urbana, heredada de la modernidad, constituyó de esta forma un marco necesario del discurso, aunque ni el capital ni los agentes sociales productores y usuarios de la ciudad fueron comprometidos con ella, en tanto que no respondieron a sus propias lógicas de acumulación o de subsistencia.

El fracaso de la planeación urbana en las ciudades capitalistas de América Latina durante la fase de intervencionismo Estatales, determinado por su incapacidad para convertirse en un instrumento eficaz y eficiente de la racionalización de los procesos y estructuras urbanas y, sobre todo, del mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los sectores sociales mayoritarios, se debió en esencia a que el padrón de acumulación de capital con intervención Estatales, a pesar del mayor o menor peso del sector público, estaba dominado por el capital privado, fuertemente concentrado en el capital monopólico transnacional que, de todos modos, funcionó mediante las relaciones mercantiles entre productores privados a pesar de las regulaciones Estatales; y que todo ello está en contradicción con el intento de mediatizar y moderar las contradicciones con el uso de la planeación racional de los procesos urbanos (Pradilla 1984).

Bajo este enfoque, la Planificación urbana vista como un instrumento racionalizado para la toma de decisiones sobre el territorio, y de legitimación de las políticas públicas de control y de regulación del suelo para el ordenamiento de las ciudades aplicadas por un Estado rector, constituye un fracaso, en tanto que no considera la integración de los actores sociales que intervienen en el proceso de aplicación de esas políticas y sobre todo en la construcción de las mismas, además de que no se establecen los canales adecuados para la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre instituciones y territorio, entre población y espacio geográfico, la Planificación urbana debe ir más allá de la definición de políticas, acciones y objetivos llevados al territorio de forma vertical y jerárquica, debe ir más allá de la zonificación de normas y acciones sobre el territorio.

La crisis del planeamiento, la crítica al planeamiento territorial urbano (o planes generales) se ha convertido en un común denominador de los planificadores y de los gobiernos en la última década, es generalmente aceptada la relativa inoperancia de estos planes cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos. En cambio, parecen muy exageradas formulaciones del tipo “los grandes desastres de los grandes planes”, sobre todo porque se han realizado desastres mucho mayores sin planes ni visiones globales del futuro de la ciudad. Quizás mejor sería recordar la reflexión de Brecht: “si hay ciudades horrorosas que se han hecho siguiendo un plan, ello es debido a que el plan era horroroso y no así a la existencia de un plan”.

Hoy se tiende a reconocer nuevamente el papel regulador e impulsor de la Administración pública en la definición y puesta en marcha de los grandes proyectos, aunque se requiera casi siempre el partenariado con los actores privados para su ejecución y gestión. La inercia ideológica de los años ochenta lleva, sin embargo, a muchas Administraciones a renunciar a este papel para confiar ciegamente en las iniciativas privadas. La crítica de los proyectos realizados únicamente en función del lucro privado a corto plazo (por ejemplo, Docklands) debiera conducir a la reasunción de responsabilidades públicas.

En el caso mexicano, la planificación urbana, ha estado ligada a las políticas Estatales y las formas de acción del estado sobre el territorio, llevando consigo el fracaso de toda acción impulsada a la ordenamiento del mismo, transformando esta acción iniciada desde intervencionismo Estatales de los años setentas hasta nuestros días en donde se ha expresado un proceso urbano en crecimiento asociado a las reglas del mercado inmobiliario y a la falta de instrumentos de conciliación entre sociedad y capital, dejando en manos de los gobiernos locales la responsabilidad de la organización de espacio en su territorio, bajo el supuesto del fortalecimiento de los gobiernos locales como actores autónomos con capacidades propias para ordenar ellos su territorio y decidir en todo caso las acciones que mayormente favorezcan la organización del mismo, situación que ha dado como resultado un mosaico contiguo de territorios divididos, fragmentados y segregados.

1.3 *El planeamiento urbano en México 1980 - 2000*

Con la reforma administrativa emprendida a partir de 1976, la planeación en México adquirió nuevos impulsos, adaptando las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada dentro de tres ámbitos: Global, Sectorial y Estatales.

De esta forma se implementó la creación de los planes y programas nacionales que buscaron la atención del desarrollo económico del país particularmente apoyados en los siguientes ejes, rectores o sectores de actividad: agropecuario, industrial, turístico, educativo, Desarrollo Urbano y vivienda, y ciencia y tecnología, integrando todos estos sectores dentro del plan Global de Desarrollo 1980 – 1982, mientras que de forma simultánea se emprendieron esfuerzos en los estados para hacer compatibles sus planes con el conjunto de planes y programas sectoriales y de nivel global.

Desde la década de los ochentas la esfera de competencias transferidas a los gobiernos Estatales y Municipales se incrementó, la preocupación por la dimensión municipal y los poderes locales se impulso en los estudios del proceso urbano, las políticas Estatales, los planes y programas de Desarrollo Urbano y vivienda y la actuación de las instituciones no gubernamentales. Sin embargo aunque la política y planes urbanos del Estado (Central), se desagregaron formalmente hasta el plano municipal – centros de población – estos se pensaron se formularon e intentaron ejecutar siempre con la lógica y la verdad técnica de los aparatos centrales de planeación y financiamiento, desde el poder federal.

Durante la década de los años ochentas en México se crea una corriente planificadora desde diferentes ámbitos, (gubernamental, Estatales, de las organizaciones sociales, así como en el ámbito académico) que se vio fuertemente impulsada por las políticas adoptadas por el Estado que promovían la descentralización administrativa y de las funciones de los tres órdenes de gobierno, política que llego a concretarse con las reformas del artículo 115 constitucional de en 1983.

Como estrategia de desarrollo y eje de la acción gubernamental la política de la descentralización se hizo explícita en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983 – 1988, este plan tuvo como objetivo central la desconcentración y reordenamiento de la economía nacional en el territorio, así como la descentralización de funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno. Por otra parte la Ley de Planeación publicada en el diario oficial de la federación el 5 de febrero de 1983 estableció el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre como instrumento al que se le aposto “el desarrollo equilibrado del país”.⁵

La racionalización del proceso descentralizador se apoyo en el modelo del municipio libre, sosteniendo que solo se habría avanzado” hacia una cabal descentralización de la vida nacional cuando se hubiese logrado la descentralización política hacia la comunidad”⁶, de esta forma se iniciaría en

⁵ Alejandra Massolo (1988)

⁶ Massol idem

México el ejercicio de trasladar el plano de los gobiernos locales todo el esquema de planeación del aparato gubernamental de la federación para la generación de planes y programas de orden Estatales y municipal, condición básica para que los estados y municipios asumieran sus nuevas funciones. Se estableció la ley de coordinación fiscal para la canalización de recursos a estados y municipios por medio de un fondo general de participaciones, un fondo financiero, y un fondo complementario de fomento municipal.

Sin embargo como menciona Duhau (2002), hasta ahora el nivel de ingresos de los municipios no ha sido el adecuado aun con las reformas iniciadas hace mas de 20 años, el impacto inmediato más relevante solo ha sido el que los gobiernos Municipales empezaron a ser ejecutores y gestores de la planificación urbana, aun cuando esto ha significado un proceso lento y largo, que todavía no se ha asumido en su totalidad por los gobiernos locales, en muchos casos por la falta de capacidad de sus cuerpos técnicos o tal vez por que los gobiernos locales encontraron en esta practica un modelo libre para legitimar las acciones del partido en turno y de los internos de este, sin importar el objetivo final de este proceso que tuvo como premisa “el buscar el equilibrio entre las ciudades y regiones”⁷.

En este momento sería cuestionable si la política iniciada desde hace más de veinte años logro el objetivo planteado, que enunciado desde la reforma era el de “buscar el equilibrio económico en el nivel nacional, impulsando nuevas ciudades metropolitanas como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988 y en los planos y programas que lo sucedieron durante las década de los años ochenta y noventa, como el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda , 1984 – 1988 , el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990 – 1994.

En ese orden la estrategia descentralizadora planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988 se estableció cuatro ejes de acción *I) intensificar la descentralización industrial mediante alternativas viables de localización, II) frenar los flujos migratorios hacia la ciudad de México, fortaleciendo el desarrollo rural en las zonas marginadas; III) consolidar sistemas urbanos en occidente y en la costa del golfo de México, relativamente independientes de la ciudad de México, IV) Restringir la localización delas actividades manufactureras y tercerías en la ciudad de México* (Poder ejecutivo Federal 1983: 392 en Garza, 2003).

Por otra parte el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 – 1988 *asumió la inobjetable realidad de enfrentar los requerimientos de un país fundamentalmente urbano.*⁸ Sin embargo la aportación de ese plan se vio limitada a la manifestación meramente formal de expresar la problemática presentada en el sistema urbano nacional del primer quinquenio de la década de los años ochentas, identificando una excesiva concentración de la Ciudad de México; una aguda dispersión de la población rural; y marcadas desigualdades regionales como ejes de atención de dicho Plan.

⁷ Este fue el enunciado que marco el espíritu de la reforma al artículo 115 constitucional, según se entiende desde su promulgación.

⁸ Garza 2003

Los resultados del Plan demostraron un avance en la estructuración de la base jurídica de la Planeación dentro del sistema nacional de Planeación. Así como la construcción aislada de algunos diagnósticos parciales del proceso urbano, sin embargo como menciona Garza (2003), faltó desarrollar un análisis más riguroso de los procesos urbanos, de las determinantes de la organización espacial y del complejo conjunto de estratos sociales y de las relaciones de poder que producen y consumen el espacio urbano; en síntesis el Plan reconoció las características más visibles de la problemática urbana, pero careció de identificar las estructuras que la determinan y de cómo resolverlas (Garza, 2003).

Lo anterior explica los nulos resultados obtenidos por dicho Plan, como menciona Garza (2003), ese Plan pasó completamente desapercibido ante la urgencia de implementar las políticas económicas neoliberales propuestas por el gobierno para contrarrestar la crisis económica de la década. Así de 1970 a 1990, se observa una pérdida de importancia de las ciudades medias y pequeñas que redujeron su participación en la población urbana de 31.7 y 10.3 a 26.5 y 10.0 % respectivamente en flagrante contradicción con la propuesta básica del Plan de promoverlas como elemento estratégico de la “descentralización de la vida nacional”.

Durante los años subsecuentes ya hacia el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari a principios de la década de los años noventa, la política nacional se sumergió en un esquema neoliberal que planteo la reducción del estado y la aplicación de instrumentos de mercado bajo el principio de que dejando todo en manos del libre mercado las regiones podrían reorganizarse a partir de competencias económicas y economías de escala que beneficiarían a las regiones del país, determinando de esta forma una reestructuración del sistema urbano nacional, que permitiría acortar las diferencias observadas durante las dos décadas anteriores a este periodo. De esta forma se iniciaría una importante reducción del aparato burocrático de gobierno, dedicado en los sexenios anteriores a la actividad de la planificación del territorio, sin embargo dada la inercia administrativa nunca se modificó la legislación en este rubro, permaneciendo vigente la Ley de Planeación, situación que definió la construcción de una serie de planes y programas que fueron realizados más por necesidad de legitimar las acciones del gobierno federal en turno, que por la lógica formal de plantearse metas y objetivos con una visión de futuro.

De esta forma se publicó el Plan Nacional de desarrollo 1989 – 1994, y fueron publicados 23 programas sectoriales entre los que destacan, el Salud; Modernización del Abasto y del Comercio interior; Ciencia y modernización tecnológica; Modernización de la Empresa Pública,; Modernización del Transporte; Desarrollo Urbano; Protección del Medio Ambiente; Aprovechamiento del Agua; Modernización del Turismo; entre otros.⁹ Cabe aclarar que las acciones públicas reales no se dieron a partir de estos programas, sino que fueron realizadas a partir del Programa Solidaridad, instrumento territorial operativo central del periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

⁹ Para mayor referencia de los planes y programas sectoriales publicado como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994, ver Garza, 2003.

Por su relevancia en el tema analicemos el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990 -1994, dicho plan ratificó el propósito del primer Plan de Desarrollo Urbano publicado en 1978, que intentaba promover una distribución de ciudades menos concentrada, para lo cual estableció; *encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos desalentando la zonas sobré pobladas; consolidar sistemas urbano-regionales alternativos al de la ciudad de México; fortalecer las ciudades medias, y, regular el crecimiento de las zonas metropolitanas*¹⁰.

Respecto al segundo Plan, se pretendía básicamente dotar a la población de los servicios urbanos y la infraestructura necesaria mediante concertaciones con los agentes sociales privados, en forma coherente con los propósitos de reordenamiento urbano (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990*). La estrategia territorial consistió en tres líneas de acción: *desarrollo de subsistemas urbanos de alta potencialidad; consolidación de enlaces y distribución jerarquizada de servicios*¹¹. Para concretar esa acción, se distribuyeron las ciudades en 9 regiones y se clasificaron como: de regulación (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey); de consolidación (Puebla); medias de consolidación (León, Irapuato, Guanajuato, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Jalapa, Querétaro, Ciudad Juárez, Acapulco); medias de impulso industrial (casi todas las ciudades fronterizas y las principales de la mayoría de los estados que no se encuentran en alguna situación anterior).

El fortalecimiento de los enlaces se refiere a mejorar las condiciones de comunicación entre los anteriores conjuntos de ciudades; 17 centros regionales; 32 localidades Estatales; 44 subregionales; y 111 de integración urbano-rural (véase *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*). Sea o no válida esta estrategia, su implementación dependería de las metas e instrumentos para ejecutarla.

Las metas deberían fundamentarse en un pronóstico detallado del Desarrollo Urbano que permitiera cuantificarlas. En este respecto el plan es verdaderamente limitado y solo señala que en los próximos 10 años la población urbana aumentara en 14.7 millones de personas (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990:65*). Con la información del XIII Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2000 se considera que entre 1990 y 2000 la población aumento en 14.2 millones, por lo que la provisión del plan fue acertada. Sin embargo, la mera proyección de la población urbana solamente es una guía general de los requerimientos, por lo que sería recomendable que los planes incluyeran un ejercicio prospectivo de los renglones que constituyen la estructura urbana de cada ciudad, así como sobre los factores que determinan la localización de las actividades económicas, cuyo control es indispensable para modificar la organización territorial. Ante la gran insuficiencia del diagnóstico y la ausencia de un pronóstico sobre estas características, las metas solo constituyeron recomendaciones generales: *"...formulación y aplicación de los programas trianuales de equipamiento..."; "...elaboración de programas sectoriales de vialidad y transporte."; "...contar con un inventario diagnóstico de los centros históricos localizados en 16 estados de la*

¹⁰ Garza 2003

¹¹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990 Plan Nacional de Desarrollo

República."; "actualizar los planes y esquemas de Desarrollo Urbano para los centros de población", entre otras (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990:67-68).

Ante metas tan difusas y desarticuladas, los instrumentos son equivalentes: **"...orientar territorialmente el gasto público federal, coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno."**; la consideración de que las dependencias encargadas de la salud, educación, comunicaciones deberán observar "...los cuatro niveles jerárquicos de prestación de servicios señalados en la estrategia..."; fortalecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) con los gobiernos Estatales; concesión de obras y servicios públicos a particulares; destacar la necesidad de "...tener reservas territoriales en todas las ciudades..."¹¹; **"...mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo..."**; y **"...actualización de leyes y reglamentos locales de Desarrollo Urbano..."**¹ (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología!, L990: 71-73).

El plan es, en síntesis, un documento con serias limitaciones técnicas y metodológicas que explican que, en el mejor de los casos, sirvió solo para orientar las acciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Sin embargo, no contó con financiamiento especial alguno. Ante la ineficiencia de los ejercicios de planeación, la implementación del modelo neoliberal que relegó las cuestiones territoriales incorporadas en el modelo sustantivo, y que la concentración de las acciones gubernamentales en paliar los efectos de las crisis y del impacto de la apertura comercial, se oyen doblar las campanas que anuncian la muerte de la institucionalización de la planeación territorial en México iniciada en los años sesenta.

A manera de conclusión, después de este análisis podemos afirmar que la planificación urbana en México ha pasado de ser un instrumento que intento apoyar las políticas públicas y la toma de decisiones durante sus inicios en los años setenta, a ser un mero instrumento de corte normativo por el que se da cumplimiento a los esquemas estructurales del gasto público y que justifica la acción pública del estado en un sistema de planificación nacional que solo sirve para legitimar la acción del estado, sin orientación alguna, y mucho menos coordinado, sin corresponsabilidad de los tres ordenes de gobierno.

La Planeación del Desarrollo Urbano actual, en los tres ordenes de gobierno del sistema federal mexicano ha tendido a la claudicación del Estado ante la política del mercado, dejando en manos del desarrollo inmobiliario el acomodo del suelo de acuerdo con las reglas de la oferta y la demanda, apoyados por la transferencia de facultades a los gobiernos locales (municipios y estados) bajo el argumento de que son estos los encargados del manejo y regulación de su suelo urbano, dando con ello un territorio fragmentado, dividió por la diversidad normatividad y de políticas que se gestan en cada territorio, al menos en las zonas metropolitanas como la Ciudad de México, en donde se establecen normas de regulación del suelo para las 16 Delegaciones del Distrito Federal y Normas de regulación del suelo para cada uno de los 58 Municipios conurbados con Planes de Desarrollo Urbano regidos un Código administrativo que regula el suelo dentro del Estado de México.

El sistema de regulación del suelo descrito, constituye un mosaico de aplicaciones normativas distintas que intentan atender problemas compartidos de transporte, dotación de infraestructura, atención de los servicios públicos y orientación del Desarrollo Urbano en cada uno de los territorios locales.

Sin duda el cuestionamiento no es la capacidad de cada uno de los gobiernos locales para la generación de instrumentos que les permitan atender cada uno de los problemas que representa la regulación del suelo de manera diferenciada para cada territorio, sino el buscar puntos de coordinación con los gobiernos locales vecinos para atender de manera conjunta y coordinada los problemas que comparten en sus fronteras en el continuo urbano que representa la Ciudad de México, pero todavía más difícil resulta el encontrar coincidencia en el entramado normativo y de funciones en los tres ordenes de gobierno, en un territorio en donde dadas sus características debería existir la acción concertada de los tres ordenes de gobierno con responsabilidades compartidas para su actuación, sin embargo ante la claudicación del Estado en la Planeación del territorio y la limitante de haber establecido un esquema federal que busca la división de poderes la Autonomía Municipal y el fortalecimiento del poder local resulta menos comprensible la necesidad de actuar de manera coordinada en diferentes ámbitos de atribución, compartiendo las responsabilidades para el logro de metas que permitan la integración del territorio hacia una nueva forma de hacer ciudad.

Resulta indispensable entonces buscar nuevos enfoques de gestión local que permitan entrelazar estas diferencias en la separación de funciones y en algunos casos duplicidad de atribuciones, en un enfoque que permita encausar las estrategias desarrollo de los territorios locales con una visión de conjunto dentro de su región apoyándose de las fortalezas de su territorio y las debilidades de los territorios vecinos que le permitan potenciar su vocación del suelo, que le permitan la construcción de ventajas competitivas que le favorezcan para el intercambio con la región y el resto de los municipios vecinos y le permitan fortalecer su desarrollo local. ***Esto significa cambiar el modelo de la planificación normativa e indicativa del uso del suelo, y apostar a la modificación de la política de gobierno basada en el esquema del federalismo, y la autonomía de los municipios.*** Se debe buscar entonces la concurrencia de los tres ordenes de gobierno y no la división de poderes; la planificación participativa y no la planificación normativa para regular el suelo, se deben buscar nuevos mecanismos de control y regulación del suelo, apoyados por la combinación de responsabilidades de los tres ordenes de gobierno y de las sociedad en su conjunto, que permita una verdadera visión estratégica con metas alcanzables, ejecutables entre sociedad y estado.

En este sentido la organización administrativa de gobierno se enfrenta a la necesidad de considerar una mejor gestión de los problemas sociales, asociada a una mayor apertura política. De esta forma, el papel de los municipios cobrara un sentido distinto, dejando de ser exclusivamente el eslabón final del nivel de gobernabilidad, donde confluyen y se ejecutan las decisiones centralizadas (federales), para convertirse en un espacio revalorizado de contacto directo y concertación con los ciudadanos.

1.4 Nuevos enfoques de Gestión para el manejo de suelo en México

El momento actual exige a los municipios encontrar mecanismos de administración pública y de gestión, para alcanzar la eficiencia, eficacia, y la rentabilidad, condiciones básicas para la gobernabilidad, situación que demanda la incorporación de criterios de racionalidad en el uso de recursos.¹² En el ámbito urbano se exige la orientación de políticas públicas incluyentes en todos los niveles de gobierno, asociados a la participación ciudadana, y la búsqueda de esquemas en donde los ciudadanos exijan la continuidad de las políticas y el desarrollo de compromisos conjuntos que logren la conclusión de proyectos estratégicos encaminados hacer ciudad, y que establezcan beneficios que incidan positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

El nuevo modelo requiere entonces de una recomposición de los pesos y contrapesos políticos, mediante formas de convivencia más plurales y democráticas, que involucre a todos los actores sociales, iniciativa privada, organizaciones sociales, sindicatos, consejos ciudadanos, comités vecinales, entre otros, incorporando a estos agentes en los procesos de planeación y control para la obtención de resultados.

El agotamiento del planeamiento territorial clásico obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos o urbano-regionales. (*Ascher, 1995; Borja et alia, 1995; Bohigas, 1985; Bohigas et alia, 1994.*)

La ciudad difusa (o los nuevos espacios urbano-regionales) requiere intervenciones de gran escala que articulen el territorio. Estas intervenciones se entienden muchas veces como operaciones funcionales, especializadas, casi siempre vinculadas a las comunicaciones o a las actividades conectadas con la economía "globalizada" (telepuertos, World Trade Centers, recintos de ferias y congresos, parques tecnológicos, zonas de actividades logísticas, etc.). *Este planteamiento refuerza los efectos territoriales perversos de la globalización puesto que acentúa las desigualdades y fragmenta y segrega tanto los espacios de actividad (zoning de facto) como los grupos sociales (guetización generalizada).* (*Borja; 1997*)

Conviene entonces distinguir las intervenciones por su escala (grande, intermedia, menor) y por su articulación las estrategias económico-sociales con las actuaciones en el territorio¹³. Las intervenciones de gran escala según Borja (1997) parten de una visión estratégica del territorio. Es decir se trata de realizar intervenciones que de entrada sean multidimensionales y que cumplan tres condiciones básicas:

¹² García del Castillo 1999

¹³ Borja 1997

- a) *Correspondan a un escenario de futuro y a unos objetivos económicos, sociales y culturales.*
- b) *Sean coherentes con otras actuaciones y dinámicas que se realizan en Otras partes del territorio.*
- c) *Tengan efectos metastáticos sobre sus entornos, es decir generadores de iniciativas que refuerzan el potencial articulador.*

Se trata de intervenciones complejas en su concepción, multifunciones en su dinámica y generadoras de centralidades de ámbito urbano-regional, es decir del nuevo sistema urbano metropolitano, que se sitúa a escala de región o macroregión.

La escala intermedia es la que se da en la ciudad existente entendiendo por tal la aglomeración, es decir la ciudad-centro y su primera periferia. Es la escala que corresponde a las intervenciones de renovación de centros y de promoción de nuevos ejes de desarrollo y de nuevas centralidades.

Son operaciones que se apoyan la recuperación de espacios potenciales pero que en el momento de su intervención se identifican como obsoletos (puertos, estaciones, cuarteles, industrias, etc.), otras veces en una realización infraestructural cualificadota del entorno y con elementos de centralidad atractivos (por ejemplo, la combinación de una vía o eje de calidad y de inversiones en el sector terciario”).

Cuando estas intervenciones no responden a una visión estratégica del Desarrollo Urbano (se trata de una visión errónea porque no corresponde a una dinámica real) se reducen a actuaciones anodinas, sin otro efecto que un cambio de uso o de forma de una zona de la ciudad.

Según Borja las intervenciones a escala intermedia determinan su valor estratégico por tres condiciones básicas: *(Borja 1997)*

- a) *La coherencia de la intervención con otras intervenciones paralelas o complementarias que condiciona aspectos importantes de su viabilidad (accesibilidad, decisiones públicas de carácter fiscal o inversor, medidas de ordenación de la circulación o ambientales, etc.).*
- b) *La calidad de la ejecución de los proyectos, tanto en sus aspectos físicos como de equipamiento, servicios, promoción de imagen, etc.*
- b) *La capacidad de movilizar iniciativas y recursos públicos y privados y de generar los usos sociales requeridos por la intervención.*

La escala menor de intervención es la que corresponde a actuaciones puntuales. Se trata de proyectos que a pesar de su escala relativamente reducida tiene también una función estratégica en el Desarrollo Urbano. Nos referimos a intervenciones que se distinguen por:

- a) *Un carácter integrado, es decir que unen en su concepción una cierta Diversidad de usos y unas determinadas cualidades formales.*
- c) *Dar respuesta a unos desafíos o déficit que condicionan el desarrollo de la ciudad o porque refuerzan decisivamente dinámicas existentes.*
- d) *Constituyen en sí mismas elementos calificadores de determinadas áreas de la ciudad.*

Estas intervenciones son de tipo muy diverso y pueden referirse actuaciones monumentales, a la realización de equipamientos urbanos o centros de negocio (hoteles, centro comercial, locales de esparcimiento, etc.), a la rehabilitación de unas calles o conjunto de edificios valorizables por su posición o por su simbolismo, a la creación de un punto dotado de fuerte visibilidad y accesibilidad, etc. Pero su valor estratégico no reside tanto en la función o la forma específica de la intervención sino en su efecto sobre la dinámica urbana.

El planteamiento de esas intervenciones conllevan a una visión diferenciada de la lógica formal de la planeación normativa contenida la legislación urbana aplicable actual, en la que se establecen una serie de planes y programas derivados desde un esquema jerarquizado de leyes y reglamentos que se orientan a legitimar la acción del estado dentro del territorio de cada uno de los municipios.

El nuevo enfoque reconocido por algunos autores como el Modelo de **Planeación estratégica**¹⁴ plantea la expresión de la ciudad como actor social mediante la articulación entre administración pública, agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social. Es decir, entre instituciones públicas y sociedad civil (Borja y Castells, 1997). La autonomía local mal entendida como la protección legal de la capacidad de autoorganización, de competencias exclusivas y específicas, del derecho de actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y la disponibilidad de recursos propios no condicionados, ha definido el principio legitimador de su autonomía desde la proximidad con el territorio, lo que le permite establecer una relación directa e inmediata de organización representativa entre la estructura administrativa, el territorio y la población.

Sin embargo esa relación no es posible si no se contempla una integración dentro de todos los niveles organizacionales del gobierno, es decir la autonomía promulgada como división entre poderes y separación de funciones no permite la integración de políticas encaminadas a la construcción de Ciudad, En primer lugar por que *la ciudad es hoy una ciudad plurimunicipal o metropolitana, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico*¹⁵. Por otro lado las administraciones públicas que actúan en la ciudad son muchas y sus funciones y competencias compartidas y concurrentes. En ese sentido los tres elementos clásicos en los que se basa un gobierno local (Población – Territorio – organización), no proporcionan hoy una claridad definitoria suficiente.

¹⁴ Borja y Castells 1997; Cabrero 2004

¹⁵ Borja Y Castells 1997

La ciudad metropolitana es hoy una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución. La complejidad de la realidad metropolitana, incluida la complejidad institucional, tiene como consecuencia que la nueva ciudad, un espacio urbano-regional, se construye más por grandes proyectos que como resultado de la organización institucional y la gestión de los servicios.

La ciudad metropolitana actual ya no es la simple yuxtaposición de centros densificados, barrios o áreas especializadas social o funcionalmente y periferias sucesivas. La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como resultado de tres procesos o dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación. (*Borja y Castells 1997*)

a) La globalización exige a las grandes ciudades, a las ciudades metropolitanas, ofrecer plataformas competitivas a sus actividades económicas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de intercambios con ámbitos cada vez mayores (incluso continentales y mundiales), promocionar su imagen internacional y funcionar internamente de forma eficiente y con reglas y convenciones claras y estables.

Sin embargo es importante revisar las condiciones en las que cada ciudad entre ese proceso ya que en el corto o largo plazo la globalización tiene impactos territoriales que suponen un reto a la cohesión del conjunto. La globalización fragmenta al territorio urbano-regional en áreas y grupos in y out, al mismo tiempo que “universaliza” los productos y los mensajes de la ciudad metropolitana.

b) La concentración de actividades y funciones, pero no necesariamente de población. El territorio metropolitano se convierte en el medio natural de la actividad económica, caracterizado por su articulación con mercados de geometría variables y por las sinergias que se producen entre actores (institucionales, empresariales, profesionales, etc.) interdependientes.

Esta concentración tiene sus puntos fuertes, en lo material y en lo simbólico, en los nodos de comunicación, entendidos como centros urbanos, o lugares dotados de polivalencia. Sin embargo, estos nodos son muchas veces monofuncionales y expresan más la dinámica fragmentadora citada que la necesidad de cohesionar el territorio y la población.

c) La comunicación es a la vez la característica y el reto principales de las ciudades metropolitanas. Las competitividad en la globalización exige maximizar tanto la comunicación con el exterior (puerto y aeropuertos, telecomunicaciones, nuevas infraestructuras viarias y de ferrocarril, centros de convenciones y congresos, ferias y exposiciones, etc.) como la comunicación interna, en la medida que la ciudad metropolitana es un sistema de centros urbanos. La comunicación óptima es el requisito

indispensable de funcionamiento de la nueva metrópolis, como lo era en la antigua, pero a una escala mucho mayor, tanto en relación a su hinterland (que puede ser nacional o continental) como al propio territorio metropolitano (discontinuo, variable y en el que se dan dinámicas fragmentadoras y marginadoras).

En ese marco de nuevos retos las actuaciones metropolitanas deben responder a tres exigencias que son a la vez complementarias en sus objetivos y contradictorias en su modo de ejecución sectorial o puntual: la competitividad, la integración y la sostenibilidad.

Las áreas metropolitanas son objeto de dos tipos de grandes actuaciones. Las que se derivan de la acción planificadora del sector público, que se expresa en documentos como son los planes territoriales y los planes sectoriales (de Transportes, Medio Ambiente, Energía, Urbanos diversos, etc.) y las que se derivan de decisiones puntuales tanto de actores públicos como privados, que muchas veces se hacen al margen del planeamiento (por ejemplo, obras de accesos y enlaces, creación de un centro comercial).

En los últimos años se ha desarrollado una vía intermedia: los planes estratégicos. El planeamiento estratégico parte de tres principios:

- a) *La definición de objetivos urbanos a partir de las dinámicas en curso;*
- b) *La dialéctica permanente entre objetivos-proyectos-impactos;*
- c) *La concertación de actores públicos y privados en todas las fases del proceso de elaboración y ejecución.*

El espacio metropolitano, entendido como urbano-regional, es decir discontinuo, funcional y objeto de las actuaciones de futuro, es pues el espacio estratégico por excelencia. Un espacio estratégico entendido como espacio económico. El ámbito urbano-regional es hoy el “marco natural” de la actividad económica. Es más que la empresa, cada vez más dependiente de sus entornos y de la sinergias de éste; es más que el Estado-Nación, desbordado por los procesos de globalización y menos capaz de articularse con la diversidad de actores económico-sociales privados.

El espacio estratégico metropolitano es también el nuevo espacio de integración socio-cultural. La constitución de espacios urbanizados, en los que la ciudad corre el riesgo de diluirse, las desigualdades y las marginaciones de grupos sociales y de territorios y la complejidad del entramado institucional, que dificulta su visibilidad, son desafíos a los que la ciudad debe dar respuesta para evitar que los procesos de desintegración socio-cultural se impongan a los de integración económica y funcional.

La accesibilidad y la movilidad interna son requisitos indispensables para la competitividad de la ciudad como “medio económico” y para que cumpla su función de integración social. Por ello la mayoría de grandes proyectos estratégicos van ligados a operaciones de vialidad y transporte masivo, de zonas de actividad logística, de realización o reconversión de infraestructuras de

comunicaciones (estaciones, puertos), etc. Sobre esta base se realizan operaciones infraestructurales y promocionales de carácter económico: parques tecnológicos, recintos de exposiciones y congresos, áreas para empresas de servicios a las empresas, etc. Actualmente se tiende a considerar los equipamientos culturales y turísticos también como infraestructuras económicas, así como a integrar ambos usos en las mismas áreas del territorio.

*La construcción de la ciudad exige completar la movilidad con la multiplicación de centralidades*¹⁶. La creación y/o reconversión de centros urbanos supone una poderosa iniciativa pública (recuperación de áreas obsoletas, actuaciones infraestructurales de accesibilidad, expropiaciones, equipamientos públicos atractivos o de prestigio, etc.) que dinamice la inversión privada. La generación de centralidades cumple no solamente el objetivo de multiplicar los centros existentes congestionados o de recuperar para ciertas funciones centrales los antiguos centros degradados, sino también se plantean como operaciones destinadas a cambiar la escala de la ciudad, articular y cualificar las periferias urbanas y proporcionar una imagen de modernidad fuerte al territorio.

Los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana. La eficacia de los proyectos dependerá del carácter integral de los mismos, es decir, de su capacidad de servir, más allá de su función específica o sectorial. Estas actuaciones deberán formar parte de un proceso articulado en el que las actuaciones de un tipo (por ejemplo, infraestructuras físicas de movilidad) se conciben como elementos de un sistema y se articulen con otras, incluso contribuyendo a generarlas (por ejemplo, nuevas áreas de Desarrollo Urbano con elementos de centralidad, elementos físicos y simbólicos de identidad, espacios públicos y equipamiento como factores de redistribución social, creación de empleos, etc.). Finalmente los grandes proyectos tendrán un valor estratégico según sea su capacidad de promover transformaciones del medio urbano regional que aumenten su atraktividad y su cohesión.

Las grandes actuaciones estratégicas no pueden ser unidimensionales, ya que están al servicio de un objetivo y en contradicción con otros. Si aceptamos que los objetivos de la política de hacer ciudad son la competitividad económica, la integración social y la sostenibilidad, estas dimensiones deben estar presentes, en mayor o menor grado, en todos los grandes proyectos urbanos.

En estas condiciones, los gobiernos locales deben buscar un liderazgo promotor, el cual dependerá más de la iniciativa política y no de la regulación legal de las competencias. Esta iniciativa se concretará en un conjunto de grandes actuaciones estratégicas, que correspondan a un proyecto global consensuado, que tengan un modelo lógico y viable de priorización, que sean legítimas y visibles para la sociedad y que creen así un marco favorable para la negociación y la concertación con los niveles superiores del Estado y con los agentes económicos.

¹⁶ Borja y Castells, 1997

En conclusión podemos afirmar que el reto actual de los gobiernos locales (municipios) estará en concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permita la aplicación de políticas integradas. Es decir las políticas en el territorio no podrán abordarse desde los organismos sectoriales, lo que implica entonces definir nuevos bloques de competencias concurrentes y coordinadas que definirán nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

CAPITULO II

La Reforma municipal y la Legislación Urbana en México

Las controversias en legislación urbana, desde la reforma municipal y los conflictos en la instrumentación normativa desde la transferencia de facultades a los municipios.

El presente capítulo hace una revisión histórica del proceso de planeación urbana en México y establece un análisis del contexto económico y político en cortes de tiempo en momentos en los que se define el marco jurídico Constitucional que da forma a nuestro Sistema Nacional de Planeación y sustenta la acción del estado en materia urbana en los tres órdenes de gobierno, es decir, el marco legislativo por el que se definen las competencias y atribuciones de la planeación urbana, la regulación y control de suelo, la administración de los servicios urbanos y el ordenamiento territorial en cada nivel de gobierno.

La revisión del referente histórico parte desde 1976, año en el que se institucionaliza Planeación urbana en México como acción pública sustentada y fundada en el marco Constitucional con las Reformas al Artículo 115, y por las que se da inicio de un proceso de transformación del estado mexicano en la organización de competencias y atribuciones de los tres ordenes de gobierno.

Asimismo se establece una revisión del proceso de transformación del marco legislativo de por el qué se reforman las atribuciones de los gobiernos locales y se otorgan facultades sobre la regulación del suelo urbano a los municipios como atribución exclusiva de los mismos a partir de la reforma del estado durante el periodo de 1982 al año 2000, periodo en el que se definen las reformas Constitucionales que modificaron la acción del estado en materia urbana, otorgando especial importancia al orden municipal, mediante la transferencia de atribuciones, para regular y controlar el suelo urbano en el territorio municipal, administrar su hacienda municipal y establecer mecanismos e instrumentos para la atención de los servicios urbanos, impulsando una descentralización administrativa y la “autonomía municipal”. Modelo que da pie al debate actual sobre la gestión de los gobiernos locales¹⁷ y la forma en la que estos deben asumir las atribuciones conferidas a los mismos.

2.1 La reforma del Estado y la construcción del marco institucional de la Planificación y la reglamentación sobre el uso del suelo urbano.

Aun, cuando la planeación en México - como proceso de la toma de decisiones de los órganos del estado - tiene su origen desde 1930, año en el que se publica la

¹⁷ Los gobiernos locales, son entendidos en el debate actual como el ámbito municipal de gobierno

primera Ley de Planeación y en la cual se estableció la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país y de organizar la actividad económica y social¹⁸, no es, sino hasta 1976 cuando se inicia un proceso de institucionalización de la planeación urbana en México, con las Reformas al Artículo 115 constitucional por las que se adicionan las fracciones IV y V en las que se establece que Los Estados y Municipios podrán expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los Centros Urbanos y por las cuales se establece que la Federación, los Estados y Municipios planearán conjunta y coordinadamente el desarrollo de los centros de urbanos en los territorios Municipales de dos o más entidades federativas.

A partir de 1976 México establece la política nacional en materia de Asentamientos Humanos. Las primeras acciones son las reformas constitucionales que sustenta la Ley General de Asentamientos Humanos. En mayo de ese año la Conferencia de Vancouver sobre Asentamientos Humanos recomienda a los países el establecimiento de una política nacional en ese renglón. En diciembre del mismo año se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tiene tres áreas de atención: a las dos ya nombradas (el ordenamiento de los Asentamientos Humanos y la Construcción de Obras de Infraestructura para impulsar el Desarrollo Regional) se agrega la de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas. Entre otros aspectos, la Secretaría se ocupa de la Planeación Territorial, de los Centros de Población, de la Ecología Urbana, del Equipamiento Urbano y la Vivienda, de las Reservas Territoriales, de los Estudios Administrativos de Desarrollo Urbano y de la Prevención y Atención de Emergencias Urbanas.

Asimismo, en febrero de 1976 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adecuar la estructura jurídica en materia de Asentamientos Humanos. Se introduce en la Constitución el concepto de beneficio social en las modalidades de la propiedad, el cuidado de la equitativa distribución y conservación de la riqueza pública. De esta forma se deriva la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en mayo d 1976. Los objetivos de esta Ley fueron: establecer la *conurrencia de los municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación*¹⁹ para la adecuación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para el crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejerce sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En 1978 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como el instrumento básico de la planeación nacional integral del Desarrollo Urbano; por su medio serían canalizadas hacia un mismo objetivo todas las actividades relacionadas con los Asentamientos Humanos. La planeación, en la concepción del PNDU fue entendida como actividad que establece correspondencia entre intereses y necesidades de la población y los espacios geográficos, como un proceso que requiere constante renovación; por ello el Plan fue concebido como un instrumento

¹⁸ Ver Antecedentes de la Planeación en México (Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982)

¹⁹ Nótese que uno de los objetivos de la Ley establece la Conurrencia de los tres órdenes de gobierno y no la separación de funciones o la autonomía de los gobiernos locales como llegaría a expresarse años más tarde, la autonomía municipal y la descentralización administrativa.

flexible. En el se establecieron las zonas prioritarias, las que servirían como puntos de equilibrio y después como impulsores de la acción global. Definió también las características de crecimiento, para los centros de población considerados prioritarios, mediante la instrumentación de políticas de impulso, de consolidación o de ordenamiento y regulación.

De esta forma se establecieron los centros de población donde deberían concentrarse servicios regionales y contuvo en su nivel normativo las bases y objetivos, las políticas, metas e instrumentos para el Ordenamiento del Territorio Nacional y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, así como de los elementos y componentes y acciones relacionadas con los Asentamientos Humanos: Reservas Territoriales, Suelo Urbano, Vivienda, Equipamiento, Infraestructura y Servicios Urbanos, Ecología Urbana, Prevención y Atención de Emergencias Urbanas y participación de la comunidad en el Desarrollo Urbano.

En el nivel estratégico figuraron programas operativos destinados a dar soluciones concretas a los objetivos planteados. Entre estos programas se incluyeron:

Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal²⁰; estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, integración regional de servicios urbanos, sistemas de enlace interurbanos, dotación de servicios rurales concentrados, dotación de infraestructura para comunidades pesqueras, para centros turísticos, de apoyo a los energéticos, al desarrollo de puertos industriales, de equipamiento para la comercialización, así como el programa nacional de vivienda y otros programas sectoriales. También se señalan los elementos administrativos y legales necesarios para dar cumplimiento a los objetivos esperados en la aplicación del Plan.

Como afirman algunos autores, (Garza y Puente 1989) la aprobación del PNDU institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio. La racionalidad de esta medida se apoyó en la convicción de que el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas llegó a ser disfuncional para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo los resultados obtenidos con la aplicación de PNDU, no fueron los esperados, se pueden enunciar dos causas: por un lado la visión normativa de la Planeación que definió la propia estructura el plan y por otro la ambigüedad con la que fueron definidos sus objetivos entre los que se señalaba la *“racionalización de actividades en el territorio nacional de las actividades económicas”*; *“Promover el Desarrollo Urbano Integral”*; Objetivos que resultaron inalcanzables por referirse a una escala nacional en el que no se precisó de manera clara la diferencia entre lo rural y lo urbano (Garza Gustavo 1989).

Por otro lado la construcción normativa del Plan planteaba se enfocaba a superar la dicotomía Concentración - Dispersión de manera puramente espacial (Garza Gustavo 1989), bajo el postulando de que *“la reestructuración del Sistema Urbano Nacional implicaría en resumen contar con ciudades metropolitanas y medias que*

²⁰ Es importante destacar que esta acción pretendía de alguna forma equilibrar las diferencias observadas entre las regiones, sin embargo su alcance fue más allá con las reformas constitucionales de 1983, que promovieron la descentralización de la administración pública y las atribuciones del estado legando las responsabilidades a los gobiernos locales (Municipios).

no rebasaran los límites convenientes de la concentración y dar apoyo a las ciudades y centros urbanos de liga con el sector rural para contribuir al desarrollo de las áreas rurales con población dispersa²¹. Sin embargo como lo menciona Garza, (1989) habría que señalar adicionalmente la ambigüedad de términos como “Límites convenientes de concentración” que al no ser precisados pierden toda utilidad operativa.

Algunos autores (Garza 1989; Azuela 1989) coinciden con la idea de que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, resulto estrictamente un Plan de tipo Normativo, por lo que en la experiencia de los autores se señala que este tipo de planes, aun cuando sean técnicamente bien elaborados tiene efectos superficiales; pues no es posible tratar de modificar la distribución territorial económica – demográfica sin plantearse la necesidad de influir de manera importante en las causas que determinan dicha distribución.²²

Sin embargo no todo el balance del PNDU 1978, es negativo, como se mencionó con antelación el Plan represento la Institucionalización de la planeación física del Desarrollo Urbano en México, dando al Estado el papel de sujeto rector del ordenamiento del territorio.

La reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó a las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y Estatales²³. Se difundió asimismo una metodología para la planeación que llevo a que se generalizaran estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados de la República.

En este tiempo fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como Agropecuario, Pesquero, Industrial, Turismo, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Ciencia y Tecnología, que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Simultáneamente, en los estados se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes Estatales con este conjunto de planes y programas.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación en un intento por reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales. A la vez, se llevaron a cabo importantes experiencias de planeación Estatales y municipal, con el apoyo de las delegaciones federales.

De esta forma la institucionalización de la Planificación urbana a partir de 1978, estuvo sustentada en el marco jurídico preestablecido desde las Reformas Constitucionales de 1976, las cuales introdujeron tres cambios importantes en el régimen de competencias en materia de Asentamientos Humanos. Primero, se estableció el principio de concurrencia (Artículo 73 fracción XXIX-C) que si bien no

²¹ Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978 , Vol. I , Pag. 21

²² Para una mayor revisión sobre las inconsistencias que presentaba el PNDU 1978 ver a Garza Gustavo y Puente Sergio 1989.

²³ Es importante destacar la participación del nivel Estatales (entidades federativas) como ordenes de gobierno locales con un órgano legislativo propio para adoptar dichas funciones.

fue objeto de una definición precisa en lo que se refiere a sus consecuencias jurídicas, consiste fundamentalmente en proclamar la necesidad de una coordinación entre niveles de gobierno y la obligatoriedad de los planes de cada uno de dichos niveles sobre las acciones de otros niveles; Segundo, se dispuso que las legislaciones locales en materia de Asentamientos Humanos debería estar de acuerdo con la Ley Federal, es decir de conformidad y en estricto apego a la Ley General de Asentamientos Humanos (Art. 115 fracción IV), con lo cual se restringía la capacidad legislativa de las entidades federativas, (Garza,1976); Tercero, se estableció un régimen especial en materia de áreas metropolitanas ubicadas en dos o más entidades federativas, en el cual los tres ordenes de gobierno, estarían obligados a planear y ordenar de manera “conjunta y coordinada”, el Desarrollo Urbano de dichas áreas (Art. 115 fracción V).

Como señala Azuela (1989) la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno fue la excepción más que la norma. En el caso de la acción urbana promovida por el Gobierno Federal se observó una desarticulación y una imposición de proyectos de la federación sobre los Planes de Desarrollo Urbano aprobados por los Gobiernos Estatales o Municipales (García Coll, 1988), por otro lado en materia del gasto público, los mecanismos de coordinación promovidos por el gobierno federal a través de los COPLADES, llegaron a desarrollar un alto grado de consolidación. Sin embargo desde nuestro particular punto de vista este tipo de instancias más que descentralizar la gestión urbana, sirvió para centralizar las políticas públicas acordadas desde los órganos del estado, para la asignación de recursos en zonas y proyectos específicos, que en ocasiones estuvieron determinados con fines clientelares del grupo en el poder.

En lo que se refiere a las limitantes legislativas de las entidades federativas impuestas por la obligatoriedad de hacer corresponder sus marcos legislativos en materia de Asentamientos Humanos con el de la Ley General de Asentamientos Humanos, no se produjo una acción desde el nivel local que se hubiese visto limitada por las normas de esa Ley. Simplemente ocurrió que la norma constitucional permitió al Gobierno Federal, en 1976 la generalización de su “Doctrina” de Planeación y con ello no encontró oposición alguna. Al contrario, todos los gobernadores aceptaron sin reparo el modelo de Planeación impuesto por la LGAH, que fue llevado a los equipos locales a través de la “asesoría” de la entonces Secretaría de la Presidencia para la redacción de sus Leyes Locales de Desarrollo Urbano.

Por otro lado, el esquema de planeación conjunta por los tres ordenes de gobierno, referido en el Artículo 115 fracción V, resulto demasiado ambicioso y no tuvo ninguna aplicación efectiva. Es importante recordar que en el sistema Constitucional Mexicano el Orden Federal y Local son coextensos y excluyentes; es decir no existe en principio superioridad de la legislación federal sobre las legislaciones locales sino una división de competencias por materias. Ambos órdenes entonces no deberían entrar en contradicción por que cada uno tendría objetos de regulación distintos. Sin embargo como lo señala Azuela (1998) en materia de Asentamientos Humanos se definió un principio de concurrencia con la expedición de una Ley General, (LGAH 1976) con el que se establecieron contradicciones en su interpretación desde las reformas al Artículo 115

constitucional de 1976 hasta 1983. El texto de ese artículo señalaba expresamente que las leyes Estatales en materia de Asentamientos Humanos debería estar de acuerdo con la Ley General. Con ello quedaba claro que si las leyes locales contradecían la federal, esta debería prevalecer. Pero con las reformas realizadas en 1983, inexplicablemente retiraron la disposición expresa de la superioridad jerárquica de la LGAH, dejando las atribuciones Municipales a la reglamentación de: las leyes federales y Estatales relativas, sin indicar que sucedería en caso de contradicción entre ambas.

En palabras de Azuela (1998), estas modificaciones resultaron como un descuido en la redacción que no tenía por objeto modificar la relación jerárquica entre la legislación federal y la local en materia de Asentamientos Humanos, sin embargo, en un análisis histórico del proceso de modificación de las reformas y adiciones hechas al artículo 115 constitucional durante los años subsecuentes podemos concluir que se trato más bien de modificar la relación jerárquica entre la legislación federal y la local; como veremos en los apartados siguientes, poniendo énfasis en el orden municipal, con la idea de establecer un nuevo modelo en la gestión de los gobiernos locales²⁴, - *como se le denomina actualmente* – determinado un proceso descentralizador que llevaría a distribución de competencias y no a la concurrencia a la que llama la Ley General de Asentamientos Humanos.

De lo anterior, podemos afirmar que el contexto histórico en el que se desarrollo este proceso y las circunstancias que introdujeron estas innovaciones al sistema de organización del estado federal mexicano, constituyeron la legitimación de un conjunto de procedimientos, instrumentos administrativos y de gestión a través de los cuales se pusieron en marcha los respectivos esquemas planificadores, que han persistido como una doctrina, en la práctica de la administración pública, a pesar de los cambios en algunos casos, de las denominaciones utilizadas.

Esa doctrina de planeación tuvo un importante desarrollo a partir de la construcción de las instituciones definidas en 1976; basta con señalar las innovaciones introducidas en ese año con la “Sectorización de la administración pública federal en la creación de la Secretaria de Programación y Presupuesto, que constituyó un órgano regulador de la asignación de recursos a los distintos sectores, cuya operación debería sujetarse tendencialmente a un proceso de “Planeación –programación – presupuestación- evaluación” insistente en un principio, con las políticas y prioridades de desarrollo definidas por el nuevo órgano planificador.

En lo que refiere a la planeación urbana la reorganización de la administración pública federal en 1976 implicó la constitución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), a la cual se encomendó la instrumentación de un esquema nacional de Desarrollo Urbano y se confirió el control de las obras públicas federales.

²⁴ Es necesario regresar a la concepción teórica y al debate en el alcance del ámbito territorial de los Gobiernos locales, como señalan algunos autores (Azuela; Coulom 1989) el nivel local depende de la escala de análisis en el nivel territorial que esta representado, el país, entidad federativa o municipio.

Sin embargo la doctrina de planeación iniciada hace treinta años no logró los alcances esperados; el problema inicial de la controversia entre la concurrencia asignada por la Ley de Asentamientos Humanos y la asignación de competencias de cada nivel de gobierno a la que alude el propio texto constitucional, no ha sido aclarado. Hoy en día aún con las reformas realizadas al marco constitucional en 1983 y posteriormente en 1993, si bien han definido la transferencia de facultades a los Gobiernos Estatales y Municipales, existen todavía contradicciones en el marco jurídico de cada entidad federativa y dentro del marco normativo de la planeación urbana en México que no permiten asumir el principio de concurrencia referido con anterioridad.

2.2 La descentralización administrativa y las transformaciones al Sistema de Planeación en México de 1982 -1988

Hace aproximadamente tres décadas el modelo económico global inició una serie de transformaciones derivadas de las crisis en el modelo de desarrollo a nivel mundial, las recurrentes crisis de los países en desarrollo, particularmente en la Región de América Latina obligaron a los gobiernos a adoptar medidas con objeto de transformar la organización del estado y sus políticas públicas para contrarrestar los efectos presentados.

Algunos autores (Conolly 1987, Puebla 2002), coinciden en que produjo una transformación radical al modelo de Estado interventor apoyado por conceptos de planeación que se forjaron en esa época (1976), en especial en lo que se refiere a la planeación urbana, en la que surgieron nociones de que el estado debería intervenir para sanear ciertos problemas no solucionados por el sistema de mercado; regular el mercado de tierras; corregir los desequilibrios regionales; controlar los sectores estratégicos de la economía.

En México la fuerza del estado interventor, hizo que la respuesta al modelo económico global fuera tardada y errática, para México la situación económica mundial por el alza de precios del petróleo incentivó el intervencionismo Estatales, que fortaleció al aparato burocrático del estado. Durante el periodo de 1978 a 1981 el reto era planificar para la abundancia (Conolly 1988). Así mientras en la región de Latinoamérica y en los organismos internacionales se hablaba de políticas de desconcentración y descentralización de las políticas públicas en México las respuestas previstas a la desconcentración urbana eran de fuertes inversiones en polos de desarrollo: en zonas petroleras en los polos industriales y turísticos.

La administración del sexenio de 1976 a 1982 fortaleció entonces la expansión y consolidación del aparato planificador del estado, trabajo que culminaría a principios de los años ochentas. En 1982 se conjugaron las alzas en las tasas de interés bancarias, el desplome de los precios del petróleo, y de otros bienes de exportación, la inflación y la consecuente fuga de capitales; situación que propició el colapso de la efímera “bonanza petrolera” y con ella se termina el auge de las inversiones públicas. Si bien la caída de los precios del petróleo en 1982, produjo

una fuerte crisis económica que se prolongó durante toda la década de los años ochenta, las causas que explicaron el quebrantamiento del modelo económico de la época se atribuyeron al intervencionismo Estatales.

En los años siguientes, específicamente durante el periodo de gobierno de Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se establecieron políticas neoliberales tendientes a reducir la intervención del Estado, sobre todo en materia de intervención pública no productiva y el control directo de las empresas productivas. La característica intrínseca de la gestión del Gobierno en ese periodo estuvo determinada por recortes sucesivos en los presupuestos gubernamentales y por la privatización de una parte importante del sector del Estado, y por la eliminación de subsidios a bienes y servicios de consumo social.

Ante este panorama, el discurso de la planificación tomaría otra dirección, ahora el reto de la planeación no era administrar la abundancia, sino que la planificación se convierte en un medio necesario para enfrentar con éxito la adversidad²⁵ (Conolly, 1988).

De esta forma la construcción de la política pública para el desarrollo del país incorpora nuevas ideas a la administración del Estado, se inicia un proceso de desconcentración urbana bajo la tesis del costo excedente que significa para la administración del estado soportar las grandes metrópolis o concentraciones urbanas como la de la Ciudad de México y los efectos en las “deseconomías”²⁶ de las grandes ciudades, así en lugar de desconcentrar para generar polos de desarrollo que impulsaran las regiones del país, ahora habría que desconcentrar para gastar menos.

Surge en el nuevo discurso de la Planificación los conceptos de desconcentración, y descentralización, bajo el postulado de que los problemas urbanos de orden territorial se refieren a la excesiva concentración demográfica y economía de la Ciudad de México, una aguda dispersión de la población rural y una marcada desigualdad regional en la distribución de la riqueza. (Poder Ejecutivo Federal 1984). En contraposición se plantea la desconcentración entendida como el traspaso de capacidades y atribuciones dentro de un mismo organismo y dentro de una escala jerárquica de la administración del Estado, en donde las decisiones que se toman en los niveles altos pasan a los niveles bajos, como en el caso de la Federación hacia los municipios (Satín del Río 2001), por otro lado se establece la descentralización administrativa como vehículo para el traspaso de las funciones pero sin dejar de perder el control en la organización del poder del estado (Satín del Río 2001).

Esta acción se ve concretada en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984, (PNDUV) en el que se establece como Objetivo General:

²⁵ Cita Textual de lo que se expresa en el Plan Nacional de de Desarrollo, 1983:15)

²⁶ Al respecto de las deseconomías de la ciudad Priscilla Connolly establece un análisis comparativo por en el que se muestra que el peso de las deseconomías estimadas en las grandes metrópolis como la de la ciudad de México, no fueron comprobadas, y afirma que la ciudad de México sigue siendo más barata para el Estado , que otras localidades. No solo tenía un costo per cápita menor a aprovisionar la mayoría de los servicios públicos, en ella, sito que también el Distrito Federal constituyó en la década de los años ochentas el principal generador de excedentes fiscales para , entre otras cosas financiar la política de desconcentración urbana, (Vease Connolly 1984a, 1984b, 1988).

“Transformar el patrón de ocupación del territorio, en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema de ciudades para la prestación de servicios; el control del crecimiento urbano de la zona metropolitana de la ciudad de México; el impulso al desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias, y la atención a zonas urbanas y rurales que presentan las situaciones más críticas de congestión dispersión y desigualdad social” (PNDUV, 1984)

De esta forma se define una política de reordenamiento del territorio apoyada en el fortalecimiento a las ciudades medias, y se establece como estrategia de acción la coordinación con las entidades federativas en materia de Desarrollo Urbano, con atención preferente al nivel municipal, todo ello con el propósito de fortalecer la línea rectora de descentralización de la vida nacional. De esta manera las metas operacionales, así como las acciones de gasto público y programas de coordinación relacionados con el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias; tal como se plantearon en el PNDUV, contiene amplias referencias a los mecanismos de coordinación con las entidades federativas y municipios; en especial a los procesos de descentralización y gestión financiera de los proyectos de inversión (Priscilla Cnnoy, 1988).

La concreción de estas acciones tuvieron sustento a partir de la creación del marco jurídico para la institucionalización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, publicado en 1983, mediante una serie de modificaciones y adiciones necesarias en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el logro de los objetivos señalados, bajo la idea de que la descentralización administrativa resultaría el camino viable para el ordenamiento territorial; equilibrar las diferencias entre las regiones, disminuir el gasto del aparato burocrático del estado, y reducir los costos de operación en la producción dejando en manos de los municipios, la carga de administrar con recursos propios su territorio.

Sin embargo el modelo iniciado hace más de dos décadas no ha tenido los resultados esperados, en parte por las controversias en el propio marco legislativo en materia de Desarrollo Urbano; el entramado institucional que establece el propio sistema de planeación en un sistema de gobierno federal; y el excesivo peso que se dio a los municipios dentro de las atribuciones conferidas a estos, en un Sistema Federal que modificó la relación con las entidades federativas y los ayuntamientos en una idea de establecer una división de competencias y la autonomía de los gobiernos locales contraviniendo el principio de concurrencia para la coordinación de la planeación de los centros de población establecido en el sexenio anterior a las modificaciones al Artículo 115 constitucional de 1983, como veremos a continuación.

2.3 La Reforma Municipal y la transferencia de facultades a los Gobiernos Locales sobre la regulación y Control del Suelo Urbano.

Las reformas al artículo 115 Constitucional promovidas por el presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, definieron nuevas atribuciones a favor de los ayuntamientos en materia tributaria y de regulación de la propiedad inmobiliaria, así como para la regulación y control del uso del suelo urbano. La nueva fracción

al artículo 115 establece que “*los municipios, administraran libremente su hacienda, pudiendo percibir las atribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria*”, en materia de Regulación y Control del Suelo Urbano se otorga a los municipios la facultad para “aprobar y administrar su zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipales; crear y administrar sus reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas ²⁷”.

Como señala Azuela (1988), las modificaciones al artículo 115 constitucional hacen notar dos aspectos importantes; por una parte es la primera vez que la Constitución norma la división de competencias entre los poderes Estatales y Municipales en materia de Desarrollo Urbano, ya que en el periodo anterior a estas reformas las atribuciones en esa materia estaban a cargo de las legislaturas de las entidades federativas, y destaca que las funciones que se “descentralizaron”²⁸, no fueron funciones federales sino Estatales.

Por otra parte si se compara la nueva fracción del Artículo 115 constitucional, con aquella a la que sustituyó en 1982, se puede apreciar un cambio fundamental en la relación entre las leyes locales y federales; vale recordar que la reforma de 1976 dispuso la superioridad jerárquica de la Ley de Asentamientos Humanos, sobre las leyes Estatales, Sin embargo, con las modificaciones en 1982 se observa una igualdad de jerarquías de los tres órdenes de gobierno. Esto significaría la división de competencias como lo establece el federalismo en su forma más simple (Federalismo Dual).²⁹ Sin embargo, estas reformas no sólo delimitaron un problema constitucional por la división de atribuciones, sino que establecieron una controversia en el marco legislativo y normativo de las leyes locales con las leyes federales.

Como menciona Azuela (1988), la legislación federal de las nuevas atribuciones Municipales en materia de Desarrollo Urbano expresa en la Ley General de Asentamientos Humanos, basa el criterio de su reglamentación en la interpretación textual de la Constitución, de acuerdo con la cual las facultades que ésta enumera corresponden en forma exclusiva a los ayuntamientos. Esto significa que salvo en los casos de conurbaciones intermunicipales, los gobiernos Municipales pueden ejercer sus funciones sin interferencia de otros poderes, lo que representa la exclusión de los poderes ejecutivos Estatales de los procesos de decisión sobre el manejo del uso del suelo y de la planificación, regulación y control de este, atribución que habían venido ejerciendo hasta antes de estas reformas. Esta modificación significaría para los poderes ejecutivos de cada estado, perder todo control sobre el manejo de la zonificación de los usos del suelo de las ciudades al interior de su entidad federativa, y más aun el control

²⁷ Desataca la división de competencias y la transferencia de facultades a los municipios sobre todo en materia de expedición de licencias construcción que hasta ahora sigue es confusa en las legislaciones de las entidades federativas y por otro lado la complejidad del marco normativo para la administración de las zonas de reserva ecológica que hasta ahora es atribución de la federación y de las entidades federativas.

²⁸ Esta Descentralización pretendida no ha sido concluida en los términos en los que se planeó, en consecuencia ha prevalecido en la práctica un vacío en la legislación y la definición de competencias en esta materia.

²⁹ Ver Karen Stromme: Teorías prevalecientes del federalismo (1999 pg. 14)

sobre el otorgamiento de licencias sobre fraccionamientos o de grandes proyectos urbanos tanto de inversión pública como privada, sin embargo no fue así, las legislaciones locales en muchos estados contradicen a legislación federal, al reafirmar o no derogar las facultades que antes de la reforma es otorgaban sus leyes. Como señala azuela (1988), prevaleció el hecho de obedézcase pero no se cumpla la reforma municipal. En otras palabras aunque las modificaciones al marco constitucional se presentaron como una iniciativa descentralizadora que a favor de la reforma municipal, en realidad no significó la renuncia de facultades o de recursos por parte del gobierno federal hacia los locales, sino una reducción de estos en favor de los ayuntamientos.

Para explicar con mayor detenimiento los conflictos para que los gobiernos locales asuman las atribuciones conferidas en materia urbana partir de las reformas al artículo 115 Constitucional, analicemos las controversias entre el mandato constitucional explicitado en ese artículo y las modificaciones a la Ley General de Asentamiento Humanos de 1983, para ello usaremos la clasificación que hace Azuela (1998), sobre las atribuciones conferidas a los ayuntamientos en este ámbito:

En el primer grupo se incluyen las facultades para expedir normas generales relacionadas con el aprovechamiento del territorio, aplicables a un centro de población o en su conjunto, o alguna de las áreas que lo componen, (normas tales como las comprendidas en los planes de Desarrollo Urbano, las declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo).

El segundo grupo integra las atribuciones que se refieren a actos de control sobre la propiedad inmobiliaria (tales como Licencias de Construcción y Fraccionamientos).

Dentro del primer grupo el artículo 115 incluye los “planes de Desarrollo Urbano municipal”, Sin embargo, en el texto original de la LGAH, no se especificaba a que órgano correspondía la facultad de expedir estos planes (se disponía que las leyes de los estados definirían el régimen de competencias a este respecto), pero en el artículo 17 de las modificaciones la LGAH, en 1984, a efecto de definir dichas atribuciones se otorgó en forma exclusiva, la competencia a los ayuntamientos.

Por otro lado el texto del Artículo 115 constitucional no mencionó de manera expresa las declaratorias de usos de reservas y destinos del suelo; figura jurídica hoy desaparecida y que la ley establecía como elemento normativo de los planes, cuyo objeto era la reglamentación detallada del aprovechamiento del territorio de los centros de población. En cambio el precepto constitucional, incluye entre las facultades de los municipios el formular y aprobar la zonificación. Consecuentemente en la reformas a la LGAH 1984, se planteó que el contenido de la mencionada zonificación podía equipararse con el de las normas de los planes y declaratorias de usos, reservas y destinos del suelo.

De lo anterior es importante hacer notar que el criterio de interpretación al Artículo 115 que prevaleció en estas reformas fue el de considerar las facultades Municipales como excluyentes de los otros órdenes de gobierno, en tanto que el texto constitucional no permite que las leyes federales o Estatales obliguen a los

ayuntamientos a compartir sus atribuciones con otros órdenes. Cabe subrayar que el único caso en donde los ayuntamientos no serían los titulares de expedir planes de Desarrollo Urbano y declaratorias del uso del suelo sería en el de las zonas conurbadas en donde los límites territoriales de las zonas urbanas rebasase el límite de la división política del municipio o entidad federativa.

Desde el punto de vista de los gobiernos y las legislaturas de los estados, esto significaría una importante restricción en su capacidad de intervenir en la planeación y regulación del uso del suelo de los centros de población y del control del Desarrollo Urbano en su territorio, sin embargo, en la práctica esto no fue así, en la mayoría de los casos las legislaciones de los estados y en algunos casos el ejecutivo de cada estado, siguieron manteniendo estas atribuciones por encima del mandato constitucional, este es el caso del estado de México en donde las declaratorias de usos del suelo; la autorización de fraccionamientos fue una tarea del ejecutivo del estado hasta el año 2001, año en el que se derogó la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y se promulga el Código Administrativo del Estado de México, por el que se reforman todas las leyes Estatales y se establece el Libro Quinto en donde se explicita el ordenamiento del Artículo 115 Constitucional y se otorga a los ayuntamientos la facultad para regular y normar el suelo urbano de sus territorios, aun cuando esta atribución sigue estando limitada a una serie de condicionantes impuestas en el propio Libro Quinto, como veremos más adelante en el capítulo III.

Sobre el control de las acciones inmobiliarias – el régimen de licencias y permisos – como señalamos arriba, la autorización de fraccionamientos permaneció como atribución de las legislaciones de los estados. El texto constitucional solo menciona en forma explícita que los ayuntamientos tienen la facultad para la expedición de licencias y permisos sobre las construcciones³⁰, y no se especificó el órgano o instancia administrativa facultada para la autorización de fraccionamientos, los cuales representaron durante la década de los años ochentas un importante instrumento de crecimiento urbano en todo el país y sobre todo en la Zona Metropolitana del Valle de México³¹. Sin embargo, su inclusión en el nuevo texto de la Ley General de Asentamientos Humanos, respondió como señala Azuela (1998) a la interpretación textual de la frase “...controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales” tal y como lo establece el citado Artículo Constitucional.

En conclusión, podemos observar que la forma en la que la legislación federal reglamentó las atribuciones Municipales en materia de Desarrollo Urbano, está fundada en la interpretación de que corresponde en forma exclusiva a los ayuntamientos, las funciones de formular y aprobar los planes de Desarrollo Urbano de los centros de población ubicados dentro de los territorios Municipales, expedir las correspondientes declaratorias de usos, reservas y destinos del suelo, y otorgar las licencias de construcciones y fraccionamientos.

Lo anterior entra en contradicción con el propio objeto de la LGAH (1983), que en su artículo I establece:

³⁰ Véase párrafo V de Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³¹ Ver Emilio Duhau, Planeación Urbana y Política Urbana Municipal en la Ciudad de México.

Las Disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

- I. Establecer la concurrencia entre los municipios, las entidades federativas y la federación, para la ordenación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional*
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y*
- III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos reservas y destinos de áreas predios.*

Esto hace notar, la debilidad de la propia normatividad en materia de regulación urbana, y las complicaciones para su aplicación desde su promulgación, razón por la que en los años subsecuentes a la entrada en vigor de esta Ley, la recepción de la reforma municipal en la legislación local de la gran mayoría de los estados, no fue mucho más allá de la simple incorporación del texto del artículo 115 a las constituciones locales de los estados y a las leyes orgánicas Municipales.

Los efectos de la reforma municipal han permanecido hasta hoy. Las legislaciones de los estados y los cabildos en los ayuntamientos se encuentran en proceso de transformación de sus marcos normativos con el objeto de asumir las atribuciones conferidas a los mismos. En el debate actual entramos una tendencia al fortalecimiento municipal como instrumento “para resolver desde lo local”³² (Cabrero, 2005; Castillo, 2001; Satín, 2001), las tareas de Desarrollo Urbano en el territorio municipal, con propuestas que van desde la aplicación de los esquemas de planeación definidos en este marco jurídico con la formulación de los planes y programas de Desarrollo Urbano, hasta la búsqueda de instrumentos que permitan la asignación de recursos y la innovación normativa de los reglamentos Municipales para la incorporación de organismos desconcentrados encargados del manejo y aprovechamiento del suelo urbano.³³

Sin embargo desde nuestro análisis nos adelantaremos a afirmar que estos esfuerzos pueden resultar escasos, si lo que se pretende es regular las actividades sobre el suelo urbano, en el territorio municipal, y definir un esquema de ordenamiento urbano que corresponda a las necesidades de la sociedad en su territorio. Las decisiones sobre el territorio y las acciones sobre el manejo de los recursos naturales, económicos y de la propiedad inmobiliaria no pueden hacerse de forma excluyente desde la autoridad municipal, aun cuando esta sea el nivel de gobierno más cercano a la sociedad civil, el manejo de las decisiones sobre el territorio incluye – Sin contar los agentes del mercado – la concurrencia de todos los niveles de gobierno y de los actores de la sociedad, si se considera la sobreposición normativa de todos los órdenes de gobierno que se ejercen sobre el territorio.

³² En el debate actual comúnmente se asocia a lo local con el ámbito municipal. Recordemos que lo local depende del análisis territorial de que se trate, y que en el sistema federal mexicano sólo se reconocen dos regímenes de gobierno el federal o el de las entidades federativas también denominado de los gobiernos locales

³³ Al respecto véase el caso del Municipio de Hermosillo Sonora, en donde se han establecido organismo desconcentrados para la creación de reservas de suelo urbano y la construcción de vivienda.

2.4 La Autonomía Municipal y la promulgación de los gobiernos locales como ejes de la política territorial en el Marco del Nuevo Federalismo³⁴.

El 21 de julio de 1993, se expidió la Nueva Ley de General de Asentamientos Humanos. La nueva Ley no introdujo cambios fundamentales al régimen legal del Desarrollo Urbano en México, como se había concedido en la Ley Anterior, sólo ratificó el traslado de las funciones a los municipios aunque con algunas correcciones a los problemas técnicos que la Ley anterior presentaba, Azuela (1998).

Dentro de las modificaciones más relevantes destaca la eliminación de las declaratorias de usos, reservas y destinos y provisiones, que se habían convertido en un obstáculo, más que en un instrumento de planeación dada la duplicidad innecesaria que se hacía de estas áreas en los planes de Desarrollo Urbano.

De igual forma la nueva Ley dejó en manos de los ayuntamientos la facultad para expedir las autorizaciones de licencias, o permisos de uso del suelo, construcción, subdivisión, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, reotificaciones, y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios³⁵. Situación que en la mayoría de los casos no fue cumplida por las legislaciones de las Entidades federativas.

Como plantea Azuela (1998) la intención subyacente de la nueva Ley pareció ser la de quitarle facultades al ejecutivo del Estado en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial, particularmente en la asignación de los usos del suelo y la regulación del mismo. Sin embargo en la experiencia de los años subsecuentes se observa que en la mayoría de los casos esta disposición no fue cumplida por las legislaciones de los estados, en parte por que las atribuciones conferidas a los municipios para regular la expansión urbana rebasaron la capacidad de los mismos.

Como señala Azuela, independientemente de la evaluación que pueda hacerse sobre la capacidad real de los municipios del país para asumir esas funciones, resulta al menos, que a partir de la promulgación de la Ley los municipios “pudieron adquirir un mayor control sobre las ciudades”.³⁶ Sin embargo la lección de las últimas décadas ha sido que los estados donde el régimen de la planeación adquirió alguna importancia, la actividad legislativa no siguió los lineamientos de la legislación federal.

³⁴ En el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se da especial importancia a los gobiernos municipales y se compromete en su discurso, de Lomas Taurinas a la promulgación de un nuevo modelo de desarrollo apoyado por los gobiernos locales para buscar la equidad al que denominó el nuevo federalismo.

³⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, Fracción X, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

³⁶ En la práctica tal control no existe, las ciudades han seguido el modelo de desarrollo que imperó antes de las modificaciones a la Ley de Asentamientos Humanos, permaneciendo la centralidad de las decisiones en poder del ejecutivo del Estado, y en los casos en los que los gobiernos locales han asumido sus funciones se observan también contratos en el ordenamiento del territorio, por la asignación de los usos del suelo en muchos casos de manera discrecional fuera de las normatividad urbana, aplicable

Por otro lado en las legislaciones urbanas de las entidades federativas prevalecieron candados que impidieron a los municipios asumir las atribuciones conferidas desde el mandato constitucional de manera exclusiva. Así en lo referente la elaboración y aprobación de los planes de centros de población, el peso de esa responsabilidad recayó sobre los ayuntamientos, sin embargo dicha aprobación quedó condicionada a la expedición del "Dictamen de Congruencia"³⁷, por ejecutivo de la Entidad federativa que correspondiera. En ese sentido los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales, no podrían ser legalmente aprobados sin haber sido revisados por el gobierno Estatales. En ese esquema, un primer conflicto que vale la pena subrayar, consiste en determinar si las facultades que otorga la constitución a las autoridades Municipales, les corresponden a estas de forma exclusiva.

Partiendo del estudio de Azuela (1998)³⁸, se observa que el caso más frecuente en materia de regulación del suelo y el ordenamiento de los Asentamientos Humanos, se requiere de la concurrencia de los dos ordenas de gobierno (Municipal y Estatales); en particular en el caso de los planes y programas si bien se requiere de un acuerdo del ayuntamiento respectivo, este no es suficiente dado que se precisa la aprobación del gobierno o congreso Estatales.

Como señala Azuela, con las modificaciones al artículo 115 constitucional, se hace explícito el carácter exclusivo de las atribuciones Municipales en materia de Desarrollo Urbano, sin embargo, es necesario recordar que en materia de Asentamientos Humanos, la legislación urbana del orden federal, establece un régimen de facultades concurrentes, aunque su significado preciso está lejos de haber sido definido por la doctrina constitucional. Sin embargo como lo expresa Azuela la tendencia general en la legislación urbana desde las modificaciones a la Ley General de los Asentamientos Humanos es contraria a que cada uno de los tres órdenes de gobierno ejerza sus atribuciones ignorando a los demás. Sin embargo debe de reconocerse que la reforma al artículo 115 constitucional no parece haber tomado en cuenta la existencia de un sistema de facultades concurrentes en la materia, ya que el espíritu que animo dicha modificación fue el de fortalecer a uno de los tres ordenes de gobierno, lo que significa ambigüedades técnicas asumidas en el marco de la legislación urbana trasladados desde el texto constitucional.

La propia definición de las atribuciones Municipales, estableció conflictos desde su origen, las leyes federales y locales refieren algunos actos administrativos del proceso de planeación y gestión del Desarrollo Urbano que no son expresamente mencionados por el Artículo 115, por lo que no está claro si tales actos son parte de las atribuciones Municipales, como en el caso de las licencias de fraccionamientos y de usos del suelo otorgadas desde la Ley General de Asentamientos Humanos a los municipios sin que esas atribuciones sean explícitamente expresas en el texto constitucional.

³⁷ El Dictámen de Congruencia aparece en las legislaciones de las entidades Federativas como en el caso de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, publicada en 1993.

³⁸ Azuela: lleva a cabo un análisis sobre las legislaciones locales de 5 entidades del país por el que se concluye una concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en materia de Asentamientos Humanos, al respecto ver: Azuela (1998); Planeación Urbana y Reforma Municipal en Normatividad Urbanística en la principales metrópolis de México Garza Gustavo (1998) el Colegio de México.

Las controversias con el marco legislativo aquí expresadas denotan una complejidad sobre la definición de ámbitos de validez de las normas urbanas en el contexto municipal, que sumados a las confrontaciones que se observan entre la legislación federal y las legislaciones de los estados, expresan poca o nula participación de los ayuntamientos para asumir las atribuciones que le confiere el texto constitucional.

A pesar de todas las controversias antes definidas, en la legislación urbana federal, en realidad se trató de la abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas nacionales de Desarrollo Urbano, ante el pensamiento de la época³⁹ de que el mercado debería cumplir la función de asignación del suelo y la construcción de infraestructura necesaria, por lo que era necesario delegar a los gobiernos Estatales y locales la elaboración de los planes urbanos en sus respectivas jurisdicciones, y otorgar a los gobiernos locales (municipios), el manejo pleno de las atribuciones sobre la regulación del Desarrollo Urbano, para que fueran estas las encargadas de orientar las políticas locales, que sin duda establecerían a partir de esquemas de financieros que emanarían de la competitividad entre las ciudades, por lo que era necesario otorgar mayor fortaleza a los gobiernos locales, al menos desde el texto constitucional (Garza 2003).

De esta forma se anularía por completo los programas nacionales de Desarrollo Urbano correspondientes (1990 – 1994 y 1995 – 2000), modificando las políticas del orden federal en ámbito territorial, trasladando la operación de las políticas públicas urbanas a programas locales; promovidos en los dos últimos años del periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, continuando en la administración del presidente Ernesto Zedillo, quien mantuvo el perfil de la estrategia territorial de su antecesor. Estableciendo a manera de protocolo los planes y programas citados en cumplimiento de los artículos 5 y 22 de la Ley de Planeación, aunque, no se procuro su instrumentación, al menos en el sector de Desarrollo Urbano (Garza, 2003).

El panorama del sector de Asentamientos Humanos se mantuvo hasta 1994 como estrategia de apoyo hacia los gobiernos locales a partir del Programa de 100 Ciudades iniciado en 1992. Los objetivos de este Programa coincidieron con los del PNDU 1994, desarrollando una política de apoyo a 116 ciudades del país de las 304 que constituían el sistema urbano nacional en 1990;(Garza, 2003), estableciendo una estrategia dirigida a la planeación y administración del uso del suelo e infraestructura urbana.

El principal logro de esta política, consistió en que se llevó cabo una estrategia de capacitación de los gobiernos locales para regular el Desarrollo Urbano de esas ciudades, mediante las actividades de asistencia técnica de la SEDESOL en 1994⁴⁰. La cual estuvo dirigida a apoyar a los gobiernos locales para que

³⁹ Nos referimos al periodo administrativo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, Gobierno en que se modifican las reglas de operación del Estado, y se estableció una política neoliberal que permeó hasta el ámbito urbano, dejando en manos del mercado inmobiliario la regulación del uso del suelo urbano, como afirma Garza (2003) se pensó que el mercado podía cumplir la función de asignación del suelo y construcción de la infraestructura necesaria, delegando por ello la elaboración de los planes urbanos a los gobiernos Estatales y locales en sus respectivas jurisdicciones.

⁴⁰ Véase SEDESOL 1992 Programa de las Cien Ciudades y Comité Preparatorio de México 1996.

desarrollasen las capacidades técnicas y de gestión necesarias para planear su crecimiento urbano, según la facultad que les otorgó la reforma del artículo 115 Constitucional en 1983. De acuerdo con Garza (2003), este esfuerzo en realidad se orientó siguiendo los postulados teóricos de las ventajas locales para adecuar la oferta y la demanda de los servicios públicos, la cual se trasladó a la planificación del Desarrollo Urbano una década después de otorgarse las facultades a los municipios.

Las acciones concretas establecidas con esta estrategia, estuvieron las de apoyar a los gobiernos locales en la modernización de su catastro, creando de esta manera el Programa de Modernización Catastral para fortalecer las autoridades Municipales. El cual estuvo inscrito en la Secretaría de Desarrollo Social, realizando entre 1993 y 1996 32 proyectos catastrales, de los cuales casi solo la tercera parte contó con información digitalizada (Secretaría de Desarrollo Social, 1997).

En materia de la planeación y regulación del suelo urbano, se incorporó la actualización de 24 planes de Desarrollo Urbano y 16 programas de mejoramiento en centros históricos del país, lo que denota la poca participación del orden federal en la planeación del Desarrollo Urbano del país.

Posteriormente durante el último quinquenio de la década de 1990, la Administración del Presidente Ernesto Zedillo trasladó de manera contundente el mandato constitucional sobre la transferencia de facultades otorgadas a los municipios, al menos en el discurso de su gestión de gobierno, en donde se promulgó por un nuevo federalismo, como lo menciona en su primer acto de gobierno el 19 de diciembre de 1994, en Magdalena de Kino Sonora, donde delineó su compromiso de contribuir al desarrollo democrático del país mediante ciertas estrategias tendientes a lograr, una reforma política y avanzar en un federalismo en donde los municipios pudieran ejercer con mayor libertad y autonomía las atribuciones que les fueron otorgadas desde 1983.

Debemos avanzar hacia un nuevo federalismo donde los municipios puedan ejercer mayor libertad y mayor autonomía, para que en ellos se aliente la creatividad y se generen nuevas iniciativas. Municipios con mayores responsabilidades públicas, con ejercicio transparente de recursos y mayor participación social serán, sin duda, fuente de mejores gobiernos.

Ente nuevo federalismo deberá incluir una presencia y una capacidad más vigorosa de los Estados y de los municipios en las decisiones de gobierno, en la asignación de recursos y, a la vez, deberá incluir mecanismos más transparentes y eficaces de contraloría, de rendición de cuentas ante la comunidad y a la sociedad en general.

Las mayores responsabilidades y funciones de los estados y municipios deben ir acompañadas de mayores recursos que les permitan llevarlas a cabo con plenitud. A su vez, los mayores recursos deberán estar aparejados de un control más directo y estricto de su ejercicio por parte de la ciudadanía en cada Estado y en cada Municipio.⁴¹

⁴¹ Presidencia de la República; discurso del Presidente Ernesto Zedillo Promulgado en Magdalena de Kino el 19 de Diciembre de 1994.

En este marco, la llamada reforma política del Estado, se traduciría en líneas de acción específicas en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995 -2000, sobre el que se trazaron seis estrategias básicas

1. *Reforma Política definitiva.*
Realizar una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el artículo 41 de la Constitución establece como principios rectores de la función Estatales de organizar las elecciones federales. La reforma, además, debe permitirnos avanzar a una clara equidad en la competencia electoral.
2. *Nueva relación entre los Poderes de la Unión.*
Diseñar y poner en práctica una nueva relación entre los tres Poderes de la Unión, sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de ellos. La división de poderes y el equilibrio adecuado entre ellos es un principio fundamental de nuestro Estado de Derecho. Dividido el poder, ningún órgano del Estado Ejercerá por si mismo todas las atribuciones. El equilibrio entre los distintos poderes asegura que se limiten y controlen entre sí.
3. *Nuevo federalismo.*
Impulsar el federalismo, distribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República.
4. *Fortalecimiento de los estados.*
El Ejecutivo propone, además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.
5. *Participación Social.*
Promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del Estado de Derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del Gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.
6. *Reforma del Gobierno.*
Avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo partió de reconocer que en las democracias modernas los acuerdos políticos básicos se logran fundamentalmente a partir del diálogo, el consenso y la seriedad para cumplir los compromisos asumidos.

Con el nuevo federalismo, las colectividades Estatales y Municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común., en ese sentido se expuso el discurso sobre el fortalecimiento de la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demandara.

En cumplimiento entonces, del artículo 26 constitucional y 5º de la Ley de Planeación, la Administración del Presidente Zedillo, promulgo este Plan Nacional depuse de una importante consulta nacional, sin embargo como señala Garza (2003), a pesar de las más de 300 mil aportaciones de la población recibidas en esa consulta los objetivos del Plan quedaron tan generalizados que no hubiese sido necesaria esos cientos de miles de contribuciones al Plan.

En ese escenario las acciones en materia de Desarrollo Urbano estuvieron encaminadas a impulsar el esquema de federalismo propuesto a través de la legislación urbana con el objeto de distribuir las competencias, decisiones ejercicios y recursos fiscales y responsabilidades entre la federación, estados y municipios, modificando para 1999 los párrafos primero, cuarto y quinto de la Fracción I; el párrafo II de la fracción II; el párrafo y las fracciones III, IV, V y VII del Artículo 115 Constitucional por el que entre otras disposiciones se amplía las funciones y servicios a cargo del municipio: tales como el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, policía preventiva, municipal y de tránsito.

En el ámbito territorial el Plan Nacional señaló la necesidad de la participación de los municipios en la preparación y ejecución de los planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin que estos correspondieran cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular, estableciéndose para ello una estrategia sobre el sistema de ciudades del país sobre el cual el Plan Nacional consideró dos objetivos:

- I) *Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones.*
- II) *Inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo a las normas vigentes de Desarrollo Urbano y bajo los principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, respetando la autonomía Estatales y la libertad municipal (Poder Ejecutivo Federal, 1995)*

Esos objetivos fueron trasladados de manera textual al Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, manifestando de esta forma la voluntad de ordenar el territorio de las ciudades. Sin embargo, como menciona Garza (2003), en la realidad no se analizaron las determinantes específicas para su desarrollo (el modelo de desarrollo económico, la distribución de los recursos naturales, la cantidad de la inversión pública federal requerida, la especulación inmobiliaria, infraestructura existente, entre otros). Por lo que la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados quedó muy remota.

Las estrategias programadas para el cumplimiento de estos objetivos se delinearon en cuatro acciones: I) programa de 100 ciudades; II) programa de consolidación de las zonas metropolitanas; III) Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano IV) Programa de Impulso a la participación social en el Desarrollo Urbano.

El primero, se inició desde la administración anterior a la del Presidente Zedillo, su principal contribución fue la promover que los gobiernos locales elaborarán sus planes de Desarrollo Urbano y modernizasen su catastro y su base tributaria, sin embargo el programa tuvo un apoyo modesto y nunca se especificaron los recursos y mucho menos se destinaron estos para su ejecución, manteniéndolo de manera moderada hasta su desaparición al trasladarlo a los gobiernos Estatales al final del gobierno de Ernesto Zedillo, hacia 1999 con las nuevas reformas al artículo 115 constitucional mencionadas con anterioridad.

El Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas pretendió apoyar la consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla (Garza 2003), a través de la promoción de la oferta de suelo; regularizar la tenencia de la tierra; la construcción de infraestructura y equipamiento; la salvaguarda de la población a riesgos naturales; en las áreas naturales; la coordinación intermunicipal e interestatales y un sistema de transporte integral. Sin embargo los logros en estos rubros fueron escasos, consiguiendo sólo la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México en 1998, con la participación del Distrito Federal, la SEDESOL, y el Gobierno del Estado de México (Garza, 2003).

El programa de Ordenamiento Territorial tuvo un alcance aún más difuso. Como explica Garza (2003), se procuró que las entidades federativas instauraran y dieran permanencia al ordenamiento del territorio y a la planeación del Desarrollo Urbano Estatales, mediante la formulación de planes y la consolidación de equipos de trabajo locales a través de la asistencia técnica, sin embargo esta labor resultó poco clara dado que los estados mostraron poca capacidad de sus cuadros técnicos para formular internamente los planes correspondientes, y desarrollar estrategias desde lo local para orientar el Desarrollo Urbano.

De esta forma podemos observar que en el desarrollo de las políticas de planeación del país durante la última década del siglo XX, imperó la intención de trasladar al plano local (estados y municipios) la regulación del Desarrollo Urbano. Con las modificaciones al marco de la legislación urbana del nivel federal, en acatamiento de lo dispuesto en el Artículo 115 Constitucional se modificó la

estructura institucional de la planeación urbana, transformando el aparato burocrático instaurado en 1983, transfiriendo las tareas de que originalmente realizaban los gobiernos de las entidades federativas hacia los municipios.

Si bien todas estas acciones fueron encaminadas hacia la construcción de un federalismo, en el que las cargas fueran compartidas por los gobiernos locales, también es cierto que la transferencia favoreció la división de competencias y en algunos casos la contradicción normativa en la definición de ámbitos de validez en la regulación del territorio de cada uno de los municipios para los tres órdenes de gobierno, encontrando particulares controversias entre las entidades federativas y los municipios.

Ahora es importante reflexionar si la transferencia de facultades concebida dentro de un modelo de estado federal funcional⁴², ha permitido alcanzar los objetivos utópicos de la reforma del estado, o si estas reformas han ido modificando las condiciones de operación y la actuación de los gobiernos locales, es decir, es importante valorar las consecuencias que la reforma del estado ha dejado a las ciudades y sobre todo a la configuración del territorio urbano del país, ya que pareciera que las facultades conferidas hacia los municipios han beneficiado a otros actores como los desarrolladores inmobiliarios que han encontrado en las controversias de la legislación urbana, el camino para sacar ventaja de lo que no es posible regular, y sobre todo para orientar el crecimiento de los centros de población desde las reglas del modelo económico del mercado.

Vale la pena preguntarse entonces, si estas modificaciones respondieron realmente a una reforma del estado para favorecer los gobiernos locales e impulsar un desarrollo desde lo local, o si estas, respondieron más bien a un grupo de intereses privados que sólo buscaron la claudicación del estado para dejar en manos del mercado y del capital el acomodo del territorio. En ese sentido es importante reflexionar entonces si los municipios deben o no regular el Desarrollo Urbano de manera exclusiva, como se establece desde la legislación urbana, o deben más bien establecer los canales con los actores, los sectores de desarrollo y los diferentes órganos de gobierno para integrar proyectos estratégicos en donde el Municipio o Gobierno local sea verdaderamente líder, para interactuar con los otros niveles de gobierno, con la sociedad civil y con las empresas privadas en la construcción de nuevo espacio de integración socio-cultural que se impongan a los de integración económica y funcional.

⁴² Nos referimos al federalismo funcional planteado por Karem Stromme, en *Cities and Complexity*.

CAPITULO III

Las transformaciones a la legislación urbana en el nivel local

Las modificaciones a la legislación Urbana en el Estado de México y el Municipio de Huixquilucan a veinte años de la reforma municipal.

3.1 LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO DE 1983 A 1993.

La década de los años ochenta significa para el Estado de México un periodo de transformaciones urbanas ligadas al crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Aun cuando el mayor crecimiento registrado en esa entidad federativa se observó en el decenio de 1970 a 1980, periodo en el que se registra una de las tasas más altas de crecimiento poblacional siendo esta de 7.03 % (TMCA)¹, para el periodo de 1980 a 1990, el crecimiento poblacional se reduce considerablemente pasando de una población de 7,564,335 habitantes en 1980 a 9,815,795 en 1990, incremento con el que se estima una tasa de crecimiento media anual de 2.64 %, población que en ambos casos se asentó en los Municipios conurbados del Estado de México con el Distrito Federal, situación que fue consolidando muchas de las áreas urbanas hoy consolidadas en los Municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla, por mencionar algunos de la zona poniente que fueron adheridos a la estructura urbana de la Ciudad de México durante ese periodo.

Como resultado del alto ritmo de crecimiento demográfico que distinguió a la entidad hasta 1980, cuyo principal componente fue y sigue siendo el crecimiento social, el Estado de México es hoy la entidad más poblada del país. Para 1950 representaba apenas el 5.4% de la población nacional, mientras que para el año 2000 esta proporción alcanzó el 13.43%. Los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 arrojaron una población de 13,096,686 habitantes, de los cuáles el 48.9% eran hombres y el 51.1% mujeres. Sin embargo, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha estimado que en el Estado de México existe un incremento diario de aproximadamente 750 habitantes².

Cuadro No. POBLACIÓN TOTAL, NACIONAL Y ESTATAL, 1950 – 2000

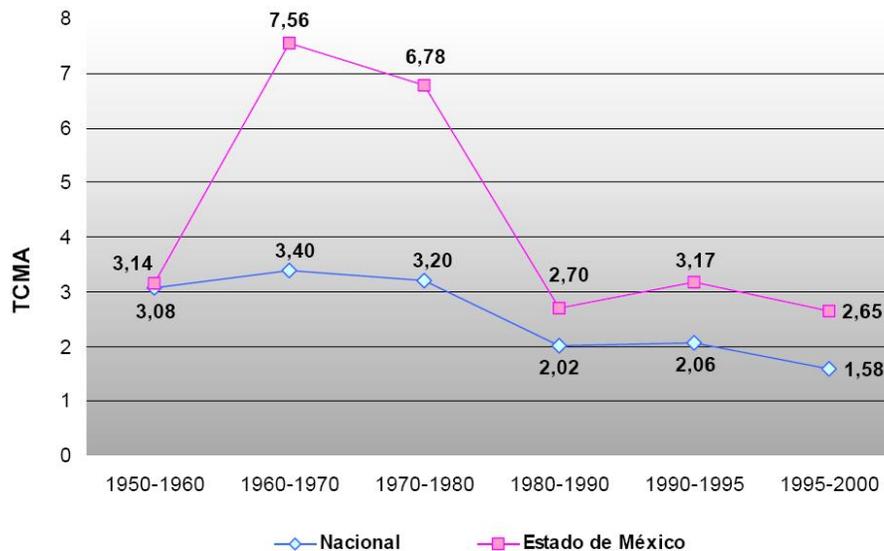
Año	Nacional Habitantes	Estado de México	
		Habitantes	%
1950	25,779,254	1,392,623	5.40
1960	34,923,129	1,897,851	5.43
1970	48,225,238	3,833,185	7.95
1980	68,846,833	7,564,335	11.32
1990	81,249,645	9,815,795	12.08
1995	91,158,290	11,707,964	12.84
2000	97,483,412	13,096,686	13.43

Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda de 1950 a 2000, Conteo de Población y Vivienda, 1995.

¹ Censo General de Población y Vivienda 1970

² CONAPO, 1990

El comportamiento demográfico estatal ha presentado tasas de crecimiento superiores a la nacional desde 1950 hasta la fecha; sin embargo, se distinguen diferentes etapas, algunas caracterizadas por tasas de crecimiento aceleradas que alcanzaron su nivel más alto entre 1960-1970 con 7.56%. A partir de entonces la tasa de crecimiento comienza a descender en términos relativos, pasando de ritmos anuales superiores al 6% a una tasa muy cercana al 2.5%, aunque en términos absolutos los incrementos de población continúan siendo notables.



Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda de 1950 a 2000, Conteo de Población y Vivienda, 1995.

Aun cuando el incremento poblacional observado durante la década de los años ochenta es considerablemente menor que el calculado para la década de los años setenta su crecimiento contribuyo con el 16% del incremento en la poblacional nacional durante esa ultima década, situación que se asume como parte de los desequilibrios poblacionales del Estado de México y las transformaciones urbanas en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en donde el 90% del territorio que ocupaban los 104 Municipios mexiquenses se asentaba sólo el 35 % de los pobladores de esa entidad federativa, en tanto que en el 10% del territorio estatal (que ocupan los 17 municipios metropolitanos del Valle de México) se concentró el 65% de los Habitantes).

Bajo estas circunstancias y dadas las condiciones que prevalecían en el discurso político de los años ochenta con la reforma al artículo 115 constitucional y la promulgación de la Ley de Planeación Democrática en 1983, el Estado de México siguió el modelo de planeación señalado, mediante la promulgación de sus leyes locales para el control de los Asentamientos Humanos en esa entidad federativa. De esta forma se expide la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, publicada en 1983, mediante la que se deroga la Ley de Desarrollo Urbano de 1977.

Con la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos de 1983, se establecieron los lineamientos para la regulación y control de suelo urbano y la orientación del Desarrollo Urbano bajo la figura de autorización de los fraccionamientos urbanos como el instrumento para la incorporación de nuevas áreas al suelo urbano, así como la expedición de las licencias estatales de usos del suelo, instrumento administrativo de control que prevaleció en manos de la autoridad estatal hasta la modificación de la dicha Ley diez años después en 1993.

Animada en principios de conjunción normativa y simplificación legislativa al menos en el discurso, agrupó el contenido de diversos ordenamientos legales, permitiendo la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y 40 planes de Centros de Población Estratégicos dentro de los que destaca el Plan de Centro de Población de Huixquilucan publicado el 27 de noviembre de 1985, el cual en cumplimiento de lo señalado en dicha Ley, fue promulgado con el objeto de asegurar el ordenamiento y regulación de las áreas urbanas, de las de reserva territorial y de preservación ecológica del municipio, situación no cumplida hasta ahora como veremos en el análisis que se presenta sobre la configuración del territorio urbano de este municipio en el capítulo siguiente.

Sin embargo, el fracaso de las metas no alcanzadas no es atribuible a la promulgación de la Ley, si no más bien a la falta de aplicación de la misma, así como una suma de factores de alta presencia nacional, dictados a partir de las modificaciones de la Constitución General de la República en su artículo 27, mediante la cual se modifican las condiciones del ejido y la transformación de los solares urbanos, por el que se iniciaría en todo el país un rápido proceso de transformación de las áreas urbanas, incorporando nuevas áreas al suelo urbano de las zonas metropolitanas de ciudades en todo el país como en el caso de esta entidad federativa aunado a los procesos migratorios dentro de la zona metropolitana de Ciudad de México que fue absorbiendo cada vez más población en los municipios conurbados del Estado de México .

▪ ***Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993***

Hasta 1980, el Distrito Federal era el principal destino de los migrantes del país, pero en la década de los ochenta el destino primario cambió hacia el Estado de México. En 1995, 46% de los habitantes del Estado de México no eran mexiquenses de nacimiento.

Un fenómeno migratorio importante es el intrametropolitano que va del Distrito Federal hacia algunos municipios metropolitanos del Estado de México, principalmente hacia Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Tultitlán, Tlalnepantla, Valle de Chalco y Chimalhuacán, entre otros. En el Valle de Toluca también se presenta este fenómeno, aunque con menor intensidad, siendo Toluca y Metepec los municipios que reciben más población del Distrito Federal³.

³ Gobierno del Estado de México, 2003

Durante el periodo 1980–1990 se observó una polarización cada vez más aguda entre concentración de zonas urbanas y dispersión de zonas rurales. En 1980, la proporción de la población urbana aumentó hasta un 79.4%, con un 65% de ella asentada en 18 Municipios del Valle de México, como resultado de su proceso de metropolización.

Para 1990, en los 27 municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México se asentaba casi el 70% de los habitantes del Estado, mientras la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, con solo 4 municipios conurbados, alcanzó sólo el 9% del total estatal.

De acuerdo a los datos históricos de distribución poblacional, se observa que el Valle Cuautitlán–Texcoco que hoy conforman 58 municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, es la región más poblada del Estado. Durante la década de los ochenta creció en 1.7 millones de habitantes, al pasar de 5,609,725 en 1980 a 7,297,758 en 1990. Sin embargo municipios como Chimalhuacán, Chalco, y Jaltenco, presentaron tasas superiores a 10% en este mismo periodo.⁴

Estos antecedentes promovieron en 1993 la promulgación de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, que apoyada en el discurso de los años noventa, y con la promulgación de la Ley Federal de Planeación de ese año, estableció ejes rectores que pretendieron atender las modificaciones sobre el territorio generadas por los cambios en la conformación de la estructura poblacional de la década de los años ochenta.

A partir de entonces se genera en la entidad la nueva Ley de Asentamientos Humanos, la cual plantearía como objetivo general de su función *“la vinculación armónica entre la ciudad y el campo, que a la vez de satisfacer el crecimiento urbano proteja las tierras agropecuarias y forestales, asegure el trabajo y mejore las condiciones de vida de la población rural; la descongestión de las grandes urbes; la localización y relación eficiente entre las zonas de producción y trabajo y las de vivienda; la preservación, protección y restauración del equilibrio ecológico del territorio de la entidad, así como la participación ciudadana en la planeación urbana, en su ejecución y en la vigilancia de su cumplimiento”*.⁵ De esta forma en su Artículo 3 se establece que la planeación, ordenación y regulación del Desarrollo Urbano en el Estado de México tendería al logro de los objetivos generales siguientes:

- I. *La adecuada distribución en el territorio estatal de la población y sus actividades, así como la concordante interrelación de los Centros de Población en que éstas se asientan en función del desarrollo económico-social del Estado y del país.*

⁴ Gobierno del Estado de México, 2003

⁵ El objetivo general de la Ley de Asentamientos Humanos publicada en 1993, debería permanecer vigente a la fecha actual, el caso de Huixquilucan debiera mirar hacia el pasado y revisar los objetivos planteados hace más de 20 años en esa Ley los cuales siguen siendo distantes de poder cumplirse.

- II. **La vinculación armónica entre la ciudad y el campo, en el territorio del Estado que, a la vez de satisfacer el crecimiento urbano, proteja las tierras agropecuarias y forestales, asegure el trabajo y mejore las condiciones de vida de la población rural, así como distribuya equitativamente los beneficios y cargas del proceso de Desarrollo Urbano.**
- III. **La descongestión de las grandes urbes; el mantenimiento de los Centros de Población dentro de dimensiones apropiadas, para propiciar una estructuración equilibrada del desarrollo regional.**⁶
- IV. *La localización y relación eficiente entre las zonas de producción y trabajo y las de vivienda y equipamiento, para satisfacer las necesidades de trabajo, descanso y servicios de la población.*
- V. *La distribución, construcción, conservación y mejoramiento de las obras de urbanización, equipamiento y servicios públicos de los Centros de Población.*
- VI. *La preservación, protección y restauración del equilibrio ecológico del territorio de la entidad.*
- VII. *La participación ciudadana en la planeación urbana, en su ejecución y en la vigilancia de su cumplimiento.*
- VIII. **La regulación, del mercado del suelo, especialmente del destinado a la vivienda de los Estados de bajos ingresos, para propiciar un mercado competitivo, asegurar su disponibilidad y frenar la especulación urbana.**⁷
- IX. *La promoción, implementación y ejecución de programas de vivienda para las capas más necesitadas de la población; de programas para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y en general, de todos aquellos que fueren necesarios para alcanzar los objetivos y metas de los planes de Desarrollo Urbano de la entidad.*
- X. *La identificación, conservación y protección de los poblados típicos, bellezas panorámicas y naturales, espacios escultóricos y demás componentes de la imagen urbana y paisajística así como de atracción turística.*
- XI. *La localización e interrelación de los Asentamientos Humanos, así como el trazo, diseño y organización de los Centros de Población en el marco de los elementos naturales del entorno ambiental, de manera que se contribuya a intensificar las actividades productivas y, en general, optimizar la relación campo-ciudad.*

Asimismo se establece de manera general que la ordenación del territorio estatal debería enfocar en conjunto el propósito de asegurar su coordinada planeación y programación, así como la aplicación eficiente de las políticas, normas, acciones y medidas de gobierno relativas, basando su actuación en cuatro ejes rectores, dentro de los que se destaca el traslado de la política federal de la década de los años noventa asumida por los estados, tal y como se concibió desde la reforma municipal iniciada en 1983.

⁶ Este pareciera ser objeto de la Ley y la preocupación central de esos años, de echo se comprueba el traslado del discurso político de la federación en donde se planteaba la desconcentración y redistribución de las regiones en el ámbito del denominado nuevo federalismo.

⁷ Si bien se menciona la regulación del suelo para evitar la especulación inmobiliaria, nunca se establecieron los instrumentos para el cumplimiento de dicho objetivo.

▪ **Fortalecimiento Municipal**

El proyecto de Ley presentado en 1993 pretendió ratificar las facultades concedidas por la Constitución General de la República al Municipio y fortalecer su participación en los procesos de planeación y administración del Desarrollo Urbano, en el marco de los principios de concurrencia y coordinación en materia de Desarrollo Urbano.

El proyecto consignó, la transferencia a los Ayuntamientos la facultad de autorizar la explotación de bancos de materiales para la construcción, actividad que antes competía realizar al Ejecutivo del Estado. Sin embargo permanece en manos del estado la autorización de los fraccionamientos y las licencias de uso del suelo, situación contradictoria con las reformas al artículo 115 del marco constitucional, por el que se establece la atribución plena de los municipios para el manejo y la regulación del suelo de manera autónoma.

Se define de manera directa la facultad de los Municipios en la promoción e impulso de la participación ciudadana; se les faculta para aprobar los planes parciales que deriven de los planes de Centros de Población; *se prevé su participación en la conformación de los dictámenes de factibilidad de los fraccionamientos; se determina su intervención en el procedimiento para la autorización de conjuntos urbanos; se establece su participación concurrente con el Estado en la supervisión de los fraccionamientos, y se precisan a su favor las garantías que deban de construir los fraccionadores por concepto de vicios ocultos de las obras de urbanización y equipamiento.*⁸

Si se revisan las facultades conferidas a los Ayuntamientos contenidas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, podemos observar contradicciones en las propuestas señaladas desde su motivación y por la que se da sustento a la promulgación de la misma, dejando al municipio un papel de espectador sobre la regulación del suelo, en tanto que se le asignan tareas de participación en coordinación con el Estado para el manejo del suelo considerando en algunos casos la opinión técnica del ayuntamiento como requisito para la aprobación de ciertos instrumentos como la autorización de fraccionamientos, así como la de proponer al estado la expedición de declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos que afecten el territorio municipal, sin que ello signifique el control, la regulación y manejo del suelo dentro de su propio territorio.

Lo anterior, significa una marcada contradicción de la Ley sobre el discurso de la reforma municipal señalado desde el marco constitucional, así como de la política para el fortalecimiento municipal definida por la federación apoyada por los programas de sociales de la época y contenida en esta Ley como resultado de la transferencia de facultades para el manejo y la regulación del suelo iniciada desde 1983, dejando en manos del Estado los instrumentos normativos que regulan el

⁸ Facultades que hasta hoy permanecen ambiguas, por la falta de instrumentos de gestión para el cumplimiento de las obras de infraestructura urbana y la construcción de equipamientos derivados de la autorización de fraccionamientos (ahora mal denominados conjuntos urbanos), situación que deja a los municipios serios problemas de administración urbana para el manejo de los servicios públicos dentro de los fraccionamientos autorizados desde hace más de 20 años.

suelo, y definiendo para los municipios las cargas sobre la ocupación del mismo, obligando a este último a la búsqueda de mecanismos de financiamiento para la dotación de los servicios públicos, la construcción de infraestructura, y la administración de una hacienda municipal, siempre endeble, por la falta de instrumentos de control y regulación del suelo para el cobro del impuesto predial de las nuevas áreas urbanas autorizadas por el Estado, o desarrolladas de forma irregular bajo el amparo de esta Ley.

- ***Participación ciudadana y denuncia popular***

Se ratifica el derecho que tienen los ciudadanos de organizarse y participar en la elaboración y ejecución de los planes y programas de Desarrollo Urbano, precisando que dicha participación debe darse de manera responsable; a la altura de la madurez alcanzada por la sociedad.

Se concede asimismo acción pública para la denuncia ante las autoridades competentes, de hechos, actos u omisiones que cometieren los particulares o autoridades públicas, en contravención a las disposiciones de la presente Ley, su reglamentación y a las de los demás ordenamientos aplicables en la materia. *Del mismo modo para solicitar de las autoridades la adopción de medidas de seguridad para prevenir riesgos o daños que puedan ocasionar los desarrollos urbanos, obras, construcciones o explotaciones industriales o bancos de materiales.*⁹

- ***Vinculación del Ordenamiento Urbano con el Ecológico.***

En este marco de referencia, en el proyecto de Ley estableció una estrecha relación entre el ordenamiento urbano y el ecológico, respetando los alcances normativos de cada una de estas materias y los ámbitos de competencia respectivos¹⁰. Se incorporan al documento definiciones relacionadas con la materia del ordenamiento ecológico, con la intención de hacer más comprensible su alcance y significado.

Los planes de Desarrollo Urbano que se regulan en el Título Tercero, consideran entre sus elementos, al componente ecológico, con el fin de propiciar una regulación armónica de ambos valores, si bien a lo largo del proyecto de Ley se consignan múltiples referencias a tal componente. Sin embargo, no fueron establecidos de manera clara los instrumentos de coordinación sectorial entre ambos aspectos y entre los diferentes ordenes de gobierno, que manifestaran de manera clara los puntos de coordinación de las atribuciones entre estos, situación que se hace constar ante la falta de normas para el Ordenamiento Territorial y el control de las zonas de valor ambiental de las cuales carece electa Ley.

⁹ Este principio ha sido utilizado hasta nuestros días, como mecanismo de presión de los jefes de sector, consejos de participación ciudadana y presidentes de asociaciones de colonos o fraccionamientos como medida coercitiva para alcanzar en muchos de los casos intereses particulares por la aprobación o visto bueno de las obras dentro de los fraccionamientos o colonias.

¹⁰ Se establece un principio de coordinación sectorial que hasta hoy no ha sido cumplido

En el Artículo 66 de esa Ley se establecieron las normas básicas para el ordenamiento de los Asentamientos Humanos, dentro de los cuales destacan las siguientes:

I. En cuanto a las Áreas Susceptibles de Desarrollo:

a) Se orientará la expansión de los Centros de Población hacia los terrenos que comparativamente requieran una menor inversión por concepto de apertura de vías públicas, de acceso y dotación de obras de infraestructura hidráulica, drenaje sanitario y pluvial y demás correspondientes, siempre que no se afecte el equilibrio de los ecosistemas.

b) Se evitará el crecimiento de los Centros de Población hacia las áreas que deben ser preservadas y protegidas, por ser de alto o mediano aprovechamiento sus recursos agrícolas, forestales, pecuarios u otros, así como por contener bellezas naturales o elementos que conforman el equilibrio ecológico del ambiente¹¹.

c) Se dejarán al margen del Desarrollo Urbano los terrenos considerados como no urbanizables. Su utilización se sujetará, en todo caso, a las normas que al efecto determinen esta Ley y los planes de Desarrollo Urbano correspondientes.

En su fracción V, se establecen los lineamientos para la protección del entorno ambiental que a la letra dice:

a) Se protegerán y en su caso aprovecharán los recursos con que cuenten los cerros, bosques, cuerpos de agua superficiales, mantos de aguas subterráneas y zonas de recarga acuífera, que sirvan para mantener o mejorar la calidad del ambiente.

b) En el aprovechamiento de los predios, se respetará la conformación natural del terreno, los cauces de escurrimientos superficiales, la vegetación y del mismo modo el arbolado existente. Cuando la optimización del suelo requiera hacer movimientos de niveles y la conveniencia o necesidad de cambiar los cauces del agua, se requerirá autorización de las dependencias correspondientes.

c) La forestación de los espacios abiertos públicos o privados, se llevará a cabo o se complementará con especies propias de la localidad o nuevas de fácil adaptación, para así mejorar el medio ambiente y aspecto de calles, plazas y zonas de edificios.

d) Se contemplarán en los planes de Centros de Población las áreas aptas para el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, al igual que las que fueren necesarias para los materiales y residuos peligrosos, sin perjuicio de las autorizaciones que al respecto emitan las autoridades competentes.

¹¹ Se establece el criterio para la orientación del crecimiento de los Centros de Población sin embargo no se menciona los mecanismos de coordinación sectorial, entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología SEDUE como se denominó en ese entonces y la secretaría de ecología del estado y las direcciones de Desarrollo Urbano y ecología de los municipios, principalmente de aquellos municipios conurbados con el distrito federal que por sus características ambientales era necesario establecer políticas de preservación como el caso de Naucalpan, Huixquilucan, Atizapan, Nicolás Romero y Villa del Carbón entre otros.

De acuerdo con lo anunciado en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993, la planeación del territorio perseguiría un adecuado equilibrio e interrelación entre todos los aspectos del desarrollo, en términos de que el crecimiento de las ciudades no se extendiera a las tierras necesarias para la actividad económica y el mantenimiento del ambiente y que, el aumento demográfico satisficiera sus necesidades de suelo urbanizado, servicios y vivienda. Sin embargo, las fracciones señaladas en los párrafos anteriores denotan una ambigüedad en la interpretación de la Ley, por un lado se propone la protección y preservación de los recursos naturales, y por el otro se establece el aprovechamiento de los predios, respetando la conformación natural del terreno, los cauces de escurrimientos superficiales, la vegetación y del mismo modo el arbolado existente. **Promoviendo la optimización del suelo mediante la conveniencia o necesidad de cambiar los cauces del agua, siempre y cuando se obtenga la autorización de las dependencias correspondientes**, situación que al menos en los municipios conurbados con la Ciudad de México como el caso de Huixquilucan, permitió la transformación de las áreas ambientales y la devastación de áreas forestales en barrancas, cañadas y cuencas hidrológicas, mediante la autorización de fraccionamientos por parte de la legislación urbana del Estado de México, así como por la expedición de permisos y concesiones para el entubamiento, aprovechamiento y desvío de los cauces de agua en el territorio municipal otorgados a los particulares por parte de la Comisión Nacional de Agua CNA, detonándose el crecimiento urbano como en el municipio que nos ocupa en las colonias hoy conocidas como la zona popular; San Fernando, el Olivo, y la Retama, así como los fraccionamientos residenciales de Tecamachalco, Lomas Anahuac y La Herradura.

De esta forma se observa una Ley que estableció un propósito de voluntades para alcanzar los temas vigentes en el discurso político de la época pero que en la práctica dejó muchos espacios abiertos para la ocupación del suelo y la incorporación de áreas urbanas de forma poco ordenadas, apoyadas en instrumentos normativos que en el enunciado pretendieron el control de los mismos, pero que ante la falta de instrumentos de coordinación dejaron vacíos que fueron aprovechados por los fraccionadores y los promotores de vivienda tanto en zonas residenciales de alto valor del suelo como en colonias populares donde establecieron Asentamientos Humanos irregulares en zonas no aptas para el Desarrollo Urbano.

- ***Las Reformas al Artículo 27 Constitucional y La Ley Agraria.***

La vinculación normativa de los ejidos y comunidades con el Desarrollo Urbano, se retoma en el Proyecto de la Ley de acuerdo a los términos consignados por la Ley Agraria. En este sentido, se determina que la regulación de las tierras ejidales y comunales ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, quedaría sujeta a lo dispuesto por la Ley de Asentamientos Humanos, su reglamentación y los correspondientes planes de Desarrollo Urbano.

De acuerdo con el enunciado de la propia Ley se *“posibilita la regulación urbana de aquellas áreas y predios del régimen ejidal o comunal que ubicadas en los perímetros de los Centros de Población, son sujetas a mayores presiones para su urbanización, permitiendo planear su incorporación en función de los valores que tutelan las normas de esta Ley y de acuerdo a las propias aptitudes de esas tierras”*.¹²

Derivado de estos cuatro ejes rectores fueron incorporados nuevos instrumentos normativos en la Ley, los cuales destacan por su importancia en la regulación del suelo del Estado de México durante la década de los años noventa, en tanto que estos determinaron las condiciones de la estructura urbana actual de la ciudades de la entidad y gran parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La incorporación de estos nuevos instrumentos normativos se establecieron según el discurso de la Ley con una visión de planificación coordinada y concurrente participativa, buscando el control y regulación del suelo para el crecimiento ordenado de la ciudad, sin embargo, las atribuciones propias de la ley en los diferentes niveles de competencia fueron determinando una división en la actuación de coordinada entre el Gobierno Estatal y los gobiernos municipales, sumando a la complejidad que trajo consigo la incorporación de tierras de régimen ejidal a las áreas urbanas y la especulación del suelo de esos años noventa, determinando el crecimiento urbanos de las ciudades de forma poco ordenadas.

Sin embargo cabe revisar cada uno de los instrumentos propuestos en dicha Ley, ya que estos determinaron la estructura urbana actual de los municipios conurbados del Estado de México y establecieron las características actuales de la configuración de la ciudad en dichos municipios como en el caso de Huixquilucan. Bajo estas consideraciones a continuación se enumeran los instrumentos propuestos por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, publicada el 27 de noviembre de 1993:

1) Planes Regionales Metropolitanos y Planes Parciales.

Se incorporan al sistema estatal de planeación del Desarrollo Urbano, los planes regionales metropolitanos y los planes parciales.

Del mismo modo se suprimió el calificativo de «municipales» en los planes de Centros de Población, a efecto de ampliar su cobertura a todo conglomerado humano que lo requiera, no importando su condición de urbano o rural.

El propósito de los planes regionales metropolitanos fue establecer un sistema urbano integral en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y los nodos concentradores de servicios, estuviesen previstos para cada uno de los Centros de Población y zonas que conformen el sistema en relación a la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública, elevar al máximo el nivel de

¹² Bajo este principio se dejó la puerta abierta para la especulación del suelo, permitiendo la transformaciones de las áreas reconocidas en los planes como suelo no urbanizables en las zonas de crecimiento de los Centros de Población, situación que en la práctica contradujo los objetivos generales de la Ley.

cobertura y calidad en la prestación de los servicios, así como conservar y proteger el entorno ambiental.¹³

Asimismo, se planteó por otra parte, la derivación de los planes parciales de los planes de Centros de Población. Así como la expedición de estos para las áreas de reserva o de crecimiento, la precisión de los usos del suelo de sectores urbanos y cuando cualquier otro propósito analógico de interés público lo hiciere necesario.

2) Dictamen de factibilidad para fraccionamientos

Se introdujo en el proyecto de Ley como un elemento de simplificación administrativa el dictamen de factibilidad de los fraccionamientos, el cual habría de permitir conjuntar previamente a su solicitud formal de autorización, los estudios y normas referentes a los aspectos ecológicos, de infraestructura, equipamiento y servicios.

Esta medida permitiría al promovente evaluar con toda oportunidad la viabilidad técnica y financiera del proyecto desde el inicio del trámite lo que le permitirá a la vez reducir costos y tiempos de gestión tanto a él como a las autoridades. Será igualmente una fórmula más para incidir en la reducción de los costos de las viviendas¹⁴.

Vale la pena resaltar que pese a los esfuerzos planteados en todo el proyecto de Ley y de acuerdo con los motivos que sustentaron las modificaciones de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1993, por los que se define la atribución municipal para el manejo y la regulación del suelo, el artículo 70 de dicha Ley en el que se establecen las normas a las que se sujetan la autorización de los fraccionamientos se define como requisito de la solicitud del dictamen de factibilidad a opinión del municipio sobre el que se pretende el desarrollo, sin embargo se obliga a la autorización por el gobernador del estado como elemento indispensable para la publicación y por ende la construcción y ocupación de cualquier fraccionamiento.

Lo anterior contradice lo señalado por el mandato constitucional señalado en el Artículo 115, por el que se establece la atribución plena de los municipios para el manejo y regulación del suelo urbano, dejando al municipio una complejidad en la regulación de su hacienda municipal, para el cobro del impuesto predial de los nuevos Asentamientos Humanos generados por esta figura, toda vez que

¹³ El Estado de México inició un proceso de planeación agrupando regiones homogéneas, dentro de las que establecieron planes regionales que buscaban la orientación de las políticas públicas encaminadas al Ordenamiento Territorial de la zona metropolitana, dentro de las que destaca por su ubicación el denominado Plan de la Región Cinco Valle Cuautitlán – Texcoco, sin embargo carecieron de elementos vinculantes con los planes del distrito federal y por ende con las políticas públicas de la ciudad central que determinaron condiciones discordantes que serían aprovechadas por los desarrolladores inmobiliarios que especularon con el suelo urbano disponible y las áreas urbanizables inmediatas a la zona urbana.

¹⁴ El instrumento denota un mecanismo de apoyo dirigido a garantizar la recuperación económica de la inversión inmobiliaria, más que un instrumento que permitiera medir los impactos generados por la autorización de nuevas áreas urbanizables, así como de medición para el establecimiento de medidas de mitigación para el abastecimiento de los servicios requeridos por su incorporación a la estructura urbana.

dependerá del cumplimiento de las garantías para la construcción de la infraestructura y equipamiento urbano y de conclusión de las obras de urbanización la protocolización de la entrega recepción de los fraccionamientos a los municipios y con ello la municipalización de los servicios públicos y el cobro de los impuestos generados.

Dejando además, fuera de la actuación en la toma de decisiones para la orientación del crecimiento de los Centros de Población del territorio municipal al propio municipio, en tanto que su competencia en términos de esta ley corresponde solo a la opinión técnica para la autorización de los fraccionamientos por parte de la autoridad estatal.

3) Fraccionamientos

Se complementa la tipología de fraccionamientos con la inclusión de los mixtos y los de comercio y servicios; se precisan las obligaciones y los requisitos para su autorización; se establecen reglas sobre la rendición de garantías, su operación y la integración del expediente para su autorización, entre otros aspectos, así como reglas sobre la revocación, en su caso, de los mismos.

Ante la experiencia obtenida en la entrega-recepción de los fraccionamientos, el proyecto norma el tratamiento de este punto importante, previendo la concurrencia de los Ayuntamientos en la supervisión de las respectivas obras de urbanización y equipamiento, y en su caso señalando el tratamiento respectivo.¹⁵

Vale la pena resaltar que esta figura del fraccionamiento fue utilizada al igual que en el resto de las entidades federativas del territorio nacional, por el Estado de México como el instrumentó para la incorporación para la incorporación de suelo como áreas de crecimiento urbano en sus diferentes modalidades, siendo este mecanismo el elemento que al menos para los municipios conurbados de la Ciudad de México como es el caso de Huixquilucan, fue el instrumento detonador del crecimiento urbano en el territorio municipal.

4) Fraccionamiento Social Progresivo.

El proyecto de Ley modifico los planteamientos existentes en relación con los fraccionamientos habitacionales de vivienda popular a efecto de permitir que las agrupaciones sociales y el sector privado pudieran llevar acabo fraccionamientos "*sin tutela del Estado o de los Municipios*"¹⁶, mediante el cumplimiento de requisitos mínimos que se consignan en el proyecto y el establecimiento de

¹⁵ Condición que hasta la Fecha no ha sido cumplida, por ejemplo, en el caso de Huixquilucan de los 32 fraccionamientos y conjuntos urbanos autorizados por el Estado de México en los últimos 20 años solo 13 de ellos han sido decepcionados por el municipio, en virtud de que el resto de estos no ha concluido las obras de equipamiento y urbanización así como la dotación de las áreas de donación, al ayuntamiento, a pesar de que el conjunto de estos se encuentran ocupados aproximadamente en un 80% del total de los fraccionamientos autorizados.

¹⁶ Situación que provoco la conformación de Asentamientos Humanos irregulares que al margen de lograr el objetivo social planteado, sirvió más como esquema clientelar de la política de los años noventa apoyados por el programa Solidaridad para el suministro de materiales desde el nivel federal y los programas de regulación del suelo y la vivienda como el Procede y Piso en el orden Estatal.

instrumentos para la admisión de desarrollos con urbanizaciones igualmente progresivas como los pies de casa.

El impulso de esta política se inscribió en el marco de la política nacional de Programa Solidaridad promovido por la federación, de esta forma se abrió la posibilidad de dotar de vivienda a un sector de población con ingreso menor a cinco salarios mínimos, sin embargo la conformación de organizaciones de vivienda y de agrupaciones de vecinos que promovieron este esquema, lo hicieron más con fines políticos que con fines sociales, desatando el crecimiento de las zonas de vivienda popular sin servicios, sin accesibilidad, y con déficit de equipamiento requerido, bajo el argumento de que el estado debería prever la dotación de los mismos en congruencia con la política señalada.

5) Subdivisiones.

Subdivisión de predios “es el acto mediante el cual se parta o divida un predio en dos o más lotes, siempre y cuando queden con frente a una o más vías públicas existentes y dotados, en el caso de áreas urbanas y urbanizables, de los servicios mínimos municipales que señale la reglamentación de la Ley”¹⁷.

En este instrumento se fijan reglas para que en la subdivisión de predios mayores de 3,000 metros cuadrados, se aporten áreas de donación y construyan obras de urbanización y equipamiento, en similares proporciones a las que haría un fraccionamiento, pretendiendo con ello abatir el enorme déficit de equipamiento y de obras de urbanización, existente en los municipios del Estado, además de propiciar una mejor distribución entre los desarrolladores de los beneficios y cargas del proceso de Desarrollo Urbano obligado a los titulares de los predios resultantes iguales o mayores a 3,000 metros cuadrados, situados en áreas urbanas y urbanizables, al cumplimiento de los siguiente:

a) Ceder áreas de donación en forma proporcional a los usos que se tengan previstos, de acuerdo a las normas que sobre donaciones para fraccionamientos se encuentran establecidas en dicha Ley.

b) Ejecutar obras de urbanización y de equipamiento equivalentes a las que para los fraccionamientos se establecen, según el dictamen de impacto urbano que al efecto realicen las Autoridades Estatales de Desarrollo Urbano de acuerdo a las disposiciones reglamentarias correspondientes.

c) Quedarán exentos de estas obligaciones, las subdivisiones de lotes de 3,000 metros cuadrados o más de superficie, que alojen hasta un máximo de 10 viviendas en el total de los lotes resultantes.

¹⁷ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 1993

6) Condominios.

Se establecieron como modalidades de condominio, los habitacionales, los industriales, los de abasto, comercio y servicio y los mixtos.

Se introdujo la figura de la lotificación condominal y se establecieron las normas relativas a las dimensiones mínimas, condiciones de su edificación, obligaciones de obras de urbanización; equipamientos y demás reglas inherentes.

7) Conjunto Urbano.

De acuerdo con los antecedentes del crecimiento del área urbana en los municipios conurbados del Valle de México primero, y los que en ese momento del tiempo experimentaba la metrópolis del Valle de Toluca, planteó de la falta de instrumentos para la regulación del suelo mediante mecanismos que permitieran concebir grupos de usos del suelo y de redes de infraestructura, integrados entre sí y con el contexto urbano en que se ubicaran, a lo cual respondió la creación del **Conjunto Urbano** como **figura jurídica diseñada para autorizar en un solo acto, la función, división y mezcla de usos del suelo de uno o varios predios, que al integrarse entre sí y con el medio en el que se desarrolla, presentarían las siguientes ventajas:**

1.- En el ordenamiento de municipios saturados, a de permitir realizar desarrollos encaminados a la rehabilitación de los cascos urbanos antiguos sin que estos pierdan la riqueza social que propicia la heterogeneidad de los usos del suelo; a la renovación de áreas urbanas envejecidas; a la implantación de grupos de usos del suelo que fomenten la heterogeneidad de usos y propicia la vida social de los centros urbanos.

2.- En las áreas de crecimiento y expansión urbana, permitiría generar grupos de usos del suelo que en su interacción tiendan a la autosuficiencia y a la vida social propia de las ciudades medias.

3.- Desde el punto de vista financiero, permitirá que los altos precios del suelo urbano no marginen de los usos del suelo altamente rentables, a otros poco viables económicamente, y que para el bienestar social y el ordenamiento urbano son fundamentales. Se buscaba pues de lograr mezclas de usos del suelo que fueran atractivas al inversionista y de beneficio para los Centros de Población.

4.- Se buscaba la oportunidad de devolver una escala humana perdida, donde la identidad individual y la convivencia social no fueran disminuidas por la acentuada homogeneidad de grandes superficies dedicadas a la habitación, la industria o el comercio.

5.- La escala del conjunto urbano, permitiría también que las redes de infraestructura guardaran una dimensión apropiada en su administración, operación y comercialización.

Los postulados aquí señalados no fueron alcanzados en durante la década de los años noventa, de hecho la figura del conjunto urbano fue poco utilizada, por los desarrolladores inmobiliarios, dada la falta de instrumentos en la propia Ley que definieran con claridad los casos en los que se consideraba la obligatoriedad de esa figura. La ambigüedad de su definición contenida en el artículo 116 de dicha Ley, dejó sin efecto su utilización, misma que a la letra dice:

El conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del Desarrollo Urbano que tiene por objeto ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo, las vialidades públicas, la zonificación y normas de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población, conforme a las normas de esta Ley.

El conjunto urbano, que para los efectos de esta Ley se denominará «el conjunto», podrá ser habitacional, de servicios, abasto y comercio o industrial. Cada tipo de conjunto podrá comprender la mezcla de usos permitidos en los planes de Desarrollo Urbano respectivos y, en su caso, la que se contemple en el convenio y autorización.

Los conjuntos habitacionales que se realicen en colonia populares, tendrán por objeto esencial dotar a estas de servicios de equipamiento educativo, salud y asistencia, recreación, comercio básico y demás que fueren necesarios para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En su caso, de vialidades que enlacen los conjuntos referidos a la red vial del centro de población.

Para el logro de dichos propósitos los Conjuntos Urbanos quedaron sujetos a las normas generales siguientes:

I. Deberían encuadrarse dentro de los lineamientos de regulación urbana y política ambiental establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano correspondiente.

II. Se aplicaría a los terrenos incluidos por los contratantes bajo convenio de concertación sean estos de propiedad particular, municipal o estatal y se extendería también a los terrenos que los terceros aporten al conjunto mediante adhesiones al convenio y a los que fueren expropiados para ser incorporados al conjunto, de acuerdo a la fracción VII del artículo 54 de esta Ley.

III. En el conjunto podrán coexistir inmuebles de propiedad pública, particular o de cualquier otro régimen jurídico. Los de dominio privado podrán ser individuales, condominales o en copropiedad.

IV. Para los condominios que se realicen dentro de los conjuntos, se aplicarían además las normas especiales siguientes:

a) No habrá límite máximo para el número de viviendas en condominio que puedan edificarse dentro de un conjunto, por lo cual no será necesario subdividir los predios; no obstante, dichas viviendas deberán proyectarse reunidas en grupos que no excedan de 60 viviendas.

b) El acceso a cada grupo de viviendas se efectuará a través de vialidades públicas o privadas, vehiculares y andadores, según las características del respectivo proyecto.

c) Cada grupo de viviendas contará con conexiones propias a las redes de agua, alcantarillado, electricidad y demás infraestructura, debiendo dotárseles de medidores por vivienda o por grupo en lo que corresponda.

d) La demarcación de la parte de terreno destinada a cada grupo, se efectuará de preferencia con setos vivos y deberá incluir las áreas privativas, las respectivas vialidades vehiculares o peatonales internas, las áreas de estacionamiento de vehículos y las demás de uso común, y sus instalaciones, cuya utilización se asignará exclusivamente a los condominios del respectivo grupo.

e) En el reglamento interior del respectivo condominio, deberá establecerse la organización y administración separada para cada uno de los grupos de vivienda.

f) Los condominios de cada grupo de vivienda quedan obligados a la conservación y mantenimiento, a sus expensas, de las vialidades de acceso, estacionamientos, áreas comunes y de las instalaciones de estas, comprendidas en la porción de terreno demarcada para el respectivo grupo, en la forma que se señale en el reglamento interior del condominio y, en lo que corresponda, en el Reglamento del Artículo 947 del Código Civil.

V. Para la autorización de conjuntos de todo tipo, se aplicarán las mismas normas establecidas en los Artículos 75 fracciones V y VI, 92, 93 y 94 de esta Ley, para los fraccionamientos, en lo relativo a garantías, vías públicas, urbanización, áreas de donación para equipamiento urbano y sus respectivas obras.¹⁸

VI. Para la autorización de un conjunto se deberán cumplir previamente los requisitos mínimos siguientes:

a) Obtención de un dictamen de factibilidad del conjunto, en los términos previstos para los fraccionamientos en la fracción I del artículo 70 de esta Ley.

b) Obtención de la opinión favorable del ayuntamiento respectivo.

c) Celebración de un convenio de concertación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el ayuntamiento respectivo, las dependencias estatales y municipales que correspondan y los propietarios promotores del desarrollo, en el que se fijen las bases para la elaboración del proyecto y se establezcan las obligaciones que asume cada una de las partes y todas las demás estipulaciones que fueren necesarias para la eficacia del convenio y la ejecución del conjunto. El convenio se deberá protocolizar notarialmente por los promotores.

d) Los demás que señale la reglamentación de esta Ley.

VII. La autorización del conjunto se expide por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado e incluirá implícitamente las autorizaciones de fusiones o subdivisiones; de lotificaciones de terrenos para la constitución de condominios horizontales, mixtos y verticales en su caso; cuando corresponda, de modificaciones de usos o de intensidades del aprovechamiento del suelo, establecidos en el plan de Desarrollo Urbano aplicable; de apertura de vías públicas o de ampliación o modificación del trazado de las mismas y, en general, de todos los demás actos administrativos de competencia estatal que fueren necesarios para la total ejecución del conjunto. Al efecto, será suficiente que en la autorización del conjunto se haga referencia en forma genérica a las autorizaciones antes señaladas, las cuales deberán estar específica y gráficamente indicadas en el o los planos del conjunto, anexos a dicha autorización e integrantes de la misma.

¹⁸ Las normas para la autorización de los Conjuntos Urbanos a las que se hace referencia en estos artículos fueron las mismas que las normas establecidas para la autorización de fraccionamientos, lo que significó para muchos desarrollos encontrar en la figura del fraccionamiento un instrumento viable y claro sin la necesidad de establecer convenios de concertación que muy lejos de favorecer la simplificación administrativa, complicarían la aprobación y el seguimiento de los proyectos, determinando una baja utilidad y rentabilidad económica de los particulares en la implementación de este tipo de proyectos.

VII. La autorización de los proyectos de obras de urbanización y equipamiento urbano, la entrega y recepción de las mismas, así como en su caso la expedición de licencias municipales de construcción, se regularán en las pertinentes disposiciones de la reglamentación de esta Ley.

IX. La autorización del conjunto así como el convenio de concertación respectivo, deberán inscribirse, con sus planos integrantes, en el Registro Público de la Propiedad. Asimismo, las autorizaciones implícitas a que se refiere la fracción VII de este artículo, se inscribirán al margen de las inscripciones de los títulos de dominio correspondiente.

De esta forma se puede ver que la figura del conjunto urbano termino siendo una buena intención del proyecto de Ley de los Asentamientos Humanos del Estado de México publicada en 1993, sin embargo, dicho instrumento permanece vigente hasta hoy en la legislación actual, a la cual fueron trasladaron muchos de los instrumentos normativos generados en esa Ley, agrupados ahora en un código de leyes compilado y publicado en el año 2001, por el Estado de México.

Del contenido de este instrumento se destaca la aproximación conceptual de los proyectos considerados en la figura del conjunto urbano, vistos desde una perspectiva social, el conjunto urbano podría permitir la intervención del estado, en concordancia y con la concurrencia de la sociedad civil organizada y la iniciativa privada para el logro de proyectos urbanos que permitieran la integración de ciudad y la recuperación de barrios, como se estableció en la legislación urbana del Distrito Federal mediante la inclusión de los Polígonos de actuación, o en la legislación de Ciudades modelo como Barcelona en España.

Sin embargo, la correcta intención de este instrumento se vio demeritada ante la falta de mecanismos de implementación y de la obligatoriedad del mismo, así como a la duplicidad de normas para su aprobación que fueron retomadas de la figura de los fraccionamientos, lo que significo para los desarrolladores inmobiliarios optar por la figura de fraccionamientos, en virtud de que este ultimo instrumento privilegiaría la propiedad privada, sin tener que establecer mecanismos de concertación e instrumentar convenios con la sociedad que muy en contra de favorecer la inversión inmobiliaria seria detenida por la falta de estrategias de los gobiernos locales para la viabilidad de los proyectos, dando pie entonces a la autorización de nuevas áreas de crecimiento de los Centros de Población apoyados en la figura de fraccionamientos tanto de orden residencial como el caso de Huixquilucan, como tipo social progresivo, que al final resulto un instrumento viable para la regulación de los Asentamientos Humanos irregulares, que fueron asentándose al margen de esta Ley, pero que dadas las características de la misma, encontraron mecanismos para validar las invasiones y la apropiación del suelo en muchos casos apoyados por las organizaciones de vivienda y los organismos descentralizados que establecieron programas de regularización de esas tierras apoyados por las instituciones del Estado tanto del nivel local como del orden federal.

Si se revisan las facultades conferidas a los Ayuntamientos contenidas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, podemos observar contradicciones en las propuestas señaladas desde su motivación y por la que se da sustento a la promulgación de la misma, dejando al municipio un papel de espectador sobre la regulación del suelo, en tanto que se le asignan tareas de participación en coordinación con el Estado para el manejo del suelo considerando en algunos casos la opinión técnica del ayuntamiento como requisito para la aprobación de ciertos instrumentos como la autorización de fraccionamientos, así como la de proponer al estado la expedición de declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos que afecten el territorio municipal, sin que ello signifique el control, la regulación y manejo del suelo dentro de su propio territorio.

Asimismo, del análisis de este instrumento legal se concluye que los cuatro ejes rectores que motivaron su publicación estos estuvieron muy lejos de ser alcanzados, en gran parte esto fue debido a los propios vacíos que la misma Ley estableció desde la publicación y la limitante en las distribución de facultades y de instrumentos claros para la regulación y el manejo de suelo, aunado a la multiplicidad de fundones de los otros sectores involucrados en el proceso del ocupación del suelo urbano y la falta de coordinación institucional entre los diferentes ordenes de gobierno y de los actores y dependencias involucradas que participaron en el proceso de urbanización de los años ochenta que apoyados por programas de orden federal y estatal fueron encontrando cobijo en la Ley para la legitimación de los procesos de urbanización aún de los Asentamientos Humanos irregulares.

De esta forma la intención de fortalecer a los gobiernos locales como se estableció en el primer eje rector de esta Ley, no fue cumplida en tanto que se dejó en manos del Estado la Facultad para la asignación de la licencia estatal del uso del suelo, la autorización de fraccionamientos, la autorización de subdivisiones, relotificaciones todos estos instrumentos de regulación y control del suelo, situación que dejó imposibilitado al municipio para controlar su desarrollo, establecer mecanismo de control sobre su crecimiento y sobre todo grandes problemas a la administración pública local para atender la dotación de servicios urbanos de las nuevas zonas de crecimiento incorporadas al suelo urbano.

El segundo Eje sobre el que recae la modificación de esta Ley fue mal entendido, por las autoridades locales, sirvió solo para facultar a los presidentes de las asociaciones de colonos y de fraccionamientos para legitimar las acciones del Estado, anteponiendo el cobro de cuotas por la aprobación de proyectos de construcción derivados del visto bueno "*no necesario para la autorización de las construcciones*" por parte de las autoridades municipales.

Para el caso del tercer eje, la vinculación pretendida con el ordenamiento urbano y ecológico fue nula, aun cuando a lo largo del proyecto de Ley se consignan múltiples referencias a tal componente, en el contenido de la misma no se consideraron nunca los instrumentos de coordinación sectorial entre ambos aspectos y entre los diferentes ordenes de gobierno que permitieran la

coordinación de las atribuciones entre estos, situación que limitó el ámbito de atribución de los gobiernos locales para controlar el crecimiento urbano de los Centros de Población sobre las zonas de valor ambiental y sin embargo permitió la proliferación de Asentamientos Humanos irregulares que obtendrían su legitimidad apoyados por los programas federales y estatales así, en coordinación con esta Ley a partir de la figura de los fraccionamientos sociales progresivos.

Adicionalmente la reforma al artículo 27 constitucional, considera también como el eje de esta Ley, modificó la estructura urbana, apoyado por el esquema de los fraccionamientos sociales progresivos dieron como resultado un crecimiento desordenado absorbiendo nuevas áreas de suelo urbano dentro de los 58 municipios conurbados del Estado de México, que conforma hoy de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

3.2 LA PROMULGACIÓN DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA TRANSFERENCIA DE FACULTADES PARA EL MENEJO DEL SUELO A LOS MUNICIPIOS MEXIQUENSES

En el año 1999, se establecen nuevas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ratifica el papel de los gobiernos locales en la regulación del suelo y la transferencia de facultades a los municipios para el manejo de su Desarrollo Urbano, la administración de su hacienda local, y la atención de los servicios públicos. A partir de entonces el Estado de México apoyado por el cambio del periodo administrativo de gobierno en ese mismo año, inicia la reforma de su legislación y establece en un compendio de las Leyes que rigen esa entidad federativa.

De esta forma se establece el Código Administrativo del Estado de México, publicado el 13 de diciembre de 2001, el cual tiene por objeto regular la I) Salud, II) Educación, Ejercicio Profesional, Investigación Científica y Tecnológica, Cultura y Deporte, III) La Conservación Ecológica y Protección al Ambiente, IV) El Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo de los Centros de Población, V) Protección Civil, VI) la Infraestructura Vial y el Transporte, VII) Tránsito y Estacionamientos, VIII) Fomento y Desarrollo Agropecuario, Acuícola y Forestal, IX) Fomento Económico, X) la protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes.

El Código Administrativo, establece atribuciones tanto para el ejecutivo del Estado como para los ayuntamientos y los órganos descentralizados y se otorga la facultad tanto al Estado como a los Municipios para vigilar la aplicación de las disposiciones de este Código, y de las que deriven del mismo, realizar visitas de verificación, ordenar y ejecutar medidas de seguridad y aplicar sanciones, ejerciendo las atribuciones de este Código aplicando los principios de legalidad igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, *desconcentración*, *descentralización*, *desregulación*, previsión, coordinación, y cooperación.

Las facultades mencionadas quedan restringidas al ámbito de acción de las dependencias encargadas de cada uno de los actos administrativos contenidos en este Libro, así, el libro Quinto, por el que se establece el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centro de Población, define las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar, y fomentar el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, facultad que transfiere a los gobiernos locales o municipios, en coordinación con las disposiciones aplicables en el ámbito estatal.

En ese sentido se establece como objeto principal del este ordenamiento legal: “*La adecuada distribución en el territorio estatal de la población y sus actividades, así*

como la eficiente interrelación de los Centros de Población, en función del desarrollo social y económico del Estado y del País”¹⁹.

Asimismo en su artículo 5.2 se propone mejorar el nivel de vida de la población urbana rural de la entidad mediante las disposiciones siguientes:

II. La vinculación armónica entre la ciudad y el campo, para garantizar un Desarrollo Urbano sustentable que, a la vez de satisfacer el crecimiento urbano, proteja las tierras agropecuarias y forestales, y distribuya equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;

III. El ordenamiento de las zonas metropolitanas y de las áreas urbanas consolidadas, así como el impulso a Centros de Población de dimensiones medias para propiciar una estructura regional equilibrada;

IV. La racionalización y orientación de los procesos de urbanización que experimentan los Centros de Población, a través de una relación eficiente entre las zonas de producción y trabajo con las de vivienda y equipamiento;

V. La distribución, construcción, conservación y mejoramiento de la urbanización, infraestructura, equipamiento y servicios públicos de los Centros de Población;

VI. La regulación del suelo urbano, preferentemente el destinado a la vivienda de los estratos de más bajos ingresos, para propiciar un mercado competitivo, incrementar su oferta y frenar su especulación;

VII. La prevención de los Asentamientos Humanos irregulares;

VIII. El fortalecimiento de los municipios, mediante una mayor participación en la planeación, administración y operación del Desarrollo Urbano;²⁰

IX. El fomento a la participación de los sectores público, social y privado, para atender las necesidades urbanas en la entidad;

X. La participación ciudadana en la planeación urbana y en la vigilancia de su cumplimiento;

XI. La promoción y ejecución de programas de vivienda para los sectores sociales de escasos recursos, para garantizar el derecho constitucional de toda persona de disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Destaca por su importancia la fracción VIII de artículo antes señalado, mediante el cual se establece la prioridad para trasladar a los municipios el manejo y la regulación del Desarrollo Urbano en su territorio. De esta forma se sientan las bases para la regulación del Desarrollo Urbano de manera coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno, y se propone que acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, administración, control, seguimiento y

¹⁹ Gobierno del Estado de México 2001

²⁰ Destaca el enunciado, este enunciado, traído desde la Ley de Asentamientos Humanos del Estado publicada en 1993, en virtud de mantener como uno de los ejes que sustentan la política actual del estado el fortalecimiento de los municipios, sin embargo, la relevancia de esta fracción es que deja ver los esquemas en los que los municipios pueden participar en la regulación del suelo, situación que ha motivado la modificación de los instrumentos administrativos para el control y regulación del suelo en los municipios de esa entidad federativa.

evaluación relativas al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y al Desarrollo Urbano de los Centros de Población en el Estado, “*deberán realizarse por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno de manera coordinada y concurrente*”²¹.

En este esquema se asume como atribución de los municipios las siguientes:

I. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los planes de Centros de Población y los Parciales que deriven de ellos;

II. Participar en la elaboración o modificación del respectivo Plan Regional de Desarrollo Urbano, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio municipal;

III. Participar en los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y vivienda;

IV. Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;

V. Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial;

VI. Ejercer el derecho de preferencia indistintamente con el Estado, para adquirir predios e inmuebles en el territorio municipal;

VII. Convocar a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a la sociedad en general, para recabar su opinión en los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo Urbano aplicables en su territorio;

VIII. Difundir entre la población los Planes de Desarrollo Urbano, así como informarle sobre los trámites para obtener las autorizaciones y licencias de su competencia;

IX. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso del suelo y de construcción;²²

X. Autorizar cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones;²³

XI. Autorizar la explotación de bancos de materiales para construcción, en términos de las disposiciones legales respectivas;

XII. Expedir cédulas informativas de zonificación;

²¹ Gobierno del Estado de México, 2001.- se retoma el principio de concurrencia y coordinación de los distintos ordenes de gobierno para el logro de los propósitos de se ordenamiento Legal, como lo hiciera en su momento la Ley General de Asentamientos Humanos, publica por la Federación en 1976.

²² Con esta Atribución pareciera haberse cumplido e mandato de la reforma constitucional iniciado en 1983, por el se le otorgan las facultades plenas al municipio para el manejo y la regulación del suelo urbano en el su territorio. Sin embargo la regulación y control y la orientación del Desarrollo Urbano no solo depende que quien tenga la atribución sino de una verdadera coordinación y concurrencia de los tres ordenes como lo veremos más adelante.

²³ No solo se otorgó la facultad para autorizar los usos del suelo sino que se confirió al municipio la facultad para modificar la densidad, intensidad y cambios uso del suelo en su territorio, mecanismo que permitiría una mayor margen de maniobra para orientar el desarrollo de urbano municipal siempre y cuando se tuvieran de manera clara los umbrales de crecimiento de cada municipio, y existiera una política de integración metropolitana que permitiera orientar el desarrollo regional y no fragmentado en cada uno de los municipios, mediante la toma de decisiones sobre su territorio de manera autónoma.

XIII. Intervenir con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en la suscripción de convenios urbanísticos;

XIV. Vincular la construcción de la infraestructura y equipamiento urbanos, así como la administración y funcionamiento de los servicios públicos, con los Planes de Desarrollo Urbano y sus programas;

XV. Emitir dictámenes y autorizaciones de su competencia en el seno de los órganos técnicos estatales de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y vivienda, en relación con asuntos de su circunscripción territorial;

XVI. Emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos;

XVII. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar Asentamientos Humanos irregulares;

XVIII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al Desarrollo Urbano;

XIX. Participar en la supervisión de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento de conjuntos urbanos, subdivisiones y lotificaciones para condominios, así como recibirlas mediante actas de entrega-recepción;

XX. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ordenar el Desarrollo Urbano del municipio, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su reglamentación;

XXI. Las demás que le confieran las disposiciones legales.

Con las facultades conferidas a los municipios se ratifica la personalidad de estos para el manejo de su Desarrollo Urbano y se da inicio a una nueva forma de organización de la administración pública dentro de los gobiernos locales, confiando la orientación del Desarrollo Urbano en la capacidad técnica, financiera y de gestión de cada uno de los ayuntamientos que conforman el Estado de México, constante que en muchos de los casos no es cumplida aun en los municipios urbanos localizados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, situación que impera en el resto del estado y que deja ahora una ambigüedad en la forma en la que se cumplen dichas funciones en tanto que cada uno de los municipios ha definido la forma en la que organiza su administración y el procedimiento administrativo de organización interna para llevar a cabo las tareas que les fueron conferidas.

Lo anterior sumado al acelerado crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como a la aplicación de diversas políticas, fundamentalmente económicas, que no previeron las consecuencias demográficas, territoriales y ambientales futuras, ha determinado la reconfiguración del espacio urbano y ha transformado prácticamente las áreas urbanas ligadas a la estructura urbana conformada en los años ochenta derivadas de la autorización de fraccionamientos de tipo residencial y de la proliferación de nuevas colonias que fueron creciendo alrededor de los fraccionamientos mediante la aprobación de fraccionamientos sociales progresivos, que hoy han empezado a

cambiar la densidad e intensidad con la que fueron autorizados, generando un nuevo orden urbano sobre condiciones de infraestructura y de servicios en muchos casos rebasados desde su origen.

Estas condiciones dejan a los gobiernos locales, dos nuevas tareas, *primero: los gobiernos locales estarán obligados a encontrar instrumentos de control y regulación del suelo dentro su ámbito que puedan establecerse de manera transparente, eficiente y concertada con los actores sociales públicos y privados, que permitan legitimar la acción de los ayuntamientos sobre la autorización de los nuevos usos del suelo, sustentados en una política de ordenación ligada a una planificación del territorio con visión metropolitana y de largo plazo.*

Segundo: los ayuntamientos deberán encontrar elementos gestión sumados a mecanismos de eficiencia y transparencia que permita la atención de los servicios públicos en las nuevas zonas de crecimiento urbano o aquellas que por sus características urbanas sean consideradas como de impulso y de saturación o redensificación, a fin de lograr el ordenamiento de nuevos espacios sustentables que permitan una recaudación eficiente de los impuestos y derechos sobre el suelo que apoyen una inversión pública destinada a mejorar verdaderamente la calidad de vida de los habitantes de cada uno de los municipios como se establece el objetivo del propio libro quinto del Código Administrativo que nos ocupa.

Sin embargo estas dos condicionantes están todavía lejos de cumplirse, y en algunos casos todavía lejos de concebirse, los problemas que enfrentan los ayuntamientos hoy en día asociados a la rápido crecimiento de las áreas urbanas definen para estos acciones operativas para la atención de los servicios, para la dotación de agua, la pavimentación de sus calles, la recolección de los residuos sólidos, dejando para después la planificación y la construcción de los instrumentos de regulación del suelo que permitan fortalecer verdaderamente la administración pública local. Aunado a esto se encuentran otra serie de circunstancia asociadas a contradicciones en el propio marco de ley que los particulares han aprovechado como líneas de acción claramente visibles para evadir los costos y los compromisos que estos deberían adquirir por la autorización de nuevas áreas de desarrollo, privilegiando la especulación inmobiliaria, logrando grandes ganancias económicas por el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios, dejando al municipio más cargas que beneficios por el manejo del Desarrollo Urbano en su territorio.

Las contradicciones manifiestas en la legislación se hacen visibles en los instrumentos contenidos en la misma, por los que se establecen la autorización de las nuevas áreas urbanas definidas desde ese marco de Ley como la autorización de los Conjuntos Urbanos, figura que tiene su origen desde la Ley de Asentamientos Humanos de 1993, pero que en el marco actual sustituyó por completo la figura de los fraccionamientos, siendo los Conjuntos Urbanos el instrumento normativo por el que se autoriza la incorporación de nuevos usos del suelo en las áreas urbanas del territorio municipal.

En su artículo 5.40 el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México define al Conjunto Urbano como:

“es una modalidad en la ejecución del Desarrollo Urbano que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región.”²⁴

Y los clasifica según su uso del suelo en:

- I. Habitacional, que podrá ser: social progresivo, de interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre;*
- II. Industrial o agroindustrial;*
- III. Abasto, comercio y servicios;*
- IV. Mixto.*

La autorización de estos conjuntos esta sujeta a las normas generales siguientes:

- I. Deberá encuadrarse dentro de los lineamientos de regulación urbana establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano aplicables;*
- II. Podrá comprender inmuebles de propiedad pública o privada, así como la mezcla de usos del suelo;*
- III. La autorización correspondiente comprenderá, según el caso, las relativas a fusiones, subdivisiones, lotificaciones para condominios, apertura, ampliación o modificación de vías públicas y las demás de competencia estatal o municipal que sean necesarias para su total ejecución.*

La autorización de los conjuntos urbanos se integrará con las autorizaciones, licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal que concurran a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias.

Los municipios, a través de sus autoridades administrativas correspondientes, expedirán en el seno de la Comisión, la licencia de uso del suelo, los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de la altura máxima permitida, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y la certificación de clave catastral.

De esta forma según la legislación vigente corresponde a los municipios la autorización de los usos del suelo, los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de la altura máxima permitida, mediante la instauración de una comisión en la que se sancionan los diferentes dictámenes de

²⁴ Gobierno del Estado de México, 2001

los organismos y dependencias sectoriales que inciden sobre el territorio, sin embargo, en la practica esta condición no es cumplida a cabalidad, la autorización de los Usos del Suelo de Conjunto Urbano son autorizados regularmente por el Ejecutivo del Estado mediante y publicados en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, limitando al municipio en sus facultades conferidas, dejando a este ultimo un papel de espectador en el ordenamiento del territorio y la configuración de las ciudades, pero con las cargas que significa para el ayuntamiento brindar los servicios públicos a los nuevos áreas de desarrollo y la población esperada por la autorización de los conjuntos urbanos.

Por otro lado la autorización de subdivisión, fusión y relotificación de predios así como la aprobación de las lotificaciones en condominio, permanecieron como atribución del ejecutivo del Estado, y se establece como condición la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para llevar a cabo la lotificación de un predio en áreas privativas y comunes que den origen a los condominios horizontales o mixtos es decir de tipo horizontal y vertical.

Esta condición limita aún más el campo de actuación de la autoridad municipal, dejando al municipio solo atribuciones encaminadas a la expedición de trámites para la autorización de las licencias de uso del suelo de los lotes en condominio que de manera expedita fueron autorizados por el Estado, así como para la expedición de licencias de construcción, de predios autorizados previamente por el ejecutivo del estado en cualquiera de sus modalidades, obligando al municipio al acatamiento de las disposiciones estatales, y a la vigilancia del cumplimiento de las condicionantes impuestas por la autorización de predios en condominio, lotificaciones, subdivisiones y conjuntos urbanos.

De esta forma el municipio tiene ahora una doble función por un lado operativa para el cumplimiento de los términos de ley de los procedimientos establecidos en el Código Administrativo para la ejecución de actos administrativos, y la expedición de trámites y permisos que se le atribuyen como de municipales y por otro como vigilante del cumplimiento de las normas y condicionantes impuestas por el ejecutivo del estado por las autorizaciones otorgadas por ese orden de gobierno. Ambas atribuciones limitadas a la operación de la administración pública, dejando rezagado el campo del planeamiento urbano, aunque considerado en el Código como una atribución municipal, en el campo de actuación es rebasado por la carga de los ayuntamientos para el cumplimiento de las tareas antes mencionadas sumado a los cortos tiempos de las administraciones locales para poder establecer un proyecto estratégico con visión de largo plazo.

Aunado a lo anterior se suma la falta de corresponsabilidad sectorial que marca la legislación actual del Estado de México contenida en el Código descrito. En el ámbito de la conservación ecológica y la protección ambiente para el desarrollo sustentable, existe una clara desvinculación con el ordenamiento de los Asentamientos Humanos, al menos no se especifican los canales o instrumentos vinculatorios para la regulación del suelo de manera sustentable que permita la preservación de las áreas de valor ambiental. El libro quinto se restringe a la

descripción del proceso normativo para la aprobación de los planes y programas de Desarrollo Urbano, así como a la regulación de los procedimientos sobre la autorización para la regulación del suelo con las limitantes descritas entre las atribuciones estatales y municipales, sin embargo no se definen los lineamientos para la orientación de un desarrollo equilibrado y sustentable.

Por su parte el Libro Cuarto, considerado como el instrumento normativo que tiene por objeto regular las acciones a cargo del Estado y del municipio en materia de conservación ecológica y la protección al ambiente, no define de manera clara las atribuciones de los ayuntamientos y señala que estos les compete las atribuciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente, situación que establece una ambigüedad en la función de los gobiernos locales y la aplicación de la legislación en la materia.

De esta forma, podemos concluir, que si bien, la intención de trasladar a los municipios la atribución sobre el manejo del suelo urbano desde la década de los ochenta se concreta en la legislación actual, en la realidad los campos de acción permanecen limitados y más aún, se identifican como separados con atribuciones divididas que en contradicción con el discurso planteado sobre la regulación del Desarrollo Urbano de manera coordinada y concurrente.

Lo anterior significa definir nuevos esquemas de coordinación y de gestión de la administración pública local para la actuación de manera corresponsable entre los diferentes órdenes de gobierno en un sistema federal en el que la sectorización de las acciones provoca la independencia de su actuación sobre el territorio, por lo que deberá considerarse la modificación de los esquemas de acción y la construcción de nuevos instrumentos que permitan aglutinar a los diferentes sectores en sus ámbitos de atribución con un objeto común encaminado a la regulación del suelo con una visión de largo plazo que permita la sustentabilidad de los territorios locales.

3.3 LAS CONTROVERSIAS EN LA LEGISLACIÓN URBANA ACTUAL DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS EFECTOS EN EL TERRITORIO LOCAL. (El caso de Huixquilucan)

3.3.1 Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2003

El ritmo y condiciones del proceso de urbanización en el Estado de México, fuertemente determinados por su dinámica demográfica y socioeconómica, se manifiestan en una población mayoritariamente urbana (alrededor del 87% del total estatal). La acelerada transformación de la población rural a urbana ha dado lugar a una realidad contrastante: una intensa concentración de población y actividades en dos zonas metropolitanas, que alojan a más de 10.6 millones de habitantes y que ejercen una gran influencia física, económica y social; en contrasentido con el resto del Estado, donde se localizan 4,029 localidades

menores de 2,500 habitantes y que se caracteriza por su dispersión, escasa articulación entre Centros de Población y niveles de rezago significativos²⁵.

Durante el periodo 1980–1990 se observó una polarización cada vez más aguda entre concentración de zonas urbanas y dispersión de zonas rurales. En 1980, la proporción de la población urbana aumentó hasta un 79.4%, con un 65% de ella asentada en 18 municipios del Valle de México, como resultado de su proceso de metropolización.

Para 1990, en los 27 municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México se asentaba casi el 70% de los habitantes del Estado, mientras la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, con solo 4 municipios conurbados, alcanzaba ya el 9% del total estatal²⁶.

Cuadro No.16. POBLACIÓN RURAL Y URBANA, ESTADO DE MÉXICO, 1950 – 2000
(miles de habitantes)

Años	Rural		Urbana (localidades de más de 2,500 habitantes)		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	
1950	1,025	73.6	368	26.4	1,393
1960	1,165	61.4	733	38.6	1,898
1970	1,445	37.7	2,388	62.3	3,833
1980	1,558	20.6	6,006	79.4	7,564
1990	1,353	13.7	8,463	86.2	9816
2000	1,792	13.6	11,305	86.3	13,097

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1950 – 2000 y Conteo de Población, 1995.

Si bien, el ritmo de urbanización se ha ido estabilizando en los últimos 15 años, persiste la brecha urbano-rural, lo que se refleja en grandes disparidades entre los municipios de la entidad. Estos contrastes representan serias dificultades financieras para dotar de infraestructura y servicios tanto a las grandes concentraciones urbanas como a los pequeños núcleos distribuidos en todo el territorio estatal.

De 1993 al año 2000 se incorporaron ordenadamente al proceso de urbanización de la entidad, es decir, a través de los procedimientos de autorización correspondientes, casi 6,000 hectáreas, lo que significó alrededor de 855 hectáreas anuales²⁷. Por su parte, el crecimiento irregular detectado se estimó del orden de las 5,700 hectáreas (814 hectáreas anuales). Lo anterior indica que del crecimiento urbano estatal, solamente el 51% se da a través de procesos planeados y ordenados.

De la superficie estatal, alrededor del 52% es ejidal y comunal, donde se ubican 1,238 núcleos agrarios, existiendo 688 mil hectáreas parceladas como superficie

²⁵ Gobierno del Estado de México, 2003

²⁶ Idem.

²⁷ Gobierno del Estado de México, 2003

de labor, con cerca de 29 mil ejidatarios y comuneros²⁸. Dado que la mayor parte de los Centros de Población están rodeados de suelo del régimen social, se estima que se requerirá incorporar aproximadamente 3,955 hectáreas, independientemente del suelo privado que se pueda incorporar. En el Municipio de Huixquilucan, la superficie de suelo ejidal asciende a 1,446.47 Ha., mientras que el suelo comunal se localiza en 7,871.53 Ha. lo que representa el 65.67% en suelo social dentro de la superficie que ocupa el territorio municipal, situación que debe considerarse como parte importante del proceso de urbanización en tanto que significa suelo con posibilidad de ser explotado al margen de la legislación urbana aplicable, por sus características en su régimen de la tenencia de la tierra y la vulnerabilidad sobre la ocupación del mismo que ha permitido la ocupación de Asentamientos Humanos irregulares en las zonas de valor ambiental y suelo que por sus características físicas se considera no apto para el Desarrollo Urbano.

Las presiones del crecimiento urbano, aunadas a las nuevas expectativas derivadas de las modificaciones a la legislación agraria, no siempre interpretadas adecuadamente, así como el incremento de la demanda de vivienda, da mayor relevancia a la problemática del suelo en la entidad.

El acelerado incremento de población que se ha observado en el Estado de México se ha traducido en crecientes demandas de vivienda. Se estima que entre 1990 y 2000 el número de viviendas en la entidad pasó de 1.9 millones de unidades a 2.89 millones, lo que representó un incremento neto de alrededor de 1 millón de viviendas, es decir, casi 100 mil viviendas al año²⁹.

Estas circunstancias, asociadas a la problemática ambiental que ha dejado la ocupación de nuevas áreas para el crecimiento de los Centros de Población en toda la entidad particularmente en los 54 municipios conurbados que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como la del valle de Toluca determinaron la construcción del Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México publicado en 2003. De esta forma a partir del análisis sistémico de las variables físico-geográficas de la entidad y del análisis de la situación actual socioeconómica, y en congruencia con los niveles superiores de planeación, el Plan estatal considera los objetivos siguientes:

1. *Promover condiciones territoriales que permitan mejorar los niveles de calidad de vida de la población del Estado y el desarrollo de los Centros de Población a partir de la vocación y potencialidades de las regiones y ciudades*³⁰.
2. **Evitar la ocupación y urbanización de áreas con valor ecológico y agropecuario, áreas con riesgos naturales, zonas de recarga acuífera, derechos de vía de redes de infraestructura troncal, así como de todas**

²⁸ Idem.

²⁹ Gobierno del Estado de México, 2003

³⁰ Objetivo que se asume en congruencia con los objetivos señalados en el Código Administrativo del Estado de México, sin embargo puede considerarse una condición no cumplida a la fecha.

aquellas zonas que por interés público o por imposibilidad de proporcionarles servicios adecuadamente, sea necesario preservar en su estado natural³¹.

3. *Reducir la vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos a situaciones de riesgo y contribuir al abatimiento de los niveles de contaminación de agua, suelo y aire propiciando un Desarrollo Urbano sustentable para la conservación del medio natural y restaurando en lo posible los sistemas alterados.*
4. ***Orientar el crecimiento a las zonas más aptas para el Desarrollo Urbano, de acuerdo a las condiciones naturales del territorio y a una disponibilidad adecuada de infraestructura, equipamiento y servicios³².***
5. ***Estructurar el territorio y mejorar la accesibilidad y movilidad espacial de la población y sus productos e insumos³³.***
6. *Estimular y orientar inversiones para crear las condiciones materiales que permitan el desarrollo equilibrado de actividades productivas y satisfactores sociales.*
7. ***Definir un marco normativo de concurrencia, equidad y complementariedad de las acciones públicas, privadas y sociales en el ámbito territorial del Estado³⁴.***
8. *Propiciar la generación de oferta de suelo y establecer los mecanismos para que la población pueda resolver sus necesidades de vivienda de acuerdo a su capacidad económica, integrándose a un Desarrollo Urbano ordenado.*
9. *Impulsar la conservación, mejoramiento y rehabilitación de barrios de los asentamientos urbanos, centros y poblados históricos.*
10. *Apoyar la administración urbana con lineamientos y normas de aplicación general, que orienten y den congruencia a los diferentes niveles de planeación.*

³¹ Si se revisan las áreas de suelo incorporado al caso urbano de los municipios de Jilotingo, Villa del Carbón, Naucalpan y Huixquilucan, donde se localiza el Área Natural protegida del Parque Estatal Otomí Mexica ubicado arriba de la cota 2,600 m.s.n.m., podemos observar la aparición de Asentamientos Humanos en estas áreas, que en algunos casos han sido desincorporadas del área Natural Protegida, y han estado en proceso de regularización de la tenencia de la tierra por los órganos de vivienda estatal (IMEVIS), y que incluso han sido dotadas de servicios aun con los altos costos que esto significa para cada uno de estos ayuntamientos.

³² El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, reconoce 63 Asentamientos Humanos irregulares en proceso de regularización, asentamientos que se localizan en laderas, barrancas y suelos con problemas en su conformación física por la presencia de cavernas y fallas geológicas, sin embargo no se establecen en dicho plan los mecanismos para la incorporación de estas áreas y la atención de riesgos de los mismos, ni tampoco se define de manera clara una política de regulación del suelo para la dotación de vivienda para las personas que se localizan en las zonas de riesgo de estos asentamientos reconocidos.

³³ Huixquilucan al igual que el resto de los municipios del Norte – Poniente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, carece de una estructura vial adecuada, tan sólo en Huixquilucan se generan en promedio 12, 400 viajes por hora, sin vialidades primarias que permitan la conexión entre las áreas de destino al oriente del municipio, principalmente hacia las Delegaciones Cuajimalpa y Miguel Hidalgo en el Distrito Federal.

³⁴ El marco normativo de regulación del suelo establecido en el Código Administrativo del Estado de México ha separado las funciones otorgando a los municipios la facultad para autorizar la asignación de los usos del suelo, sin embargo ha dejado limitado su campo de acción en la toma de decisiones de manera concurrente en la autorización de los conjuntos urbanos, la subdivisión, lotificación y fusión de lotes aun cuando se persigue de concurrencia señalado en esa Ley.

11. *Facilitar los vínculos a nivel regional en la zona centro del país y estructurar un sistema urbano megalopolitano, apoyado en comunicaciones carreteras que articulen, a través del territorio estatal, el Sistema Carretero Nacional.*
12. *Estrechar la colaboración en materia de Desarrollo Urbano con las entidades federativas vecinas.*

Para el cumplimiento de los objetivos descritos el Plan Estatal de Desarrollo Urbano define sus políticas de Desarrollo Urbano y sus consecuentes estrategias y programas; bajo un enfoque coordinado con los lineamientos estratégicos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2000 – 2005, orientado sus políticas hacia la integración económica de las regiones, municipios y Centros de Población del estado, que como se enuncia en el propio Plan, permita “*un desarrollo mas justo en términos sociales y mejor equilibrado en términos territoriales y ambientales; así como para concretar un Desarrollo Urbano ordenado y sustentable*”. En este sentido el Plan Estatal de Desarrollo Urbano define las políticas siguientes:

- ***Atención a las necesidades del desarrollo económico y social***

Esta política prevé la instrumentación de obras y acciones para atender las necesidades del desarrollo económico y social de la entidad, de manera que se creen condiciones favorables para su consolidación. De esta política se derivan los siguientes lineamientos:

- *Incorporar suelo al Desarrollo Urbano en forma ordenada, con criterios ambientales y de integración urbana, tanto mediante procesos de regularización que den certeza jurídica a los habitantes, como en las promociones habitacionales, propiciando la dotación de equipamiento social.*
- *Crear oferta de tierra para la atención a las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos y que no es sujeta de crédito.*
- *Dotar infraestructura conforme a factibilidad, umbrales de saturación y costos diferenciales.*
- ***Normar y dar criterios para la integración urbana y social (hacer ciudad en la ciudad)***³⁵.
- *Preservar los derechos de vía para conformar la estructura carretera nacional, regional y local.*
- *Mejorar la vivienda rural y urbana.*

³⁵ Esta política puede vincularse de manera directa con el Instrumento de regulación del suelo por el que se autorizan los Conjuntos Urbanos. El objeto principal de ese instrumento fue el de hacer ciudad dentro de la ciudad, sin embargo dicho objeto ha sido trasladado a la conformación de proyectos aislados tanto de tipo residencial alto como en el caso de Huixquilucan, como a proyectos de vivienda popular y de intereses social localizada principalmente en la zona oriente del Estado en los municipios de Ixtapaluca, Los Reyes, Chalco, por mencionar algunos, y que en ninguno de los dos casos han logrado integrar su desarrollo con el entorno urbano y regional de esos municipios.

- *Promover proyectos productivos y de vivienda como instrumentos de ordenación urbana.*
- *Crear y ampliar el equipamiento regional.*
- *Fomentar la participación de los sectores social y privado en la atención de las necesidades generadas por el Desarrollo Urbano.*

▪ ***Fortalecimiento productivo del Estado ante la globalización***

El fortalecimiento productivo implica consolidar al Estado como la principal región manufacturera y de servicios del país, complementando las capacidades y potencial productivo del sistema de ciudades para ser competitivos a nivel nacional y global, posibilitando mejores condiciones de vida a la población, a través del fomento de la actividad económica, la creación y conservación de empleos y la atracción de la inversión productiva.

Para lograr lo anterior es necesario promover la especialización industrial en ramas competitivas a nivel nacional e internacional (microelectrónica, telecomunicaciones, robótica, ingeniería genética, software, industria de componentes aeronáuticos, biotecnología, ciencia de nuevos materiales), señalar los rumbos a largo plazo y permitir el desarrollo eficiente de cadenas productivas complementarias. Con ello, también se podrá impulsar la investigación industrial y el desarrollo tecnológico local, para vincular a las instituciones de educación superior e investigación del Estado en la asimilación de las innovaciones que hace la industria y el desarrollo de tecnología de punta en los sectores más dinámicos.

Territorialmente el Plan considera necesario continuar reforzando la infraestructura, equipamiento y servicios públicos troncales de las zonas industriales existentes, así como consolidar el establecimiento de zonas industriales y el fortalecimiento de cadenas productivas manufactureras en los centros urbanos a lo largo de las vialidades regionales que integran a la entidad con otras regiones del país y con los socios comerciales internacionales. Al efecto, se debe fortalecer la coordinación con las autoridades municipales para ir definiendo las demandas sobre redes troncales, prioridades de inversión y posibles esquemas de coparticipación y apoyo.

Por su propia dinámica, aunada a la accesibilidad de la entidad con la región centro del país y su cercanía al Distrito Federal, es previsible que se expandan las actividades del sector terciario con mayor intensidad que las del sector secundario, básicamente en las regiones del Valle Cuautitlán-Texcoco, Valle de Toluca y Atlacomulco. Para alcanzar el fortalecimiento productivo de la entidad ante la productividad, se impulsan las siguientes acciones:

- *Activa política de promoción a la atracción de inversión nacional y extranjera.*
- *Instrumentación de una intensa política de desregulación de la actividad empresarial.*

- *Canalización de recursos a programas de apoyo a la micro y pequeña empresa (fortalecimiento de cadenas productivas, financiamiento y capacitación).*
- *Promoción de un Portafolio de Iniciativas de Inversión en la Industria, el Comercio, el Turismo y la Minería.*

Para mantener, preservar y mejorar la eficiencia económica y la calidad de vida de la población en las áreas urbanas, el Plan considera que es fundamental el Ordenamiento Territorial. Resulta, por lo tanto, indispensable prever los usos y destinos del suelo, así como la infraestructura, equipamientos y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades habitacionales, industriales, de los municipios metropolitanos del Estado de México como en el Distrito Federal; propiciar el arraigo de la población del Distrito Federal, apegándose a las políticas de redensificación que plantean los instrumentos de planeación como el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México; así como privilegiar a los habitantes del Estado de México, en la asignación de créditos de los organismos financieros de vivienda en el territorio estatal.

Al mismo tiempo que gestionar en el nivel federal el impulso de una política de descentralización nacional, que oriente la distribución futura de la población más allá de la Región Centro del País, en puertos, fronteras, el Bajío, el norte y el sureste de la nación, propiciando a la vez, el arraigo poblacional en dichas regiones; consolidando el sistema de ciudades medias y grandes del país.

Para lograrlo, se plantea promover y favorecer centros urbanos estratégicos alternativos, capitalizando sus potencialidades de desarrollo regional e integral, y creando condiciones equiparables de desarrollo entre regiones y Centros de Población a lo largo del país. Debe destacarse que el éxito de una política nacional de tales características, se constituirá en el principal elemento de contención a los flujos migratorios que tienen como destino final a la entidad.

- ***Coordinación metropolitana.***

Por su carácter integral y por inscribirse en un contexto regional, las políticas y estrategias de este Plan tienen vinculación con las entidades vecinas al Estado de México, lo que requiere de la conjunción y coordinación de esfuerzos en materia de Ordenamiento Territorial, principalmente con el Distrito Federal, con quien se comparte la Zona Metropolitana del Valle de México.

En el caso concreto de la ZMVM, se deberá consolidar la operación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, en cuyo seno se integrará un Fondo Metropolitano para la ejecución de las obras que demanda la problemática urbana entre el Estado de México y el Distrito Federal. Asimismo, se revisará el Programa de Ordenación de la ZMVM para integrar los planteamientos contenidos en este Plan.

De igual forma, en las zonas metropolitanas y conurbaciones al interior de la entidad, se buscará atender asuntos comunes mediante esquemas de

concertación entre los municipios involucrados, para lo cual deberá crearse un órgano de coordinación metropolitana, de conformidad con lo dispuesto por el Código Administrativo del Estado de México.

▪ **Desarrollo Urbano ordenado y sustentable**

Para avanzar en el logro de un Desarrollo Urbano ordenado y sustentable, de manera que se pueda mejorar y mantener el bienestar de la población y los ecosistemas; impulsar una economía productiva, incluyente y competitiva; asegurar el acceso a un ambiente sano y seguro, así como a la vivienda, el equipamiento y los servicios, el Planteamiento propuesto por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano considera necesario:

- *Adoptar un enfoque integral que articule los aspectos sociales, económicos, ambientales, físico – espaciales e institucionales del crecimiento y ordenación de los Asentamientos Humanos; y*
- *Generar instrumentos para la regulación; la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad; el fomento y las acciones directas; el desarrollo institucional, la organización y la participación; el financiamiento; y la captación, evaluación y difusión de información.*

Este Desarrollo Urbano ordenado y sustentable, deberá responder a los siguientes principios:

- *En cuanto a usos del suelo y movimientos de la población, es necesario que se constituyan reservas territoriales y ecológicas; adecuar las actividades urbanas a las condiciones fisiográficas, destinando las tierras de mayor calidad natural o más*
- *vulnerables a parques, canales, senderos verdes, corredores visuales, o mejoramiento del microclima; propiciar una mezcla de usos del suelo compatibles; y la consolidación de “ciudades dentro de la ciudad”.*
- *Es necesario reducir el uso de los recursos naturales no renovables; asegurar un uso razonable de los recursos naturales renovables (como los acuíferos, suelos y biomásas); respetar la capacidad de carga de los sumideros locales y globales; reducir la “huella ecológica” de los Centros de Población; y mitigar la transferencia al futuro de costos ambientales. En particular, se establecerán Santuarios del Agua en la entidad, con el objetivo de proteger las fuentes más importantes de generación y almacenamiento hidráulico.*
- *En relación con un reverdecimiento de los Asentamientos Humanos, conviene propiciar la dotación de árboles y plantas con productos comestibles; el aprovechamiento de especies vegetales locales que requieran de poco mantenimiento y agua; y el desarrollo de parques, senderos y cinturones verdes.*
- *Asegurar la preservación de las áreas de alto valor ecológico, a través de la constitución de “Corredores Ecológicos” que aborden de manera integral la preservación de áreas naturales protegidas, áreas agropecuarias y áreas forestales*

sensibles, así como controlar los Asentamientos Humanos existentes en estas zonas, por medio de una zonificación que permita el Desarrollo Urbano sustentable.

- *Reducir la vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos ante riesgos y desastres, planteando estrategias y programas específicos para su prevención y atención.*

- **Orientación del poblamiento**

En población, economía y niveles de urbanización el Estado de México se caracteriza por ocupar los primeros lugares en el ámbito nacional, pero también por ser un mosaico de desigualdades. En los últimos decenios han crecido significativamente la población y las áreas urbanas de la entidad, trayendo consigo agudas contradicciones entre regiones y grupos sociales, especialmente entre las zonas metropolitanas y el sector rural, así como al interior de las mismas zonas urbanas.

Estas disparidades provienen, en gran parte, de dos procesos sobre los que es necesario incidir: por un lado, la fuerte centralidad que históricamente ha ejercido la Ciudad de México sobre el Desarrollo Urbano, económico y social de la parte oriente y central del Estado de México; y por el otro, el escaso nivel de desarrollo de una amplia parte de la entidad, que abarca las zonas poniente y sureste del territorio, donde el bajo nivel de productividad de las actividades económicas y su orientación, principalmente al autoconsumo, constituye la principal causa de marginación de sus habitantes y emigración de los jóvenes.

La entidad está ubicada en la región con mayor potencial y capacidad instalada para enfrentar el desafío de la globalización y, al mismo tiempo, envuelve a la ciudad y mercado potencial más grande del país. Sin embargo, el Estado de México ha crecido en gran parte como un área periférica del Distrito Federal, aportando recursos naturales y mano de obra a un proceso en gran parte ajeno, sin lograr consolidar una dinámica de crecimiento propio y sustentable a largo plazo. Si bien esta cercanía a la Ciudad de México ha generado múltiples oportunidades e implicado beneficios para el Estado y una parte de sus habitantes, esta relación conlleva también altos costos sociales.

El crecimiento demográfico del Estado ha sido muy rápido y aun cuando se ha atenuado durante los últimos años, sigue implicando fuertes demandas de satisfactores urbanos que se inscriben en un marco de escasos recursos económicos y materiales (principalmente de agua) y de graves riesgos.

En consecuencia, para enfrentar la problemática advertida, se establece una política general de control y consolidación de los Asentamientos Humanos, mediante la cual se busca desalentar el ritmo de crecimiento de aquellos Centros de Población donde la concentración ya ha creado problemas agudos, o bien, ordenar la estructura urbana para evitar los efectos negativos del crecimiento, en aquellos Centros de Población que aún pueden mantener su dinámica actual.

Por tanto, el crecimiento urbano y su consecuente demanda de suelo, deberán orientarse hacia aquellas zonas con mayor capacidad y factibilidad para atenderlo, en cuanto a la existencia de agua potable, así como de infraestructura troncal de agua, saneamiento, energía y comunicaciones, o a su posibilidad de dotación e introducción, permitiendo definir con precisión hacia donde sí y hacia donde no debe alentarse el crecimiento urbano.

En este contexto, la conservación de las zonas boscosas y con valor ecológico, las áreas de producción agrícola de alta rentabilidad, las zonas de recarga acuífera, más las áreas de riesgo y aquellas arriba de las cotas que permiten el suministro de agua por gravedad, deben considerarse estratégicas para el desarrollo sustentable, impidiendo su ocupación, sobre todo en las zonas metropolitanas.

Al mismo tiempo, se pretende contribuir al desarrollo integral del Estado mediante la transformación del patrón de los Asentamientos Humanos, que actualmente polariza el crecimiento estatal en las Zonas Metropolitanas del Valle de Toluca y el Valle de México. Al efecto, se contemplan dos vertientes: la regional y la urbana, que deben articularse entre sí, para alentar el desarrollo socioeconómico de la entidad.

En el ámbito regional, se propone reorientar las tendencias de localización de las actividades económicas y de la población, con el fin de inducir un desarrollo regional más equilibrado, potenciando las vocaciones regionales y propiciando el arraigo poblacional. Mientras, en el ámbito urbano, se busca asegurar el crecimiento ordenado de los Centros de Población, a la vez de coadyuvar a resolver los rezagos en infraestructura y equipamiento, con el fin de alcanzar un eficiente funcionamiento de las ciudades como motores del desarrollo.

Para cumplir con los objetivos y políticas planteadas se definen 3 grandes líneas de estrategia:

- **De Ordenamiento Territorial**, para orientar el proceso de poblamiento hacia los lugares más favorables en términos físicos, económicos y sociales, promoviendo la integración regional como factor de impulso al desarrollo de la entidad y como medio para incidir en el abatimiento de las desigualdades estatales.
- **Intraurbanas**, para ordenar y racionalizar los procesos de desarrollo que experimentan los Centros de Población de la entidad, buscando mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- **Sectoriales**, para avanzar en la satisfacción de las necesidades básicas de infraestructura, equipamientos y servicios, la preservación del medio ambiente, y la prevención y atención de riesgos y desastres.

Para el cumplimiento de la estrategia de Ordenamiento Territorial el Plan Estatal define grandes áreas estatales para orientar el futuro crecimiento urbano, de esta forma en cuanto a las zonas no urbanizables de Estado, se plantea lo siguiente:

- ***Las áreas naturales protegidas se consideran, de manera prioritaria, como áreas no urbanizables, donde se mantendrá un estricto control al Desarrollo Urbano, así como las áreas denominadas como “Corredores Ecológicos”, espacios que forman un continuo territorial, que buscan preservar los recursos naturales, sus ciclos y su biodiversidad y donde deberá establecerse una zonificación que reconozca los usos actuales y potenciales para posibilitar un adecuado desarrollo social y económico de las comunidades locales***³⁶.
- *Asimismo se preservarán, en forma prioritaria, los Santuarios del Agua que, de acuerdo con lo que establece la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, son áreas ubicadas en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida y puedan ser cañadas, vegas, grutas, cavernas, cenotes, caletas y otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.*
- *Preservar las franjas montañosas de la Sierra de Las Cruces como elemento de contención de la conurbación de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, así como preservar la Sierra Nevada que separa a la entidad del Estado de Puebla y las áreas naturales de la Sierra Nahuatlaca y del Nevado de Toluca, de acuerdo a la estrategia de desarrollo sustentable establecida en los decretos de las áreas naturales protegidas y los corredores ecológicos.*
- *Las zonas de impulso al desarrollo forestal fuera de los corredores ecológicos, se localizan en la parte suroeste del estado. En ella, destacan los municipios de Zacualpan, Valle de Bravo, Tejupilco, Temascaltepec, Coatepec Harinas y Sultepec, entre otros, con una política de control y ordenamiento de los Asentamientos Humanos, con el fin de preservarlas y evitar el crecimiento urbano sobre ellas.*
- *La zona de impulso al desarrollo agropecuario, se localiza al norte y oriente del estado con una política de control y ordenamiento de los Asentamientos Humanos, principalmente en los municipios de Villa Victoria, San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, Atlacomulco, Acambay, Aculco, Polotitlán, Jilotepec Apaxco, Tequixquiác, Temascalapa, Axapusco, Otumba Hueypoxtla, Texcoco, Chicoloapan, Chalco, Amecameca y las áreas que se localizan al norte y sur del Valle de Toluca, entre otros, con una política de control y ordenamiento de los Asentamientos Humanos, con el fin de preservarlas y evitar el crecimiento urbano sobre ellas.*

Para el Valle Cuautitlán- Texcoco, área que incluye los 58 municipios conurbados con la Ciudad de México, se plantea lo siguiente:

³⁶ El área natural Protegida del Parque estatal Otomi – Mexica , localizada en la parte poniente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México entre los límites de los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Jilotzingo y Villa de Carbón, es hoy el área de preservación más vulnerada, y carece de instrumentos normativos como planes de manejo que permitan posibilitar un adecuado desarrollo social y económico de las comunidades locales que en el se localizan como se establece en la estrategia del Plan Estatal de Desarrollo Urbano

- **Estructurar el área urbana de los municipios conurbados del Valle Cuautitlán - Texcoco mediante la integración de un esquema metropolitano que en su conjunto se oriente a un desarrollo ordenado y sustentable, que preserve los valores ambientales y de alta productividad agropecuaria, impulse el desarrollo económico y mejore las condiciones de vida de la población; sustentado en las capacidades e integración de las infraestructuras de comunicaciones y transportes, de energía, de agua potable y alcantarillado; de acuerdo a la aptitud territorial de cada municipio en un esquema que permita establecer dinámicas de control, consolidación, mejoramiento, conservación y crecimiento; estructurando en su conjunto un sistema que oriente el desarrollo hacia las zonas más aptas y con menores costos iniciales y de operación³⁷; que equilibre los espacios construidos y los espacios abiertos como zonas no urbanizables, al mismo tiempo que integre una estructura que en su forma urbana establezca un patrón de crecimiento que permita apoyar las zonas urbanas centrales, de actividad económica, comercial e industrial haciendo ciudad en la ciudad, y que reduzca la necesidad de movimientos, al mismo tiempo que facilite la accesibilidad y las relaciones espaciales en términos metropolitanos, de la región centro y del Estado.**

De acuerdo con la estrategia marcada por el propio Plan Estatal de Desarrollo Urbano, La estructuración de los Centros de Población depende de la disposición de los elementos que los conforman: por un lado las actividades de vivienda, trabajo, recreación, etc. y los edificios y espacios adaptados que las alojan; y por otro, las comunicaciones de seres vivos, bienes y energía y las redes por las que circulan. Solamente se puede lograr una estructura urbana eficaz cuando estos cuatro elementos se articulan y son congruentes entre sí.

- *Al efecto, se propone crear en todas las ciudades, una red de vialidades primarias que canalicen los flujos principales, y que constituyan “unidades ambientales”, dentro de las cuales tienda a circular, solamente, el tránsito que se origina en ellas, o que las tiene como destino. Este esquema genérico, permite compaginar el requerimiento urbano fundamental de fácil acceso, con el imperativo de preservar las condiciones ambientales.*
- *En la red vial primaria se favorecerá el transporte público, de preferencia canalizado en carriles especiales, con paradas predeterminadas en las que se adquieran los boletos, y la posibilidad de hacer transferencias.*
- *Se propiciarán las mezclas de usos del suelo compatibles, condición necesaria para que las áreas urbanas tengan vitalidad y sean seguras.*

³⁷ De acuerdo con el Plan Regional del Valle Cuautitlán – Texcoco el área poniente de la Autopista Chamapa la Venta en el Municipio de Huixquilucan se clasifica como área de preservación ecológica, sin embargo con base en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, se considera una fracción de terreno de esa área como área urbanizable no programada, sujeta a la elaboración de un plan de incorporación territorial para su aprovechamiento, situación que sumado al régimen de la tenencia de la tierra de propiedad privada en esa zona permite la especulación inmobiliaria, asociado a la falta de instrumentos normativos para la regulación del suelo del gobierno local que permita establecer las densidades de ocupación del suelo de esa área en función con la capacidad de su infraestructura, vial, de agua y la dotación de los servicios públicos, como lo establece el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

- *Serán impulsadas densidades intermedias que propicien una verdadera vida urbana, que permitan un mejor aprovechamiento de la infraestructura, y que permitan los viajes a pie o con bicicleta, y una operación rentable del transporte público³⁸.*
- *Los equipamientos urbanos serán ubicados, preferentemente, en las vialidades primarias, en el perímetro de las unidades ambientales, con objeto de facilitar el acceso a ellos y de ampliar las posibilidades de elección.*
- *Las áreas industriales pesadas, que requieren infraestructuras y equipamientos especiales, serán ubicadas lejos de las de vivienda, propiciando su concentración en parques o zonas industriales, a efecto de evitar impactos negativos sobre otros usos. La industria de alto riesgo deberá situarse fuera de las áreas urbanas y rodearse de franjas de amortiguamiento.*
- *El crecimiento de las ciudades se deberá orientar con un criterio de “teoría de umbrales” hacia las áreas que requieran menores inversiones graduales o escalonadas en infraestructura y equipamiento, evitando afectar el equilibrio ambiental.*
- *Es muy importante, crear o rehabilitar espacios verdes de usos múltiples en toda la ciudad, que contribuyan a satisfacer las necesidades locales de recreación, y que ayuden a preservar - en la escala que puedan hacerlo - la biodiversidad, a reducir la contaminación del aire, y a mejorar el microclima.*

Con base en lo anterior, podemos observar que los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano no han sido cumplidos, si bien, se ha considerado una estrategia congruente con las políticas para su cumplimiento estos han quedado en un proyecto de buenas voluntades, de acuerdo con el marco legislativo para la regulación del suelo, deja en manos de los municipios la autorización de los usos y destinos del suelo, así como el cambio de densidad, intensidad y altura, condición que ha transformado la configuración del tejido urbano y las condiciones de la estructura urbana de la ciudad, sin un planteamiento de la capacidad y el umbral de crecimiento de cada territorio local, que permita “*hacer ciudad en la ciudad*”.

Si bien el Plan Estatal propone la definición de un marco normativo de concurrencia, equidad y complementariedad de las acciones públicas, privadas y sociales en el ámbito territorial del Estado, las atribuciones señaladas en el Código Administrativo del Estado de México para el ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, permite una separación de funciones y establece una autonomía del municipio para el manejo del suelo urbano, sin embargo, limita su atribución sobre autorización de los conjuntos urbanos y la construcción de lotes en condominio. Pareciera que se dejó al municipio sólo la atribución de regular los usos de suelo que no generan impactos significativos, sin embargo se dejó la puerta abierta para que las administraciones locales cambiaran su usos del suelo,

³⁸ En el municipio de Huixquilucan la densidad de vivienda y la intensidad de los usos del suelo ha sido modificada, permitiendo la admisión de más viviendas en condominio, sin embargo, no se han creado las condiciones de infraestructura para atender la población que se asentara por los nuevos desarrollos autorizados, así como por el crecimiento demográfico esperado a 30 años, periodo en el que se estima la saturación del suelo por construcción de los fraccionamientos y conjuntos urbanos en proceso de construcción como Bosque Real

que hasta ahora, como en el caso de Huixquilucan se han determinado sin control u orientación de su desarrollo programado, no se consideran los umbrales de crecimiento y la capacidad de la infraestructura instalada para determinar el umbral de crecimiento de estos cambios.

Por otro lado el Estado regula los usos de impacto significativo bajo el principio de los Estudios de Impacto Regional, para la asignación de usos del suelo en lotificaciones mayores a 6,000 m² de terreno, o 5,000 m² de construcción, y aquellos de uso habitacional mayor a 60 viviendas, sin embargo el procedimiento para la aprobación de estos usos no ha considerado la participación concurrente y coordinada que señala la norma, los usos del suelo de impacto regional son establecidos por el estado bajo el cumplimiento del proceso administrativo señalado en la Ley, pero no se especifican las tareas y atribuciones del estado y los ayuntamientos para que el uso del suelo asignado no genere los impactos medidos en su estudio y se establezcan las condicionantes mínimas para la correcta operación de la estructura vial, y las redes de servicios públicos donde esos usos se ubican.

Así mismo se observa una falta de corresponsabilidad en el manejo y control de las áreas de valor ambiental, la atribuciones señaladas en el marco normativo dejan en manos del municipio el control y vigilancia para el crecimiento de los Asentamientos Humanos de los Centros de Población, sin embargo los programas de ordenación y regulación de la tenencia de la tierra han permitido la consolidación de Asentamientos Humanos irregulares en zonas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, controversia que deja las cargas para la atención de los servicios públicos a los gobiernos locales, pero limita su actuación en la definición de estrategias de desarrollo en estos asentamientos en virtud de que dependerá de las instancias encargadas en el orden federal y estatal para el planteamiento de los planes de manejo y asignación de recursos a los mismos, a fin de buscar el equilibrio ecológico en estas áreas, de esta forma es evidente que el reto de los gobiernos locales hoy será encontrar mecanismos de gestión para el logro de los objetivos señalados en Planes y Programas de desarrollo.

El reto no sólo puede se constreñirse a la responsabilidad unilateral los gobiernos locales, es necesario establecer los mecanismos de participación de los órganos públicos y privados y de los diferentes ordenes de gobierno para lograr las metas y objetivos que se establecen desde el marco de Ley para la regulación del uso del suelo, y orientar el crecimiento de los Centros de Población y la integración en su ámbito regional o metropolitano, situación que solo podrá establecerse mediante la construcción de nuevas estrategias que permita encausar el desarrollo de los territorios locales con una visión de conjunto dentro de su región apoyándose de las fortalezas de su territorio, apoyados por la combinación de responsabilidades de los tres ordenes de gobierno y de las sociedad en su conjunto, que permita una verdadera visión estratégica con metas alcanzables, ejecutables entre sociedad y estado.

3.3.2 Plan Regional Valle Cuautitlán – Texcoco, 2003.

El Plan Regional Valle Cuautitlán – Texcoco es un instrumento normativo que contemplan a los 59 municipios de la RVCT, este instrumento publicado en el año 2003, tiene como propósito establecer una estrategia de ordenación territorial, conducida por el Estado, y definir el marco normativo para acciones y programas del gobierno y la sociedad que inciden de manera directa o indirecta en el territorio de la RVCT.

De manera más específica, el plan propone alcanzar los siguientes propósitos sustantivos:

- *Marcar el rumbo que tendrá el proceso de urbanización de la RVCT.*
- *Orientar los procesos de planeación territorial de los municipios metropolitanos de la RVCT.*
- *Normar las acciones, programas y proyectos con impacto regional, que realiza la sociedad y el gobierno.*

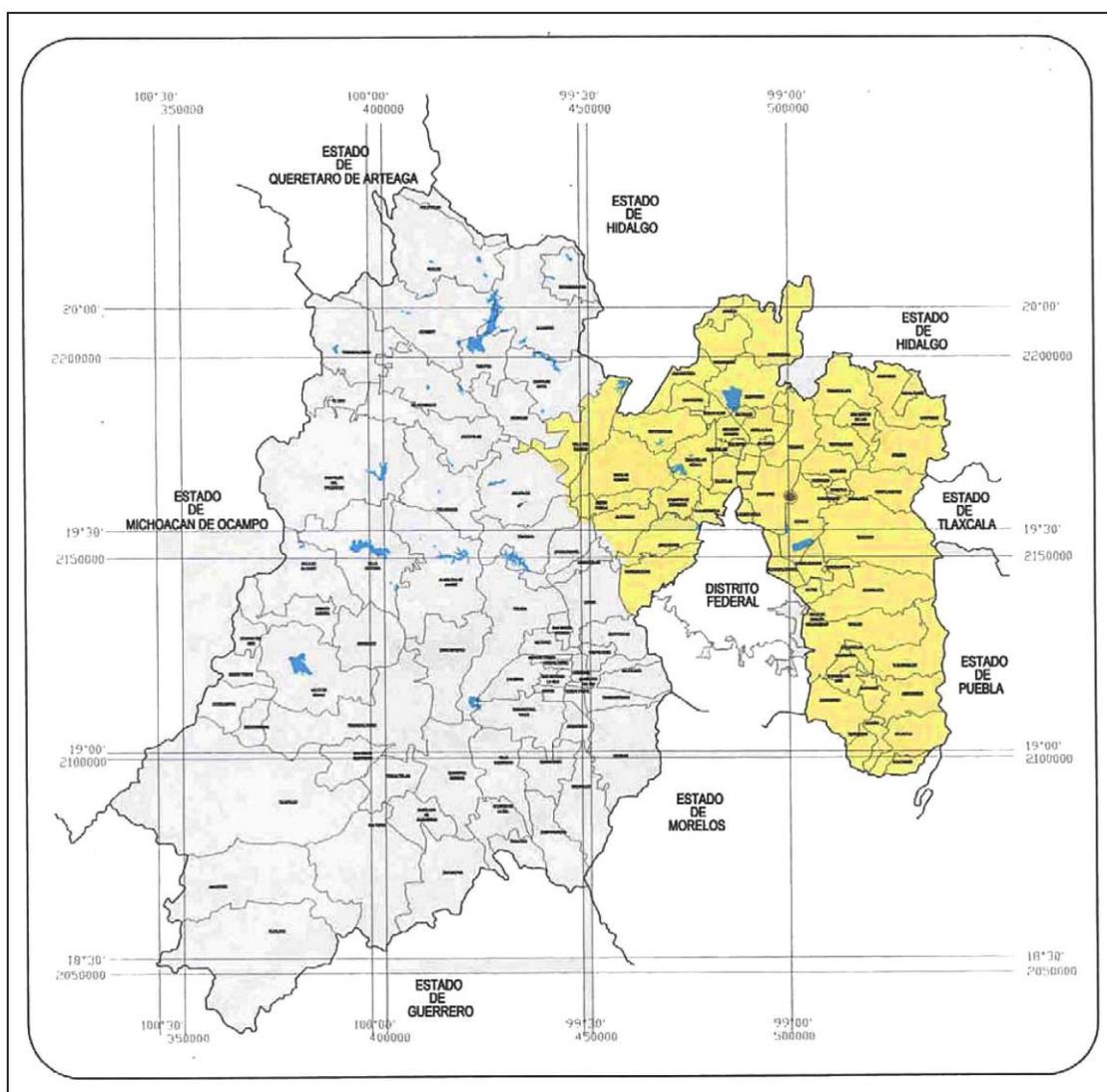
De igual modo, pretende alcanzar los siguientes propósitos instrumentales:

- *Dar cumplimiento a lo señalado en el Código Administrativo del Estado de México en relación con las zonas metropolitanas de la entidad, cuyo Desarrollo Urbano debe planearse y regularse mediante un plan regional de Desarrollo Urbano.*
- *Contar con un instrumento de planeación que permita al Gobierno del Estado conducir el futuro Desarrollo Urbano de la RVCT, así como normar la porción de la ZMVM ubicada en territorio mexiquense.*
- *Contar con un instrumento que brinde seguridad jurídica en la realización sectorial de las acciones de ordenamiento y Desarrollo Urbano.*
- *Contar con un instrumento que permita al Gobierno del Estado plantear una estrategia urbana para la coordinación de acciones de carácter metropolitano con el Distrito Federal.*
- *Contar con un instrumento de congruencia territorial para la formulación y ejecución de los planes y programas sectoriales.*
- *Contar con un instrumento que sirva de marco institucional y oriente a los ayuntamientos en la elaboración y actualización de sus planes municipales de Desarrollo Urbano.*
- *Contar con un instrumento que permita orientar los desarrollos inmobiliarios públicos y privados.*
- *Establecer un marco de congruencia a nivel regional, a los Planes de Desarrollo Urbano municipal, a los planes sectoriales y a las inversiones públicas y de los particulares, dentro de la Región del Valle de Cuautitlán - Texcoco.*
- *Concertar y definir las estrategias y normas de Desarrollo Urbano de la región, tomando en cuenta sus condiciones naturales, las tendencias y características del proceso de urbanización, la factibilidad y menor costo para el suministro de servicios y su vulnerabilidad a los riesgos.*

La RVCT se localiza al oriente del Estado de México, tiene una superficie de 632,100 hectáreas que representan el 28 por ciento del territorio de la entidad y se conforma por 59 municipios metropolitanos del Estado, que a su vez se agrupan en 7 Subregiones, definidas por el Gobierno del Estado para atender a la sociedad y promover un desarrollo regional sustentable³⁹.

Limita al norte con el estado de Hidalgo, al sur con el Distrito Federal y el estado de Morelos, al oriente con los estados de Tlaxcala y Puebla y al poniente con municipios del propio Estado de México. (Ver Mapa 1: localización de la Región Valle Cuautitlán – Texcoco).

Mapa 1 localización de la Región Valle Cuautitlán - Texcoco



FUENTE: Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

³⁹ Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

Territorialmente la región Centro del País está conformada por el Distrito Federal y los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos. En el año 2000 contaba con una población del orden de 31.5 millones de habitantes. Sus zonas metropolitanas concentran aproximadamente el 73 por ciento de dicha población, y 23% de la población del País⁴⁰ situación que demuestra el carácter eminentemente urbano de la región.

La llamada Megalópolis del Centro del País está conformada por un núcleo central, una zona de influencia y una periferia regional. El núcleo central corresponde a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), rodeada a su vez por una corona regional de ciudades y áreas metropolitanas (Toluca, Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala y Pachuca) y una periferia regional muy amplia, donde algunos de sus núcleos más importantes se vinculan con los lugares centrales de las regiones vecinas, antes que con las localidades de su propia región.

Cuadro 1.- Población de Las Zonas Metropolitanas de la Región Centro del País (1995-2000)

Zonas Metropolitanas de la Región Centro del País	Población	
	1995	2000
ZMVM	16,919,870	17,809,471
Toluca	1,159,453	1,344,062
Puebla-Tlaxcala	1,850,257	2,067,409
Pachuca	252,067	292,032
Cuernavaca	668,708	755,755
TOTAL	20,850,355	22,268,729

Fuente: CONAPO, Proyectores de Población e Indicadores básicos por Estado. INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000.

Este conglomerado manifiesta una tendencia hacia la relocalización de algunas actividades económicas, así como a la redistribución de población en la corona de ciudades y el resto de las localidades, fuera del núcleo central.

Este proceso es el producto de cambios en la estructura productiva de la ZMVM, a favor de los servicios y en detrimento de la industria; es también producto del traslado de actividades del centro a la periferia y la refuncionalización del espacio metropolitano que implica un incremento de sus índices de especialización en actividades no industriales, con lo que su posición frente al resto de la megalópolis tiende a reforzarse como gran centro de servicios y comercio de la región Centro del País y en diversas ramas, a nivel nacional e internacional.

Como consecuencia de la heterogeneidad y complejidad que presenta la urbanización en el centro del país, se aprecian diferentes ámbitos de ocupación territorial que requieren de diversos niveles de análisis y de planeación, siendo

⁴⁰ Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

estos los que a continuación se mencionan y se consideran dentro del Plan de RVCT.

- Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): corresponde a la suma de las unidades político-administrativas (municipios y delegaciones) que contiene el área urbana continua. Incluye al Distrito Federal y 35 municipios metropolitanos conurbados de la RVCT del Estado de México.
- Región del Valle Cuautitlán–Texcoco: corresponde a la suma de los 59 municipios metropolitanos del Estado de México que conforman la zona metropolitana del valle Cuautitlán–Texcoco. (ver plano D-2 Clasificación territorial).
- Valle de México: corresponde a la suma de la ZMVM y de la RVCT, esto es el Distrito Federal y 59 municipios metropolitanos del Estado de México.
- Megalópolis del Centro del País: esta “metrópoli de metrópolis” corresponde al ámbito territorial que conforman el Valle de México y las zonas metropolitanas de Toluca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuatla y Pachuca.
- Región Centro del País: conformada por la suma de los territorios de los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, más el Distrito Federal.

La conformación de estos espacios, es producto de la expansión física del núcleo central y su conurbación con otros núcleos periféricos. Al mismo tiempo, es producto de la expansión de las ciudades de la corona, con lo que se genera un proceso de ocupación territorial que destaca por su velocidad y por las crecientes interacciones entre los principales espacios urbanizados.

Cuadro 2.- REGION DEL VALLE DE CUAUTITLAN-TEXCOCO: CLASIFICACION TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS DE LA RVCT, 2002

CLASIFICACION	MUNICIPIOS
35 Municipios Metropolitanos conurbados de la RVCT que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).	Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlan Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacan, Chiautla, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nezahualcoyotl, Nicolás Romero, La paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepetzotlan, Texcoco, Tezoyuca, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Papalotla, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlan, Valle de Chalco Solidaridad, Zumpango y Tonanitla.
24 Municipios Metropolitanos del resto de la RVCT	Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlan, Coyotepec, Ecatingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, San Martin de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tequixquiatic, Tlalmanalco y Villa del Carbón.

Fuente: Gobierno del Estado de México; Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas:2001

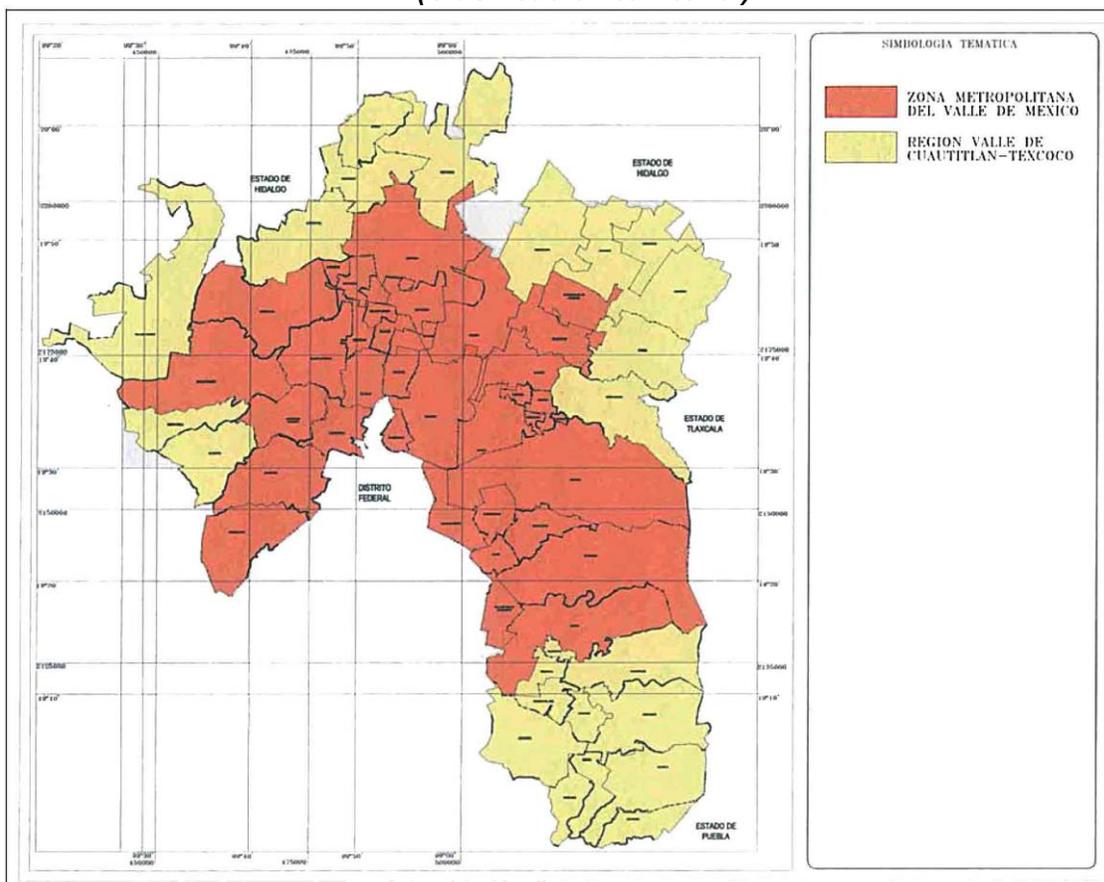
La RVCT representa 60.2 por ciento² de la superficie urbanizada del Valle de México y 53.1 por ciento de su población. Su importancia en el conglomerado es entonces vital, ya que además será este el principal receptor de prácticamente todo el crecimiento metropolitano futuro.

Cuadro 3.- Valle De México: Superficie Urbanizada y Población, año 2000

	SUPERFICIE URBANIZADA		POBLACION	
	SUPERFICIE	%	HABITANTES	%
RVCT	105,379	60.2	9,745,284	53.1
DF	69,688	39.8	8,605,239	46.9
TOTAL	175,067	100	18,350,523	100

Fuente: Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la ciudad de México. COESPO

**Mapa 2: Región del Valle de Cuautitlán - Texcoco.
(Clasificación territorial).**



FUENTE: Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

Cuadro 4. Áreas Naturales Protegidas en el Estado de México

AREAS NATURALES PROTEGIDAS (TIPO)	NOMBRE	SUPERFICIE	MUNICIPIOS	
Parques Nacionales	Iztaccihuatl-Popocatepetl	25,579.00	Amecameca, Atlautla, Chalco, Ecatzingo, Ixtapaluca, Tlalmanalco, Ozumba, Texcoco	
	Zoquiapan y Anexaz	19,418.00	Chalco, Ixtapaluca, Texcoco, Tlalmanalco	
	Insurgente Miguel Hidalgo La Marquesa	204.00	Huixquilucan	
	Molino de las Flores	55.00	Texcoco	
	Los Remedios	400.00	Naucalpan	
	El Sacramento	45.00	Amecameca	
	TOTAL	45,701.00		
Parques Estatales	Sierra de Guadalupe	5,306.75	Tlalnepantla, Ecatepec, Tultitlan, Coacalco	
	Sierra Patlachique	3,123.00	Acolman, Tepetlaoxtoc, Chiautla	
	Sierra de Tepozotlan	13,175.00	Tepozotlan, Huehuetoca	
	Cerro Gordo	3,027.00	Temascalapa, Axapusco, San Martin de las Piramides	
	Chapa de Mota	250.00	Villa del Carbon	
	Otomi-Mexica	45,000.00	Huixquilucan, Naucalpan, Jilotzingo, Isidro Fabela, Nicolás Romero, Villa del Carbón	
	Valle Escondido (Los Ciervos)	300.00	Atizapan de Zaragoza	
	Metropolitano de Naucalpan	103.83	Naucalpan	
	Naucalli	53.23	Naucalpan	
	Sierra Hermosa	853.00	Tecámac	
	San Jose Chalco	16.93	Ixtapaluca	
	TOTAL	71,208.74		
	Reservas Ecológicas Estatales	Barrancas de Naucalpan	51.40	Naucalpan
		Barranca Tecamachalco	15.42	Naucalpan
TOTAL		431.75		
Tlalnepantla		4.20	Tlalnepantla	
TOTAL		4.20		
Parques Municipales	Parque del Pueblo (Zoologico de Neza)	8.50	Nezahualcoyotl	
	El Contador	16.00	Atenco	
Parques sin Decreto	TOTAL	24.50		
	117,370.19			

* La superficie es aproximada y se estimó en función de la parte del parque que se encuentra en la RVCT.

** Sin operar.

Fuente: GEM, (1999) Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México.

• **Áreas naturales protegidas**

Por su compleja situación geográfica que brinda gran diversidad de climas y suelos, el Estado de México es una entidad que presenta una amplia variedad de flora y fauna.

La RVCT cuenta con 25 áreas naturales protegidas que se enlistan en cinco categorías. Dichas áreas abarcan una superficie estimada de 117,370 hectáreas, donde destacan los parques nacionales Iztaccíhuatl-Popocatepetl con 21.8 por ciento del total, Zoquiapan y anexas con 16.5 por ciento y el parque estatal Otomí-Mexica con 38.3 por ciento, esta última constituida en una superficie de 6,274.53 Ha. Que se localizan en el municipio de Huixquilucan y que representa el 28% de su territorio.

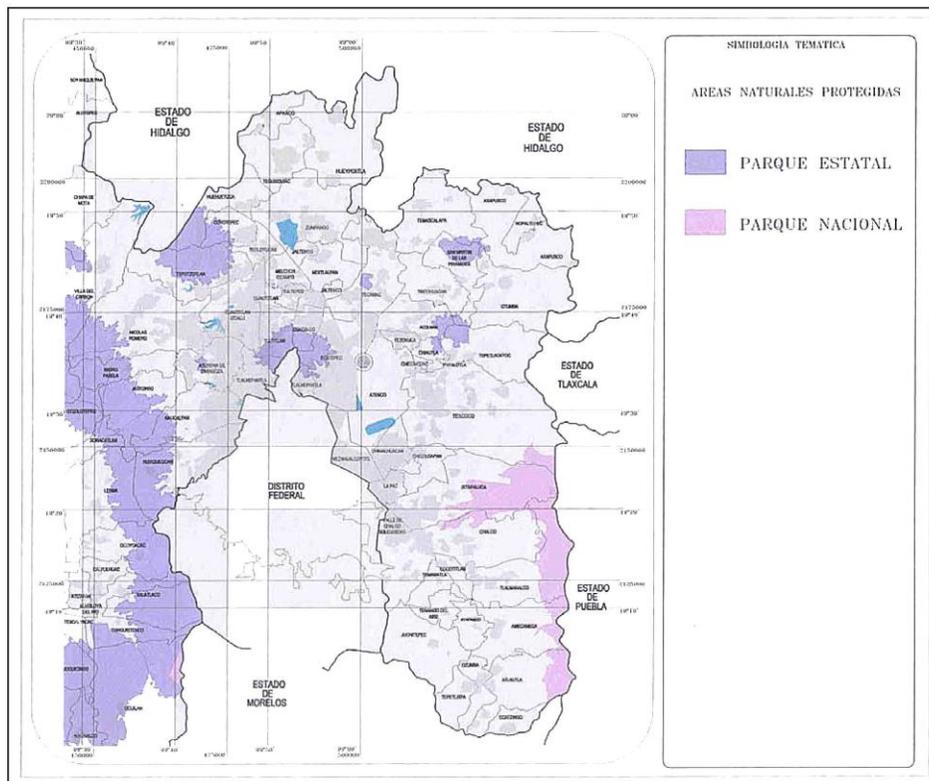
La superficie de áreas naturales protegidas representa 18.7 por ciento del total de la RVCT, ligeramente inferior al porcentaje que representan este tipo de áreas en el ámbito estatal que es de 22.1 por ciento, mientras que, para el municipio de Huixquilucan la superficie de área natural protegida que corresponde al Parque Nacional Miguel Hidalgo y el Parque Estatal Otomí – Mexica asciende al 71.31 % del territorio municipal.

La administración de las áreas naturales protegidas está a cargo de la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, ayuntamientos y asociaciones civiles, en el caso de municipio de Huixquilucan el área que ocupa el Parque Estatal Otomí – Mexica, no cuenta con plan de manejo que permita orientar los programas y las actividades, así como los usos del suelo que den sustentabilidad a la zona, manteniendo el equilibrio ecológico del Parque, sin embargo se localizan Asentamientos Humanos que han empezado a desbordar su crecimiento sobre estas áreas, que lejos de encontrar un freno por parte de la autoridad estatal o municipal están siendo apoyados por los programas de vivienda estatales para su regulación e incorporación al casco urbano, situación que contraviene las disposiciones y los objetivos señalados en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de esta Entidad y contraviniendo además el propio Plan de la RVCT. Por el que se considera prioritario la definición de acciones en un marco de congruencia a nivel regional, con los Planes de Desarrollo Urbano municipal y los planes sectoriales, dentro de la Región del Valle de Cuautitlán – Texcoco, afín de concertar y definir las estrategias y normas de Desarrollo Urbano de la región, tomando en cuenta sus condiciones naturales, las tendencias y características del proceso de urbanización, la factibilidad y menor costo para el suministro de servicios y su vulnerabilidad a los riesgos.

La forma en la que se han dado los procesos de apropiación del suelo en estas áreas, como en el resto de la Región RVCT han dado lugar a una importante modalidad de acceso masivo al suelo a través del mercado inmobiliario ilegal, producto de los altos costos de la urbanización y la dificultad de acceso a la oferta legal por parte de los sectores de la población con menores ingresos. Este proceso presenta dos aspectos esenciales: su frecuente ubicación en zonas no

aptas para el Desarrollo Urbano y su régimen de tenencia de la tierra, generalmente ejidal o comunal, aunque también se localizan asentamientos de este tipo en predios de propiedad privada. Si bien el surgimiento de los asentamientos irregulares tiene como base una necesidad social, frecuentemente se ven asociados a motivos y actores políticos que promueven la venta y la ocupación ilegal de predios desocupados o baldíos y que culminan generalmente, aunque a largo plazo, en procesos de regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de los servicios básicos, con cargo a los limitados presupuestos públicos estatales y municipales.

Mapa 4: Áreas naturales protegidas del Valle de Cuautitlán - Texcoco.



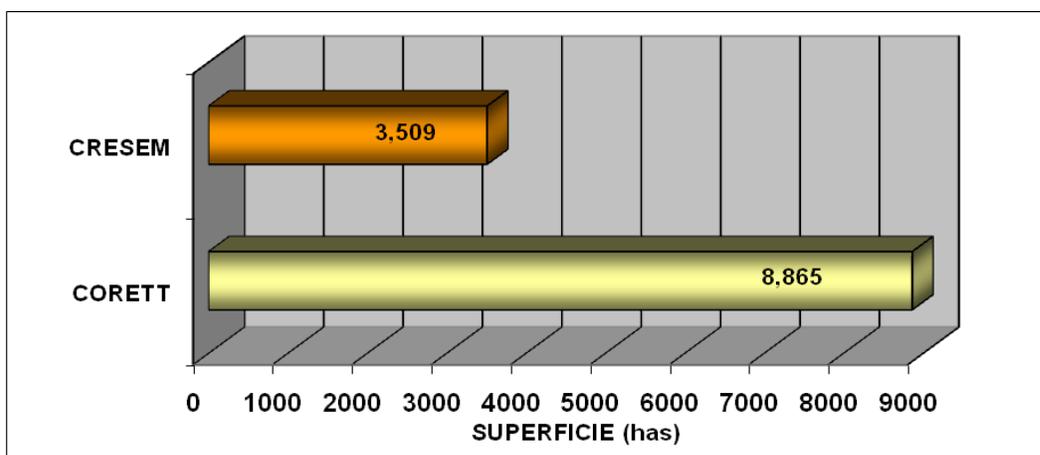
FUENTE: Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

El proceso de invasión o compra ilegal-expropiación-regularización, se ha constituido en la principal alternativa de acceso a suelo urbano para gran parte de la población, especialmente para los grupos de menores ingresos. Esta situación origina conflictos sociales y políticos, además de altos costos financieros y sociales por la ubicación de los asentamientos en zonas de riesgo o por el incremento en los costos de urbanización debido a la introducción de servicios en zonas de difícil acceso.

Se estima que en la actualidad los Asentamientos Humanos irregulares en la RVCT, en suelo de tenencia privada y social (ejidal y comunal), representan el 89 por ciento del total de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana detectada en la entidad, tan solo en Huixquilucan el Plan municipal de Desarrollo Urbano publicado el 14 de octubre de 2003, reconoce 63 Asentamientos Humanos irregulares localizados en suelo clasificado como no urbanizable.

Del área urbana actual de los municipios metropolitanos de la RVCT, aproximadamente 13.25 por ciento ha sido superficie regularizada, lo que implica que su origen es irregular o ilegal en cuanto a la tenencia de la tierra.

Gráfica 1. Superficie de Suelo regularizado en el Estado de México, por los organismos de regulación de la tenencia de la tierra federales y estatales



FUENTE: Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

Los municipios de Tlalnepantla, Ecatepec, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Chalco, han sido los beneficiados con una mayor superficie de suelo regularizado, mismo que ha respondido a tenencias fundamentalmente de origen social, en el cuadro siguiente se puede observar la superficie de suelo regularizada durante el periodo de 1974 al año 1997, en ella se constata una superficie aunque menor pero no por menos significativa de 140 ha. Regularizadas en el municipio de Huixquilucan, municipio que tiene características ambientales que deben ser preservadas.

Cuadro 5. Región del Valle Cuautitlan-Texcoco: Regularización de la Tenencia de la Tierra, 1974-1997

ZONAS	SUPERFICIE REGULARIZADA (ha)		
	CORETT	CRESEM	TOTAL
NEZAHUALCOYOTL		126.00	126
TLALNEPANTLA	1,173.00	29.00	1,202.00
TECAMAC	290.00	180.00	470.00
ECATEPEC	618.00	892.00	1,510.00

ZONAS	SUPERFICIE REGULARIZADA (ha)		
	CORETT	CRESEM	TOTAL
CUAUTITLAN IZCALLI	467.00	3.00	470.00
CUAUTITLAN IZCALLI	91.00		91.00
TULTITLAN	628.00	35.00	663.00
MELCHOR OCAMPO	52.00		52.00
COACALCO	77.00		77.00
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	552.00	89.00	641.00
NAUCALPAN	631.00	119.00	750.00
HUIXQUILUCAN		140.00	140.00
CHIMALHUACAN	109.00	1,206.00	1,315.00
CHICOLOAPAN	281.00		281.00
LA PAZ	642.00	31.00	673.00
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	177.00	59.00	236.00
ACOLMAN	66.00		66.00
TEZOYUCA		1.00	1.00
TEXCOCO	51.00	22.00	73.00
IXTAPALUCA	1,935.00	45.00	1,980.00
CHALCO	790.00	230.00	1,020.00
AXAPUSCO	20.00		20.00
TEOTIHUACAN		12.00	12.00
TEPOTZOTLAN	57.00	29.00	86.00
TEOLOYUCAN	44.00		44.00
HUEHUETOCA	34.00		34.00
APAXCO	12.00		12.00
NICOLAS ROMERO	20.00	231.00	251.00
TLALMANALCO		25.00	25.00
ATLAUTLA	48.00		48.00
TEPETLIXPA		5.00	5.00
TOTAL RVCT	8,865.00	3,509.00	12,374.00
TOTALESTATAL	10,228.00	3,662.00	13,890.00

Fuente: CRESEM (1961-1997), Programa de Regularización de Suelo Privado, CORETT (1993-1997, Programa de Regularización de suelo ejidal. Decretos Expropiados a favor de la CORETT, 1974-1997. diarios Oficiales de la Federación. Nota. El resto de los municipios de la ZMVCT que no aparecen en la presente lista, es por que no cuentan con áreas regularizadas por la CORETT o la CRESEM.

Estas condiciones sumadas a la falta de oferta legal, oportuna y económicamente accesible de suelo urbano, junto con la acción ilegal de promotores clandestinos ha generado la ocupación de cerca del 50% del suelo urbanizado en la RVCT con asentamientos irregulares inadecuadamente planeados, carentes de servicios, sobre áreas generalmente poco accesibles y no aptas para el asentamiento de la población y para la dotación y operación de los servicios. Este crecimiento irregular está provocando la ocupación y pérdida de áreas abiertas de alto valor y vulnerabilidad ecológica.

Tal es el caso de las siguientes zonas:

a) Las zonas de recarga de los mantos acuíferos y áreas protegidas, poniendo en riesgo la sustentabilidad del ecosistema, principalmente en la parte oriente, sobre la Sierra Nevada, así como en la parte poniente, en las inmediaciones de la Sierra Otomí – Mexica, en los Municipios de Nicolás Romero y Huixquilucan⁴¹.

b) Las áreas susceptibles de inundación, como en la zona norte de Chimalhuacán, donde existe una fuerte presión de crecimiento hacia el lago artificial Nabor Carrillo.

c) Las zonas de valor arqueológico como las inmediaciones de las pirámides de Teotihuacan.

Los factores descritos, así como la expansión del área urbana de la ciudad de México, asociado a la falta de aplicación de esquemas de planeación regional ha provocado el creciente congestionamiento del área urbana de la región que sumado a la falta de un sistema adecuado de comunicación intermunicipal dentro del territorio estatal que propicie la creación de servicios y fuentes de trabajo propios, que reduzcan la dependencia económica en los empleos y servicios del Distrito Federal, determinan un conglomerado urbano, carente de la estructura que le permita funcionar con el grado de autosuficiencia económica que permite y requiere su magnitud.

Esta circunstancia se traduce en altos costos y tiempos para el desplazamiento de la población y de los productos, en un alto grado de contaminación atmosférica y en la pérdida gradual de la productividad económica de las personas y las empresas.

También resulta en el desperdicio de la oportunidad, las ventajas y las economías de escala que puede ofrecer para el desarrollo y bienestar de su población, este que es uno de los conglomerados urbanos más grandes del mundo. La distribución regional de los usos del suelo propicia una demanda costosa de transporte, tan sólo en la zona Poniente reside el 28.39% de la población de la región y se localiza el 57% de las fuentes de empleo, en tanto que en la zona Oriente reside el 71.61% de la población y se localiza el 43% de los puestos de trabajo.

Lo anterior denota una inequidad en la cobertura de equipamiento al interior de la ZMVM en perjuicio de la parte oriente de la Región, generando con ello la necesidad de largos y costosos desplazamientos de la población hacia el Distrito Federal y hacia el poniente de la Región. El déficit que la región tiene en infraestructura se hace evidente cuando se compara con el Distrito Federal. La RVCT tiene una mayor población que el Distrito Federal. Sin embargo, el 89% de la red vial primaria de la ZMVM, se localiza en el Distrito Federal y solo el 11% en

⁴¹ Gobierno del Estado de México, PRVCT, 2003

la RVCT. El 92% de la red del sistema de transporte masivo se localiza en el Distrito Federal y solo el 8% en la RVCT. La dotación promedio de agua en el Distrito Federal es de 364 litros por habitante por día, en tanto que en la RVCT es de 257 lts. En el Distrito Federal existen 3 terminales de transporte foráneo; en la RVCT no hay ninguna⁴².

La falta de ejes estructuradores y la comunicación constreñida a vialidades que cruzan el área actual, dificultan el flujo de materias primas y productos de las industrias y comercio de la RVCT. Esta circunstancia, denota un rezago importante en materia de sistemas de transporte masivo, en virtud de que éste básicamente atiende al Distrito Federal, lo que ha generado la multiplicación de transporte colectivo de baja intensidad y de rutas que saturan las escasas vialidades primarias existentes.

Adicionalmente se suman los problemas de suministro, y capacidad de los servicios públicos de los gobiernos locales, se carece de la infraestructura de conducción, almacenamiento y distribución adecuada para atender cualquier incremento de demanda de agua. En la zona poniente de la región en la porción del suelo que ocupa el área urbana del Municipio de Huixquilucan se observan graves problemas para la dotación de servicios ligados a la topografía accidentada del terreno que hace mas costoso el abastecimiento de agua en esa zona, asimismo la generación de estos costos determinados por la autorización de los nuevos conjuntos urbanos generalmente de alto valor, no encuentran equilibrio con la infraestructura urbana construida que deberían financiar estos nuevos desarrollos desde su origen, como pago de derechos por las medidas de mitigación dictadas de los estudios de impacto regional, sin embargo al quedar el manos del municipio el seguimiento y control sobre el pago de estos y la falta de concurrencia del estado en el cobro de los mismo limita el desarrollo equilibrado dentro cada uno de los municipios.

En ese sentido el Plan de la RVCT, propone como estrategia de ordenamiento para la zona poniente conformada por los municipios de Huixquilucan y Naucalpan, Atizapan de Zaragoza, Nicolás Romero y Tlalnepantla una política de control del crecimiento urbano, afín de crear, conservar o rehabilitar áreas agropecuarias de alta productividad, áreas naturales protegidas, áreas verdes y boscosas y espacios abiertos estratégicos.

La estrategia plantea un sistema de ciudades que permite el reordenamiento Territorial del VCT, considerando a la Zona Metropolitana del Valle de México como un continuo urbano funcional, estableciendo para esta zona un sistema de ciudades controladas que contengan su Desarrollo Urbano.

⁴² Gobierno del Estado de México PRVCT, 2003

Cuadro no. Sistema de Ciudades de la Región del Valle Cuautitlán-Texcoco (Zona Poniente)

CONTINUO URBANO FUNCIONAL AL PONIENTE DE LA ZMVM:	POLITICA	CENTROS DE POBLACIÓN EN SU AREA DE INFLUENCIA	POLITICA
NAUCALPAN	CONTROL (SATURADO)*	HUIXQUILUCAN PONIENTE	CONTROL
HUIXQUILUCAN (CENTRO URBANO)	CONTROL	SANTA ANA JILOTZINGO	CONTROL
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	CONTROL	TLAZALA DE FABELA	CONTROL
TLALNEPANTLA	CONTROL (SATURADO)*	VILLA DEL CARBON	CONTROL
NICOLAS ROMERO	CONTROL		

* De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en los municipios indicados como **saturados** se vigilarán estrictamente los procesos de poblamiento, por tener ocupada la totalidad de sus áreas urbanizables, o estar saturada o con restricciones su infraestructura.

De esta forma el sistema de ciudades determinado por el Plan Regional del Valle Cuautitlán – Texcoco, define los lineamientos siguientes⁴³:

- ✓ *Controlar y estructurar el Desarrollo Urbano de los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero.*
- ✓ *Hacer “ciudad dentro de la ciudad” en los municipios del continuo urbano funcional fortaleciendo la mezcla de actividades compatibles y disminuyendo la necesidad de transporte, para lograr la autosuficiencia de la subregión.*
- ✓ *Promover ante el gobierno del Distrito Federal la articulación del sistema vial primario, la planeación integral y el desarrollo ordenado del centro regional de servicios del Toreo.*

En contradicción con esta estrategia, el Municipio Huixquilucan ha mostrado un incremento en su tasa de crecimiento de vivienda, así como en la densidad e intensidad de su uso del suelo, sólo en 5 años del año 2001 a la fecha el número de viviendas autorizadas por las autoridades estatales y municipales incremento en 7,495 viviendas y tan sólo para el año 2003 el número de viviendas autorizadas en conjuntos urbanos y lotes en condominio ascendió a 1,367 viviendas, situación que demuestra una controversia de las políticas de control señaladas en el Plan RVCT.

Asimismo, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, señala en su estrategia de zonificación de los usos del suelo una clasificación de tipo habitacional de baja densidad en las zonas urbanas reconocidas de los fraccionamientos residenciales y establece en ellos una política de control mediante la permanencia de las características del uso del suelo autorizado desde su origen, es decir considera que los fraccionamientos autorizados antes de la fecha de publicación del plan mantendrán el uso del suelo con el que fueron autorizados, sin embargo como podemos comprobar en el capítulo siguiente la transferencia de facultades otorgada al gobierno local para los cambios de uso del

⁴³ Gobierno del Estado de México PRVCT, 2003

suelo, densidad e intensidad y altura a transformado los usos originales de esos fraccionamientos, intensificando la superficie de suelo urbano construida.

3.3.3 Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, es el instrumento normativo de carácter local por el que se controlan y regulan actualmente los usos del suelo dentro de todo el territorio municipal. Dicho instrumento constituye el marco rector de la aplicación normativa que se define a partir de las políticas contenidas en el mismo para la orientación de su desarrollo. Su estrategia de acuerdo con lo señalado en el mismo, tiene una visión de alcance a treinta años y define para ello una estrategia de Ordenamiento Territorial, que en congruencia con los niveles superiores de planeación debería orientarse al control de crecimiento urbano particularmente en la zona poniente del territorio municipal. Sin embargo de la lectura puntual del mismo se observan contradicciones que marcan claras diferencias con las políticas contenidas en los otros niveles de Planeación del Estado de México.

Por un lado la Estrategia define a Huixquilucan como un municipio *“inserto en el Sistema Urbano Principal al formar parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMVM, por lo cual su importancia es significativa al ubicarse en la zona de más alto rango a nivel nacional, que presenta condiciones óptimas para su desarrollo económico⁴⁴”*. Asimismo clasifica al municipio dentro del sistema estatal de la Región Valle Cuautitlán – Texcoco en la subregión poniente, y cita esta región como una zona de consolidación y contención, señalamiento contrario a los enunciado en el sistema de ciudades definido en el Plan RVCT, antes descrito.

Estas dos aseveraciones modifican de manera significativa la orientación estratégica del plan en congruencia con las políticas señaladas en los niveles superiores de planeación contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el Plan Regional del Valle Cuautitlán – Texcoco. De esta forma la estrategia de ordenamiento de urbano define los lineamientos para la regulación del suelo de manera siguiente:

- *Estrategia de suelo y Estructura Urbana*
 - ✓ *Establecer áreas de reserva territorial para el futuro crecimiento del Área Urbana de los asentamientos rurales fuera del área de preservación ecológica, donde se localizan los Parques Otomí – Mexica y Miguel Hidalgo, y evitar la dispersión de asentamientos no planificados localizados en zonas de preservación ecológica, o que representen algún riesgo tanto para sus habitantes como para el equilibrio ecológico del municipio.*
 - ✓ *Optimizar y promover la ocupación de los lotes baldíos existentes en las áreas urbanas y rurales, permitiendo los usos y destinos del suelo establecidos en la zonificación del Plan Municipal, planteado además una intensidad de*

⁴⁴ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan, 2003

construcción de acuerdo con la capacidad de infraestructura, para promover el aprovechamiento del suelo y de la infraestructura y los servicios existentes⁴⁵.

- ✓ *Promover la regularización de la tenencia de la tierra en aquellas zonas que se consideren susceptibles de ser incorporadas al área urbana.*
- ✓ *Definir zonas no urbanizables, de usos agrícolas o de preservación ecológica, a fin de establecer programas e instrumentos para el control y vigilancia de las mismas y evitar su invasión o explotación irracional.*
- ✓ *Identificar los lotes baldíos existentes susceptibles de ser utilizados para cubrir el déficit de equipamientos urbanos existentes y el requerimiento futuro del mismo.*
- ✓ ***Establecer la zonificación de los usos y destinos del suelo; así como la correspondiente normatividad en función de su vocación, optimizando la complementariedad y compatibilidad de usos para lograr la integración y funcionalidad de los diferentes sectores y actividades del municipio⁴⁶.***
- ✓ *Definir un sistema vial que permita una mayor comunicación entre el área urbana, las localidades y poblados rurales de huixquilucan y la del territorio municipal con los municipios y delegaciones vecinos.*
- ✓ *Establecer una zonificación de los usos del suelo en el área de reserva territorial adecuada a las necesidades socioeconómicas del municipio, integrando usos para conjuntos habitacionales tanto para la vivienda del tipo económico, como los niveles medio, alto y muy alto.*

Bajo estos lineamientos estratégicos el plan municipal de Desarrollo Urbano define una clasificación del territorio en cuatro grandes zonas:

La primera denominada “Área no Urbanizable”, que esta constituida por la zona de conservación ecológica de los parques Otomí Mexica y el Parque Nacional Miguel Hidalgo así como las zonas agrícolas, las cañadas y las zonas evaluadas como no aptas para el Desarrollo Urbano en donde no se permite la ocupación urbana en ningún tipo de actividad que altere el equilibrio ecológico de las mismas.

En esta zona se deberá mantener inalterables los límites de los parques mencionados y deberán instrumentarse los programas de vigilancia permanente para evitar su invasión; así también se prohíbe la explotación racional de los recursos naturales y las actividades dedicadas a las silvicultura, promoviendo además programas de forestación en las zonas erosionadas así como la instrumentación de un plan de manejo integral para estos parques que permita solo aquellas actividades que conserven la permeabilidad de los usos y la vegetación de la zona.

⁴⁵ Contrario al planteamiento señalado la autoridad del periodo administrativo 2003-2006, estableció 150 acuerdos de cambio de usos del suelo, densidad e intensidad, sobre áreas de fraccionamientos con uso del suelo de baja densidad, transformando la estructura urbana y la capacidad servida de la infraestructura existente.

⁴⁶ El Plan Municipal de Desarrollo Urbano define como estrategia de clasificación del territorio grandes zonas sobre las que reconoce los usos habitacionales de los poblados tradicionales, pero no especifica las normas para el aprovechamiento de estos usos, dejando grandes vacíos en el marco normativo para la regulación de estas áreas.

Así mismo el área no urbanizable considera un área que se establece como un *Plan Parcial Proyecto Especial* que se limita al poniente y al sur con el área de conservación ecológica definida por arriba de la cota 2850, y al oriente con las áreas urbanas y urbanizables de los ejidos de la Magdalena Chichicarpa y San Cristóbal Texcalucan así como el área urbana de San Bartolomé Coatepec y Santiago Yancuitlapan.

El proyecto de Plan Parcial Proyecto Especial como lo denomina en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003 atiende los objetivos siguientes:

- ✓ *Determinar las áreas urbanizables de los poblados que se reconocen en el plan de Desarrollo Urbano de Huixquilucan como áreas urbanas.*
- ✓ *Reconocer si así se considera conveniente las áreas urbanas de los poblados menores no considerados.*
- ✓ *Determinar la zonificación secundaria de cada uno de los poblados donde se reconocen áreas urbanas que forman parte del polígono de este plan parcial proyecto especial.*
- ✓ *Determinar los usos de suelo en las áreas que resulten no urbanizables como resultado del análisis en la construcción del plan parcial proyecto especial.*

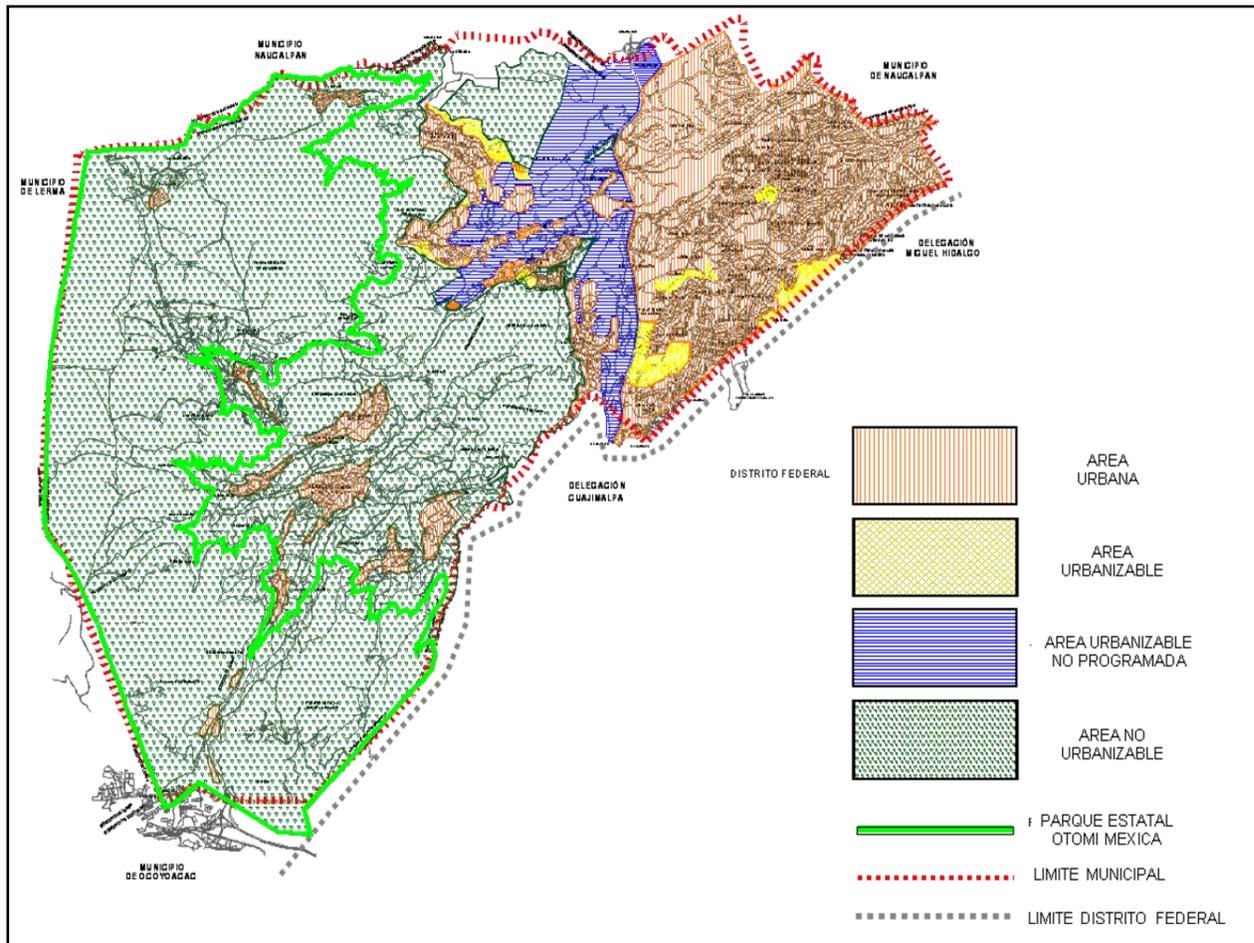
La segunda área clasificada como “Área Urbanizable”: en la que se considera la reserva territorial para el futuro crecimiento y se propone la instalación de uso habitacional unifamiliar de baja y mediana densidad; así como, el plurifamiliar para satisfacer las demandas de vivienda en el corto, mediano y largo plazo, además de los usos complementarios de equipamiento urbano, comercio y servicios para la atención de la población local.

La tercera zona reconocida como “Área Urbana” esta área esta constituida por zonas edificadas parcial o totalmente en donde existen al menos servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica, sin perjuicio de que coexistan con predios baldíos o carentes de servicios.

Esta área se localiza al oriente del territorio municipal en los límites con el municipio de Naucalpan al norte y oriente, con las Delegaciones Cuajimalpa y Miguel Hidalgo al sur, y con la autopista Chamapa - La Venta al poniente.

En esta área se propone la consolidación del Centro Urbano San Fernando la Herradura donde se concentra actualmente los comercios, los servicios y equipamiento urbano junto con el uso habitacional y se propone para los casos de los fraccionamientos del tipo residencial que se localizan en esta área mantener los usos contemplados en su autorización; así como su normatividad, estructura e imagen urbana. (Ver Mapa No. clasificación del territorio)

Mapa No. Clasificación del territorio, Municipio de Huixquilucan, Estado de México 2003



Fuente: Gobierno del Estado de México, Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003

La cuarta zona denominada “Área Urbanizable No Programada”: se establece a efecto de poder incorporar estas áreas a suelo urbano mediante la realización de un estudio previo de incorporación territorial en el que se determinan los elementos a cumplir para su incorporación desde el punto de vista urbano, vial, ambiental, económico, poblacional, de integración a la imagen de urbana y en materia de protección civil, de tal forma que su incorporación al Desarrollo Urbano no afecte de forma negativa la estructura urbana existente.

En esta área según el Plan Municipal de Desarrollo Urbano se proponen usos de suelo de tipo habitacional, comercio y servicios e industrial así como el equipamiento complementario para la atención de la población que se asienta en esa zona.

Con base en esa clasificación se consideran las siguientes superficies para cada área:

Mapa No. Clasificación del territorio, Municipio de Huixquilucan, Estado de México 2003

USO	SUPERFICIE	
	HECTAREAS	%
AREA URBANA ACTUAL	3,297.12	23.23
AREA URBANIZABLE	294.17	2.07
NO PROGRAMADA	916.82	6.46
NO URBANIZABLE	9,680.80	68.24
TOTAL	14,188.91	100

Fuente: Gobierno del Estado de México, Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003

De acuerdo con la clasificación del territorio se observa que el 68.24% del municipio se clasifica como Área No Urbanizable, polígono en el que se incluyen las zonas comunales de San Francisco Ayotuxco, Santa Cruz Ayotuxco y de la cabecera municipal de huixquilucan, así como el área de preservación ecológica del Parque Estatal Otomí-Mexica y del Parque Nacional Miguel Hidalgo y los poblados tradicionales con una población menor a 7,000 habitantes, según los datos censales del XIII Censo de población y Vivienda del año 2000, mientras que el área urbana actual representa el 23.23% de la superficie del territorio, área en la que se concentra la mayor densidad de población y de vivienda.

El Área Urbanizable no Programada representa el 6.46 % de la superficie municipal, y el 2.07 % restante lo conforma el área urbanizable, localizada en los reductos de suelo disponible del área urbana actual, que coincidentemente se establecen sobre áreas de preservación ecológica decretadas en 1994 que constituyen el área natural protegida de las barrancas la Pastora, Río de la loma y San Joaquín.

De la revisión sobre la clasificación del suelo en el Municipio de Huixquilucan y los lineamientos estratégicos señalados en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, se observan claras diferencias con las políticas de Ordenamiento Territorial señaladas en este plan, así como en los planes regionales y estatales que regulan el suelo del territorio municipal.

Por un lado no se establece con claridad la estrategia sobre el suelo para la conservación de las áreas de valor ambiental localizadas al poniente del municipio, así mismo se establece un área no urbanizable que incluyen los polígonos de los Centros de Población en donde se propone delimitar su crecimiento en función de la actitud y vocación del suelo, sin embargo se reconocen con uso habitacional dichos poblados los cuales se asientan sobre áreas con tenencia de la tierra del tipo ejidal y comunal⁴⁷, situación que deja al municipio controversias en el marco normativo para la aplicación de la legislación urbana contenida en el Código Administrativo del Estado de México, limitando la

⁴⁷ (Ver plano Tenencia de la Tierra en el Municipio de Huixquilucan, 2003)

regulación de suelo en esas áreas en tanto no se concluyan los procesos de desincorporación del suelo del régimen ejidal.

Cabe señalar que además en esa zona se reconocen 63 Asentamientos Humanos irregulares en proceso de regularización, los cuales no son identificados dentro de esta área, situación que hace vulnerable su regulación.

Por otro lado el área urbana reconocida en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano establece como estrategia para su desarrollo, mantener las características y la normatividad de los fraccionamientos construidos antes de la publicación de este plan, sin embargo define usos habitacionales de baja densidad, que en la actualidad han sido rebasados por la modificación de los usos del suelo, el cambio de la densidad y la intensidad de ocupación del mismo, autorizados por la autoridad local a partir del año 2005, posterior a la publicación de este plan; si bien esta última controversia no es atribuible a la falta de congruencia del sistema normativo que se establece con los niveles superiores de planeación con la aprobación de este plan, es importante destacar los efectos sobre el territorio determinados por la transferencia de facultades otorgadas a los gobiernos locales, desde la aprobación del Código Administrativo del Estado de México, y la adopción de las mismas por este municipio a partir del año 2005.

Así mismo las áreas urbanizables consideradas en la clasificación del territorio de este plan se localizan de manera coincidente en los límites del área natural protegida decretada de las Barrancas Río la Pastora, Río de la Loma y San Joaquín, condición que además de establecer controversias con las políticas y lineamientos estratégicos contenidos en el plan, contraviene las disposiciones del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y del Código Administrativo del Estado de México por el que se establece los lineamientos para la preservación ecológica de las áreas de valor ambiental, además de confrontar los diferentes ordenes de gobierno para la correcta aplicación normativa de los usos del suelo en estas áreas, que dadas esas características han iniciado procesos legales para la desincorporación de las mismas como área de valor ambiental, y poder de esta forma obtener la utilidad sobre el valor del suelo que se le asigna por el simple hecho de ser reconocida como área urbanizable dentro de este Plan de Desarrollo Urbano.

CAPITULO IV

LAS TRANSFORMACIONES DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN, EDO. DE MEXICO; *Los efectos en la regulación del suelo de Huixquilucan como resultado de la transferencia de facultades y las controversias con la legislación urbana estatal*

4.1 Las características físicas del territorio municipal

Huixquilucan se localiza en la porción poniente de la zona Metropolitana de la Ciudad de México en la Subregión poniente de la Región 5 Valle Cuautitlán – Texcoco, en el Estado de México, colinda al norte con el Municipio de Naucalpan, al sur con el municipio de Ocoyoacac y las Delegaciones Cuajimalpa y Miguel Hidalgo pertenecientes al Distrito Federal, al este con la Delegación Cuajimalpa del Distrito Federal y al noroeste con el municipio de Lerma.

Su localización geográfica corresponde a las coordenadas siguientes¹:

Latitud norte 19° 18'07''

Latitud norte 19° 26'27''

Longitud oeste 99° 14'10''

Longitud oeste 99° 24'15''

Su superficie es de 14,189 hectáreas, siendo la cabecera municipal Huixquilucan de Degollado.

La conformación física del territorio presenta un relieve bastante accidentado con altitudes que van desde los 2,500 hasta 3,400 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.), altitud que se incrementa en sentido Este – Oeste. En este tipo de relieve se presentan numerosos cerros con pendientes pronunciadas y extensas cañadas, que integran un sistema de topoformas de lomeríos y de colinas colindantes con barrancas, con el predominio de las primeras.

Los cerros que destacan son: Las Víboras, El Moral, Bovaxi (2,920 m.s.n.m.), Rincón del Muerto, La Longaniza, La Cumbre, Daviyu, El Malsano (3,370 m.s.n.m), Tangani (3,430 msnm), Monte de la Hueca, Brazo del Monte, Santiago, Loma del Monte, Las Tablas, El Caballete, Loma del Molote, La Mesa, San Francisco (3010 msnm), Santa Cruz, Cerro de la Campana, San Martín y La Palma, todos ellos pertenecientes a la porción oriental de la Sierra de las Cruces.

Entre los llanos más importantes se encuentran los de: El Ratón, Los Negros, Llano Grande y Sabanillas. Dentro de las barrancas que destacan están: la del Río Borracho, la del Río Hondo, la de Santa Rita, la del Arroyo del Silencio y los de Cedros, La Coyotera, del Negro, de Hueyetlaco, del Río de la Pastora, La Loma y la del Río San Joaquín, estas tres últimas decretadas en 1994 como Áreas

¹ Gobierno del Estado de México PMDU, 2003

Naturales Protegidas de preservación ecológica; y dentro de las cañadas están las de San Francisco y San Juan, con profundidad de más de 200 metros.

En el territorio de Huixquilucan domina el tipo de relieve montañoso que abarca aproximadamente el 80% de la superficie, y el 20% restante corresponde a zonas semiplanas, situación que impone condicionantes importantes para el desarrollo urbano de los centros de población de este municipio, tan sólo en el área urbana actual presentan una serie de barrancas como la Coyotera, Río San Joaquín, La Loma, La Pastora, Hueyetlaco, y el Negro, que impide la continuidad de la traza urbana, y la liga de la estructura vial existente, obligando a la generación de grandes recorridos en el sentido oriente poniente y viceversa para la comunicación dentro del territorio.

Huixquilucan forma parte de la región hidrológica del Pánuco (RH26) y de la cuenca del río Moctezuma. Existen diversos cauces que drenan fundamentalmente desde las partes altas, algunos de los cuales llegan hacia la zona de planicie; destacan en las corrientes perennes el Río Borracho que en algunos tramos drena subterráneamente y cambia su nombre por el de Río Hondo y posteriormente a Canal El Tornillo; también se encuentran el Arametzta, Santa Cruz, San Francisco, San Juan, y Ajolotes, así como los arroyos el Campanario, la Canaleja, Ramezha, y Pie de Santo. Los cauces intermitentes más importantes son los arroyos El Sordo, Los Jazmines, Agua Caliente, Dhasa, San Pedro, Ocote, San Lorenzo, Las Peñitas y el Boji, entre otros.

Los ríos pertenecen a la vertiente oriental de la Sierra de las Cruces; la red fluvial de la zona tiene la característica de estar formada por una red densa de barrancos y cañadas con cortes profundos de 40 a 100 m. en promedio, algunas son continuación de las que nacen en las partes altas de las vertientes, otras sólo llegan a la parte superior del pie de monte. En esta última formación predomina la erosión vertical.

En la parte Este de Huixquilucan existe un número considerable de escurrimientos que hacen que la zona tenga un importante potencial de captación de agua superficial, en lo general, las aguas de algunos escurrimientos son empleadas para el abastecimiento de poblados como Santa Cruz Ayotuxco, La Magdalena Chichicarpa, Ignacio Allende, La Coronita y San Martín y raramente para actividades económicas como la agricultura; sin embargo, la mayoría se emplean como cuerpos receptores de las aguas residuales de los asentamientos ubicados en sus inmediaciones, transformándolos en parte del sistema de drenaje, lo que ocasiona su contaminación y la pérdida del recurso agua. En la actualidad los ríos permanentes como el Arametzta, el Santa Cruz, el Borracho, el Sordo, el San Francisco, el San Juan y el Ajolotes, y en general los arroyos cercanos a las poblaciones tienen altos niveles de contaminación, principalmente de: coliformes, sólidos, sulfatos, fosfatos y detergentes.

En la temporada de lluvias la cantidad de agua aumenta considerablemente en los cauces, provocando en algunos casos su desbordamiento y la erosión del área,

situaciones que se ven favorecidas por la mediana capacidad de infiltración que es entre 26 y 50%, y la deforestación existente.

En la parte Oeste y en algunas zonas centrales del Municipio, el substrato geológico permite una alta capacidad de infiltración del agua de lluvia, mayor al 80%, que propicia la recarga de los acuíferos, que alimentan al de la Ciudad de México, condición que les da una importancia relevante a estas zonas, por lo que es necesario proteger la vegetación boscosa presente para que se conserve una de las principales zonas de recarga de los acuíferos que existen en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Esta condición es considerada dentro del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y del Plan RVCT, asignando esta área como suelo de preservación ecológica, ligada a actividades forestales y de bajo impacto que permitan mantener el equilibrio ecológico de la zona. Sin embargo en los años recientes estas áreas han estado expuestas a la especulación del suelo por la venta ilegal de lotes en zonas con régimen de la tenencia de tipo comunal que han buscado obtener utilidad sobre el suelo ante la falta de planes de manejo y de oferta de empleo en la zona, ligado a los procesos de ocupación irregular del suelo que se resguardan bajo los programas de regularización de la tenencia de la tierra promovidos por el Estado.

Sin embargo, Huixquilucan es un Municipio que aún posee vegetación natural importante que se integra con diversos ambientes y ecosistemas acordes con las características del clima, del relieve y de los suelos en los que existen Bosque de Encinos, Pino – Encino, Oyamel, en los que se localiza además vegetación arbustiva y herbácea. Dichos bosques han estado sujetos a diversos factores que los han afectado, ya que en considerables áreas de las partes altas y medias se ha eliminado la vegetación natural tanto por la explotación forestal como para abrir tierras para la agricultura, afectando de manera importante a los ecosistemas, la recarga de los acuíferos y la calidad paisajística.

Asimismo, en las zonas del valle y de pendiente moderada, la alteración se ha debido a la expansión del área urbana, la que se ha dado en mayor magnitud en la parte Este de Huixquilucan, porción que es la más alterada, y en la cual existe de manera predominante la vegetación de matorral, y en las zonas inmediatas a las barrancas, cañadas y los cauces de arroyos y ríos vegetación de bosque mixto, la que está sujeta a presiones importantes por el uso urbano debido a que diversas viviendas se construyen tanto en las laderas como hacia las barrancas y cañadas.

Por otra parte, de acuerdo con las características físicas del tipo de roca en esta zona las condiciones para la cimentación de construcciones son favorables, a la vez que la capacidad de carga del terreno es de mediana a alta. Sin embargo, existen otras limitantes para la futura urbanización como son la presencia de numerosas fracturas en una zona de alta sismicidad, bancos de material y pendientes pronunciadas del terreno que originan zonas de riesgo por la susceptibilidad al deslizamiento de tierra, derrumbes, y hundimientos, entre otros fenómenos.

Al Oeste del Municipio existen fracturas que se presentan de modo particular en los cerros Daviyu, La Longaniza, Bovaxi, El Malsano, San Francisco, Tangani, San Martín y La Palma. En esta parte subsisten importantes áreas de bancos de materiales de arena y grava, las principales corresponden a las zonas inmediatas al poblado de Santiago Yancuitalpan (Ing. Jorge de la Torre, Impulsora de Pétreos, La Marquesa – Carlos Villa Nueva, Cañada 2 – Sr. Moro). En la zona Este los bancos de extracción de materiales se encuentran en menor cantidad y muchos de ellos son rellenos. Las condicionantes para la urbanización en esta área son la presencia de fracturas y la pendiente del terreno; que generan zonas de riesgo principalmente por derrumbes y deslizamientos.

Bajo estas características del territorio el aprovechamiento actual del suelo puede clasificarse de la manera siguiente:

- Área urbanizada: se ubica principalmente en la parte Este de Huixquilucan, así como en los distintos poblados que se encuentran en el territorio, fundamentalmente en la zona Oeste, los cuales aún tienen características rurales.
- Agricultura de temporal: existe en el Municipio una extensa área de suelo agrícola de temporal, realizada en su mayoría en forma de terrazas; esta actividad se ha desarrollado en zonas que originalmente fueron de bosque básicamente en el poniente; también se encuentran zonas agrícolas en las áreas cercanas a los poblados. En la actualidad esta actividad ha disminuido significativamente, observando tierras semi abandonadas y cubiertas de vegetación herbácea en algunas zonas.
- Bosque: son áreas de vegetación abundante que se localizan básicamente al Oeste y centro del territorio y corresponden a las zonas menos alteradas, su vegetación ha disminuido considerablemente como consecuencia de la tala y la deforestación para abrir tierras principalmente para la actividad agrícola y el uso urbano. Los tipos de bosque presentes son de encino, pino-encino y oyamel, los que se encuentran ocupando distintas zonas del territorio dependiendo de su altitud. En diversas barrancas, cañadas y cauces de los ríos y arroyos, especialmente las que están en la parte Oeste, también existe vegetación arbórea mezclada con la de tipo arbustiva.
- Zonas alteradas: en la parte Este del Municipio se encuentran diversas zonas considerablemente alteradas, en donde se ha eliminado la vegetación original, dando origen a la presencia de vegetación secundaria de matorral xerófilo y pastizales. La erosión se presenta de manera puntual, sin embargo ésta se acelera por la presencia de fuertes pendientes y las avenidas de agua. La capacidad de infiltración del agua de lluvia es importante principalmente en la zona Este, misma que se verá reducida si se continúa con la deforestación, lo que a su vez traerá como consecuencia la disminución de las posibilidades de recargar los

acuíferos, y también se contribuirá con el desbordamiento de cauces en época de lluvias, fenómeno que generará riesgo para la población.

- **Minas de minerales no metálicos:** se encuentran en distintos sitios fundamentalmente en la zona Oeste. La explotación minera aún cuando representa una actividad importante en Huixquilucan, es causante del considerable deterioro de las zonas donde se aprovecha el recurso.

En ese sentido la vocación y potencialidad del territorio está determinado por las condiciones naturales; de esta forma la vocación urbana está condicionada a diversas limitantes físicas existentes como la presencia de fracturas, los cauces de los ríos y arroyos, las barrancas y cañadas, las masas arbóreas, así como por la topografía accidentada que limitan la construcción de las redes de infraestructura.

De acuerdo con lo anterior el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, define la aptitud territorial del municipio de la siguiente manera:

1. **Aptitud urbana:** se localiza en distintas zonas de la parte Oeste, y en algunas de la Este; éstas son muy reducidas y algunas se circunscriben a las áreas inmediatas a los poblados así como a diversos baldíos existentes en las áreas urbanas en los que debe llevarse a cabo la saturación de espacios. Al Oeste de la Autopista Chamapa-La Venta las zonas que tienen aptitud urbana se encuentran rodeadas de áreas con vegetación abundante, cauces de arroyos y ríos, cañadas, barrancas y fracturas del terreno, mismas que deben dejarse intactas y protegerse de la presión del crecimiento urbano, e impulsar en ellas medidas para su conservación.
2. **Aptitud agrícola:** corresponden a las zonas que en la actualidad tienen este uso, las cuales se encuentran en su mayoría, al centro y oeste del municipio además de algunas áreas en la zona del poblado de Chichicaspá; en ellas se recomienda el cultivo de frutales y la producción de pinos para su venta en la época navideña con el fin de evitar la erosión de los suelos y lograr una mayor productividad, debido a que estas zonas por los tipos de suelos tienen vocación forestal.
3. **Explotación minera:** son áreas en donde actualmente se realiza esta actividad, tres de ellas (Ing. Jorge de la Torre, Impulsora de Petros y La Marquesa Carlos Villanueva), localizadas al este del poblado de Santiago Yacuitlapan y al poniente de la autopista Chamapa – La Venta, una (Cañada 2 Sr. Moro), al poniente del fraccionamiento Lomas Country Club y de la autopista Chamapa – La Venta, una al norte del municipio limitando con Naucalpan y al oriente de la autopista Chamapa – La Venta y dos más, igualmente al norte del territorio municipal pero al poniente de la autopista. Se considera importante evitar dicha explotación en otras zonas del Municipio, y establecer medidas para restaurar ecológicamente aquellas donde se lleva a cabo, o se realizó, la explotación.
4. **Zonas de conservación:** estas zonas tienen un papel relevante en el ambiente del Municipio; y son las siguientes:

- **Bosques mixto y de coníferas:** comprenden las zonas boscosas mejor conservadas, que se localizan en mayor proporción en la parte Oeste del municipio; algunas de ellas forman parte del Parque Nacional Miguel Hidalgo, y del Parque Estatal Otomí Mexica.
 - **Barrancas, ríos y arroyos:** se encuentran tanto en la región Oeste, como en la zona urbana de la parte Este y se presentan en su mayoría en la primera. En el caso de los ríos y arroyos, estos se encuentran dispersos por todo el territorio municipal a excepción del área cercana a las delegaciones Cuajimalpa y Miguel Hidalgo. En cuanto a las barrancas, las más importantes se concentran al oriente de la Autopista Chamapa-La Venta en donde se ubican también los fraccionamientos y conjuntos urbanos residenciales.
 - **Fracturas geológicas:** por los riesgos que representan las fracturas para la población y sus bienes materiales ante la presencia de los sismos y por su importancia en la recarga de los mantos acuíferos debido a la considerable infiltración de agua a través de éstas, es necesario su conservación y evitar su ocupación por asentamientos humanos.
5. **Áreas Naturales Protegidas:** comprenden las zonas que han sido constituidas como Áreas Naturales Protegidas: mismas que son:
- Parque Nacional Miguel Hidalgo.
 - Parque Estatal Otomí Mexica.
 - Área Natural Protegida sujeta a Conservación Ecológica en la barranca Río de La Pastora.
 - Área Natural Protegida sujeta a Conservación Ecológica en la barranca Río de la Loma.
 - Área Natural Protegida sujeta a Conservación Ecológica en la barranca del Río San Joaquín.

4.2 Aspectos Urbanos

En congruencia con la vocación del suelo y la aptitud territorial del municipio, el Plan municipal de desarrollo urbano de Huixquilucan define la clasificación del suelo urbano a partir de la siguiente tipificación:

4.3 Las características sociodemográficas y sus tendencias de crecimiento

El análisis de crecimiento histórico de población en los últimos cincuenta años demuestra que Huixquilucan ha experimentado un proceso de poblamiento cuyas características esenciales son dos: el incremento en el número de habitantes en casi quince veces con respecto a la población de 1950 y la existencia de tres etapas de crecimiento diferenciadas por los incrementos de población más que por la Tasa de crecimiento Medio Anual (TCMA), comportamiento que por otra parte es similar al del Estado de México.

Cuadro No. Crecimiento poblacional de Huixquilucan de 1950 al año 2000

AÑO	POB. EDO. DE MÉX. (HABITANTES)	POB. MUNICIPIO HUIXQUILUCAN (HABITANTES)	INCREMENTO POB. MPAL (HABITANTES) (A)	P(T+1)/P(T)	A/P(T)	(A/P(T))X100	TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL MPAL (%)	POB. MPAL/POB. EDO (%)
1950	1,392,623	13,491						0.97
1960	1,897,851	16,229	2,738	1.2	0.2	20.30%	1.86	0.86
1970	3,833.19	3,527	17,298	2.07	1.07	106.59%	7.53	0.87
1980	7,564,35	78,149	44,622	2.33	1.33	133.09%	8.83	1.03
1990	9,815,795	131,926	53,777	1.69	0.69	68.81%	5.38	1.34
1995	11,707,964	168,221	36,295	1.28	0.28	27.51%	4.98	1.44
2000	13,096,686	193,468	25,247	1.15	0.15	15.01%	2.84	1.48

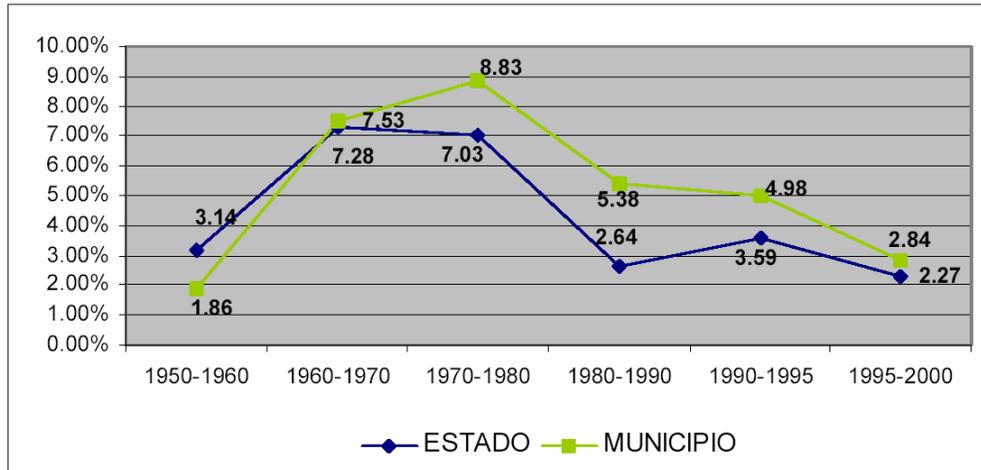
Fuente: INEGI. Censo General de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1980 1990 y 2000

De 1950 a 1960 el incremento fue moderado, de apenas el 20% con respecto a la población inicial. A la luz de la configuración actual del territorio del municipio y de la distribución de su población en el mismo, esto permite suponer un patrón de distribución de los asentamientos caracterizado por la existencia de poblados pequeños y caseríos totalmente dispersos. Para 1970 la población de 1960 se duplico, comportamiento que continuó hasta 1980 año en el que incluso rebasó esta proporción en un 33%. Como consecuencia se registraron tasas de crecimiento medio anual mayores del 7%. Salta a la vista que en un periodo de 20 años la población del municipio se cuadruplico, situación que trajo consigo la formación del núcleo actual de concentración urbana cuyo origen puede ser trazado a mediados de los años sesenta.

En la década de 1990 y 2000 la población del municipio registró un incremento promedio del 60% lo que redundo en una disminución de la TCMA registrada en cada uno de esos años, siendo la zona denominada Naucalpan de Juárez la localidad con mayor participación en este incremento. Durante este periodo y de manera simultanea se observó un incremento de la importancia relativa de la población del municipio con respecto a la población de la entidad, siendo esta actualmente de 1.48% población que además de no estar entre las más altas, muestra una tendencia a se un porcentaje mayor de la población total del Estado de México.

El decremento medio de la tasa fue de aproximadamente el 40%. Si se comparan la población del 2000 con las población base de los años 1980 y 1990 esta disminución muestra antes que todo la consolidación del núcleo urbano debida entre otras cosas al desarrollo de fraccionamientos de clase alta y a las restricciones físicas que han comenzado a encontrar los pobladores de los asentamientos populares para continuar con la expansión de los mismos, por otra parte, el descenso de los incrementos muestra que una estabilización en la TCMA del municipio y sobre todo del núcleo urbano de acuerdo a las políticas que fijan una tasa de crecimiento del 2% se encuentra en un horizonte mínimo de 10 a 15 años en caso de que continúe la tendencia ya comentada.

Gráfica 4 Comportamiento de la tasa de crecimiento medio anual.



NOTA: Los valores están expresados en porcentajes.

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000 y Conteo General de Población 1995. INEGI

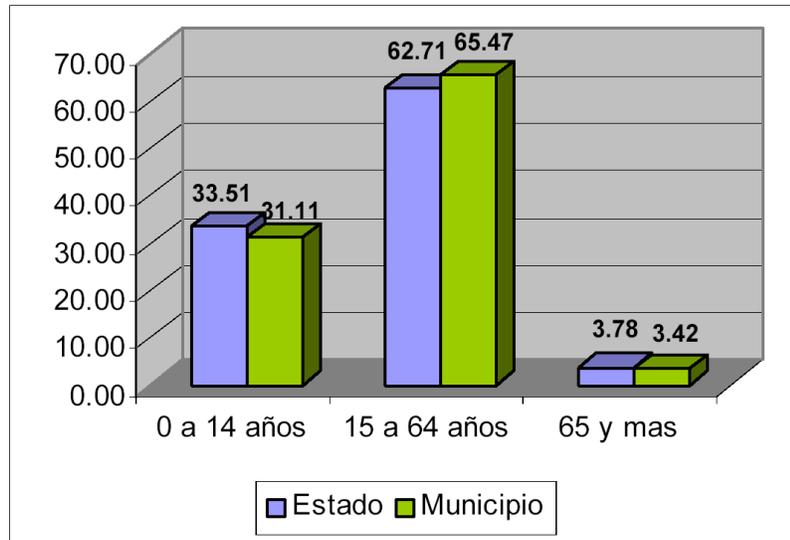
La composición de la población municipal por grandes grupos de edad revela una preponderancia de habitantes con edades entre los 15 y los 64 años, concentrando el 65.47% de la población total. Esta proporción en conjunto con la que corresponde a los habitantes menores de 14 años, que es del 31.11%, indica que la población del municipio se encuentra en proceso de adquirir categoría de relativamente vieja, la cual se establece con menos del 35% en el primer grupo y con alrededor del 10% en los rangos mayores de 60 años que actualmente representan el 5.04 de la población.

Tabla 7 Población por grandes grupos de edad. 2000

Entidad	0 a 14 años	15 a 64 años	65 y más
Estado	33.51	62.71	3.78
Municipio	31.11	65.47	3.42

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

Gráfica 5 Población por grandes grupos de edad. 2000



Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

Los porcentajes correspondientes a cada grupo de edad son similares tanto en la entidad como en el municipio, aspecto que indica que en general, la entidad también observa el proceso de envejecimiento al cual se ha hecho referencia. Por otra parte, el incremento censal de la población del municipio entre 1995 y el año 2000 ascendió a 16,312 habitantes. Un desagregado de los grandes grupos de edad muestra que dicho incremento se concentra sobre todo en los rangos de edad comprendidos entre los 25 y los 49 años a los cuales corresponde el 51.57% del mismo, observándose un descenso de 411 habitantes solamente en el rango de 20 a 24 años.

Tabla 8 Saldos e incrementos en la estructura de edades de Huixquilucan 1995 - 2000

GRUPOS QUINQUENALES	POBLACIÓN 1995 (a)	POBLACIÓN 2000 (b)	SALDO (1)	INCREMENTO	PROPORCIÓN RESPECTO A LA POB. TOTAL 1995	PROPORCIÓN RESPECTO A LA POB. TOTAL 2000	ÍNDICE DE MASCULINIDAD 1995	ÍNDICE DE MASCULINIDAD 2000
0-4	18,126	19,391	19,391	1,265	10.82%	10.55%	1.036	1.032
5-9	18,610	19,426	1,300	816	11.11%	10.57%	1.058	1.022
10-14	17,486	18,360	-250	874	10.44%	9.99%	1.002	1.027
15-19	19,360	20,152	2,666	792	11.56%	10.97%	0.764	0.798
20-24	20,115	19,704	344	-411	12.01%	10.72%	0.776	0.756
25-29	15,992	18,172	-1,943	2,180	9.55%	9.89%	0.835	0.834
30-34	13,625	15,618	-374	1,993	8.14%	8.50%	0.863	0.869
35-39	11,745	13,480	-145	1,735	7.01%	7.33%	0.896	0.895
40-44	8,845	10,275	-1,470	1,430	5.28%	5.59%	0.951	0.899
45-49	6,910	8,197	-648	1,287	4.13%	4.46%	0.961	0.890
50-54	5,447	6,533	-377	1,086	3.25%	3.55%	0.964	0.980
55-59	3,602	4,668	-779	1,066	2.15%	2.54%	0.997	0.931
60-64	2,791	3,514	-88	723	1.67%	1.91%	1.005	0.943
65-69	1,946	2,419	-372	473	1.16%	1.32%	0.980	1.014
70-74	1,289	1,690	-256	401	0.77%	0.92%	0.933	0.961
75-79	755	1,090	-199	335	0.45%	0.59%	0.883	0.817
80-84	430	554	-201	124	0.26%	0.30%	0.604	0.644
MÁS DE 85	392	535	105	143	0.23%	0.29%	0.514	0.454
TOTAL	167,466	183,778	16,704	16,312	100.00%	100.00%	0.905	0.901

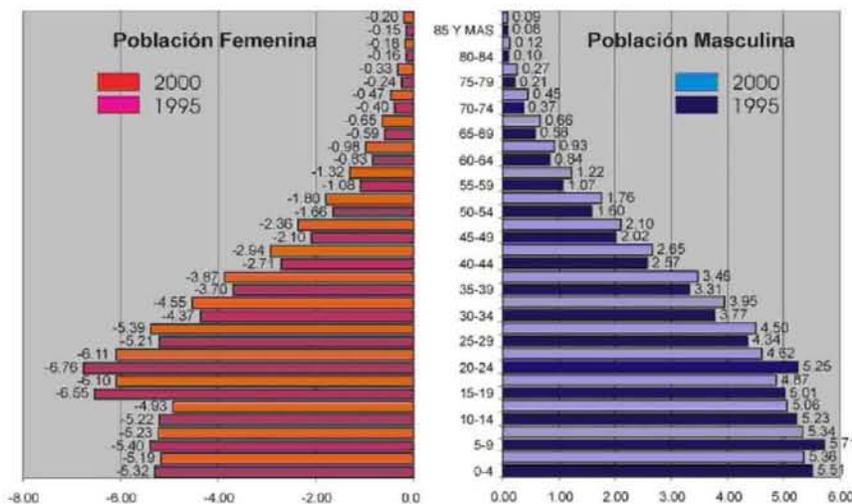
(a) Para 1995, según el Censo General de Población del INEGI, Huixquilucan presentaba un total de 168,221 habitantes, de los cuales, en la población desglosada por grupos quinquenales, 755 pobladores se registraban como "no especificados", por lo cual para este análisis se tiene un total de 167,466 pobladores.

(b) Para el año 2000, según el Censo General de Población y Vivienda del INEGI, Huixquilucan presentaba un total de 193,468 habitantes, de los cuales, en la población desglosada por grupos quinquenales, 9,690 pobladores se registraban como "no especificados", por lo cual para este análisis se tiene un total de 183,778 pobladores.

(1) RESULTA DE SUSTRAR LA POBLACIÓN REGISTRADA EN UN RANGO DADO EN 1995 DE LA POBLACIÓN REGISTRADA EN EL AÑO 2000 EN EL RANGO SIGUIENTE.

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000 Y Censo General de Población 1995. INEGI

Gráfica 6 Pirámide de edades 1995 - 2000



Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000 Y Censo General de Población 1995. INEGI

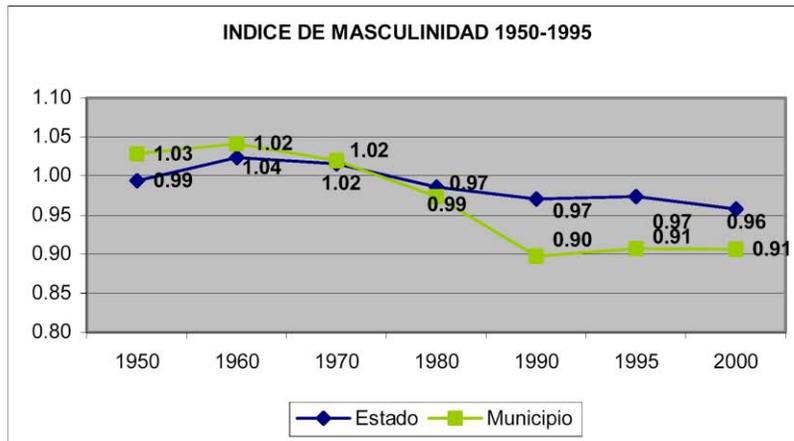
Se observa en primera instancia un decremento en la participación relativa al año 2000 de los grupos de edad comprendidos entre el 0-4 y el 20-24 a pesar de que, con excepción de este último rango, los datos censales arrojan como resultado un incremento. El resto de los grupos muestra un aumento en su participación relativa con respecto a 1995. Este comportamiento permite concluir que se han tenido movimientos significativos de población mayor a los 25 años. La naturaleza de dichos movimientos se puede determinar a partir de la observación de los saldos¹¹. Si bien a partir de los censos es posible establecer un decremento en la participación relativa de la población menor de 25 años, los saldos muestran que con excepción del grupo de edad de 10 a 14 años los demás experimentaron incrementos considerables. En contraste, la mayoría de los rangos que comprenden a la población mayor de 25 años registró saldos negativos en su población siendo los más notables los correspondientes a los grupos de 25 a 29 años y de 40 a 44 años. La excepción la constituye el rango de más de 85 años en el que se registró un saldo positivo.

Los resultados anteriores arrojan un incremento neto de habitantes en el municipio de 23,806 y una disminución de 7,102 habitantes para un saldo total de 16,704 habitantes durante el quinquenio analizado. La información obtenida sugiere un patrón de crecimiento poblacional caracterizado por los siguientes movimientos:

Primero. Que los nuevos pobladores son aportados por los rangos de edad 0-4, 5-9, 15- 19 y más de 85 años, en una cantidad que, considerando la emigración y las defunciones, es cuando menos igual al saldo observado. De acuerdo al tamaño de la población del primer rango y conociendo su escasa o nula capacidad de movimiento se puede afirmar que la mayoría de los habitantes tipificados en este rango han nacido en el municipio, con lo que en números gruesos se puede atribuir a los nacimientos aproximadamente el 80% de aporte de nuevos pobladores. El 20% restante es atribuible a la inmigración, pues se trata de pobladores menores de edad o en el término de su adolescencia en su mayoría y de jubilados.

Segundo. Que los saldos negativos en los demás rangos muestran que al menos hasta el 45-49, ha tenido lugar una emigración, siendo a este respecto los casos más notables los de los grupos de edad 25-29 y 40-44. Este comportamiento tiene una baja probabilidad de suceder en las cohortes de habitantes mayores de 50 años, por lo que el saldo negativo puede en su mayoría atribuirse a las defunciones. El índice de masculinidad de estas cohortes de edades muestra que en general el saldo negativo es atribuible a un descenso de la población masculina.

Gráfica 7 Índice de masculinidad 1950 - 1995



Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1950,1960,1970,1980,1990 y 2000 y, Censo General de Población 1995. INEGI

Tercero. Que con base a los dos puntos anteriores el aumento en la participación relativa de las cohortes de edades con población mayor de 25 años se debe a los acomodados de población en los mismos, en otras palabras, se ha iniciado un proceso de maduración y envejecimiento de la población residente en el cual juega un papel importante la entrada de familias al municipio según lo expuesto en el primer punto y la salida de jóvenes, de acuerdo a lo que se sostiene en el segundo punto.

Cuarto. Que los procesos de maduración y envejecimiento de la población municipal en conjunto están a punto de igualar en términos cuantitativos al proceso de renovación de población, el cual en el año 2000, concentró solamente el 52.8% de los habitantes, poco más de la mitad, de ahí la forma adoptada por la gráfica de la estructura de edades municipal.

En conclusión, el descenso de la tasa de crecimiento medio anual del municipio a su nivel actual resulta de la disminución de pobladores entre los 25 y los 84 años debido sobre todo a la emigración y a los procesos de maduración y envejecimiento de los habitantes que permanecen en el municipio con edades entre dichos rangos. Dicha disminución es más acentuada en la población masculina, según la diferencia observada entre los índices de masculinidad de 1995 y del año 2000. Finalmente, la combinación del crecimiento sostenido de la población de 0 a 4 años y de la entrada de pobladores entre los 5 y los 19 años atenúa el descenso comentado anteriormente siendo el incremento censal en el quinquenio de referencia su resultado.

De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda 2000 INEGI, el municipio contaba con 193,468 habitantes distribuidos en 54 localidades. Sin embargo para el año 2005 de acuerdo con los datos por localidad del censo de Población de ese año realizado por INEGI, se estima una población de 219, 623 habitantes asentados en 56 localidades.

Cuadro No. Población por localidad al año 2005.

Núm.	Nombre de la Localidad	Población Total
1	Huixquilucan de Degollado	9,200
2	Agua Bendita	101
3	Agua Blanca	807
4	El Cerrito	1,388
5	Dos Rios	3,478
6	Ignacio Allende	1,858
7	Huiloteapan	603
8	Jesús del Monte	19,113
9	El Laurel	697
10	Llano Grande	1,178
11	Magdalena Chichicarpa	6,669
12	Piedra Grande	607
13	San Bartolomé Coatepec	4,460
14	San Cristóbal Texcalucan	3,038
15	San Francisco Ayotuzco	3,276
16	San Jacinto	1,880
17	San Juan Yautepec	3,664
18	Santa Cruz Ayotuzco	4,263
19	Santiago Yancuitalpan	9,592
20	Zacamulpa	6,465
21	El Guarda	960
22	Paraje Trejo	1,047
23	La Cañada	362
24	Barrio de Canales	1,348
25	El Palacio	1,114
26	Barrio de San Ramón	917
27	El Obraje	406
28	La Cima	108
29	Naucalpan de Juárez (área urbana de la zona residencial)	118,181
30	Arenal	444
31	La Glorieta	1,213
32	Llanito del Tejocote	2
33	Ejido Magdalena Chichicarpa	477
34	Paraje la Pera	1,176
35	Bosques de Torreón	17
36	El Xiguero	234
37	Paraje el Mirador	2,311
38	El Hielo	3,176
39	Santuario el Cerrito	33
40	Barrio la Manzana	548
41	Cerro de San Francisco	1,523
42	Lomas de Zacamulpa	155
43	El Maisol	721
44	Barrio del Río	222

Núm.	Nombre de la Localidad	Población Total
45	El Escobal	54
46	El Manzano	91
47	Paraje el Rayo	24
48	Paraje la Cañada	98
49	Paraje la Carabina	31
50	El Vivero	64
51	La Capilla	88
52	Agua de Santo	61
53	Rancho los Pavorreales	10
54	Rancho Luis	62
55	Rancho Santa Maria	4
56	El Retiro.	4
Total		219,623

Fuente: INEGI; SCINCE 2005, Datos de población por localidad

Como parte de la dinámica expansiva de metropolización, en el territorio municipal se ubican zonas rurales o semi rurales y urbanas, en las que de acuerdo a las características físicas del territorio y las condiciones socioeconómicas de su población se identifican tres tipos; la zona tradicional, la zona popular y la zona residencial.

1) *La Zona Tradicional*; representa aproximadamente el 40% de la superficie del territorio municipal que alberga al 44% de su población total, de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003 esta zona la conforman 54 localidades con población menor a los 5,000 habitantes que desarrollan actividades primarias, se destacan la Cabecera Municipal, la Magdalena Chichicarpa, Santiago Yancuitalpan y Zacamulpa, con población mayor a los 5,000 habitantes

2) *La Zona Popular*, constituye parte del área urbana del municipio, la integran 8 colonias populares, ocupa el 12% del territorio y el 27% de la población total se localizan al norte del área urbana colindantes con el municipio de Naucalpan y al sur del territorio municipal con la Delegación Cuajimalpa en el Distrito Federal, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano reconoce las, colonias Federal Burocrática, Loma del Carmen, la Unidad, Palo Solo, Constituyentes de 1917, Pirules, Montón Cuarteles San Fernando, las cuales se caracterizan por ser asentamientos con una estructura urbana complicada en tanto que son resultado de asentamientos humanos irregulares que se fueron asentándose sobre barrancas, que aprovecharon los programas de regularización de la tenencia de la tierra impulsados en los años noventas.

La Zona Residencial; ocupa una superficie del 73 % del área urbana y es el resultado de los fraccionamientos autorizados en la década de los ochentas como parte de este proceso de expansión de la ciudad el municipio que permitió la incorporación de los llamados fraccionamientos residenciales La Herradura, Tecamachalco, Lomas Anahuac, que son ocupados por un sector de altos

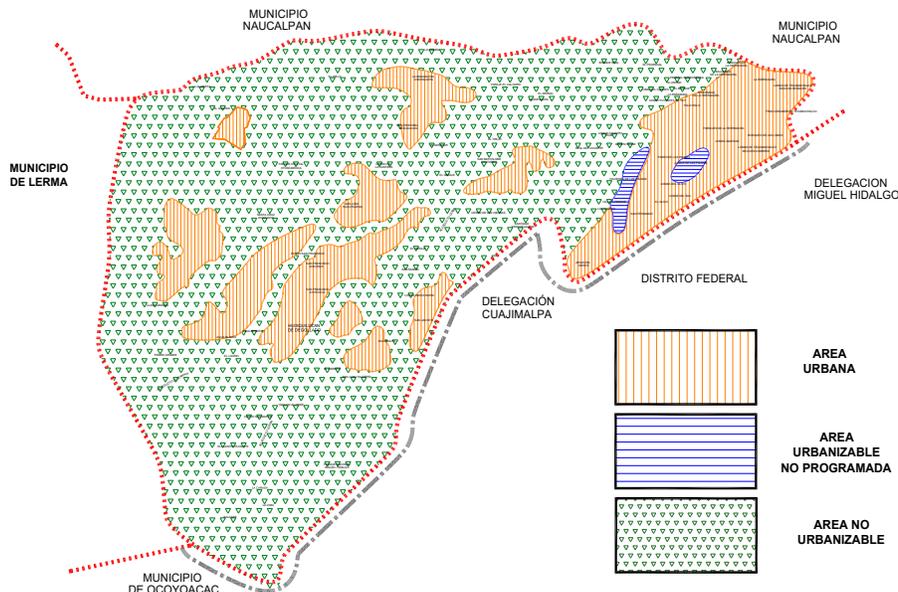
ingresos que busca una cercanía con la naturaleza y la vinculación con la ciudad. Esta área también está constituida por los fraccionamientos, conjuntos urbanos y lotes en condominio de reciente creación autorizados por el gobierno del Estado a partir del año 2001.

4.4 El proceso de urbanización del territorio municipal

Con base en los datos censales y las características sociodemográficas de la población Huixquilucan muestra un acelerado crecimiento en la década de los años setentas fecha en la que se establecen los asentamientos humanos irregulares reconocidos hoy como las Colonias populares de San Fernando al poniente de la zona urbana actual del Centro Urbano San Fernando – La Herradura, durante la década de 1970 a 1980, Huixquilucan, paso de una población inicial de 33,527 habitantes a 139,000 habitantes para el final del periodo, de los cuales 110,138 el 80% de la población, se asentó en la zona del centro urbano reconocido como San Fernando la Herradura, donde se localizaron los fraccionamientos de la Herradura, Tecamachalco, y el corredor urbano de estos fraccionamientos que conectaba con la Colonia el Olivo, Ampliación el Olivo y San Fernando.

Para 1985, el área urbana reconocida por el Plan de Centro de Población Estratégico de San Fernando – La Herradura cubría una superficie de 1560 Ha. De las cuales 1,390 se encontraban ocupadas y en proceso de saturación, mientras que las 170 restantes consideraban la reserva territorial para los próximos años, dejando las 12,698 Ha. Restantes del territorio municipal como Área No Urbanizable, lo que representaba sólo el 11% del territorio dispuesto para fines urbanos, mientras que el 89% restante era área con actividades primarias y contenía además las zonas de valor ambiental de las Áreas Naturales Protegidas del Parque Estatal Otomí – Mexica y Miguel Hidalgo, así como los poblados rurales. (Ver plano de la superficie de Área Urbana, año 1985)

Mapa No. Superficie de Área Urbana en el 1985, Municipio de Huixquilucan, Edo. México



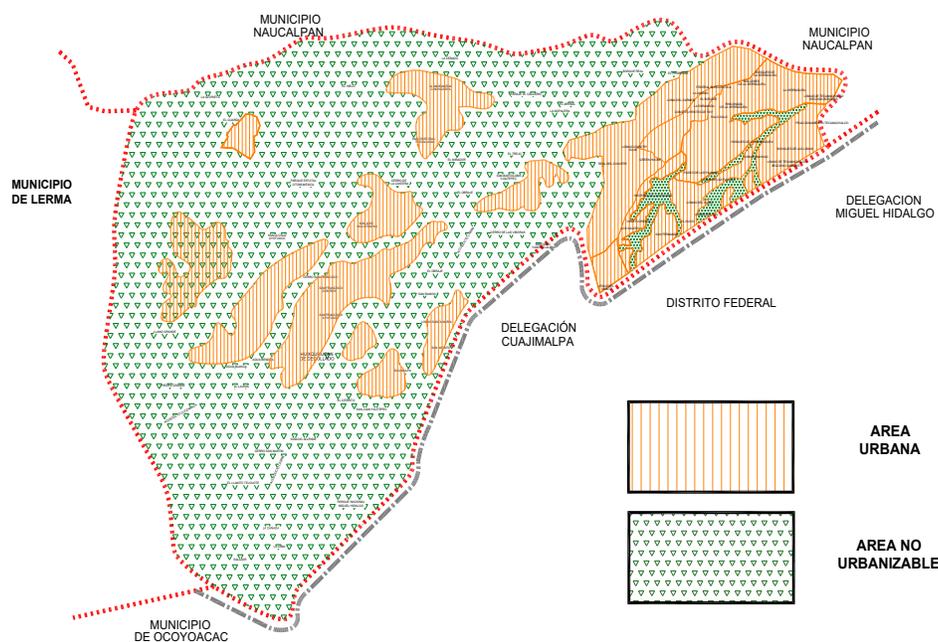
Fuente.- Gobierno del Estado de México, Plan de Centro de Población Estratégico de Huixquilucan, 1985

La conformación de la estructura urbana en el año 1985, estaba determinada en su mayoría por usos del suelo de tipo habitacional, de las 1,390 Ha. de suelo urbano reconocidas por el Plan de Centro de Población de ese año el 86% es decir 1,195.4² Ha. estaban ocupadas por uso habitacional, con vivienda sin servicios ni comercio de barrio o local, destinando sólo el 1.70% del área urbana al comercio y los servicios de equipamiento, comprendido este por dos centros universitarios, un centro comercial y un club deportivo, mientras que el 12.3% restante, (146 Ha.) estaba ocupado por espacios abiertos dentro del área urbana que a excepción de las áreas localizadas en los fraccionamientos estaban en su mayoría constituidas por barrancas.

Durante los años posteriores, dadas las fuertes tendencias de crecimiento en zonas no aptas al desarrollo urbano fueron incorporándose nuevas áreas que se absorbieron de las barrancas que originalmente dividían las colonias populares como San Fernando y el Olivo, y las áreas inmediatas a la Delegación Cuajimalpa en el distrito Federal, así como alrededor de la franja carretera que comunica a la Cabecera Municipal con el Municipio de Naucalpan en la zona conocida hoy como las colonias Pedregal y Canteras.

Para 1990, el área urbana del municipio se incremento en un 28% respecto a la superficie de suelo urbano ocupada en 1985, de esta forma el área urbana paso de 1,390 Ha. en 1985 a 1696 Ha. en 1990, (Ver, plano superficie del Área Urbana, 1990) de las cuales el 77%, es decir 1,306 eran ocupadas con uso habitacional, 40.6 Ha. (2%) con uso del suelo de corredor comercial, 83.07 (4.4%) fueron ocupados por la aparición de nuevos asentamientos humanos irregulares ubicados en barrancas y laderas, mientras que el 11% restante fue ocupado por el equipamiento, servicios especiales, y espacios abiertos.

Mapa No. Superficie de Área Urbana en el 1990, Municipio de Huixquilucan, Edo. México



Fuente.- Gobierno del Estado de México, Plan de Centro de Población Estratégico de Huixquilucan, 1990

² Gobierno del Estado de México, 1985.

Durante ese periodo se publica la actualización del Plan de Centro Población Estratégico San Fernando la Herradura 1990, el cual reconoce la superficie de suelo urbano citada, y establece una superficie de suelo urbanizable previsible para el crecimiento futuro de 299 Ha. con las que se suma una superpie destinada al área urbana equivalente a 1,995 Ha. con las que se esperaba alojar en los próximos 20 años una población estimada de 225,000 habitantes. Datos que de acuerdo con los resultados del último Censo de Población y vivienda 2005 han sido casi alcanzados, ya que de acuerdo con la suma de la población por localidad realizada para el presente estudio se estima una población actual en el municipio de Huixquilucan de 219, 623 habitantes.

Siguiendo con las tendencias de crecimiento del área urbana, para el año 2000, se estima una superficie de suelo urbanizado de 1747 Ha. Superficie apenas 2.91 mayor a la estimada en 1990 para recibir a la población que se asentaría en el municipio de Huixquilucan en el año 2010, lo que significa un proceso expansivo de transformación del suelo urbano, ya que la población contenida en esa superficie de suelo en el año 2000, ascendió sólo a los 193, 468 habitantes.

La superficie de suelo urbana calculada en el año 2000, no consideró los fraccionamientos y los Conjuntos Urbanos autorizados posteriormente con base en la aprobación del Código Administrativo del Estado de México, legislación con la que se establecería un nuevo patrón de desarrollo urbano en ese municipio, llegando casi a duplicar el área urbana del territorio municipal para el año 2003, fecha en la que, de acuerdo con los datos de los fraccionamientos y conjuntos urbanos autorizados por el gobierno del estado del año 2000 al 2003 se incremento hasta alcanzar en superficie equivalente a 3,297.72 Ha., mismas que representaron para ese entonces el 23.23 % de la superpie total de territorio municipal.

De esta forma el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, reconoce la conformación del territorio municipal de acuerdo con la siguiente clasificación:

Cuadro No. Clasificación del Territorio Urbano Municipal, Huixquilucan 2003.

USO	SUPERFICIE	
	HECTAREAS	%
AREA URBANA ACTUAL	3,297.12	23.23
AREA URBANIZABLE	294.17	2.07
NO PROGRAMADA	916.82	6.46
NO URBANIZABLE	9,680.80	68.24
TOTAL	14,188.91	100

Fuente: Gobierno del Estado de México, Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan, 2003.

Las características del crecimiento del área urbana de Huixquilucan en los últimos 20 años muestran con claridad los efectos sobre el territorio que las políticas públicas y las modificaciones a la legislación urbana del Estado de México mantienen en relación directa con la transformación del suelo.

Así para 1985, la superficie urbana del municipio estuvo conformada por los fraccionamientos de tipo de residencial y las colonias populares que crecieron al margen de estos y que se incorporaron mediante la aprobación del marco

normativo de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México publicada en 1983, por la cual se aprueba la regulación del suelo bajo la figura de fraccionamientos, situación que favoreció la construcción de estros en la zona poniente de la Ciudad de México en los Municipios de Huixquilucan y Naucalpan, durante esa década.

Hacia 1993, fecha en la que se modifica la legislación urbana del Estado de México y se establece la incorporación de nuevas áreas urbanas apoyadas por la autorización de fraccionamientos sociales progresivos, así como por los programas estatales de regularización de la Tenencia de la Tierra, (PROCEDE, PISO), se establece una nueva configuración del territorio urbano municipal reconociendo en algunos casos las áreas de crecimiento urbano de los asentamientos humanos irregulares que se establecieron apoyados en muchos caso por las organizaciones de vivienda y con prepuesto de programas sociales derivados de la federación como el de SOLIDARIDAD, en la década de los años noventa.

Así para 1990 el área urbana de Huixquilucan creció en un 28 % respecto de la superficie de área urbana contenida en 1985, sin embargo el crecimiento más acelerado se da en el quinquenio pasado, situación que se asocia a las modificaciones a la legislación urbana del año 2001, fecha en la que se pública el Código Administrativo del Estado de México, y por el que se establece la sustitución de los Conjuntos Urbanos, sobre la figura de los fraccionamientos como instrumento regulador del suelo, y se propone la transferencia de facultades a los gobiernos locales, pero se deja en manos del Estado, la atribución para autorizar las subdivisiones, fusiones y relotificaciones del suelo.

De esta forma para el año 2003 el Plan Municipal de desarrollo urbano publicado en ese año, reconoce una superficie de suelo urbanizado en el año 2000 equivalente a 1,747 Ha. pasando en el año 2003 a 3,297.72 Ha., superficie que resulta de la aprobación de 556.30 Ha. de suelo urbanizable del Conjunto Urbano Bosque Real y de la suma de 12 nuevos conjuntos urbanos autorizados por el Gobierno del Estado de México en ese periodo de tiempo.

4.5 La transferencia de facultades y sus efectos en el territorio urbano del municipio

Con las modificaciones al marco de la legislación urbana del estado, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 115 Constitucional se modificaron los instrumentos de regulación sobre el suelo urbano y la forma de hacer ciudad desde la administración pública, transformando las tareas que ante la visión de planeación urbano y regional concebida por el aparato burocrático del Estado se generaron durante las dos ultimas décadas de los del siglo XX. De esta forma se traslado los gobiernos locales de los estados y municipios, la facultad para el manejo de suelo y se instruyo para que estos generan sus leyes y reglamentos para la aplicación de instrumentos normativos para regular los proceso administrativos sobre las autorizaciones y permisos de los usos del suelo y la construcción de las edificaciones.

Si bien todas estas acciones fueron encaminadas hacia la construcción de un federalismo, en el que las tareas fueran compartidas por los gobiernos locales, y permitiera a estos un mayor control sobre el desarrollo urbano de su territorio también es cierto que la transferencia favoreció la división de competencias y en algunos casos como se señala desde el marco teórico de esta investigación estableció la contradicción normativa en la definición de ámbitos de valides en la regulación del territorio de cada uno de los municipios para los tres ordenes de gobierno, encontrando particulares controversias entre las entidades federativas y los municipios.

Ahora es importante reflexionar si la transferencia de facultades ha permitido alcanzar los objetivos planteados por la reforma del estado de la reforma del estado, y si estas reformas han ido modificando las condiciones de operación y la actuación de los gobiernos locales, es decir, es importante valorar las consecuencias que la reforma del estado ha dejado a las ciudades y sobre todo a la configuración del territorio urbano del país, ya que pareciera que las facultades conferidas hacia los municipios han beneficiado a otros actores como los desarrolladores inmobiliarios que han encontrado en las controversias de la legislación urbana, el camino para obtener mayores beneficios sobre lo que no es posible regular, y sobre todo para especular con el suelo favoreciendo las reglas del mercado inmobiliario, ante la falta de un órgano de control capaz de regular y coordinar las acciones para la planificación del suelo y la regulación del mismo.

En ese sentido es importante reflexionar entonces si los municipios pueden o no regular el desarrollo urbano de manera exclusiva, como se establece desde a la legislación urbana, o si estos deben más bien establecer los canales con los actores, los sectores de desarrollo y los diferentes órganos de gobierno para integrar proyectos estratégicos en donde el Municipio o Gobierno local sea verdaderamente líder, para interactuar con los otros niveles de gobierno.

Bajo este enfoque, el presente subtítulo establece un análisis comparativo de las licencias de usos del suelo de tipo habitacional de los conjuntos urbanos y los lotes en condominio vertical y horizontal autorizadas durante un periodo de tiempo de 6 años que incluyen dos periodos administrativos del ayuntamiento del municipio de Huixquilucan en el Estado de México, justificando su temporalidad, por el cambio en la legislación urbana en estos dos momentos.

En el primer periodo del año 2000 al 2003, la facultad para otorgar las licencias de uso de suelo y los cambios de uso del suelo, densidad., intensidad y altura estaban enunciadas en la Legislación urbana del estado de México como atribución municipal, sin embargo operativamente se consideraban actos administrativos de competencia estatal.

Para el periodo del año 2003 al año 2006 se establece en el municipio de Huixquilucan el acuerdo por el que se transfieren las facultades para la asignación y regulación de los usos del suelo dentro de su territorio municipal, como atribución exclusiva de ese ayuntamiento, y en el año 2005 se ratifica el acuerdo

de facultades por el que se autoriza a la autoridad municipal la aprobación de los cambios de usos del suelo, densidad, intensidad y altura y se asume como atribución exclusiva la asignación de usos del suelo aun cuando estos fuesen de impacto regional.

Esta condición transformo los proceso de gestión de los gobiernos locales y determino importantes modificaciones a la configuración de la ciudad, que estableció una expansión del área urbana y urbanizable durante los últimos cinco años y modificó la densidad e intensidad de ocupación del suelo en zonas algunas veces carentes de infraestructura y servicios, dando origen a nuevos conflictos urbanos por la ocupación intensa del suelo. De esta forma en el último quinquenio las trasformaciones urbanas del Municipio se han hecho visibles, transformando la imagen urbana y modificando las capacidades en la infraestructura instalada así como la dotación de los servicios públicos por la admisión de un numero considerable de viviendas que han respondido a la especulación inmobiliaria que ha aprovechado los cambios recientes en la legislación urbana. En los últimos 5 años el numero de viviendas se ha incrementado en 7,495 y la superficie de área urbana se duplico pasando de 1,747 ha en el año 2000 a 3,297.72 ha reconocidas al año 2003 en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan publicado el 14 de octubre de ese año.

Cuadro No de Viviendas autorizadas por Año, para el periodo 2001 – 2006, Municipio de Huxquilucan, Edo. México

AÑO	NUMERO DE VIVIENDAS
2001	2550
2002	1123
2003	1367
2004	741
2005	666
2006	1048
TOTAL	7495

Fuente: Gobierno del Municipio de Huixquilucan, calculo estimado para este estudio, a partir de las con las licencias de uso del suelo autorizadas en el periodo de 2001 – 2006.

Grafica No. Numero de Viviendas autorizadas por año para el periodo 2001 – 2006, Municipio de Huixquilucan, Edo. México



Fuente: Gobierno del Municipio de Huixquilucan, calculo estimado para este estudio, a partir de las con las licencias de uso del suelo autorizadas en el periodo de 2001 – 2006.

Lo anterior significa un proceso acelerado de ocupación del suelo y redensificación del mismo en un municipio que representa serias limitantes para el desarrollo urbano por las características físicas de su territorio que impiden la continuidad de la estructura vial en el Sistema Metropolitano de la Ciudad de México y que por sus condiciones topográficas limita la construcción de infraestructura hidráulica y sanitaria para la atención de los nuevos conjuntos urbanos, manifestando de manera clara la controversia en la operación del Desarrollo Urbano con las políticas y estrategias planteadas por los niveles superiores de planeación contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México y en el Plan Regional del Valle Cuautitlan Texcoco, en donde se considera a este municipio con una política de control en su Desarrollo Urbano.

Estas condiciones hacen notar la falta de congruencia con el sistema de planeación de los gobiernos locales y manifiesta la falta de concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno y de los actores sociales públicos y privados en el manejo del suelo de ese municipio.

Si se observa con detenimiento el incremento en el número de viviendas del periodo administrativo 2000-2003, se hace evidente la incorporación de nuevas áreas de suelo urbano establecidas a partir de la figura de conjuntos urbanos y lotificaciones en condominio que definieron una nueva configuración del territorio incorporando áreas ejidales y zonas de explotación de materiales pétreos en el suelo urbano que fueron desarrolladas sin la correspondiente estructura vial e infraestructura necesaria para su desarrollo.

Estas áreas de reciente creación actualmente en proceso de urbanización³, han definido además de las cargas y los costos que para el municipio representa la atención de las mismas, una fragmentación sobre el territorio que en algunos casos ha provocado la segregación socioespacial con las áreas urbanas existentes, en virtud de ser estos nuevos desarrollo bloques de vivienda en condominio vertical, horizontal en conjuntos cerrados, amurallados que no permiten la creación de ciudad en la ciudad, como se enunciaba la política del plan estatal de desarrollo urbano en la consolidación de las áreas urbanas existentes. Ver cuadro de “Licencias de Uso de Suelo de tipo Habitacional de Conjuntos Urbanos y Lotes en Condominio del periodo 2000-2003”).

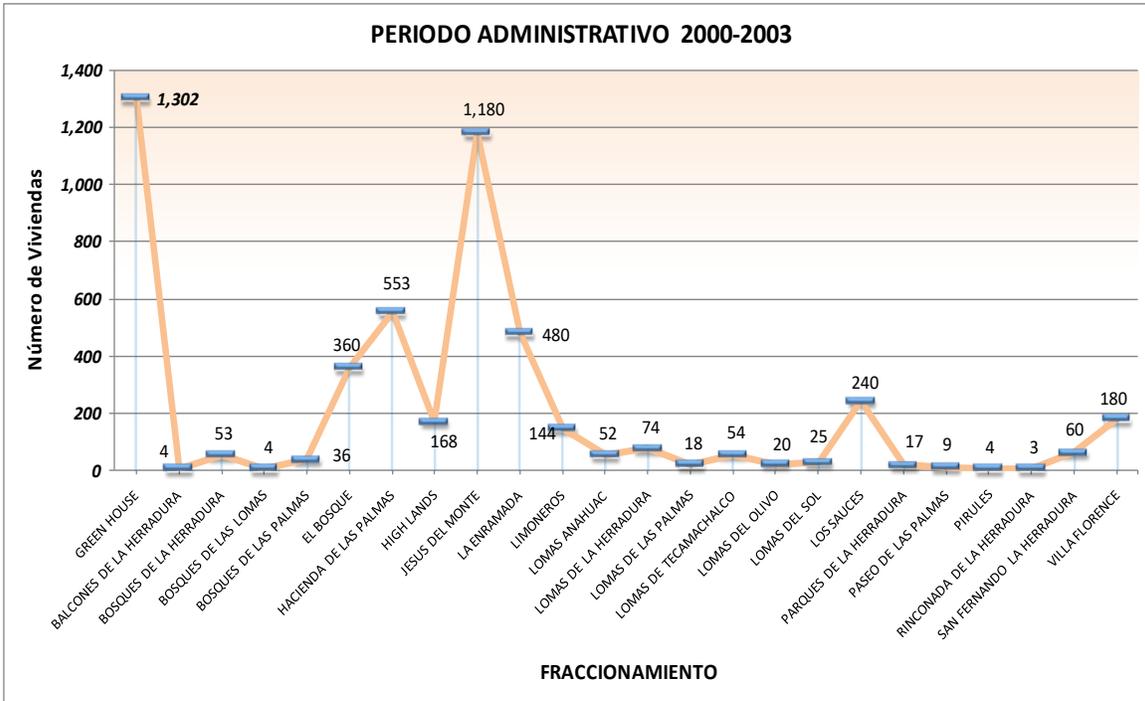
Cuadro No. “Licencias de Uso de Suelo de tipo Habitacional de Conjuntos Urbanos y Lotes en Condominio del periodo 2000- 2003”

FRACCIONAMIENTO	Nº DE LICENCIAS	Nº DE VIVIENDAS	SUPERFICIE TERRENO (M2)	SUPERFICIE CONSTRUIDO (M2)	SUPERFICIE DEL FRACCIONAMIENTO (M2)
GREEN HOUSE	1	1,302	-----	-----	682,108.11
BALCONES DE LA HERRADURA	4	4	1,547.60	1,859.54	106,259.31
BOSQUES DE LA HERRADURA	27	53	7,784.89	22,008.47	748,892.00
BOSQUES DE LAS LOMAS	4	4	2,353.33	2,824.00	106,259.31
BOSQUES DE LAS PALMAS	16	36	34,712.08	43,252.74	176,129.46
EL BOSQUE	1	360	-----	-----	
HACIENDA DE LAS PALMAS	101	553	83,982.55	591,719.66	765,410.32
HIGH LANDS	7	168	31,890.89	37,991.59	41,489.09
JESUS DEL MONTE	45	1,180	212,497.50	101,163.75	
LA ENRAMADA	1	480	95,758.06	-----	126,612.82
LIMONEROS	-----	144	12,336.00	-----	
LOMAS ANAHUAC	15	52	13,894.46	7,961.05	451,145.44
LOMAS DE LA HERRADURA	25	74	14,400.55	8,532.70	424,232.31
LOMAS DE LAS PALMAS	16	18	8,079.89	9,699.71	556,385.72
LOMAS DE TECAMACHALCO	42	54	34,792.76	34,630.17	1,243,599.72
LOMAS DEL OLIVO	6	20	2,481.54	3,567.20	33,777.63
LOMAS DEL SOL	8	25	2,596.56	2,164.34	
LOS SAUCES	1	240	-----	-----	14,144.69
PARQUES DE LA HERRADURA	19	17	6,237.74	9,021.20	619,918.46
PASEO DE LAS PALMAS	9	9	2,973.12	3,834.50	289,858.27
PIRULES	6	4	1,299.58	3,623.84	
RINCONADA DE LAHERRADURA	2	3	755.62	1,122.74	116,963.90
SAN FERNANDO LA HERRADURA	9	60	99,444.50	111,605.15	158,943.27
VILLA FLORENCE	1	180	18,484.88	-----	116,963.90
TOTAL	366	5,040	688,304	996,582	

³ En el año 2001 sólo en la primera etapa de urbanización del Conjunto Urbano Bosque Real se incorporaron al suelo urbano 556.30 Ha. Que fueron desincorporadas del régimen ejidal del Ejido de San Cristóbal Texcalucan.

Fuente: Gobierno del Municipio de Huixquilucan, calculo estimado para este estudio, a partir de las con las licencias de uso del suelo autorizadas en el periodo de 2001 – 2003.

Gráfica No. “Licencias de Uso de Suelo de tipo Habitacional de Conjuntos Urbanos y Lotes en Condominio del periodo 2000- 2003”



Fuente: Gobierno del Municipio de Huixquilucan, calculo estimado para este estudio, a partir de las con las licencias de uso del suelo autorizadas en el periodo de 2001 – 2003.

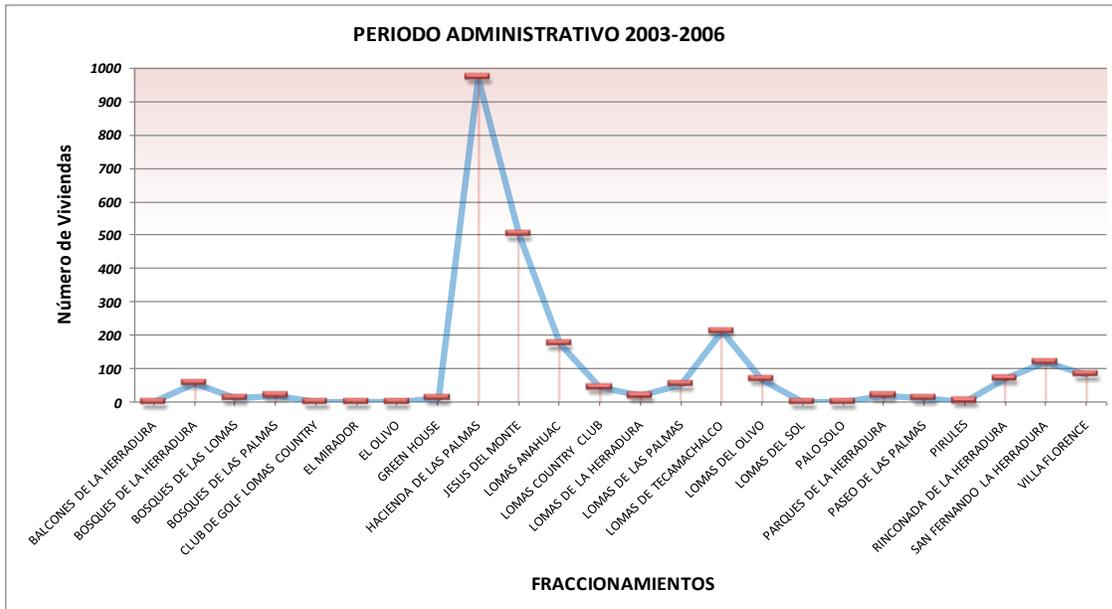
Por otro lado el incremento en el numero de viviendas durante el periodo 2003-2006, plantea una condición distinta a la del periodo inmediato anterior, el volumen de viviendas autorizadas en ese periodo responde a la modificación de la legislación local por la que se autorizan los cambios de uso de suelo, densidad e intensidad y altura, modificando de manera significativa las condiciones del uso del suelo autorizado en los fraccionamientos construidos en el periodo del año 1980 a 1990. De esta forma se han autorizado cambios e incrementos en la densidad de las viviendas en fraccionamientos como Hacienda de las Palmas, Lomas Anahuac, Villa Florence, así como en el corredor urbano Jesús del Monte, fraccionamientos sobre los cuales, se carece de infraestructura de drenaje y de infraestructura vial, para la atención de la población que se asentará por la construcción de estas nuevas viviendas. (Ver cuadro de “Licencias de Uso de Suelo de tipo Habitacional de Conjuntos Urbanos y Lotes en Condominio del periodo 2003-2006”).

Cuadro No. "Licencias de Uso de Suelo de tipo Habitacional de Conjuntos Urbanos y Lotes en Condominio del periodo 2003- 2006"

FRACCIONAMIENTO	N° DE LICENCIAS	N° DE VIVIENDAS	SUPERFICIE TERRENO (M2)	SUPERFICIE CONSTRUIDO (M2)	SUPERFICIE DEL FRACCIONAMIENTO (M2)
BALCONES DE LA HERRADURA	1	1	646.35	775.62	106,259.31
BOSQUES DE LA HERRADURA	41	58	15,800.75	27,556.04	748,892.00
BOSQUES DE LAS LOMAS	10	11	4,979.30	8,267.49	106,259.31
BOSQUES DE LAS PALMAS	9	20	10,340.59	11,669.18	176,129.46
CLUB DE GOLF LOMAS COUNTRY	2	1	-----	773.47	-----
EL MIRADOR	2	1	-----	141.39	-----
EL OLIVO	1	1	-----	153.96	-----
GREEN HOUSE	12	12	-----	7,122.27	682,108.11
HACIENDA DE LAS PALMAS	98	971	93,607.08	1,485,230.02	765,410.32
JESUS DEL MONTE	31	501	52,530.94	432,634.11	-----
LOMAS ANAHUAC	34	175	18,411.30	62,768.94	451,145.44
LOMAS COUNTRY CLUB	6	44		28,163.09	
LOMAS DE LA HERRADURA	19	18	7,280.82	8,756.73	424,232.31
LOMAS DE LAS PALMAS	32	52	20,281.90	25,979.00	556,385.72
LOMAS DE TECAMACHALCO	48	213	41,844.94	99,533.75	1,243,599.72
LOMAS DEL OLIVO	11	69	3,054.69	22,223.85	33,777.63
LOMAS DEL SOL	1	1	-----	453.89	-----
PALO SOLO	1	1	-----	109.95	-----
PARQUES DE LA HERRADURA	21	19	8,780.09	13,918.68	619,918.46
PASEO DE LAS PALMAS	11	11	3,062.43	4,056.03	289,858.27
PIRULES	4	3	566.25	1,273.92	-----
RINCONADA DE LA HERRADURA	7	70	18,427.61	47,552.16	116,963.90
SAN FERNANDO LA HERRADURA	14	120	-----	23,913.74	158,943.27
VILLA FLORENCE	4	82	-----	22,597.21	116,963.90
TOTAL	420	2455	299,615.04	2,335,624.49	

Fuente: Gobierno del Municipio de Huixquiluacan, calculo estimado para este estudio, a partir de las con las licencias de uso del suelo autorizadas en el periodo de 2003 – 2006.

Cuadro No. “Licencias de Uso de Suelo de tipo Habitacional de Conjuntos Urbanos y Lotes en Condominio del periodo 2003- 2006”



Fuente: Gobierno del Municipio de Huixquilucan, calculo estimado para este estudio, a partir de las con las licencias de uso del suelo autorizadas en el periodo de 2003 – 2006.

Los cambios señalados denotan una controversia con la política y estrategia del propio Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, en el que se establece, que el uso de suelo de fraccionamientos autorizados anterior a la fecha de publicación de ese plan mantendría las características en la autorización de uso de suelo y de la estructura urbana que conforman los mismos.

La realidad en el territorio, muestra una controversia entre lo planificado y señalado como instrumento del ley en el Plan Municipal de Desarrollo, con las autorizaciones emitidas por el Municipio, tan solo en el año 2005 y 2006, la autoridad municipal emitió 154 acuerdos de cambios de uso de suelo, densidad, intensidad y altura que modificaron de manera significativa las condiciones actuales en la estructura urbana del municipio.

Si bien la transferencia de facultades que se enunciaba desde la década de los ochentas era impulsada bajo argumentos como el fortalecimiento municipal mediante la adopción de funciones de los gobiernos locales para la regulación plena y el control de su desarrollo urbano, situación que permitiría a los municipios ordenar su desarrollo y obtener mayores beneficios por la recaudación fiscal del pago de impuestos por los derechos del suelo que vinculados a una correcta planeación de su desarrollo, harían mas eficiente la administración publica local y motivarían la mejora en la calidad de vida de los habitantes de ese municipio, es evidente ahora que estos argumentos han quedado rebasados ante la visión sesgada desde el ámbito de lo local para hacer ciudad.

La transferencia de funciones para la regulación del suelo de los gobiernos locales, inició un proceso de transformaciones urbanas, que legitimadas desde la legislación vigente, han establecido alteraciones puntuales sin orden ni control, que en el largo plazo han generado conflictos por la saturación áreas carentes de servicios, infraestructura vial y modificaciones en la estructura social por la redensificación de áreas de vivienda que originalmente se concebían como zonas de baja densidad. Adicionalmente, es importante señalar la controversia de funciones en la atribución de los sectores de especialización y los efectos que resultan en la toma de decisiones sobre el territorio de cada uno de los órganos de gobierno, en el aspecto ambiental, urbano, de infraestructura y de orden social. Estas decisiones pueden verse como una serie de capas sobre puestas sobre la legislación que hacen más difícil la actuación de los propios gobiernos locales en el ordenamiento espacial del suelo.

Ante las circunstancias descritas es necesario preguntarse si valió la pena haber realizado un debate que duro más de 20 años para trasladar las facultades de la regulación de suelo a los gobiernos locales y si estos ante las condiciones que imperan actualmente deben mantener dichas atribuciones. Otra pregunta que cabe destacar de este análisis es “¿Conviene mantener como atribución del ejecutivo del estado la regulación del suelo en el territorio municipal o debe considerarse como atribución plena y autónoma de los municipios?”.

Sobre el primer cuestionamiento es posible responder que el debate y el proceso de modificación a la legislación urbana iniciado desde la reforma al Artículo 115 Constitucional en 1983 hasta su concreción para el caso del Estado de México en el Código Administrativo de esa entidad federativa publicado en el año 2001, determino la conformación de un marco legal que normativamente puede dar sustento y alcanzar los objetivos planteados si se establecen los canales adecuados para su aplicación. Sin embargo podemos afirmar que este proceso, es hoy un instrumento inacabado, es un instrumento inconcluso en tanto no se reconozca que la atribución municipal para el manejo del suelo, exige hoy un proceso de descentralización real de las funciones, con una participación multifactorial, y de actores más activa.

Es decir, no puede considerarse como atribución única de los gobiernos locales, el ordenamiento, control y regulación del territorio, si bien este será el canal y el vehículo por el cual se establezca los instrumentos de actuación sobre el suelo, la labor de la proyección de futuro, la planificación, debe hacerse entre todos los actores que habitan y utilizan el espacio urbano, esto incluye a los sectores de especialización como líderes para determinar las capacidades de servicio que deban atender y programar para definir el correcto funcionamiento de la ciudad, deben también participar, los dueños o propietarios del suelo, las autoridades locales y de los tres órdenes de gobierno, y la sociedad en su conjunto. A fin de establecer lineamientos que vayan a la construcción de ciudad sustentable, en donde todos los actores asuman la corresponsabilidad de las acciones que se desarrollen sobre el territorio.

Las atribuciones conferidas a los municipios otorgan ventajas a estos para la operación de su administración pública, sin embargo las autoridades locales no pueden por si solas mantener el control sobre los instrumentos de regulación del suelo, es necesario encontrar instrumentos que permitan la coordinación institucional entre los diferentes ordenes de gobierno para el cumplimiento de las políticas y estrategias señaladas en los diferentes niveles de planeación del desarrollo urbano, así mismo es necesario establecer mecanismos de corresponsabilidad entre el estado, los municipios y los diferentes sectores que participan en el Desarrollo Urbano. A fin de garantizar la adecuada administración de los servicios públicos, y el correcto funcionamiento de la ciudad, toda vez que las decisiones que se tomen en el ámbito de lo planificado repercutirá de manera directa en la funcionalidad del espacio al interior de la ciudad.

Si bien las modificaciones al marco normativo de la legislación urbana del Estado de México han trasladado la autorización del uso del suelo y la autorización para los cambios de uso, densidad, intensidad y altura a los municipios, estas dos funciones han quedado constreñidas en el ámbito operativo de la administración pública, mientras que los instrumentos de regulación del suelo urbano por el que se autorizan los conjuntos urbanos, subdivisiones, divisiones y relotificaciones del suelo han permanecido como una atribución del ejecutivo estatal, lo que significa el control del estado sobre el desarrollo urbano de los territorios locales, esa ambigüedad entre la combinación de funciones que por un lado enuncia la atribución plena del gobierno local para la autorización de uso del suelo y por otro limita su atribución dejándolo como espectador de las transformaciones que se dan en su territorio por la autorización de los usos de impacto regional que establece el estado, determina una contradicción en la definición de los ámbitos de atribución de estos dos ordenes de gobierno.

La complejidad en el sistema normativo del desarrollo urbano del Estado de México no es precisamente enunciativa en la ley, mas bien se asocia a la dificultad que se establece en los dos niveles de gobierno para la concurrencia y la coordinación en la toma de decisiones orientadas al cumplimiento de las políticas y estrategias señaladas en sus instrumentos de planeación.

Del análisis descrito podemos concluir que no precisa definir si las atribuciones en la regulación del suelo urbano deben permanecer como atribución plena de los gobiernos locales o como ejercicio del ejecutivo del estado, si bien estas favorecen la eficiencia en la administración pública local, estas no atraerán mayores beneficios por la exclusividad de su manejo en un orden de gobierno o en otro, las atribuciones deben ser coordinadas, con responsabilidades compartidas entre los diferentes ordenes, de esta forma queda demostrado que un **sistema federal de gobierno las acciones sobre el territorio no pueden ser ejercidas de manera unilateral o centralizada**, debe buscarse la coordinación de diversos actores que involucran la participación de sectores de especialización en los diferentes ordenes de gobierno.

V. CONCLUSIONES

Sin duda el reto que enfrentan los gobiernos locales hoy con las atribuciones conferidas a los mismos no sólo es la capacidad técnica de cada uno de los municipios para la generación de instrumentos que les permitan atender cada uno de los problemas que representa la regulación del suelo de manera diferenciada, sino que además deberán buscar puntos de coordinación con los gobiernos locales vecinos para atender de manera conjunta y coordinada los problemas que comparten en sus fronteras en el continuo urbano que representa la Ciudad de México, pero todavía más difícil resulta el encontrar coincidencia en el entramado normativo y de funciones en los tres ordenes de gobierno, en un territorio en donde dadas sus características debería existir la acción concertada de los tres ordenes de gobierno con responsabilidades compartidas para su actuación, sin embargo ante la falta de esquemas de Planeación del territorio y ante la limitante que los gobiernos locales enfrentan al haber establecido un esquema federal que busca la división de poderes, la Autonomía Municipal y el fortalecimiento del poder local resulta menos comprensible la necesidad de actuar de manera coordinada en diferentes ámbitos de atribución, compartiendo las responsabilidades para el logro de metas que permitan la integración del territorio hacia una nueva forma de hacer ciudad.

Resulta indispensable entonces buscar nuevos enfoques de gestión local que permitan entrelazar estas diferencias en la separación de funciones y en algunos casos duplicidad de atribuciones, Se debe buscar entonces la concurrencia de los tres ordenes de gobierno y no la división de poderes; la planificación participativa y no la planificación normativa para regular el suelo, se deben buscar nuevos mecanismos de control y regulación del suelo, apoyados por la combinación de responsabilidades de los tres ordenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto, que permita una verdadera visión estratégica con metas alcanzables, ejecutables entre sociedad y estado.

En este sentido la organización administrativa de gobierno se enfrenta a la necesidad de considerar una mejor gestión para atender las demandas de las ciudades, que se basen en una mayor apertura política. De esta forma, el papel de los municipios cobrará un sentido distinto, dejando de ser exclusivamente el eslabón final del nivel de gobernabilidad, donde confluyen y se ejecutan las decisiones centralizadas (federales), para convertirse en un espacio revalorizado de contacto directo y concertación con los ciudadanos.

Los gobiernos locales deben posicionarse como agentes promotores de las políticas públicas urbanas en su territorio, reconociendo la integración de los otros órdenes de gobierno y la participación activa de los diversos sectores de la sociedad. Los gobiernos locales serán entonces el motor de gestión para el desarrollo de un territorio específico; sin embargo estos no pueden de manera autónoma desarrollar todas las políticas, para ello es necesario hacer instrumentos coincidentes mediante un la integración actores y agentes involucrados en la toma de decisiones para la regulación del suelo en el territorio municipal.

Bajo esa perspectiva, no se exige solo, la participación de los agentes del estado, reconocidos como los diferentes ordenes de gobierno y los sectores de especialización del estado federal, deben involucrarse también los sectores financieros, las cámaras de comercio, los agentes inmobiliarios, promotores de vivienda, que forman parte de los agentes del mercado inmobiliario, agente relevante, del que poco hemos hablado a lo largo de este proyecto, pero, presente de manera permanente y que mantiene una relación estrecha en la toma de decisiones, y la organización del suelo urbano.

El mercado inmobiliario como podríamos denominar a este agente es parte fundamental de la organización del espacio urbano y de la organización de los usos del suelo y las actividades que se desarrolla. Cabe mencionar que en esta idea de conclusiones se enuncia dicho agente, reconociendo, la complejidad de las relaciones gubernamentales, para el impulso de proyectos estratégicos enfocados hacer ciudad, esas relaciones dentro del sistema federal de gobierno en el caso mexicano ligado a la tenencia de la tierra del territorio nacional, y a la complejidad normativa que representa el entramado legislativo de funciones de los diferentes organismos de gobierno para abrir al mercado las oportunidades de desarrollo en este sector.

La investigación realizada a lo largo de estas páginas nos muestra una condición particular para la organización de las políticas públicas y un esquema singular para la regulación del suelo que por mandato constitucional le corresponde a los municipios, Sin embargo, también es cierto que existen agentes que se ha vuelto intrínsecos dentro de la organización del suelo urbano como lo es el mercado inmobiliario, y diferentes agentes sociales y políticos que inciden y actúan en el territorio.

La organización del mercado inmobiliario dependerá en buena medida la organización del suelo en el territorio, la condición de los municipios deberá enfocarse en entender entonces las ventajas comparativas que le ofrece su posición geográfica dentro del territorio, y las bondades o virtudes con respecto al resto de los municipios o ciudades dentro de la región inmediata que le permita competir y promover políticas públicas entre los tres ordenes de gobierno y las sociedad en conjunto que le permitan aprovechar en su caso las condiciones de localización y su capacidad de infraestructura servida, para buscar nuevas centralidades en la ciudad, que definan la construcción nuevos proyectos urbanos estratégicos para potencializar el desarrollo económico en cada municipio con una visión de orden regional.

Lo anterior implica establecer una visión de ciudad, significa identificar el contenido y el continente, debe ampliarse la visión sesgada del territorio desde la decisión de la autoridad local, en donde la toma de decisiones sobre el suelo se quede solo en los límites políticos territoriales de los gobiernos locales.

Las acciones estratégicas sobre el territorio, no pueden ni deben ser unidimensionales, ya que están al servicio de un objetivo que incide en la sociedad y su espacio. Si planteamos que los objetivos de la política de hacer ciudad son la competitividad económica, la integración e inclusión social y la sostenibilidad, estas dimensiones deben estar presentes, en todos los grandes proyectos urbanos. En estas condiciones, los gobiernos locales deben buscar un liderazgo promotor, el cual dependerá más de la iniciativa política y no de la regulación legal de las competencias. La iniciativa política que los gobiernos locales deben asumir, estará encaminada a concretar en un conjunto con los diferentes actores, actuaciones estratégicas, que correspondan a un proyecto global consensuado, que tengan un modelo lógico y viable de priorización, que sean legítimas y visibles para la sociedad y que creen así un marco favorable para la negociación y la concertación con los niveles superiores del Estado y con los agentes económicos.

En conclusión podemos afirmar que el reto actual de los gobiernos locales (municipios) estará en concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permita la aplicación de políticas integradas. Es decir las políticas en el territorio no podrán abordarse desde los organismos sectoriales, lo que implica entonces definir nuevos bloques de competencias concurrentes y coordinadas que definirán nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

Retomando el concepto del Federalismo de coordinación que sirvió de base para esta discusión, podemos afirmar, que los intereses sobre el suelo son inevitablemente plurales y heterogéneos, por lo que no siempre las instituciones de gobierno pueden responder a esta diversidad de conflictos o intereses; dando como resultado la multiplicación de instituciones para la atención de los conflictos. Todo ello constituye una mezcla de gobiernos que no solo contiene múltiples objetivos, sino que algunas ocasiones se transforman en conflictos inevitables sobre el suelo. El Federalismo de coordinación tiene una connotación simbólica. Pero nos ha permitido entender que la acción de planificación sobre el suelo no debe significar la autonomía de los gobiernos locales de manera plena, más bien deberá constituir una mezcla compuesta de pequeños fragmentos de gobiernos locales que interactúan entre sí, logrando resultados en el manejo de sus políticas a partir de la toma de decisiones de manera coordinada y de la ejecución de acciones de manera compartida, que significan una forma plural y concurrente de la actuación de la sociedad, gobierno y actores o grupos que intervienen en un mismo espacio, tiempo y lugar.

De esta forma los gobiernos locales que muestren una mejor capacidad de gestión y un manejo eficaz de las relaciones intergubernamentales podrán resolver los conflictos urbanos dentro de su territorio, asumiendo la concurrencia de los actores involucrados, así como de los tres órdenes de gobierno para impulsar proyectos, políticas y estrategias que fortalezcan la administración municipal, sin que ello afecte el campo de actuación que se confiere a los municipios desde el marco constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Teoría del Federalismo

Stromme Karen (1999). - Cities and Complexity / Making intergovermental decisions; Sage Publications, United States of America.

Anda Gutiérrez Cuauhtémoc (1998).- Estado de México /Raíces Federalismo y Futuro. Gobierno del Estado de México.

La Reforma Municipal en México.

Duhau Emilio (1998).- “Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal” en: Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 3 No 2 el Colegio de México pp. 115 – 142

Garza Gustavo (1989).- Una década de Planeación en México, 1978- 1988; Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano; el Colegio de México, 1989.

Iracheta Cenacorta Alfonso (1998).- “Metropolización y Política Urbana en la Ciudad de México. En busca de un Nuevo Enfoque” en: Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 3 No 2 el Colegio de México

La Gestión urbana de los Gobiernos Locales

Borja Jordi y Castells Manuel (1997).- Local y Global. *La gestión de las ciudades en la era de la información*;

Cabrero Enrique (2005).- Acción pública y desarrollo local; Fondo de Cultura Económica México.

García del Castillo Rodolfo (1999).- Los Municipios en México, Los retos ante el futuro; CIDE México.

Garza Gustavo (1998).- La Gestión Municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Porrua, México 1998

Santín de Río Leticia (2001).- Descentralización, Gobernabilidad Democrática y Reformas Municipales en México.

Otras fuentes de consulta:

Gobierno Federal (1993).- Ley General reasentamientos Humanos; Diario Oficial de la Federación 1 de julio de 1993.

Gobierno Federal (1983).- Ley de Planeación, Diario Oficial de la federación 5 de enero de 1983.

Gobierno del Estado de México (2001) Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México; publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 13 de diciembre de 2001.

Gobierno del Estado de México (2003).- Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan 2003, Publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 14 de octubre de 2003.