

Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México

Enrique Duhau*

El objetivo de este artículo es analizar en forma exploratoria la vinculación entre la gestión urbana municipal y la planeación de la zona metropolitana de la ciudad de México. Se desarrollan algunas consideraciones introductorias sobre el proceso de institucionalización de la planeación urbana en México; se caracteriza el marco institucional que circunscribe la participación en la planeación metropolitana de las instancias locales de gobierno, y se presentan algunas evidencias ilustrativas del modo en que los procedimientos de la planeación urbana han llegado recientemente a constituirse en un marco de referencia de la política urbana local. Como modo de conclusión, se plantean algunas reflexiones sobre el impacto de la planeación urbana en las características y efectos de la gestión urbana local.

Calificada a veces como fachada de decisiones que se adoptan por otros medios, o como discurso impotente frente a las formas "reales" de ejercicio del poder público, no cabe duda, sin embargo, que la planeación urbana ha llegado a alcanzar en México un alto grado de institucionalización. Seguramente, el escepticismo sobre su impacto real en la regulación del desarrollo urbano, resulta justificado por la distancia existente entre sus objetivos y la evolución real de los problemas urbanos. Sería erróneo, sin embargo, inferir de la escasa aproximación a los objetivos de los planes, que la institucionalización de la planeación urbana no ha influido significativamente en la acción gubernamental. Pero esta influencia, más que ser observable en términos de un cierto grado de aproximación a dichos objetivos, se ha venido manifestando sobre todo en la propia organización del Estado, así como en los procedimientos para la definición, justificación y puesta en práctica de las políticas públicas.

Las formas predominantes de estudiar el carácter de la planeación urbana han sido: 1) en términos de las concepciones y objetivos hechos explícitos a través de los planes y del fundamento científico de los mismos (Garza, 1986); 2) en su carácter de instrumento político (Ward, 1986: cap. 2), y 3) en términos de su contraposición con otros mecanismos para la toma de decisiones (Melé, 1986). Sin desconocer la pertinencia de estas formas de análisis, en el presente trabajo nos proponemos explorar un problema diferente: ¿en qué medida la institucionalización de la planeación urbana, entendida como conjunto de procedimientos y mecanismos para la definición, justificación y ejecución de la política urbana, ha llegado

* Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

a repercutir en las modalidades adoptadas por el Estado para intervenir en los problemas urbanos?

Nuestro análisis, de carácter exploratorio, está referido al caso específico de la participación de las instancias municipales de gobierno en la planeación de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), y se circunscribe a los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla. Estos municipios, colindantes con el Distrito Federal al norte y nororiente, fueron los primeros en experimentar el fenómeno de conurbación y los receptores iniciales de la expansión de la planta industrial capitalina. Estas peculiaridades hacen recomendable ser cautelosos respecto de la generalización de nuestras observaciones al resto de los municipios conurbados. El material empírico manejado se integra fundamentalmente de documentos oficiales (planes, informes, ordenamientos legales, estatales y municipales) y de los resultados de una serie de entrevistas realizadas a funcionarios de los tres municipios.

1. Planeación metropolitana y gestión municipal del desarrollo urbano

Los 17 municipios pertenecientes al estado de México e integrados a la ZMCM, contaban en 1983, de acuerdo con las cifras manejadas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, con una población de casi 6.7 millones de habitantes, y habrían alcanzado en 1988, de haberse sostenido la misma tendencia, una población cercana a los 9.8 millones. Dentro de este conjunto, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla (nuestro referente empírico), constituyen los tres municipios con mayor población después de Nezahualcóyotl, con poblaciones actuales cercanas a 1.5 millones de habitantes en el caso de los dos primeros, y a 1.2 millones en el caso del mencionado en último término.¹ Estos municipios fueron los primeros en experimentar el fenómeno de conurbación con el Distrito Federal, habiéndose iniciado su crecimiento poblacional acelerado hacia 1960, año en que contaban con una población conjunta de 480 mil habitantes (Gobierno del Estado de México, GEM, 1984c: 55 y 68).

El diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo Urbano al señalar que dicho crecimiento se produjo "... con la implantación de industrias vinculadas a la zona industrial del norte del Distrito Federal" (GEM, 1984c: 55), llama la atención sobre el carácter de receptores fundamentalmente pasivos del fenómeno metropolitano desempeñado por los municipios conurbados. Fenómeno que, a nuestro modo de ver, aún cuando se encuentra estrechamente asociado a la concentración industrial en el valle de Mé-

¹ Debido a las deficiencias del XI Censo General de Población y Vivienda, en lo que respecta a la población de los municipios integrados a la ZMCM, creemos conveniente manejarlos en términos de órdenes de magnitud y no con cifras que intentan una precisión que no es posible.

ico, está definido en cuanto a sus características fundamentales por tres procesos que, aunque asociados, conviene diferenciar: i) la propia concentración metropolitana; ii) la conformación de la estructura metropolitana; y iii) la suburbanización de la población. Las características asumidas por la estructura metropolitana y la suburbanización de la población se encuentran asociadas al fenómeno de concentración metropolitana, pero no son explicadas por éste.

Los municipios metropolitanos han operado fundamentalmente como receptores y no como motores de estos tres procesos, tocándole a las instancias municipales de gobierno el papel de administradoras de algunos de los efectos resultantes. Esto es evidente en el caso de los tres municipios que hemos adoptado como referente empírico. Ni su grado de industrialización ni su carácter de receptores iniciales del proceso de suburbanización —ambas características explicables por su proximidad al Distrito Federal—, ni su estructura urbana enormemente condicionada por una infraestructura cuya constitución depende de otras instancias estatales, fueron el resultado de su dinámica interna.

En este contexto, no resulta sorprendente que el actual intento de incorporar las prácticas planificadoras a la gestión urbana municipal, haya adquirido un carácter decididamente reactivo, referido en lo fundamental a la condición de conjunto de unidades residenciales (de “reproducción de la fuerza de trabajo”, si se prefiere) del territorio municipal. Tal intento, por lo demás, debe ser interpretado a partir de dos procesos que constituyen sus antecedentes fundamentales: la institucionalización de la planeación urbana y su traducción en una determinada modalidad de planeación metropolitana, y la reforma municipal sancionada en 1983. La primera se ha traducido durante los últimos años en la implantación, por parte de las autoridades del estado de México, de un esquema de planeación de la zona conurbada perteneciente a la entidad, a través del cual se ha promovido en forma decidida la incorporación de los procedimientos de la planeación urbana a la gestión municipal. La reforma municipal, inscrita en el lema sexenal de “descentralización de la vida nacional”, ha implicado una mayor definición y formalización del papel de los municipios como administradores del desarrollo urbano. En lo que sigue vamos proponemos explorar los resultados de la convergencia de ambos procesos con el objeto de precisar los supuestos institucionales que circunscriben actualmente la vinculación entre la gestión urbana municipal y la planeación metropolitana.

El plan estatal de desarrollo urbano y los planes de centros de población estratégicos

El proceso de institucionalización de la planeación urbana no se ha traducido en la conformación de un órgano con autoridad efectiva respecto

de la planeación de la ZMCM, ni tampoco en un sistema de planeación único para dicha zona. Al contrario, si algo caracteriza la evolución reciente de los intentos de planeación del ámbito metropolitano es la multiplicación de organismos y ordenamientos que de una forma u otra inciden en la misma. En el cuadro 1 se enumeran el conjunto de leyes y planes que directa o indirectamente circunscriben la gestión urbana de los municipios conurbados. Si bien existe un Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro, se trata de un documento que fija orientaciones generales respecto de las políticas de desarrollo económico, social y físico para la zona metropolitana, pero no de un plan de desarrollo urbano para la misma (Duhau, 1985). La puesta en práctica de dichas orientaciones requiere, por otra parte, de la coordinación de los órganos federales involucrados (DDF, SPP y Sedue) con el gobierno del Estado de México. Una coordinación que seguramente puede establecerse sobre proyectos específicos pero que es mucho más problemática si se trata de orientar en forma efectiva el proceso de planeación urbana.²

En el caso de los municipios metropolitanos, los ordenamientos y planes federales inciden indirectamente a través de los ordenamientos y planes estatales. En términos prácticos, el marco de referencia de la gestión urbana de estos municipios está constituido por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los respectivos planes de Centros de Población Estratégicos, en cuanto a ordenamientos relacionados específicamente con el desarrollo urbano; y, por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y los Bandos Municipales, en el plano general del ejercicio del gobierno y la administración municipal.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano fue sancionado en 1983 y su orientación general está dada por el propósito de reorientar los flujos de población al interior de la entidad y detener el proceso de concentración de la población y las actividades económicas en los municipios conurbados. Las políticas de desconcentración seguidas durante las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo se habían apoyado en la inversión pública en gran escala en determinados puntos del territorio (puertos industriales, polos petroleros, desarrollos turísticos), en el marco de una concepción de "desconcentración concentrada". Al asumir Alfredo del Mazo el gobierno del estado de México, en 1981, era ya ostensible que esta estrategia no había tenido un impacto significativo sobre el crecimiento de la zona metropolitana y, en 1982, el estallido de la crisis económica se traduciría en una reducción de la inversión pública que

² Existen indicios de que actualmente los funcionarios de los organismos de planeación del DDF y del gobierno del estado de México desarrollan actividades tendientes a coordinar los esfuerzos de planeación que se realizan separadamente para ambas porciones de la ZMCM.

CUADRO 1
Leyes y planes que regulan la gestión urbana de los
gobiernos municipales en la ZMCM

Ley o plan	Orden	Contenido
Artículo 115 constitucional	Federal	Establece las atribuciones de los municipios, la forma de constitución y extinción de los poderes municipales y los recursos que componen la hacienda municipal.
Ley General de Asentamientos Humanos	Federal	Establece las normas de alcance federal aplicables a la regulación y planeación de los asentamientos humanos; contempla la formulación de planes urbanos para zonas conurbadas.
Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988	Federal	Fija los objetivos generales de la política territorial y urbana para el periodo 1983-1988.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988	Federal	Establece los mecanismos de coordinación de los órganos federales con las autoridades estatales y municipales en la esfera del desarrollo urbano y la vivienda.
Programa Nacional de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro	Federal/ estatal	Establece estrategias y políticas de desarrollo económico, social y espacial, convenidas entre la federación (DDF, Sedue, SPP) y el Estado de México para la ZMCM.
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México	Estatal	Establece el sistema de planes urbanos para el estado de México y las normas básicas de aplicación en el estado en cuanto a competencias de las autoridades, zonificación y regulación de los usos del suelo y ordenamiento de los centros de población.
Plan Estatal de Desarrollo Urbano	Estatal	Establece los objetivos, las políticas, la estrategia y sus lineamientos generales de acción que persiguen como finalidad la reestructuración y el ordenamiento del desarrollo urbano para el estado de México.
Planes de centros de población estratégicos	Estatal/ municipal	Especifican para cada municipio conurbado las políticas, estrategias y lineamientos de acción en relación con el suelo urbano, infraestructura, vialidad y transporte, vivienda, equipamiento, medio ambiente e imagen urbana.

limitó severamente la posibilidad de utilizar los proyectos de inversión en gran escala como palanca de la política de desconcentración.

En este contexto, la orientación general otorgada por el gobierno del estado de México a la planeación urbana de la entidad, avalada a nivel federal por la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue la de limitar y reorientar el crecimiento de la zona metropolitana. Para ello se recurrió al planteamiento de la desconcentración puente, entendida como la promoción de un proceso de desconcentración basado en la reorientación de los flujos de población y de las actividades económicas dentro del propio estado de México.

Esta concepción general presidió la definición de dos sistemas urbanos adoptada por el plan: el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco y el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma. De este modo, al definir un "sistema urbano" que comprende los 17 municipios conurbados del estado de México, se intentaba conferir a la zona metropolitana de la entidad una identidad propia frente a la ciudad de México. Respecto de este sistema el Plan define una:

...estrategia de inmigración conurbada, basada en una enérgica acción reguladora para contener el crecimiento..., atendiendo a la fijación de límites de áreas urbanizables, ordenación y saturación de áreas urbanas actuales, y lograr para su población los mínimos indispensables en términos de equipamiento urbano, vivienda y servicios (GEM, 1984c: 27).

Como contrapartida, para el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, junto con Atlacomulco, Xilotepec, Ixtlahuaca, Valle de Bravo e Ixtapan de la Sal-Tonatico, el Plan propone una:

...estrategia de desconcentración puente que consiste en ordenar y regular el crecimiento inducido para el desarrollo de los centros de población estratégicos (...) con el objeto de ofrecer alternativas viables de asentamiento de la población, a través de la oferta anticipada de suelo urbano y vivienda, así como de servicios eficientes de transporte regional y el fomento del empleo mediante el desarrollo de sus potenciales productivos en actividades industriales, comerciales y de servicios (ibid.).

Los planes de centros de población estratégicos, a cuyo estatuto haremos referencia en el próximo apartado, fueron elaborados por el mismo equipo que produjo el Plan Estatal y sancionados por la legislatura estatal y por los respectivos ayuntamientos. Estos planes especifican las propuestas incluidas en el Plan Estatal para el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco a nivel de cada municipio conurbado ("centro de población estratégico"). En su aspecto propositivo contemplan como "componentes" del desarrollo urbano: suelo urbano, infraestructura, vialidad y transporte, vivienda, equipamiento, medio ambiente e imagen urbana, prevención y atención de emergencias y población y empleo.

En términos generales, los planes de centros de población estratégicos siguen la nomenclatura y las normas elaboradas originalmente por la SAHOP y se encuentran organizados en torno a cuatro cuestiones básicas: la división del territorio de cada municipio en áreas urbanas, reservas (áreas urbanizables) y áreas no urbanizables; la organización del territorio a través de la definición de usos y destinos del suelo y de programas de vialidad y equipamiento; y la definición de normas de usos, destinos e intensidades en relación con la ocupación del suelo (lotes mínimos y coeficientes de ocupación, normas de construcción y normas para la dotación de infraestructura y equipamiento).

Debe destacarse que el carácter de las normas varía según el componente del desarrollo urbano de que se trate. Mientras los usos y destinos del suelo, es decir la zonificación, son definidos en forma taxativa como de cumplimiento obligatorio, tanto para las autoridades como para los particulares, las normas de infraestructura y equipamiento para la "dosificación de los servicios mínimos en los asentamientos que carecen de ellos", son definidas como de carácter no obligatorio, señalándose que "procurar su aplicación garantizará una mayor eficiencia en el aprovechamiento del suelo, los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbano" (GEM, 1984: 51 y 1984b: ap. 3.6)

La reforma municipal y el papel de los ayuntamientos en la planeación metropolitana

La reforma municipal instrumentada a partir de 1983 a través de la reforma del artículo 115 constitucional no se basa en la descentralización de atribuciones del poder federal, sino en la redistribución de competencias entre los gobiernos de los estados y los ayuntamientos (Azuela, 1987: 81 y 55).³

Por ello, la reforma municipal, aunque presidida por la majestad de la Constitución nacional, ha quedado sujeta en buena medida a las modalidades adoptadas por cada gobierno estatal —a través de la legislación correspondiente—, para la transferencia de las nuevas competencias acordadas a los gobiernos municipales.

En términos del papel de los ayuntamientos en el desarrollo urbano, se destacan tres aspectos del estatuto constitucional: i) constituye competencia municipal la prestación de un conjunto de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centra-

³ En la reforma francesa, por ejemplo, se transfirieron atribuciones desde el Estado a las colectividades locales (regiones y municipios); véase al respecto Vannepf y Revel-Mouroz, 1986. Para un panorama global de la reforma municipal en México, véase Martínez Assad y Ziccardi, 1986.

les de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito) que puede ser ampliado por las legislaturas estatales; ii) los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (el predial es el más importante de ellos), los rendimientos de los bienes de los que son propietarios, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, constituyen ingresos de los municipios cuya percepción y administración no puede ser condicionada ni por el ejecutivo ni por la legislatura estatal, y iii) los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (Gobierno Federal Mexicano, 1983: 7).

En el caso de los municipios metropolitanos, estas disposiciones constitucionales han venido a apoyar jurídicamente su papel de gestores en la organización del espacio urbano: prestación de los servicios públicos y control de los usos del suelo. Sin embargo, los ordenamientos estatales vigentes en el estado de México implican una importante limitación de las atribuciones que en materia de desarrollo urbano la Constitución concede a los ayuntamientos.

Hemos mencionado los planes de "centros de población estratégicos", como los instrumentos vigentes para la planeación del desarrollo urbano de los municipios conurbados. La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) define los municipios conurbados como "centros de población estratégicos", en un sistema de planes con las siguientes categorías: i) Plan Estatal de Desarrollo Urbano; ii) Planes Municipales de Desarrollo Urbano; iii) Planes de Centros de Población Estratégicos; y iv) Planes de Centros de Población Municipales (GEM, 1983: 24).

De este modo, merced al proceso legislativo estatal, asistimos a lo que podríamos denominar el milagro de la multiplicación de los planes, ya que en el artículo 115 constitucional sólo se refiere genéricamente en su artículo único, sección V, a los "planes de desarrollo urbano municipal".

Pero no se trata de una simple multiplicación de denominaciones, sino de la introducción de una modalidad que cercena, en el caso de los municipios conurbados, las atribuciones que la Constitución les confiere. Mientras que el artículo 115 establece que:

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal... (subrayado nuestro, GEM, 1983: 6).

La LAHEM establece que:

El ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, elaborará el Plan de Centro de Población Estratégico, con la concurrencia del ayuntamiento respectivo.

El ayuntamiento aprobará formalmente el plan en sesión de cabildo y lo someterá con todos sus antecedentes, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, al conocimiento y aprobación del gobernador.

El gobernador del estado, en su caso, remitirá el plan a la legislatura para su aprobación definitiva (GEM, 1983: 29).

Asimismo, en tanto que el artículo 115 constitucional establece que los municipios estarán facultados para:

..., controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales (GFM, 1983: 7).

La LAHEM establece que:

La licencia estatal de uso del suelo será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para los centros de población estratégicos y tendrá por objeto: I. Determinar el uso general del suelo. II. Señalar la ocupación máxima de construcción; III. Establecer, en su caso, las restricciones estatales (GEM, 1983: 58).

Y la misma ley señala en su artículo 70 que la realización de fraccionamientos requiere la autorización del gobernador del estado y que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas recabará la "opinión" del ayuntamiento (ibid., 38)

Este resultado del proceso legislativo local, que puede ser interpretado inequívocamente como expresión de las orientaciones emanadas del poder ejecutivo estatal, ha sido caracterizado, con razón, como expresión de los "límites de la descentralización desde el centro" (Azueta, 1987: 81 y 99). Pero también puede ser interpretado como una expresión de la contradicción existente entre una reforma municipal que no contempla en su especificidad la problemática de la planeación urbana de las áreas metropolitanas y las exigencias objetivas de dicha planeación, la cual, indudablemente, no puede resultar de la simple agregación de planes municipales de desarrollo urbano.

La formulación por parte del gobierno estatal de los "planes de centros de población estratégicos" y la atribución al gobierno estatal de la facultad de otorgar "licencias de usos del suelo", convierte de hecho a los ayuntamientos de los municipios conurbados más que en planificadores de la organización del espacio metropolitano, en ejecutores y gestores de la planeación estatal de la zona conurbada. Un papel en cuyo desempeño los ayuntamientos de los tres municipios estudiados, parecen haber adoptado una actitud bastante activa, impulsada por el gobierno estatal a través de varios mecanismos. Entre ellos hemos podido detectar los siguientes:

i) Constitución en los municipios de direcciones de desarrollo urbano y de planeación que tienen como funciones primordiales, respectivamente, ejecutar los planes de centros de población estratégicos y sujetar el ejercicio presupuestal y la acción municipal a la relación programa-presupuesto.⁴

ii) Incorporación como funcionarios municipales a nivel de directores y subdirectores, de profesionales con experiencia previa en organismos federales y estatales vinculados con el desarrollo urbano y con una orientación afin a la impulsada desde los organismos estatales de planeación urbana.⁵

iii) Comprometer a los ayuntamientos en la ejecución de procedimientos ostensibles de control del desarrollo urbano como es el caso del programa conocido como "Pinte su raya", que implica el señalamiento visible de las áreas no urbanizables de acuerdo con los respectivos planes de centros de población estratégicos.

iv) Vigencia efectiva de los mecanismos de consulta con las autoridades municipales en lo que respecta a licencias de usos del suelo y autorización de nuevos fraccionamientos, así como receptividad a sus reclamos respecto de las repercusiones en cuanto a prestación de servicios, vialidad y suministro de agua potable, de proyectos habitacionales autorizados en administraciones anteriores.

Existen por otra parte algunas derivaciones de la reforma municipal con impactos potenciales significativos respecto del desempeño de un papel activo en la planeación urbana por parte de los municipios metropolitanos.

En primer término (aunque sólo vino a ratificar una situación de hecho) la reforma confiere al municipio en forma taxativa la responsabilidad de la prestación de un conjunto fundamental de servicios básicos. En segundo término, aún cuando en virtud de la legislación estatal los municipios metropolitanos han quedado reducidos al papel de ejecutores de la planeación urbana, su responsabilidad en la aplicación de los ordenamientos vigentes, lejos de diluirse, resulta reforzada por la legislación estatal.

En tercer lugar, la reforma otorga a los municipios un conjunto de ingresos propios, entre los cuales destacan los correspondientes al impuesto predial y al otorgamiento de licencias de construcción y de operación de giros, que si bien no garantizan su autonomía financiera, han pasado a constituir para los principales municipios metropolitanos una parte sustancial de sus ingresos (véase el cuadro 2).

⁴ La creación en estos municipios de direcciones de desarrollo urbano y de planeación se efectuó durante las administraciones municipales correspondientes al periodo 1985-1987. Al respecto pueden consultarse los respectivos "bandos municipales" e informes de gobierno.

⁵ Esta circunstancia la hemos podido verificar sólo en el caso de Naucalpan.

CUADRO 2
 Presupuesto de ingresos de Ecatepec y Tlalnepantla, 1986
 (millones de pesos corrientes)

	Ecatepec		Tlalnepantla	
	Total	%	Total	%
Total de ingresos	10 240.0	100.0	11 114.0	100.0
Impuestos	2 408.0	23.5	2 400.0	22.3
Derechos	1 321.6	12.9	1 654.0	14.9
Aportaciones para mejoras	116.5	1.6	494.0	4.4
Productos	1 001.2	9.8	619.0	5.6
Aprovechamientos	811.1	7.9	190.0	3.5
Financiamiento	0.0	0.0	0.0	0.0
Superávit 1985	1 196.5	11.7	0.0	0.0
Participaciones federales	3 334.8	32.6	5 478.0	49.3

Fuente: HAC de Ecatepec, 1986 y HAC de Tlalnepantla, 1986.

Los efectos de estos tres componentes de la reforma municipal, así parece sugerirlo nuestro estudio exploratorio, resultan de las influencias recíprocas que ponen en marcha entre distintos ámbitos de la gestión municipal, y que tienden a promover el papel de los planes urbanos como referentes de la gestión local.

La relación entre demanda de servicios, infraestructura urbana y organización del espacio, es evidente para cualquier observador informado y está perfectamente clara para las autoridades y funcionarios municipales. Si el desarrollo urbano no es regulado de acuerdo con mecanismos y procedimientos que lo vinculen con la dotación de servicios, infraestructura y equipamientos, adquiere una dinámica anárquica cuyos efectos se manifiestan directamente en las demandas y conflictos que deben enfrentar, cada vez más, las autoridades locales.

Del mismo modo, en tanto la capacidad de acción de estos ayuntamientos depende estrechamente de la disponibilidad de recursos que han pasado a depender en grado significativo de la propia gestión municipal, su incremento pasa a ser, al menos en parte, resultado de la calidad de la misma. Además la evolución de los "ingresos propios" dependerá de la medida en que la posesión de predios urbanos esté regularizada (o al menos incorporada a los mecanismos de contribución)⁶ y de que las edificaciones y el conjunto de actividades, cuya realización requiere de licencia municipal, estén legitimadas por dichas licencias. De este modo, el

⁶ En muchos casos los poseedores de predios pagan impuesto predial aun cuando la propiedad no haya sido regularizada.

cambio en el origen de los recursos financieros converge con la responsabilidad taxativa en la prestación de servicios, para dotar de una mayor significación la capacidad de regulación del desarrollo urbano. Por otro lado, la racionalidad formal propia de la planeación como fundamento de la gestión local, parece poseer un atractivo sobre las autoridades y funcionarios municipales que no se deriva sólo del contexto institucional en el que actúan, sino también de un contexto político y social definido, entre otras cosas, por el hecho de que las organizaciones sociales y políticas independientes del partido oficial muestran una eficacia creciente en la instrumentación de los problemas urbanos.

2. Gestión municipal de la planeación metropolitana

En la sección precedente hemos procurado presentar el marco institucional que circunscribe actualmente la acción de los municipios conurbados en el ámbito de la planeación urbana. En esta sección presentaremos algunas evidencias respecto al modo y grado en que la planeación urbana se ha incorporado durante los últimos años al desarrollo de la política urbana local en dichos municipios. Esta incorporación expresa, a nuestro modo de ver, cambios de índole general en el sistema político, que tienden a traducirse en el recurso a nuevas formas de definición, justificación y ejecución de las políticas desarrolladas por las instancias locales de gobierno.

Nuestra pretensión no consiste en evaluar el impacto de estos cambios en el desarrollo de la ZMCM, sino fundamentalmente en señalar un conjunto de indicios que tienden a mostrar cambios de orientación en la gestión urbana local. Del análisis del discurso político de las autoridades locales, de la organización actual de los ayuntamientos y del tipo de acciones desarrollados por éstos durante los últimos años, creemos que apoyan el hecho de que la planeación urbana tiende a convertirse en un marco de referencia real de la gestión urbana local.

En lo que sigue exploraremos cómo se ha traducido esta nueva orientación en términos de tres rubros del desarrollo urbano que involucran en forma directa la gestión municipal: política hacia los asentamientos irregulares; política de fraccionamientos y zonificación secundaria; y política de prestación de servicios y obras básicas de urbanización.

La contención de los asentamientos irregulares

Las evidencias de que disponemos muestran que los procesos de ocupación irregular del suelo en tierras de propiedad privada y estatal, como mecanismo que involucra a "líderes" vinculados con el PRI y las autoridades locales en los cuales el negocio fraudulento y la manipulación de las ne-

cesidades habitacionales se combinan con el clientelismo político, tienden a ser desalentados por las autoridades locales.

En la actualidad, los promotores de invasiones son considerados como “elementos políticamente peligrosos e incontrolables”. El cambio fundamental de actitud está referido a la ocupación irregular del suelo en cuanto empresa de carácter político-económico y no a la irregularidad en cuanto tal. En este sentido la presencia activa de los partidos de oposición es probable que haya jugado un papel importante. Durante muchos años, los llamados asentamientos irregulares contribuyeron de modo decisivo a la expansión de la mancha urbana en la ZMCM y han constituido un mecanismo fundamental como solución habitacional de carácter masivo para los sectores populares.⁷ Así, una caracterización como la realizada por P. Ward de los distintos factores que han promovido la proliferación de este tipo de asentamientos sigue siendo aplicable a la generalidad de las áreas urbanas del país:

...el rápido crecimiento de los asentamientos irregulares... ha ...beneficiado a muchos grupos de interés además de los agentes y residentes. La industria de la construcción ha descubierto un mercado en expansión de autoconstructores que ahora se convierten en consumidores de materiales de construcción. Los transportistas y comerciantes al menudeo de esos materiales también se benefician. Un sistema de vivienda que es accesible para una gran parte de la fuerza de trabajo permite a esa fuerza reproducirse en forma barata reduciendo así las demandas por incrementos salariales. Los funcionarios gubernamentales se benefician con la proliferación de empleos y feudos burocráticos; ellos pueden también recibir ingresos por permitir prácticas ilegales y por otorgar licencias de fraccionamientos (que no cumplen los requisitos legales). Algunas veces ellos pueden también obtener el apoyo político de lazos de clientelismo desarrollados con los residentes. En general, el gobierno en su conjunto se ha beneficiado de las crecientes oportunidades que los asentamientos irregulares ofrecen para el mantenimiento de la estabilidad social (citado y traducido por Azuela, 1987: 3).

Este carácter de política social no declarada que se desprende de la descripción de Ward, tiene sin duda como fundamento la existencia de necesidades habitacionales de carácter masivo que no pueden ser satisfechas de modo “regular”. Dado que tales necesidades ni han desaparecido ni se han reducido, el presunto cambio de orientación por parte de las autoridades, al menos en la ZMCM, requiere de una explicación.

Creemos que la complicación de la gestión urbana y del manejo político de los procesos asociados a la urbanización irregular ha incidido en

⁷ Son numerosos los trabajos dedicados al tema de la urbanización popular y a la problemática de la irregularidad; para enfoques que trascienden los estudios de caso de carácter puntual, véanse Azuela, Cruz y Cancino, 1984; Núñez, 1984, y Schteingart, 1981.

una paulatina redefinición del problema asociada con la utilización creciente de la planeación urbana. Un testimonio de esta nueva orientación a nivel federal, es la rápida y relativamente exitosa institucionalización de programas de vivienda de "pie de casa" y "lotes con servicios", dirigidos a una población con ingresos no superiores a 2.5 salarios mínimos (Fonhapo, 1987). En el caso del estado de México, la LAHEM define mecanismos orientados a institucionalizar el control gubernamental de los asentamientos populares. Por una parte, la constitución de una bolsa de suelo a través de la adquisición de tierras por parte del gobierno del estado (GEM, 1983: cap. IV, art. 63) y por otra, la definición de la figura del "Fraccionamiento social progresivo", que se orienta a incorporar al control del Estado la formación de los asentamientos populares. En efecto, entre las regulaciones correspondientes a esta figura se encuentran las siguientes:

Artículo 101. El fraccionamiento social progresivo sólo podrá ser promovido por el Estado, por sí o a través de sus organismos descentralizados. El ejecutivo del Estado podría convenir o asociarse con particulares, con el sector social y con organismos públicos federales cuya finalidad sea la construcción o financiamiento de vivienda popular para la adquisición de terrenos o en cualquier otra operación necesaria para llevar a cabo el fraccionamiento social progresivo. En todo caso el Estado tendrá la facultad de supervisar y vigilar su realización.

Artículo 104. El ejecutivo del Estado pugnará porque la vivienda en el fraccionamiento social progresivo se realice por el sistema de autoconstrucción, proporcionando a los adquirientes asesoría técnica.

Artículo 106. Para la ocupación física del fraccionamiento social progresivo por parte de los adquirientes, serán requisitos mínimos los siguientes: I. trazo de calles y lotificación; II. vías colectoras con las especificaciones técnicas que garanticen el tránsito de vehículos de servicios; III. suministro de agua por medio de hidrantes públicos o sistemas similares; IV. desalojo o evacuación local de las aguas pluviales.

Artículo 107. La gestión y ejecución de las obras posteriores de urbanización que se requieran, se harán por los propios adquirientes de manera progresiva; estas obras serán entregadas en la misma forma a los municipios para su administración.

Artículo 108. Los adquirientes se asociarán para constituir un Consejo de Colaboración Municipal, a efecto de gestionar y ejecutar las obras posteriores de urbanización por el sistema de cooperación.

El costo de los proyectos de urbanización se cargará al valor de los lotes (GEM, 1986).

Como se puede apreciar, el esquema es consistente. El gobierno del estado asume como un hecho el que el alojamiento de los sectores popula-

as habrá de darse en espacios suburbanizados e incorpora en la norma aspectos predominantes en la práctica: autoconstrucción y asunción por arte de los propios pobladores de los costos de la introducción de los servicios y las obras básicas de urbanización. La diferencia con los asentamientos “espontáneos” reside en que la lotificación estará “regularizada” desde el principio y se desarrollará en áreas que de acuerdo con el plan sean “aptas para el desarrollo urbano”. Aunque no contamos con los datos que permitirían precisar el grado de eficacia de estos mecanismos, no es problemático afirmar que han sido ampliamente rebasados,⁸ circunstancia que puede ser atribuida tanto a la masividad del fenómeno de la urbanización popular —que excede la capacidad de respuesta gubernamental— como a que la generación de la “irregularidad” se apoya en mecanismos sociales y políticos que ostentan todavía un grado elevado de vigencia. Sin embargo, esto no desmiente la existencia efectiva del proyecto gubernamental de institucionalizar la urbanización popular, proyecto que, por otra parte, se asienta en la definición de normas que sin duda incorporan buena parte del conocimiento existente sobre la problemática.

La acción municipal en los últimos años muestra bastante consistencia con las orientaciones emanadas del gobierno estatal. En lo que respecta a asentamientos en tierras de propiedad privada y pública, durante los últimos tres años se han realizado desalojos y reubicaciones de nuevos asentamientos, así como de antiguos localizados en áreas particularmente problemáticas.

En Ecatepec, durante el trienio 1985-1987 se efectuaron por lo menos tres desalojos importantes: 2 000 personas en Chiconautla, asentadas en un área prevista para servicios; 1 300 personas en Tulpetlac, asentadas en un predio de propiedad privada; y el último, de mayor resonancia, en la zona del Valle de Aragón, donde se desalojó a unas 25 000 personas asentadas en un predio de propiedad privada de más de 40 hectáreas. En los primeros casos el desalojo se dio a través de una respuesta inmediata sumida directamente por el ayuntamiento. En el último, intervino el gobierno del estado, lo que se explica por la magnitud del procedimiento y por el hecho de que la invasión estaba dirigida por un partido de oposición.⁹ Es importante señalar que en los dos primeros desalojos se trataba de asentamientos instrumentados por elementos pertenecientes al PRI.

⁸ El fenómeno ha tendido a reducirse en los municipios aquí analizados, pero en los localizados al oriente del Distrito Federal se han desarrollado durante los últimos años numerosos asentamientos situados en áreas no urbanizables de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

⁹ Las tierras invadidas, de acuerdo con los testimonios recogidos, son propiedad de un familiar del gobernador Beteta, circunstancia que al parecer los líderes de la invasión esgrinieron como elemento de presión en el proceso de negociación con las autoridades.

Por otro lado, durante el mismo periodo, las autoridades municipales no intervinieron en el caso de Cegor en Ciudad Azteca, donde desde 1986 se asentaron unas 10 000 personas que lotificaron y actualmente construyen sus viviendas. Las diferencias en el criterio aplicado fueron atribuidas por el funcionario entrevistado al hecho de que en los tres primeros casos, o bien existió denuncia interpuesta por los propietarios de los predios, o bien el área ocupada no debía ser destinada a uso habitacional, mientras que en el caso de Cegor no se presentaron ninguna de esas circunstancias.

En Naucalpan se negoció la reubicación de un nuevo asentamiento conducido por un partido de oposición. Oficialmente, el presidente municipal reivindicó en su informe de gobierno de 1985 haber resuelto "satisfactoriamente 35 intentos de invasión" y la recuperación de un área de donación de 16 000 metros cuadrados que había sido invadida (HAC de Naucalpan, 1985: 13). Asimismo, en su informe de 1986 afirmó haber evitado 72 asentamientos irregulares con una excepción correspondiente a un terreno de propiedad municipal, respecto de la cual se inició procedimiento penal (HAC de Naucalpan, 1986: 15). Por otro lado, los funcionarios entrevistados reconocen como un problema que no han podido resolver el del asentamiento en pequeña escala de nuevos pobladores en áreas preexistentes de urbanización irregular.

En el caso de Tlalnepantla, a través del Programa Horizonte Control 17 Ciudades Periféricas ("Pinte su raya"), se fijó en una cota máxima de 2 290 metros sobre el nivel del mar el área urbanizable. Para los asentamientos ya existentes, situados por encima de esa cota, se inició en 1985 el "Registro de excepción", destinado a promover la reubicación de la población asentada con la participación de Crecem (HAC de Tlalnepantla, 1985). Asimismo, el presidente municipal declaró que se habían evitado invasiones de zonas verdes en el fraccionamiento Viveros de la Loma. En su informe de 1986 afirmó que se habían reubicado 10 000 personas asentadas en los márgenes del río Tlalnepantla y que se habían trasladado invasores ubicados en los derechos de vía correspondiente a Ferrocarriles Nacionales de México y a la avenida Ceylán (HAC de Naucalpan, 1986: 41). Por otro lado, los funcionarios municipales y los cuadros locales del PRI, reconocen que el poblamiento irregular de las faldas de la Sierra de Guadalupe no ha podido ser detenido.

El panorama es diferente en la urbanización irregular de tierras ejidales y comunales. En estos casos, las autoridades locales (estatales y municipales) carecen del poder político y de la capacidad legal de intervención necesarios para poder incidir de modo directo y eficaz. La política reciente parece orientarse a negociar con los ejidatarios el destino que se le dará a sus tierras, procurando involucrarlos en proyectos que no impliquen el uso habitacional (clubes campestres, panteones, etc.). Existe un reconocimiento de la tendencia inexorable a que las tierras ejidales se in-

corporen al mercado inmobiliario una vez que la expansión de la mancha urbana las alcanza. En Ecatepec, donde todavía existen amplios predios ejidales no urbanizados, los ejidatarios continúan enajenando tierras a través de terceros que efectúan la lotificación.

Política de fraccionamientos y planos reguladores

En los principales municipios metropolitanos, hasta comienzos de la década actual, no parece haber existido preocupación por la extensión de

CUADRO 3
Superficie de los fraccionamientos autorizados en los municipios metropolitanos del estado de México (hectáreas)

Periodo	Ecatepec (A)	Naucalpan (B)	Tlalnepantla (C)	Municipios metropolitanos ^a (D)	A + B + C/D %
1958-1963					
P	159.8	135.2	230.7	672.5	
R	-	154.0	237.9	567.7	
RC	-	63.9	-	204.9	
Subtotal	159.8	353.2	468.5	1 445.1	67.9
1964-1969					
P	1 547.3	106.7	116.8	2 465.6	
R	-	87.6	141.6	362.8	
RC	-	94.8	-	145.1	
Subtotal	1 547.3	289.1	258.4	2 973.5	70.4
1970-1975					
P	894.4	188.6	555.2	2 888.3	
R	-	43.0	95.6	831.0	
RC	-	223.3	-	1 346.0	
Subtotal	894.4	455.0	650.8	5 065.3	39.4
1976-1981					
P	490.0	108.3	327.8	1 929.7	
R	-	6.1	25.6	446.3	
RC	-	36.4	-	1 213.3	
Subtotal	490.0	150.9	353.4	3 589.3	27.7
Total	3 091.5	1 248.2	1 731.1	13 073.7	46.4

Fuente: Iracheta, (coord.), 1984: cuadros 3, 5, 7 y 9, cap. 2.

Referencias: P = Populares, R = Residenciales, RC = Residenciales campestres.

^a Comprende: Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Chilmahuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Los Reyes y La Paz.

la mancha urbana debida a la autorización de fraccionamientos. Durante la década de 1970 se puede apreciar una declinación en la participación de los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, en cuanto a superficies autorizadas (véase el cuadro 3). Tal declinación constituye un resultado esperable en tanto continuó avanzando el proceso de conurbación. Ahora bien, lo que no constituye un resultado derivable espontáneamente de la lógica de dicho proceso, es la virtual interrupción de autorizaciones para nuevos fraccionamientos. Aunque no contamos con cifras al respecto, los testimonios recabados tienden a señalar que durante los últimos años se produjo una casi suspensión de las mismas. Éstos, sumados a una posición más estricta de las autoridades locales frente al incumplimiento por parte de los fraccionadores de las normas aplicables respecto de áreas de donación, introducción de servicios, obras de urbanización y equipamiento, estarían mostrando un punto de inflexión en la política urbana local.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, la década de 1970 constituye el periodo de mayor expansión del área incorporada a la mancha urbana vía autorización de fraccionamientos. Alrededor de 8 700 hectáreas pasaron, nominalmente, a formar parte de las áreas habitacionales correspondientes a 12 de los actuales 17 municipios conurbados.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la producción de fraccionamientos autorizados involucra a dos tipos fundamentales de agentes: las empresas fraccionadoras privadas y los organismos públicos de vivienda como Infonavit, Fovissste, Fonhapo y —en el estado de México— Auris. Sin duda se trata de agentes que operan de modo diferente. En el primer caso, un aspecto consustancial a las operaciones de urbanización es la especulación inmobiliaria, es decir, el cálculo sobre la evolución futura de los precios del suelo. Los estudios realizados sobre el tema indican que la política estatal de fraccionamientos tendió a favorecer la especulación inmobiliaria (véase Iracheta, 1984: cap. 2). Por un lado, autorizando fraccionamientos que implicaban la generación de discontinuidades en la mancha urbana; por otro, autorizando nuevos fraccionamientos sin atender al grado en que los existentes eran realizados en forma efectiva.

En cuanto a los organismos públicos de vivienda, aunque operan en principio con una lógica diferente, centrada en intereses de carácter político-corporativo (véase Azuela y Duhau, 1987: 52-55), no necesariamente (y lo contrario parece haber sido más la regla que la excepción) operan en forma compatible con objetivos públicos de ordenamiento del espacio urbano. Este fenómeno ha sido observado no sólo para el caso de la ZMCM (véase Melé, 1986: 230-232) y constituye un hecho subrayado por todos los funcionarios municipales entrevistados. Dentro de este panorama, el Infonavit, seguramente el organismo de vivienda con mayor autonomía respecto de los órganos centrales del Estado, fue señalado en forma con-

sistente como el principal fraccionador público con mayor capacidad de interferencia en las políticas urbanas locales.

Tanto respecto de los fraccionamientos privados como de los públicos, las evidencias recogidas muestran un cambio de orientación de las políticas locales.

En cuanto a los fraccionadores privados, en Ecatepec, hasta comienzos de la presente década, la autorización de fraccionamientos populares —única modalidad desarrollada en el municipio—, parece haber contado con muy escasas restricciones. La simple observación muestra una baja utilización de las superficies autorizadas, pudiéndose apreciar en grandes extensiones pequeños núcleos habitacionales separados por grandes superficies desocupadas. El principal fraccionador privado en el municipio es la empresa Incobusa, que ha realizado los fraccionamientos de mayor envergadura (Jardines de Morelos, Jardines de Santa Clara y Jardines de Casa Nueva). Hacia 1985, el primero de estos fraccionamientos se encontraba ocupado en 10%. Actualmente, de acuerdo con lo manifestado por los funcionarios locales, se encuentra ocupado en 60%, como resultado de una política de densificación que ha implicado la no concesión de nuevas autorizaciones desde 1985, así como la exigencia a los fraccionadores de concluir las operaciones iniciadas con anterioridad.

En Naucalpan sólo se han autorizado desarrollos muy pequeños y se ha condicionado la continuación de los preexistentes a las posibilidades de cobertura de servicios y, en particular, a la solución de los problemas de vialidad y de abastecimiento de agua.

En Tlalnepantla, del mismo modo, el presidente municipal anunció en su informe de 1985 haber clausurado la caseta de ventas de un importante fraccionamiento (HAC de Tlalnepantla, 1985: 31), y en su informe de 1986 expresó:

En virtud de que casi se halla agotada la reserva territorial del municipio no se encuentran en desarrollo nuevos fraccionamientos y, por lo mismo, el volumen de ingresos por movimiento inmobiliario que genera el impuesto traslativo de dominio ha disminuido considerablemente (HAC de Tlalnepantla, 1986: 33).

En conjunto, se advierte que en la actualidad las autoridades municipales se encuentran renuentes a adquirir lo que consideran “nuevos compromisos” en materia de servicios y obras de urbanización que perciben como una pesada carga sobre la administración local. En Ecatepec, los fraccionamientos resultantes de la política expansiva de la década anterior, en general arrastran un conjunto de problemas, irregularidades y deficiencias en los servicios. A juicio de un funcionario entrevistado, el cambio de actitud de las autoridades locales se debería “a que la gente se ha dado cuenta de que de seguir así lo que se iba a lograr era adquirir nuevos pro-

blemas. La gente ha tomado conciencia, está exigiendo la solución de su problemática. Seguir en la misma dinámica implicaba adquirir nuevos compromisos que los afectaban”.

Esta visión de la situación converge con la posición respecto de los organismos públicos de vivienda. En los tres municipios se encontró coincidencia en cuanto a que “por primera vez” se habían puesto límites reales a las operaciones del Infonavit, organismo para el cual, de acuerdo con un funcionario, durante años todo su problema consistió en “conseguir algún terreno barato en cualquier parte, sin preocuparse en absoluto de cómo se resolverían los problemas de servicios”. Existen evidencias de que actualmente las autoridades municipales se niegan a recibir oficialmente unidades habitacionales en las que el organismo mencionado no haya cumplido con sus compromisos o subsistan problemas en la cobertura de servicios que el municipio considera que no puede resolver; así como del recurso al gobierno estatal para bloquear la realización de nuevos proyectos habitacionales que a juicio de las autoridades locales generarían problemas adicionales.

En un sentido semejante, en torno a la regulación de los asentamientos ya existente, parece orientarse la puesta en práctica de planos reguladores —zonificación secundaria— para las distintas localidades reconocidas oficialmente por los municipios. La prioridad en este sentido está dirigida a los fraccionamientos residenciales, en los cuales el recurso vecinal a las regulaciones urbanas existentes así como a los usos del suelo permitidos, ha tendido a incorporarse como instrumento para esgrimir demandas ante el municipio. Naucalpan es al parecer el municipio que mayores avances registra en esta dirección. Las autoridades locales afirman contar actualmente con 92 “planos reguladores” y el recurso a los mismos para resolver conflictos entre vecinos, empresas y fraccionadores, tiende a incorporarse como un aspecto rutinario de la gestión local.

Introducción de los servicios públicos y de las obras básicas de urbanización

Desde la perspectiva local, la introducción y suministro de los servicios y las obras básicas de urbanización, presenta perfiles diferenciados de acuerdo con el tipo de áreas residenciales de que se trate. La gestión municipal adopta marcos de referencia diferentes respecto de las “colonias” —en general asentamientos populares de origen “irregular”— y los fraccionamientos, en particular los que albergan a los sectores medios y a la clase alta. Resulta por ello de particular interés rastrear la existencia de posibles efectos de la institucionalización de la planeación en el suministro de servicios a las colonias populares, ya que éstas han constituido du-

ante varias décadas un ámbito donde los procesos de apropiación y ocupación del suelo, los procedimientos de regularización y la introducción de los servicios y equipamientos, han estado mediados por relaciones políticas asociadas al control de los sectores populares por parte del PRI y las autoridades locales.

Diversos investigadores han descrito estos procesos. El estudio de Cornelius en la década pasada (Cornelius, 1980) proporcionó amplias evidencias del proceso de socialización política experimentado por los migrantes a través de la formación y consolidación de las colonias populares. Estudios más recientes (Ward, 1986 y Legorreta, 1986) describen diversos mecanismos presentes en los procesos de urbanización popular y el modo en que éstos están imbricados con la reproducción del sistema político. A partir del estudio de las ciudades petroleras, Legorreta y Sil caracterizan del siguiente modo las relaciones de las instancias municipales de gobierno con las organizaciones de colonos vinculadas al partido oficial:

Las relaciones con los órganos municipales juegan un papel muy importante en la consolidación de la organización. En las ciudades estudiadas los municipios —más que las instancias estatales federales— constituyen una importante vía para conseguir más rápidamente sus demandas, aunque a costa del sometimiento político de la organización. De ahí que las vinculaciones entre los ayuntamientos y los dirigentes de colonias adquieran una importancia vital, pues de ellas depende el desarrollo y la perspectiva de las organizaciones populares. Los municipios cuentan con oficinas administrativas que ejercen en la práctica el control de la dotación de servicios, legalización de tierras, autorizaciones de transporte. Funcionan en general como importantes órganos intermediarios de la gestión popular (Legorreta y Sil, 1986: 66).

Legorreta y Sil enfatizan el carácter antidemocrático que asume la participación popular dentro de este esquema, ya que la misma es instrumentada por las autoridades locales en términos de dos objetivos fundamentales: i) lograr el control y sometimiento de cualquier expresión espontánea u organizada de la población, ii) contar con un campo de apoyo con el fin de legitimar la función del gobierno en el plano de la colaboración y no en el de la decisión.

Estos objetivos se sostienen, por otra parte, en "líderes" locales que actúan como intermediarios entre las autoridades y los colonos. No es posible comparar los rasgos asumidos por estas relaciones en el caso descrito por Legorreta y Sil con la situación predominante en los municipios metropolitanos. En términos del problema aquí abordado, es interesante destacar el hecho de que este sistema de relaciones tiende a imprimir una trayectoria errática a la atención de las colonias por parte de las autoridades locales. Trayectoria que depende tanto de la suerte cambiante de los

“líderes”, como de sus propios intereses, que en muchas ocasiones se contraponen con la introducción de mejoras.¹⁰

Es evidente que la actual “planeación democrática” no ha implicado cambios sustantivos en la forma subordinada de participación popular a través de las demandas urbanas. El control y manipulación de las organizaciones de colonos parece seguir siendo el rasgo predominante de las relaciones entre los sectores populares y las autoridades locales. Sin embargo, cabe preguntarse si los nuevos mecanismos incorporados a la gestión municipal han implicado algún cambio, si no en términos del papel de colaboración subordinada asignado a las organizaciones de colonos, al menos en cuanto a los mecanismos de decisión respecto a dónde, cuándo y cómo se atienden las necesidades y demandas de obras de urbanización, servicios y equipamientos.

No estamos en condiciones de dar una respuesta taxativa a este problema, la cual requeriría del análisis pormenorizado del proceso de introducción y gestión de dichos elementos. Sin embargo, creemos conveniente prestar atención a dos mecanismos vinculados con la planeación que parecen incidir en que se alcance una menor discrecionalidad en la acción municipal en este terreno.

El primero es la presión ejercida por la actividad de los partidos de oposición, que si bien no están en condiciones de poner en peligro la preponderancia del PRI, sí parecen haber adquirido la capacidad de condicionar la acción municipal para ajustarla a una respuesta menos errática de las carencias y demandas. En la zona oriente del municipio de Tlalnepantla, por ejemplo, el Partido Mexicano Socialista ha llegado a desarrollar un sólido trabajo de base y, coincidentemente, el municipio ha dedicado recursos importantes al mejoramiento urbano de la zona.

En segundo lugar, el mecanismo de consulta popular, procedimiento al que deben recurrir en forma obligatoria las autoridades y que se ha venido instrumentando antes de las elecciones locales. La consulta popular, aún cuando no implica en modo alguno la participación de la población en la definición de la política urbana, supone la recolección de enormes listas de demandas que son procesadas por las direcciones de planeación de los municipios en función de la elaboración de los programas de obras públicas y servicios. Obviamente, las instancias de planeación no permanecen aisladas de los mecanismos presentes en la toma de decisiones, pero tienden a introducir criterios para la definición de prioridades y para la asignación de recursos, semejantes a los que se pueden ob-

¹⁰ Un funcionario al que entrevistamos calificó a estos líderes como los “mejores desalentadores del mejoramiento”, y nos proporcionó diversos ejemplos, entre otros el de los líderes que son al mismo tiempo los “piperos” que abastecen de agua a la colonia y a los que no conviene, por lo tanto, la introducción de la red de agua potable.

servar en cualquier dependencia federal no vinculada directamente a clientelas específicas.

Por otro lado, el recurso por parte de las autoridades municipales a las "obras por cooperación", como procedimiento que implica el aporte del trabajo por parte de los colonos y el suministro de los materiales de construcción por parte del ayuntamiento, se ha convertido en una modalidad de introducción de los servicios practicada en forma exitosa. A través de ella los ayuntamientos, al mismo tiempo que muestran su voluntad de "realizar obras" y fortalecen los "consejos de colaboración municipal", satisfacen las demandas populares de servicios y obras de urbanización depositando en los propios colonos la responsabilidad de su introducción. Resultan ilustrativas en este sentido las referencias contenidas en el informe de gobierno rendido por el presidente municipal de Naucalpan en 1985:

...se llevan (las obras por cooperación) tanto en la zona residencial como en la popular, indefectiblemente en mayor porcentaje en la zona popular por razones obvias; a la fecha llevamos un total de 547 obras que van desde el drenaje, guarniciones y banquetas, andadores, pavimentación..., muros de contención, puentes, escuelas, mercados (HAC de Naucalpan, 1985: 10).

Y agrega más adelante que las 547 obras representarían contratadas una erogación de 1 800 millones de pesos.

Conclusiones

Tal como parece haber comenzado a institucionalizarse en los municipios conurbados con el Distrito Federal, la planeación metropolitana dista de constituir un instrumento eficaz para enfrentar la problemática de la ZMCM. Resulta más o menos obvio que la política urbana contenida en planos reguladores y objetivos de contención de la mancha urbana, no puede por sí misma poseer un impacto decisivo en las tres lógicas subyacentes a dicha problemática: la de la estructura metropolitana, la de la suburbanización y la de la concentración metropolitana.

La lógica de la estructura metropolitana determina que los municipios metropolitanos, lejos de tender a ser el continente de núcleos urbanos volcados sobre sí mismos, constituyan aglomeraciones receptoras de grandes enclaves industriales y al mismo tiempo ciudades dormitorio, o sólo esto último. En el margen, una planeación urbana efectiva podría lograr, a través de una distribución espacial más adecuada y equitativa de los equipamientos, ciertos efectos positivos, pero no puede revertir la dualidad señalada.

La lógica de la suburbanización de la población responde a razones diferentes de acuerdo con la clase y grupo social: búsqueda de espacios residenciales homogéneos y organizados de acuerdo con ciertos valores estéticos y de prestigio social en las clases medias y altas; reducción del costo de la vivienda o sencillamente solución límite al costo de habitar espacios suburbanizados, distantes de las fuentes de trabajo y de los equipamientos y servicios públicos, en el caso de las clases populares. Es sin duda el modelo de desarrollo lo que está presente en este tipo de suburbanización popular. Modelo de desarrollo cuya transformación no puede resultar, sino de modo muy marginal, de los intentos actuales de organización del espacio metropolitano.

La lógica de la concentración metropolitana potencializa los efectos de las otras dos. El propósito de contención de la mancha urbana posee un carácter puramente reactivo mientras no esté asociado a mecanismos que ofrezcan alternativas reales, capaces de operar de modo inmediato y directo. La planeación urbana puede lograr, en alguna medida, contener el crecimiento de los asentamientos en determinados lugares, pero a costa, como ha sido hasta ahora el caso, de provocar su multiplicación en otros. La no autorización de fraccionamientos en el Distrito Federal durante la década de 1960, tuvo su réplica en la explosión de los mismos en los municipios aledaños. Actualmente la historia se repite. Las restricciones conjuntas en el Distrito Federal y en los municipios situados al norte de éste, se han expresado en un crecimiento explosivo de la mancha urbana, durante la presente década, en los municipios situados al oriente. Crecimiento que además se ha dado en buena medida en áreas calificadas por los planes como "no aptas para el desarrollo urbano".

Todo esto no es lógicamente contradictorio con la institucionalización de la planeación urbana en la zona metropolitana. La estrategia de "desconcentración puente", como era previsible, no ha dado resultados apreciables. El crecimiento urbano en el estado de México sigue asociado en forma predominante a la lógica de la suburbanización. Esto no desmiente el que la planeación haya tendido a ser incorporada en los últimos años como conjunto relevante de procedimientos y mecanismos en la formación de la política y la gestión urbanas a nivel local. Tal incorporación tiene, a nuestro modo de ver, un conjunto de efectos que, si no se han expresado en el cumplimiento de una estrategia de desarrollo metropolitano, sí lo han hecho en ciertos cambios en las reglas del juego presente en el proceso de conformación del espacio urbano.

Estos cambios, como creemos que se desprende de la exposición precedente, implican sobre todo la tendencia a la sustitución de unos mecanismos de legitimación y orientación de la política urbana por otros. Claro que esta sustitución no implica la posibilidad de llenar los vacíos que genera el repliegue de las formas preexistentes de control social y político asociadas durante un largo periodo a la gestión urbana. La racionaliza-

ción de las políticas públicas, tal como ha venido dándose, lleva consigo una jerarquización de las formas legales-rationales de legitimación del poder público, difícilmente compatibles con una negación material flagrante de la igualdad "ciudadana".

En la esfera de las reivindicaciones urbanas, los partidos de oposición desarrollan actualmente una estrategia basada en una lógica comunitario-defensiva¹¹ que ante la racionalidad formal de la planeación esgrime el recurso a una legitimidad sustantiva (el derecho a la vivienda, por ejemplo), que tanto el partido oficial como los aparatos estatales asociados a la cuestión urbana, conservan en el discurso pero respecto de la cual cada vez tienen menos para ofrecer.

¿Qué es lo que puede lograr la actual modalidad planificadora adoptada en la gestión urbana local, en términos de organización del espacio urbano?

Por una parte, densificar las áreas habitacionales. En la medida que la política de contención de la mancha urbana en ciertos municipios resulte exitosa, promoverá la proliferación de vivienda en renta de bajo costo (adición de cuartos a la vivienda original, vecindades),¹² que se presentará cada vez más como una opción al recurso a la autoconstrucción en las áreas más suburbanizadas. Las zonas populares más consolidadas de municipios como Naucalpan y Tlalnepantla tenderán a generar una oferta creciente de vivienda de este tipo: una réplica de la vecindad en las zonas centrales del Distrito Federal.

La difusión de las "obras por cooperación" y una gestión urbana atada en mayor medida a la lógica del "déficit" que a la de los "líderes" y las clientelas locales, aún en el contexto de recursos muy limitados, quizás dé lugar a un proceso de consolidación menos caprichoso de las colonias populares. De hecho esta orientación se convierte en algo cada vez más necesario para las autoridades locales, en tanto esgrimen para justificar su gestión el argumento de que "nuestra función es proporcionar servicios adecuados a la población que ya tenemos y no albergar nuevos habitantes".

La puesta en vigor de las zonificaciones secundarias y un mayor respeto a las regulaciones urbanas, seguramente se expresarán en una mayor preservación de ciertas áreas, en particular las residenciales. De hecho es en este terreno de la preservación donde las asociaciones de colonos de clase media han tenido hasta ahora su campo predominante de acción (véase Tarrés, 1986). La sanción y utilización en la gestión local de los planos reguladores para cada "localidad" (fraccionamientos, pueblos, colonias), otorga a estas actividades defensivas un punto de apoyo impor-

¹¹ Hemos adoptado aquí la terminología propuesta por Zermeño (1987).

¹² Coulomb aporta interesantes elementos respecto de este fenómeno al que denomina, "alquiler periférico"; véase Coulomb, 1985.

tante, tanto más cuanto más tiendan las autoridades locales a legitimar su gestión apoyándose en ese tipo de ordenamientos.

En conjunto, si la articulación política de la sociedad civil tiende a discurrir, como parece ser el caso, por los cauces de la democracia ciudadana y la lógica comunitario-defensiva, la planeación se presenta potencialmente no sólo como un instrumento de legitimación formal, sino también como el lugar de confrontación con el Estado y de articulación político-reivindicativa de diversas clases y sectores sociales, de acuerdo con modalidades que divergirán según el cauce predominante. Esto requiere, sin duda, de un proceso de aprendizaje y de formación o incorporación de intelectuales orgánicos. Pero dicho proceso ya está en marcha. En el Distrito Federal, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), ha venido desarrollando a través de la organización de grupos de "solicitantes de vivienda", una estrategia de negociación con las autoridades del DDF y de la Sedue, basada en la solicitud de la adjudicación de "reservas" para programas autogestionarios de la vivienda. Por su parte, los partidos de izquierda, bastante activos en los municipios conurbados, vienen desarrollando diversas acciones de ocupación de predios en las cuales, si bien la lógica populista no ha estado ausente, la estrategia consiste muchas veces en crear una situación de hecho que permita negociar favorablemente una reubicación de los invasores en alguna de las áreas incorporadas como reservas o definidas como "aptas para el desarrollo urbano".

Por otro lado, es posible observar que las autoridades locales tienden a favorecer el papel de gestores efectivos de las demandas y conflictos localizados, por parte de los representantes de los consejos de colaboración municipal y los delegados municipales, frente a la alternativa de gestación de movimientos reivindicativos conducidos por grupos de oposición o independientes pero hostiles al partido oficial.

En cuanto a las clases media y alta, el fantasma del crecimiento de la influencia de los partidos que como el PAN y el PDM tienden a capitalizar la lógica democrática ciudadana en expansión, las autoridades procuran hacer efectivo el discurso de "acercar la autoridad y las decisiones a la ciudadanía" y procuran ser receptivas a las denuncias de las asociaciones de vecinos respecto de irregularidades en el cumplimiento de las regulaciones vigente y de deficiencias en la prestación de los servicios.

En todo este panorama, la institucionalización de la planeación urbana converge con los efectos de la reforma política, tanto los esperados como los inesperados. En efecto, en un municipio como Ecatepec, en el cual el predominio de las clases populares es abrumador, la principal fuerza de oposición a nivel electoral es el PAN, partido que en las elecciones municipales de noviembre de 1984 obtuvo 14.1% de los votos válidos emitidos, y en las elecciones de diputados federales de julio de 1985, 17.4% (HAC de Ecatepec, 1986 b).

Por último, no queremos dejar de mencionar un aspecto de la suburbanización que hasta ahora no ha sido objeto de reflexiones sistemáticas. El hecho de que el crecimiento de la ciudad de México ha ido acompañado de una creciente segregación territorial de carácter clasista, ha sido señalado reiteradamente. Sin embargo, la magnitud de sus efectos sociales ha permanecido virtualmente ignorada. Mientras ciertos sectores de la izquierda tienden a observar este fenómeno como un hecho que proporciona espacios adecuados para el trabajo político, para la derecha y buena parte de la opinión de clase media, se presenta como un conjunto de efectos que reclaman la "protección de la ciudadanía" frente a un medio urbano percibido como crecientemente peligroso y hostil.

En este contexto, los espacios públicos en los que incursionan las clases media y alta, tienden a constituirse como espacios cerrados y segregados y, al mismo tiempo, estas mismas clases tienden a comprar la seguridad, la "privacía" y el paisaje urbano, privatizando los espacios públicos.

La lógica de la suburbanización no hace más que reforzar estas orientaciones, al asignar a distintas clases espacios excluyentes. Quienes pueden, pagan individual o colectivamente estos bienes —colectivos en principio—; quienes no pueden, se convierten en las víctimas de la corrupción y la arbitrariedad policiaca y de los efectos de desintegración social anexos a la lógica de la suburbanización.

Promover la conformación de espacios integrados y socialmente heterogéneos constituye un objetivo que ha permanecido ajeno a la planeación urbana institucionalizada. No podía ser de otro modo tratándose de una planeación que toma como un dato la dinámica superpuesta y perversa de los diversos mercados de suelo y de vivienda que coexisten en la metrópoli mexicana.

Bibliografía

- Azuela, Antonio (1987), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, multicopiado.
- , M. Cruz y M.A. Cancino (1984), "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México", *Revista A*, núm. 11.
- y E. Duhau (1987), "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", *Sociológica*, año 2, núm. 4, verano.
- Cornelius, Wayne (1980), *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, México.
- Doulomb, René (1985), "La vivienda en alquiler en las áreas de reciente urbanización", *Revista A*, vol. VI, núm. 15, mayo-agosto.
- Duhau, Emilio (1985), "Reordenamiento urbano y desconcentración territorial", *Revista A*, vol. VI, núm. 15, mayo-agosto.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) (1987), *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de actividades 1981-1986*, Fonhapo, México.
- Garza, Gustavo (1986), "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de

- descentralización después del terremoto", en B. Torres, (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- Gobierno del Estado de México (1983), "Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México", Sistema estatal integral de planeación, Toluca, México.
- (1984), Plan del centro de población estratégico de Ecatepec de Morelos, Toluca, México.
- (1984 b), Plan del centro de población estratégico de Naucapán, Toluca, México.
- (1984 c), Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Toluca, México.
- Gobierno Federal Mexicano (1983), "Decreto por el que se reforma y adicional el artículo 115 de la Constitución Política", *Diario Oficial*, 3-II-83.
- (1984), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988", *Diario Oficial* 25-IX-84.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos (HAC de Ecatepec) (1985), Primer Informe de Gobierno, Ecatepec, México.
- (1986), Segundo Informe de Gobierno, Ecatepec, México.
- (1986 b), Informe de Actividades enero-diciembre de 1985, enero-junio de 1986, Tesorería Municipal, Ecatepec, México.
- (1987), Compendio de Leyes y Reglamentos Municipales, 1985-1987, Ecatepec, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Naucapán de Juárez (HAC de Naucapán) (1985), Primer Informe de Gobierno, Naucapán, México.
- (1985 b), Proyecto del Bando Municipal, Naucapán, México.
- (1986), Segundo Informe de Gobierno, Naucapán, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz (1985) (HAC de Tlalnepantla), Primer Informe de Gobierno, Tlalnepantla, México.
- (1985 b), Plan de Desarrollo Municipal 1985-1987, Tlalnepantla, México.
- (1986), Segundo Informe de Gobierno, Tlalnepantla, México.
- Iracheta, Alfonso (coord.) (1984), El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, Gob. del Estado de México/UAEM, Toluca.
- Legorreta, J. y M. Sil (1986), "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", *Estudios Políticos, nueva época*, vol. 4-5, núm. 4-1, octubre-marzo.
- Martínez Assad, C. y A. Ziccardi (1986), "El municipio entre la sociedad y el Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 4, octubre-diciembre.
- Melé, Patrice (1986), "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla", en J. Padua y A. Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México/CEMCA, México.
- Núñez, Óscar (1984), "Peripherie urbaine et intervention étatique à Mexico", en Guy Burguel et al (eds.), *Le logement, l'état et les pauvres, Pratiques Urbaines 2*, Bordeaux, CEGET.
- Schteingart, Martha (1981), "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 15, núm. 60, diciembre.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1984), *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, SPP, México.
- Tarrés, María Luisa (1986), "Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en Ciudad Satélite", *Estudios Sociológicos*, vol. 4, núm. 12.
- Vanneph, A. y J. Revel-Mouroz (1986), "La descentralización en Francia", en J. Padua y A. Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México/CEMCA, México.
- Ward, Peter (1986), *Welfare Politics in Mexico, Papering over the Cracks*, Alien & Unwin, Londres.
- Zermeño, Sergio (1987), "Hacia una democracia como identidad restringida: sociedad y política en México", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIX, núm. 2, abril-junio.