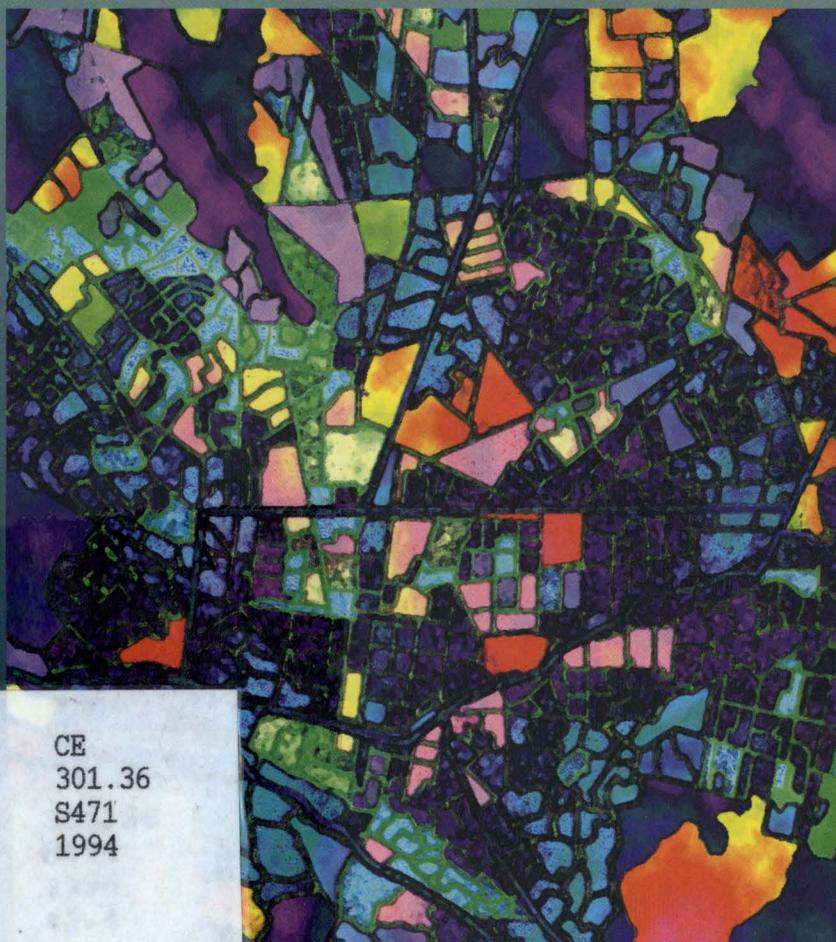


**Gustavo Garza
y Fernando A. Rodríguez**
compiladores

**NORMATIVIDAD
URBANÍSTICA EN
LAS PRINCIPALES
METRÓPOLIS
DE MÉXICO**

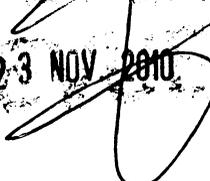


CE
301.36
S471
1994

EL COLEGIO DE MÉXICO

350247

BIBLI

 EL COLEGIO DE MÉXICO		Fecha de Vencimiento
Biblioteca Daniel Cosío Villegas Coordinación de Servicios		
Fecha	Firma de Salida	
 DEVUELTO		
 14 JUL. 2008		
 3 MAR. 2010		
 3 NOV. 2010		
 23 NOV. 2010		

13 JUL 2008

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA DE LAS PRINCIPALES
METRÓPOLIS DE MÉXICO

EL COLEGIO DE MEXICO



3 905 0669874 6



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO**

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA DE LAS PRINCIPALES METRÓPOLIS DE MÉXICO

Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez
compiladores

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:

<https://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/4.0/>



EL COLEGIO DE MÉXICO

301.36
S471

Seminario Normatividad Urbanística en las Metrópolis Mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca (1994 : Monterrey, N. L.)

Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México / Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez, comps. — México : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1998.

349 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0833-1

I. Urbanismo-México (Ciudad)-Congresos. 2. Ciudades y pueblos-Proyectos y urbanización-México (Ciudad)-Congresos. 3. Urbanización-Leyes y legislación-Congresos. 4. Urbanismo-Guadalajara-Congresos. 5. Ciudades y pueblos-Proyectos y urbanización-Guadalajara-Congresos. 6. Urbanismo-Monterrey-Congresos. 7. Ciudades y pueblos-Proyectos y urbanización-Monterrey-Congresos. 8. Urbanización-Puebla-Congresos. 9. Ciudades y pueblos-Proyectos y urbanización-Puebla-Congresos. 10. Urbanismo-Toluca-Congresos. 11. Ciudades y pueblos-Proyectos y urbanización-Toluca-Congresos. I. Garza Villarreal, Gustavo, comp. II. Rodríguez, Fernando, A., comp.

CE

(301.36
S471
1994)

Portada de Mónica Diez-Martínez
Mapa del Área Metropolitana de Monterrey,
nivel AGEBS por estratos socioeconómicos,
proporcionado por el Consejo Nacional de
Población

Primera edición, 1998

D. R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.

ISBN 968-12-0833-1

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo	15
PRIMERA PARTE	
MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN METROPOLITANA	
Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México, <i>Gustavo Garza</i>	29
Desarrollo económico y urbanización	29
<i>Características fundamentales de la urbanización</i>	30
<i>Sistema de ciudades</i>	34
Concentración macroeconómica metropolitana	37
<i>Desconcentración del producto urbano industrial</i>	44
<i>Concentración metropolitana del comercio</i>	46
<i>Hacia la superconcentración de los servicios</i>	48
Conclusiones: urbanización y macroeconomía metropolitana	50
Bibliografía	51
Planeación urbana y reforma municipal, <i>Antonio Azuela</i>	53
Competencias municipales en materia de desarrollo urbano, 1983-1986	53
<i>Reformas federales de 1983</i>	54
<i>Planes y declaratorias de desarrollo urbano</i>	58
Control del desarrollo urbano	62
<i>Atribuciones municipales hacia mediados de los ochenta</i>	62
<i>Nuevas tendencias en la legislación local a partir de 1993</i>	64
Problemas constitucionales	69
<i>Restricciones a las atribuciones municipales</i>	69
<i>Definición de atribuciones</i>	71
<i>Ley General de Asentamientos Humanos y jurisprudencia urbanística estatal</i>	72
Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana, <i>Emilio Duhau</i>	75
Gestión urbana metropolitana y gobiernos locales	75
Planeación urbana y gestión de usos del suelo	79

Conflictos, actores sociales y municipios en la gestión metropolitana	82
Conclusiones	84
Bibliografía	85

SEGUNDA PARTE

NORMATIVIDAD URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO,
GUADALAJARA, PUEBLA Y TOLUCA

Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México, <i>Gustavo Garza</i>	89
Evolución demográfica y urbanística	90
Distrito Federal: leyes, decretos, acuerdos, normas, reglamentos y programas	95
<i>Leyes urbanas</i>	98
<i>Reglamentación urbanística</i>	104
<i>Acuerdos en materia urbana</i>	109
<i>Programas generales, parciales y sectoriales</i>	112
<i>Normas urbanísticas</i>	134
Prospectiva y normatividad urbana de la Ciudad de México	136
Bibliografía	138
Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara, <i>Esteban Wario Hernández</i>	143
Urbanización del área metropolitana de Guadalajara	145
Antecedentes de la normatividad urbanística en Guadalajara	148
Ley de Desarrollo Urbano de 1993	154
<i>Reestructuración del esquema de concurrencia de autoridades y de la participación ciudadana</i>	155
<i>Nuevos mecanismos de control de actos de autoridad</i>	156
<i>Promoción de sistemas alternativos de urbanización popular</i>	158
<i>Adecuación de las normas de urbanización</i>	159
<i>Agilización de trámites y procedimientos de gestión urbanística</i>	164
A manera de conclusión: limitaciones de la normatividad urbanística en México	164
Bibliografía	165
Normatividad urbanística en el área metropolitana de Puebla, <i>Enrique Estrada Cuesta</i>	167
Antecedentes institucionales federales	167
Principales características del municipio de Puebla	169
<i>Aspectos generales</i>	169

<i>Situación actual de la zona metropolitana</i>	169
<i>Gestión urbanística</i>	172
Normatividad urbanística en el municipio de Puebla	172
<i>Consideraciones generales</i>	172
<i>Congruencia de la normatividad urbanística con otros niveles de planeación</i>	173
Perspectivas y requerimientos de la normatividad urbanística	176
Bibliografía	178
Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca, <i>Alfonso Iracheta</i>	181
Contexto demográfico de la metropolización de Toluca	181
Megalopolización de la Ciudad de México	184
Toluca metropolitana	187
<i>Delimitación de la zona metropolitana de Toluca</i>	187
<i>Concentración demográfica</i>	189
<i>Base económica y viabilidad futura</i>	191
<i>Estructura espacial</i>	194
Normatividad socioespacial en el Estado de México	195
<i>Ámbito normativo de la planeación del desarrollo</i>	196
<i>Ámbito normativo de la planeación socioespacial</i>	198
Conclusión: limitaciones y perspectivas de la normatividad urbanística en Toluca	200
Bibliografía	204

TERCERA PARTE

COMPLEJIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN INTRAMETROPOLITANA EN MONTERREY: ¿HACIA UN CÓDIGO URBANO?

Área metropolitana de Monterrey: reglamento único metropolitano y descentralización de atribuciones a los municipios, <i>Roberto García Ortega y Esteban Bárcenas Alcalá</i>	209
Sobre las competencias estatal y municipal en la administración del desarrollo urbano	210
Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado de Nuevo León	211
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 1980	211
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 1991	211
Decreto número 143	212
<i>Sistema Estatal de Coordinación Urbana</i>	212
<i>Modalidades de administración del desarrollo urbano</i>	213
<i>Convenios de coordinación urbana</i>	213

<i>Atribuciones transferidas a los municipios según modalidad especial</i>	214
El área metropolitana de Monterrey	216
Reglamento único para la administración del desarrollo urbano	217
<i>Reglamento del Plan Parcial de San Pedro Garza García</i>	217
<i>Proyecto de reglamento para el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca</i>	218
<i>Propuesta del reglamento único metropolitano</i>	218
Reglamentación urbanística en Nuevo León, Jorge M. Aguirre	
<i>Hernández</i>	221
Introducción	221
Atribuciones y funciones de gobierno	222
Función y organización administrativas	227
El municipio como forma de organización	227
Marco jurídico estatal	230
Intervención municipal en la ordenación urbanística de las ciudades	230
Programa de modernización del marco jurídico reglamentario	234
Consideraciones finales	237
Bibliografía	240
Modernización de la reglamentación urbana en el municipio de Monterrey, José Luis Ortiz-Durán Salinas	243
Introducción	243
Situación actual de la reglamentación municipal	244
<i>Reglamento de Construcción</i>	244
<i>Reglamento de la Administración Pública</i>	244
<i>Plan Municipal de Desarrollo 1992-1994</i>	245
<i>Reglamento para promover la participación ciudadana</i>	245
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	245
<i>Lineamientos y directrices para usos del suelo y edificaciones en diferentes zonas del municipio (microzonificaciones)</i>	246
<i>Otras legislaciones y reglamentaciones</i>	246
Diagnóstico	247
<i>Complejidad del marco jurídico</i>	247
<i>Parcialidad de los instrumentos normativos</i>	248
<i>Desconfianza en la aplicación de las leyes</i>	248
<i>Legislación en áreas metropolitanas</i>	249
<i>Participación ciudadana</i>	249
<i>Cambios urbanos y regulación</i>	250
<i>Capacidad ejecutiva limitada</i>	250
<i>Legislación no ajustada a nuestra realidad</i>	251

<i>Desconocimiento de la legislación urbanística</i>	251
Acciones recomendables	251
<i>Simplificación de la reglamentación urbanística</i>	252
<i>Congruencia e integración legislativa</i>	253
<i>Legalidad estricta</i>	253
<i>Reglamentación metropolitana y consideraciones locales</i>	254
<i>Participación ciudadana propositiva</i>	255
<i>Reglamentación dinámica orientada al cambio</i>	255
<i>Refuerzo a la administración urbana</i>	256
<i>Legislación apropiada para la realidad local</i>	256
<i>Desarrollo de una cultura urbana</i>	257
Conclusiones	257
Anexos	258
<i>Atribuciones legales para la planeación y regulación del desarrollo urbano en zonas conurbadas</i>	258
Crecimiento urbano, planeación y reglamentación en el municipio de	
<i>Guadalupe, Gerardo G. Veloquio González</i>	261
Características principales del municipio	261
Disposiciones normativas y reglamentarias vigentes	265
Estructura, contenido y requerimientos deseables de la normatividad del municipio	269
<i>Objetivos generales</i>	269
<i>Políticas</i>	269
<i>Estrategias de desarrollo</i>	270
<i>Programas estratégicos</i>	270
<i>Requerimientos de la reglamentación urbana</i>	271
Conclusiones y propuestas para adecuar la normatividad urbanística del área metropolitana de Monterrey	272
Bibliografía	274
Reglamentación urbanística en el municipio industrial de San Nicolás de los Garza, <i>José Antonio Pedroza Villarreal y Ramiro Cruz Carrillo</i>	275
Características municipales	275
<i>Estructura urbana</i>	276
<i>Aspectos socioeconómicos</i>	277
<i>Administración del desarrollo urbano</i>	278
Normatividad urbanística	279
<i>Marco de referencia</i>	279
<i>Concepto y propósitos</i>	281
Perspectivas y requerimientos de la normatividad urbana	283
<i>Marco de referencia</i>	283

<i>Futuro de la normatividad urbana metropolitana</i>	284
<i>Instrumentación de la normatividad</i>	285
Conclusiones: adecuaciones de la normatividad metropolitana	286
<i>Un escenario</i>	286
<i>Una realidad</i>	287
<i>Una propuesta</i>	288
Reglamentación urbanística en el municipio periférico de Santa Catarina,	
<i>Leopoldo Salinas, Miguel García Salazar y Andrés Garza Ayala</i>	289
Características municipales	289
Normatividad urbanística	290
Perspectivas y requerimientos de la normatividad urbana	293
San Pedro Garza García: normatividad urbanística en un municipio	
afluente, <i>Fernando A. Rodríguez Urrutia</i>	295
Aspectos geográficos, socioeconómicos, urbanísticos y administrativos	295
Normatividad municipal	298
<i>Reglamento de Tránsito y Transporte</i>	299
<i>Reglamento de Limpia</i>	300
<i>Reglamento de Anuncios</i>	300
<i>Reglamento de Rastros</i>	300
<i>Reglamento de Mercados</i>	301
<i>Reglamento de Espectáculos</i>	301
<i>Reglamento de Policía y Buen Gobierno</i>	301
<i>Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal</i>	302
<i>Reglamento para el funcionamiento de los Mercados Rodantes y el Ejercicio del Comercio Ambulante</i>	302
<i>Reglamento para los artículos 90 y 92 de la Ley de Hacienda para los Municipios y que señala el procedimiento para otorgar descuentos o exenciones sobre los impuestos predial y de adquisición de inmuebles</i>	302
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	303
<i>Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	303
<i>Reglamento de Participación Ciudadana</i>	303
Normatividad urbanística municipal	304
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de San Pedro Garza García, 1990-2010</i>	304
<i>Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	307
<i>Convenio de Coordinación Urbana</i>	309
Participación ciudadana	310
Reflexiones finales	312
Bibliografía	315

Apodaca: normatividad urbanística en un municipio metropolitano en expansión, <i>Edwin Dubón</i>	317
Aspectos geográficos, socioeconómicos, urbanísticos y administrativos	317
Normatividad municipal	319
<i>Reglamento del Comercio Ambulante</i>	320
<i>Reglamento de Espectáculos</i>	320
<i>Reglamento de Mercados Rodantes</i>	320
<i>Reglamento de Anuncios</i>	321
<i>Reglamento de Policía y Buen Gobierno</i>	321
<i>Reglamento de Jueces Auxiliares</i>	321
<i>Reglamento de Obras Públicas y Construcciones</i>	321
<i>Reglamento de Limpia</i>	322
<i>Reglamento Interior</i>	322
<i>Reglamento de Tránsito</i>	322
<i>Reglamento de Participación Ciudadana en la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano</i>	322
<i>Reglamento de Protección Ambiental</i>	323
<i>Reglamento de Juegos Electrónicos y Futbolitos</i>	323
<i>Reglamento de Administración Pública Municipal</i>	324
<i>Reglamento de Cementerios</i>	324
Normatividad urbanística municipal	324
<i>Reglamento de Obras Públicas y Construcción</i>	324
<i>Reglamento de Participación Ciudadana en Planes de Desarrollo Urbano</i>	326
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca, 1993-2010</i>	326
<i>Proyecto de Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	329
<i>Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas en Ejecución del Convenio de Coordinación Urbana</i>	330
Conclusiones	331
Bibliografía	331
Bases jurídicas para la reglamentación urbanística en el área conurbada de Monterrey, <i>Ernesto Pérez Charles</i>	333
Nociones generales sobre el concepto y función del reglamento	334
<i>Primacía de la ley</i>	335
<i>Reserva de ley: material y formal</i>	335
Principales ordenamientos jurídicos que regulan el desarrollo urbano	337
Sobre la constitucionalidad de una reglamentación urbana metropolitana	342
Conclusiones	348

PRÓLOGO

Hacia finales del siglo xx México adquiere un perfil predominantemente urbano, aunque continúan persistiendo los problemas ancestrales del sector rural tradicional. Con la multiplicación del número de ciudades y una creciente concentración de las actividades económicas y de la población en cerca de tres decenas de urbes con un carácter marcadamente metropolitano, surge una compleja problemática urbana. Ésta implica la emergencia de elevados niveles de desempleo y subempleo, una creciente inseguridad pública, carencia de viviendas, deterioro de los ecosistemas, déficit en los servicios de recolección de basura, transporte y vigilancia, así como en la infraestructura y equipamiento de áreas verdes, escuelas, clínicas y hospitales, vialidad, dotación de agua y alumbrado público, entre los principales aspectos.

Las ciudades no son únicamente una extensa maraña de problemas, pues constituyen paralelamente colosales escenarios donde se acumula el capital y la fuerza de trabajo para la realización de un complejo proceso de producción, distribución y consumo de mercancías. Las 125 ciudades principales de México del total de 309 que conforman el sistema urbano nacional en 1990, concentran 73% del producto interno bruto total nacional, 79% del manufacturero, 81% del comercial y 82% del valor de los servicios.

Adicionalmente, desde el punto de vista demográfico absorben a 55% de la población total del país. Únicamente las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca producen 51% de la industria, 48% del comercio y 55% de los servicios nacionales. El tipo de intervención de los gobiernos federal, estatales y municipales en estas cinco ciudades en particular, y en las 125 ciudades más importantes en general, marcará el éxito o fracaso de la inserción de México dentro del proceso de globalización de la economía. De esta suerte, para que el país alcance niveles de competitividad mundial requiere que sus metrópolis perfeccionen los órganos de gestión para promover exitosamente el aparato productivo, así como para cubrir los rezagos de infraestructura, equipamiento y servicios necesarios para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo.

La problemática urbanística dual que emerge del acelerado proceso de urbanización del país durante la segunda mitad del siglo xx, explica que desde mediados de los años setenta el Estado mexicano ha tenido que intervenir de manera creciente en la legislación y en la planeación territorial del país. Sin embargo, se

observa un cambio significativo en la participación de los tres niveles de gobierno, reduciéndose apreciablemente las acciones federales y aumentando las estatales y municipales. Independientemente del reparto de atribuciones gubernamentales, es incuestionable que debe existir una participación federal que armonice los ejercicios de planificación urbana y la expedición de normas sobre las ciudades, de tal suerte que sea posible diseñar en el futuro un *sistema nacional de coordinación urbana* coherente que evite el desperdicio de recursos financieros, así como la inconsistencia y disfuncionalidad en las normas jurídicas que rigen el desarrollo de las urbes.

El conocimiento científico de las ciudades es esencial para imprimir un sustento técnico a las políticas urbanas y regionales, así como para orientar las actividades de los diferentes agentes que participan en la producción del espacio urbano. Esto exige contar con reglas claras, instituciones eficientes, planes rigurosos y procedimientos imparciales que permitan un desarrollo urbano equilibrado.

Desafortunadamente, a fines del siglo xx la normatividad de las principales metrópolis del país manifiesta un conjunto de problemas, incongruencias, contradicciones y dificultades que se presentan en las leyes, decretos, reglamentos, planes y otros instrumentos jurídicos que las regulan. Esto se deriva de una serie de situaciones estructurales que caracterizan al aparato gubernamental y al imperio de los intereses particulares de los promotores inmobiliarios, pero también por la insuficiencia cognoscitiva dada la carencia de investigaciones rigurosas sobre la legislación urbana nacional. Todo esto conduce a la persistencia de tres problemas entre la normatividad y la realidad urbana: *i)* Los planes y leyes establecidos a nivel nacional no incorporan adecuadamente las características y determinantes de la expansión de las ciudades, ni la tendencia histórica hacia la superconcentración de las actividades económicas y la población en unas cuantas urbes del país, principalmente, en el área metropolitana de la Ciudad de México; *ii)* existe un marcado divorcio entre los planes urbanos y la lógica que sigue el sector popular y el inmobiliario en las ciudades, y *iii)* el hecho de que persiste un fuerte centralismo en materia urbana que constriñe el desempeño de los poderes locales.

Aunque a partir de los años setenta en México se consolida un conjunto de instituciones de investigación en el campo de la denominada ciencia regional, publicándose entre 1970 y 1980 un promedio de 45 libros y artículos anuales, es mínimo lo que se escribe sobre normatividad urbanística o, más generalmente, sobre la especialidad de derecho urbano. No obstante que aumenta en forma significativa este tipo de publicaciones para promediar 100 anuales entre 1981 y 1991, las principales disciplinas que incorporan el análisis urbano y regional son la sociología, la antropología y el urbanismo, siguiendo la demografía, la economía y la historia. La legislación urbanística empieza a cobrar cierta importancia, aunque aún en forma insuficiente como para constituir una disciplina especial dentro de los enfoques disciplinarios que abordan el estudio de las ciudades y las regiones en México. En esta dirección sobresale con mucho la investigación so-

bre el debate internacional respecto al fortalecimiento de los gobiernos municipales y la descentralización de la gestión pública. En el caso mexicano, la reforma al Artículo 115 constitucional de 1983 otorga a los gobiernos municipales una serie de facultades sobre la regulación de los usos y destino del suelo, para planear su crecimiento y administrar libremente las finanzas locales, así como para proporcionar una serie de servicios a la población. Con ello se multiplican las investigaciones en torno a las dificultades que enfrentan los municipios para realizar este conjunto de actividades, así como sobre las peculiaridades de los nuevos actores sociales, el tipo de instituciones emergentes y las movilizaciones sociales. Igualmente se inician estudios sobre la gestión metropolitana, la privatización de los servicios públicos y la compatibilidad entre los diferentes niveles de las normas urbanísticas existentes.

Dada la creciente complejidad de los aspectos relacionados con la formidable superestructura de leyes, estatutos, planes, reglamentos, decretos, acuerdos, bandos, etc., que rigen el desarrollo de las localidades en México, así como la importancia de estimular la investigación y la coordinación entre ciudades, los días 24 y 25 de octubre de 1994 se realizó en Monterrey, Nuevo León, el seminario titulado *Normatividad urbanística en las metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca*, bajo la coordinación del que esto escribe en su carácter de director del Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León (Inseur-NL). Desafortunadamente esta institución fue eliminada por el decreto número 254 (1), en sesión del Congreso del Estado de Nuevo León del 12 de junio de 1996, que derogó el capítulo correspondiente a dicho instituto de la Ley de Desarrollo Urbano estatal.

El propósito general del seminario fue analizar la adecuación de la normatividad de las ciudades participantes a la nueva realidad económica, social y política de México y, de ser posible, hacer propuestas concretas para su reforma. Con este fin se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Enmarcar la evolución de la normatividad urbana de México en el contexto del carácter metropolitano que reviste el proceso de urbanización del país.
- b) Analizar las consecuencias jurídicas de los procesos de metropolización, conurbación y megalopolización del país, particularmente sobre las relaciones entre la federación, los estados y los municipios.
- c) Identificar los problemas específicos que enfrentan los gobiernos municipales de las metrópolis para cumplir las funciones que establece la ley y asegurar su congruencia con los otros niveles de gobierno.
- d) Proponer reformas a leyes, reglamentos y normas urbanísticas para adecuarlas a la realidad urbana del país y a las necesidades de largo plazo.
- e) Estudiar la conveniencia y factibilidad de establecer un reglamento de desarrollo urbano unificado de aplicación general en los municipios que conforman cada una de las áreas metropolitanas estudiadas.

Antes de comenzar las deliberaciones del seminario, se expusieron algunas preguntas iniciales para orientar el debate de las ponencias: ¿es adecuada la normatividad urbanística a los requerimientos de las metrópolis mexicanas?; ¿cuáles son los puntos de conflicto entre la normatividad urbanística federal, estatal y municipal?; ¿qué impide el cumplimiento cabal de las leyes y planes existentes?; ¿cómo funcionan los aparatos administrativos encargados de la gestión urbanística?; ¿cuál es la conceptualización, estructura, aplicación y limitaciones de las leyes y programas urbanos existentes?; ¿cuál sería el escenario futuro deseable en materia de normatividad metropolitana?; ¿es legalmente posible y técnicamente deseable la elaboración de un reglamento urbanístico metropolitano unificado?

Éstas fueron las interrogantes formuladas antes de iniciar la parte sustantiva del encuentro, en la cual se presentaron 16 ponencias sobre la naturaleza de las reglas de gobierno de las metrópolis mexicanas, elaboradas por 21 especialistas del sector público y académico. El nombre de los autores y el título de su trabajo se incluye en el índice del libro, que se estructuró en tres partes:

La primera, titulada *Marco general de la gestión metropolitana*, en la cual se presentaron tres ponencias. En el trabajo inicial denominado “Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México”, Gustavo Garza señala que a partir de los años cincuenta la urbanización acelerada del país empieza a adquirir un perfil metropolitano, el cual se consolida en 1990 cuando 25 localidades, de las 309 que constituyen el sistema urbano nacional, se clasifican como áreas metropolitanas. Estas 25 metrópolis absorben 38.3% de la población total y 52.2% del producto interno bruto nacional (PIB) siendo incuestionable la importancia de que dispongan de normas adecuadas para que cumplan eficientemente los requerimientos de las actividades productivas y de la población. Esto permitirá, paralelamente, que sean capaces de competir con sus contrapartes estadounidenses y canadienses en el marco de la globalización económica continental.

Antonio Azuela, en su ponencia sobre “Planeación urbana y reforma municipal”, analiza la contradicción que ha surgido entre la legislación federal y la local en materia de desarrollo urbano, especialmente en las áreas metropolitanas donde participan los tres niveles de gobierno. Después de describir la evolución de las leyes locales posteriores a la reforma del Artículo 115 constitucional de 1983, analiza la tendencia surgida a partir de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAAH) de 1993. Al preguntarse hasta qué punto puede ésta determinar la competencia de los tres órdenes de gobierno en la materia, afirma que existe un problema constitucional de conflicto de leyes, pero ante la creciente iniciativa de los gobiernos estatales y municipales en la expedición de nuevas leyes de desarrollo urbano, se puede concluir que el gobierno federal ha dejado de ser la única *fuerza real* del derecho urbanístico en México. Para el caso de las áreas metropolitanas, las cuestiones legales en torno a las atribuciones estatales y municipales para la formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano, así como de las declaratorias de usos, reservas y destinos del suelo, están

lejos de haberse resuelto satisfactoriamente y mucho se tendrá que trabajar para definir con precisión sus respectivos ámbitos de competencia.

En relación con esto, Emilio Duhau, en su trabajo “Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana”, presenta una serie de reflexiones sobre la articulación de los actores sociales que intervienen en el desarrollo urbano y la evolución reciente del marco institucional en el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Concluye que la gestión metropolitana es necesariamente un conjunto de acciones compartidas entre los gobiernos estatales y los municipales a través de una serie de arreglos institucionales que, aunque sujetos a la legislación federal, son especificados en el ámbito estatal. Sin embargo, es urgente promover mecanismos de coordinación intermunicipal para normar la diversidad de *lógicas localistas* que pueden ser disfuncionales para las metas de carácter metropolitano, aunque advierte que el modelo de urbanización predominante limita seriamente las posibilidades de avanzar en esa dirección.

La segunda parte del trabajo titulada *Normatividad urbana en la Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Toluca*, presenta en cuatro ponencias la evolución y estado actual de los principales instrumentos legales que regulan el desarrollo de estas metrópolis mexicanas.

La ponencia titulada “Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México”, señala que la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) tenía en 1995 una población de 17 millones de habitantes, de los cuales 8.8 vive en el Distrito Federal y 8.2 en 32 municipios conurbados del Estado de México. Una primera gran problemática jurídica es que ambas entidades cuentan con estructuras políticas y normas urbanísticas diferentes, esto es, que la misma ciudad real se gobierna por dos sistemas legales distintos que impiden que exista congruencia o articulación en las múltiples cuestiones de ámbito metropolitano. Después de analizar todo el enjambre de leyes, estatutos, programas, reglamentos, acuerdos y normas en materia urbanística que existen en el Distrito Federal —o Ciudad de México según se establece en su estatuto de gobierno—, se afirma que en varios sentidos tienen una realidad virtual. En primer lugar, porque sólo se aplican a 40% de la población del ZMCM; en segundo, si se considera que los 36 poblados localizados en el área de conservación ecológica no ajustan su crecimiento a la normatividad vigente, y tercero, porque el aparato administrativo no sigue en todos los casos las disposiciones existentes, como por ejemplo en la realización de los planes de desarrollo urbano. Se concluye que durante el siglo XXI la consolidación de una vasta región urbana polinuclear o megalópolis en torno a la Ciudad de México exigirá una normatividad urbanística funcional para dicha superconcentración, por lo que es preciso establecer desde ahora los mecanismos técnicos y administrativos requeridos con el fin de diseñar un código urbano unificado que norme su crecimiento sustentable.

En Guadalajara —la segunda ciudad más grande del país—, a partir de los años cincuenta la reglamentación urbana ha sufrido notables cambios, a pesar de que aún

queda mucho por hacer. Esteban Wario Hernández, en el trabajo denominado “Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara”, explica la evolución de sus instrumentos jurídicos hasta llegar a la actual Ley de Desarrollo Urbano que, como en la Ciudad de México, tiene un componente virtual, pues “dos terceras partes del crecimiento físico se producen actualmente al margen de la normatividad vigente...” Sin embargo, los esfuerzos desplegados para organizar la expansión de la ciudad no han sido pocos; sobresale la promulgación, en 1959, de la Ley de Planeación y Urbanización, así como la Ley de Fraccionamientos; en 1972, la creación de la Comisión de Planeación Urbana del Municipio de Guadalajara; en 1977 se publica la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, que establece la coordinación intermunicipal, y al año siguiente, de la Comisión para el Desarrollo Urbano de Guadalajara; en 1979, el Congreso aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara; en 1989 se crea el Consejo Metropolitano, integrado por los siete municipios conurbados, y finalmente en 1993 se decreta una nueva Ley de Desarrollo Urbano de Jalisco, que establece al Consejo Estatal de Desarrollo Urbano y una Procuraduría de Desarrollo Urbano, esta última como mecanismo de control de actos de autoridad. Se concluye que el carácter clientelar del sistema político mexicano tradicional dificulta la aplicación de la normatividad, pero en la medida que se avance hacia un auténtico sistema democrático será más viable su instrumentación.

Enrique Estrada Cuesta, en el documento “Normatividad urbanística en el área metropolitana de Puebla”, afirma que los antecedentes de la planeación moderna de la ciudad se remontan a 1959, cuando se hace una primera propuesta de un plan urbano. Al expandirse la ciudad del municipio central hacia los límites, sobresale la iniciativa tomada en 1962 de suprimir cinco municipios, eliminando por un tiempo la compleja problemática de la coordinación administrativa entre ellos. Al igual que en todas las entidades del país, en 1977 se promulga una Ley de Desarrollo Urbano y en 1984 adquiere vigencia legal el Plan Director de Puebla, el cual se sustituyó en 1992 por el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, que sigue vigente. Recientemente se actualiza el Reglamento de Construcciones para el municipio de Puebla, y se aprueba el Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente. A partir de esta estructura de normas se han iniciado ambiciosos proyectos como el Programa de Desarrollo Regional Angélpolis y el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del estado. La implementación adecuada de este último se dificulta, pues requiere de la coordinación de los estados de Puebla y Tlaxcala, por lo que Estrada Cuesta propone reactivar las viejas comisiones de conurbación interrumpidas en 1986, al crear una para estas dos entidades.

La segunda parte del libro culmina con el artículo de Alfonso Iracheta sobre “Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca”. A partir de la descripción de las características económicas y demográficas del desarrollo urbano del Estado de México, el autor afirma que la normatividad estatal para la orde-

nación urbana se sujeta a dos leyes fundamentales: la de planeación y la de asentamientos humanos del Estado de México (expedida en 1983 y actualizada en 1993). Desafortunadamente estos importantes instrumentos de planeación presentan una efectividad limitada y no han logrado frenar la conformación de un corredor de alta densidad entre las áreas metropolitanas de Toluca y la Ciudad de México, que pondrá en riesgo el desarrollo sustentable del valle Toluca-Lerma. Los avances han sido aislados y desarticulados, sin haber logrado diseñar mecanismos adecuados para la ejecución de los planes existentes.

La tercera parte del libro titulada *Complejidad de la reglamentación intrametropolitana en Monterrey: ¿hacia un código urbano?*, compara la reglamentación urbanística de los seis municipios principales que conforman el área metropolitana de Monterrey (AMM) en el contexto de la correspondiente a Nuevo León. Se trata de tener una visión detallada de la articulación, nivel de desarrollo, instrumentación y limitaciones del aparato jurídico que rige al AMM, con el fin de determinar la necesidad y viabilidad de promover un reglamento o código de desarrollo urbano unificado.

La evolución de las leyes de desarrollo urbano en Nuevo León desde 1975 hasta 1993 es analizada por Roberto García Ortega y Esteban Bárcenas Alcalá en su artículo “Área metropolitana de Monterrey: reglamento único metropolitano y descentralización de atribuciones a los municipios”. Destaca que las modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León de 1993 crean un Sistema Estatal de Coordinación Urbana para institucionalizar la descentralización de la administración del desarrollo urbano hacia los municipios. Presentan los avances logrados en la realización de planes parciales municipales y su reglamentación, así como en la transferencia de atribuciones del estado a los municipios, pero mencionan la inquietud, confusión y quejas que han desatado la diversidad y disparidad de reglas que se establecen en los nueve municipios del AMM, la cual se define como “un solo centro de población” por la Ley de Desarrollo Urbano. Proponen que para aplicar una misma reglamentación urbanística a dicho centro de población, con base en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos y siguiendo los lineamientos de la fracción V del Artículo 115 constitucional, se deberá expedir, bajo la coordinación estatal, un reglamento único de administración urbana municipal para los nueve municipios metropolitanos.

Jorge M. Aguirre Hernández analiza la evolución de la normatividad en los 51 municipios neoleoneses, señalando su desarticulación e insuficiencia. En general, la reglamentación urbanística local es incipiente, poco técnica y escasamente articulada, aunque su naturaleza y complejidad es distinta según se trate de municipios metropolitanos o del resto del estado. Indica que los aspectos que requieren especial atención son los fraccionamientos, las construcciones, la participación ciudadana y la planeación; así como, todo aquello que por ley le compete a los ayuntamientos, pero que en la actualidad no ejercen plenamente. En el caso

de los municipios metropolitanos, existen problemas sobre la competencia de los tres niveles de gobierno y la capacidad de consensar la diversidad de intereses existentes, por lo que propone estudiar detalladamente la posibilidad de reformar la Constitución para crear una autoridad metropolitana supramunicipal.

La tercera parte del libro continúa con la presentación de las experiencias que en materia de reglamentación urbana tienen los principales municipios del AMM. Se procuró que en el contexto de las características económicas, demográficas y urbanas de cada municipio se enumeraran las peculiaridades de los diferentes reglamentos de corte urbanístico. El propósito fue analizar la situación actual de la reglamentación, sus carencias y rezagos, las reformas realizadas y las perspectivas futuras, con un formato semejante, para facilitar el análisis comparativo. Los autores y las ponencias presentadas fueron los siguientes: José Luis Ortiz-Durán, “Modernización de la reglamentación urbana en el municipio de Monterrey”; Gerardo G. Veloquio González, “Crecimiento urbano, planeación y reglamentación en el municipio de Guadalupe”; José Antonio Pedroza y Ramiro Cruz, “Reglamentación urbanística en el municipio industrial de San Nicolás de los Garza”; Leopoldo Salinas, Miguel García Salazar y Andrés Garza Ayala, “Reglamentación urbanística en el municipio periférico de Santa Catarina”; Fernando A. Rodríguez Urrutia, “San Pedro Garza García: normatividad urbanística en un municipio afluente”; Edwin Dubón, “Apodaca: la normatividad urbanística en un municipio metropolitano en expansión”, y finalmente, Ernesto Pérez Charles expone su ponencia “Bases jurídicas para la reglamentación urbanística en el área conurbada de Monterrey”.

José Luis Ortiz-Durán señala que en el periodo 1992-1994 se realizaron esfuerzos significativos para revisar y actualizar las leyes y reglamentos urbanos del municipio de Monterrey, cuando se decretan ocho nuevos reglamentos y se derogan nueve. En realidad, antes de estos años, la parte fundamental de la reglamentación del municipio la constituían la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León y el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010. El municipio logra una autonomía relativa en materia de ordenamiento territorial con la aprobación por el ayuntamiento, en sesión del 31 de agosto de 1994, del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Monterrey, 1994-2010, así como de un nuevo Reglamento de Construcción, el 24 de junio de 1995. A pesar del mejoramiento normativo realizado, Ortiz señala que los agentes sociales que participan en el desarrollo urbano encuentran poca claridad en las normas vigentes, en las cuales existen efectivamente incongruencias, contradicciones y duplicidades que les restan aplicabilidad. El autor sugiere simplificar el cuerpo reglamentario y elevar su grado de cumplimiento, unificando los criterios de todos los municipios metropolitanos en cuestiones como el transporte y la vialidad, la dotación de infraestructura, el control de la contaminación y la conservación de los recursos naturales, entre otras.

San Pedro Garza García es, sin lugar a dudas, el municipio del AMM con mayor iniciativa e independencia. Fernando A. Rodríguez Urrutia analiza la nor-

matividad urbana de este municipio que cuenta con 13 reglamentos vigentes, de los cuales diez se aprobaron o actualizaron durante el bienio 1992-1993. Debido a que esta localidad presenta el nivel de desarrollo municipal más alto del país, su población tiende a pensarse como una ciudad aparte, por lo que dominan las visiones locales en contra de las de carácter metropolitano. Tal situación, sin embargo, no implica que el municipio desconozca su integración a la urbe, como lo evidencia su participación en el túnel de la Loma Larga que lo conecta con el municipio de Monterrey, o la de prever una extensión del metro ligero para integrarlo al resto de la ciudad. Sea como fuere, Rodríguez Urrutia concluye que la factibilidad de una reglamentación metropolitana unificada estará sujeta a su aprobación en cada municipio, así como a la concertación sobre lo que deberá plasmarse en forma de ley metropolitana y lo que podrá ser materia de reglamentos municipales comunes, pero con cierta flexibilidad en su contenido.

El municipio de Apodaca inicia su integración al AMM en forma reciente, pues en 1970 sólo contaba con 18 564 habitantes, cifra que se eleva a 37 181 en 1980, año en que inicia un acelerado crecimiento que lo lleva a alcanzar 219 153 habitantes en 1995. Esta situación explica, en parte, el reciente establecimiento de una legislación urbanística acorde con su importancia demográfica. Así, durante el trienio 1992-1994 se formulan, aprueban y publican 13 de los 15 reglamentos municipales vigentes, según lo presenta Edwin Dubón en su artículo. Dentro de éstos, sobresalen por su vinculación con el marco construido y con la planeación, el Reglamento de Obras Públicas y Construcción, el de Participación Ciudadana en Planes de Desarrollo Urbano y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca, 1993-2010. El primero, aprobado en noviembre de 1992, está constituido por 319 artículos estructurados en 43 capítulos y 12 títulos, en los que se establecen las normas técnicas y disposiciones en materia de edificaciones y obras públicas, trámites para la obtención de licencias o permisos, coeficientes de ocupación e intensidad de las construcciones, medidas de seguridad y sanitarias, etc. En materia de licencias y autorizaciones para el uso de las construcciones, se sujeta básicamente a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, pero en las secciones restantes tiende a ser muy detallado. El otro documento que sobresale es el Plan Parcial aprobado en diciembre de 1993 y publicado en enero de 1994, el cual constituye el primero en su género realizado por el ayuntamiento de Apodaca. Siguiendo la estructura tradicional de los planes urbanos de la antigua SAHOP, sorprende que en el nivel normativo estima una población de 2.2 millones de personas para el año 2010, mientras que el Plan Estratégico del Área Metropolitana de Monterrey considera únicamente 306 mil habitantes. De aquí que el plan presenta muy elevadas sobrestimaciones de la infraestructura y los servicios requeridos, por lo que es preciso revisarlo minuciosamente.

La normatividad urbanística del municipio de San Nicolás de los Garza se encuentra en una situación similar a la de Monterrey. José Antonio Pedroza y Ra-

miro Cruz señalan que cuenta con 19 reglamentos vigentes, aprobados en su mayoría en 1993, entre los que destacan los de equilibrio ecológico y la protección al ambiente, la participación ciudadana, los de limpieza, rastros, tránsito, comercio ambulante, etc. Aunque no se menciona el de construcciones, cuenta con un Plan Parcial y su reglamento correspondiente; este último trata sobre las normas que deben seguirse para el uso del suelo y las edificaciones. Los autores tienden a ver como limitativa de la autonomía municipal la elaboración de reglamentos unificados en las áreas metropolitanas. Sugieren, sin embargo, que el gobierno de Nuevo León diseñe un instrumento reglamentario del Plan Director del AMM, y los municipios el correspondiente a sus planes parciales.

Los municipios de Guadalupe y Santa Catarina poseen una normatividad del desarrollo urbano muy reciente, cuyo nivel técnico es semejante al de Apodaca. Según el artículo de Leopoldo Salinas, Miguel García y Andrés Garza, Santa Catarina cuenta con 16 reglamentos vigentes, equivalentes a los que poseen todos los municipios del AMM. Los autores destacan que la normatividad municipal se aplica en forma dual con la correspondiente a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y no descartan la posibilidad de homologar los reglamentos de los planes parciales municipales. Gerardo G. Veloquio propone, en su trabajo sobre Guadalupe, que se estudie la viabilidad de uniformar los reglamentos municipales por etapas, iniciando con los mecanismos de tramitación y culminando con la normatividad técnica de usos de suelo y construcciones.

En el último artículo, Ernesto Pérez Charles reflexiona en torno a los aspectos jurídicos que determinan la posibilidad de instrumentar un reglamento metropolitano unificado para regular el desarrollo urbano. Éste debe ajustarse a lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, proponiendo que se incluyan los métodos, sistemas y procedimientos de la tramitación de solicitudes de uso del suelo y de construcciones, las normas técnicas por seguir, así como la metodología de planes y programas. Su elaboración debería realizarse mediante un convenio en el que participaran todos los municipios del área metropolitana de Monterrey.

Como conclusión general de los documentos que constituyen este libro y del seminario donde fueron presentados, se puede señalar que en los años noventa se han realizado importantes esfuerzos por las autoridades responsables de las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca, para adecuar sus estructuras legales y administrativas a las exigencias de su dinámico crecimiento y problemática. El conjunto de leyes, programas, reglamentos, decretos, acuerdos y otras disposiciones jurídicas se encuentra disperso y contiene incongruencias e inconsistencias intermunicipales, al mismo tiempo que requiere de ajustes significativos para su mejor aplicación.

Considerando el carácter concurrente de los tres niveles de gobierno en materia de regulación del desarrollo urbano, se determinó que no existe ningún impedimento legal para la elaboración de reglamentos unificados aplicables a todos

los municipios metropolitanos. Para el caso del área metropolitana de Monterrey, por ejemplo, en vez de tener nueve reglamentos de construcción correspondientes a cada uno de sus municipios, se diseñaría uno solo aplicable a todos. Éste debería ser unificado, realista y operativo pero, a su vez, flexible para permitir adecuaciones a las peculiaridades de cada municipio. Con objeto de salvar los requerimientos derivados del régimen de competencias establecido por la Constitución de la república, se podría hacer el mismo reglamento nueve veces para que los ayuntamientos de cada municipio lo aprobara. En etapas posteriores sería posible integrar otros como el de protección al medio ambiente, limpia, mercados, tránsito, etc. y, finalmente, fusionarlos en un reglamento único en analogía con los códigos urbanos estatales que existen en los estados de Aguascalientes y Querétaro, o uno propuesto por la Sedesol.

Estos códigos compatibilizan los criterios normativos municipales con los ordenamientos jurídicos federales y estatales, con el propósito de unificar y actualizar la legislación dispersa, delimitar las correspondientes competencias en forma precisa, adecuar las disposiciones locales a los cambios constitucionales (como los del Artículo 27), así como agregar materias conexas al ordenamiento urbano, tales como la vivienda, la regularización de la tierra, las concesiones de servicios públicos y la construcción de infraestructura, entre las principales. Sin embargo, no sustituyen a los reglamentos municipales, sino más bien remplazan a las leyes estatales de asentamientos humanos o de desarrollo urbano, por lo que no son una alternativa a la propuesta anteriormente presentada de unificación de reglamentos de desarrollo urbano.

Además de la posibilidad de diseñar reglamentos unificados para los municipios de las metrópolis en México, se recomienda continuar avanzando en democratizar la planeación, desterrar las prácticas clientelares, reactivar el funcionamiento de las comisiones de conurbación y establecer mecanismos más eficientes para la ejecución de los planes de desarrollo urbano.

Avanzar en esta dirección permitirá modernizar la estructura legal y de gestión de las áreas metropolitanas del país, lo cual coadyuvará al monumental esfuerzo requerido para resolver satisfactoriamente su problemática sociodemográfica, así como los grandes rezagos infraestructurales y de equipamiento. Esto permitirá dinamizar las actividades económicas y mejorar la calidad de vida de la población, haciendo posible que las urbes mexicanas compitan con las estadounidenses y canadienses dentro de la actual política de integración económica continental.

Gustavo Garza Villarreal
Ciudad de México, diciembre de 1996

PRIMERA PARTE

MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN
METROPOLITANA

DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DE LAS METRÓPOLIS EN MÉXICO

GUSTAVO GARZA*

Es incuestionable la importancia de la ciudad para el desarrollo económico, por ser el espacio donde se acumula el capital y se realiza el proceso productivo. En los países del tercer mundo con mayor desarrollo relativo, alrededor de 80% del crecimiento anual del producto nacional se genera en las ciudades (véase Armstrong y McGee, 1985:210). Sorprende, por tanto, que sus gobiernos no hayan sido conscientes de la necesidad de establecer normas modernas de administración y reglamentación de las ciudades, en especial en las grandes metrópolis, para cubrir eficientemente los requerimientos que demandan las actividades productivas y la población.

Con objeto de contextualizar la evolución de la reglamentación urbanística de las principales metrópolis de México, nos proponemos describir las dimensiones básicas del proceso de urbanización en el país, enfatizando su marcado carácter metropolitano y la importancia de las urbes en la economía nacional.

DESARROLLO ECONÓMICO Y URBANIZACIÓN

El desarrollo económico de México hasta inicios de los años ochenta fue resultado de una política de sustitución de importaciones iniciada en la década de los treinta, que reemplazó al patrón agroexportador vigente desde la segunda mitad del siglo XIX. No obstante, este último siguió subordinado al modelo industrial hasta agotarse totalmente en los cincuenta. La articulación de ambos patrones entre 1930 y 1950 fue de gran importancia para el éxito relativo de la política de sustitución de importaciones.

El crecimiento económico de 1930 a 1980 fue importante. El producto interno bruto (PIB) total entre 1930 y 1940 aumentó en términos reales de 3.1 a 5.9% anual entre 1940 y 1950, y 6.2% de 1960 a 1970. La década de los setenta augu-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

raba un mayor dinamismo por el gran aumento en los precios del petróleo y la rápida expansión de la explotación de los yacimientos en el país, pero la crisis de mediados de esta década lo impidió, a pesar de lo cual la economía creció 6.6%. Este crecimiento significativo fue impulsado por la industria de transformación, que tuvo tasas sistemáticamente más elevadas que las del PIB total.

La denominada “década perdida” de los años ochenta marca un hito en el crecimiento experimentado durante el “milagro mexicano”. Así, entre 1983 y 1988 el PIB decrece -0.2% anual y el producto interno industrial -0.4% anual. Si se considera el vínculo indisoluble entre el crecimiento económico y la urbanización, la crisis de los ochenta se refleja en una importante desaceleración del desarrollo urbano nacional, como veremos más adelante.

Al iniciar los años noventa se observó una reactivación económica significativa al crecer el PIB total 3.6% en 1991 y 2.9% en 1992, situación que se revierte al disminuir 0.4% en 1993, aunque se eleva a 3.5% en 1994. Sin embargo, la incruenta crisis devaluatoria que estalla en diciembre de 1994 trae como resultado una elevada contracción de 6.9% del PIB en 1995, la más drástica reducción de la economía en las últimas seis décadas. Como punto de partida planteamos la hipótesis de que ningún modelo de desarrollo económico puede ser exitoso sin contemplar explícitamente la promoción macroeconómica de las grandes metrópolis mediante la modernización de sus órganos de gestión, como explicaremos en este documento.

Características fundamentales de la urbanización

La urbanización es un proceso de transformación secular de las estructuras rurales en urbanas. Según esta concepción, la urbanización se caracteriza por el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; por la modernización tecnológica de los procesos de producción; por la creciente diferenciación política y social entre los sectores rural y urbano; y por dar origen a la ciudad, estimular el aumento de su tamaño y la multiplicación del número de urbes existentes.

En el caso mexicano, el desarrollo de la división social del trabajo se refleja nítidamente en la transformación de la estructura de la producción durante el siglo xx: el sector secundario aumenta sistemáticamente su importancia en el producto interno bruto de 16.7% en 1900 a 36.2% en 1993; como corolario, las actividades agropecuarias reducen la absorción del producto de 25.8% en 1900 a 7.4% en 1993.

Estos cuatro porcentajes reflejan la profunda transformación de la estructura de la producción que ocurre simultáneamente con la urbanización de la sociedad mexicana. Debido a que las crecientes actividades secundarias y terciarias no requieren directamente de la tierra como insumo ni de la dispersión de la población, como ocurre con las actividades primarias, paulatinamente se concentran en ciudades, dando lugar a su multiplicación y acelerado crecimiento. El éxodo rural-ur-

bano de la fuerza de trabajo que origina este proceso determina en buena medida el desarrollo urbano, pues sin migración difícilmente ocurre la urbanización.

El proceso de urbanización en el curso del siglo xx se ha manifestado a diferentes ritmos. En 1900 únicamente 10.5% de la población era urbana (*i.e.* aquella que vive en localidades de 15 mil y más habitantes), y aun durante la revolución mexicana el crecimiento de las ciudades continúa y el nivel de urbanización se eleva 14.7% en 1921.

A partir de 1940 se consolidan en el poder los grupos políticos surgidos del movimiento armado y la población entra en un periodo de acelerado crecimiento. El desarrollo económico que se inicia en esa época se manifiesta demográficamente en una drástica disminución de la mortalidad, mientras que la natalidad se mantiene alta. Esto produce que la población total eleve su crecimiento anual en 3.4% entre 1960 y 1970, en 3.3% entre 1970 y 1980, y en 2% entre 1980 a 1990. De esta forma, para 1990 México alcanzó 81.2 millones de habitantes, ubicándose después de Brasil como el país con más habitantes en América Latina.

La población urbana aumentó a tasas mucho más elevadas que la total. En 1940 se tienen 3.9 millones de mexicanos viviendo en ciudades, cantidad que casi se cuadruplica para 1960 cuando 14.4 habita en ciudades y se inicia en México un proceso de urbanización de carácter metropolitano (véase el cuadro 1). Esto ocurre entre 1950 y 1960, cuando la Ciudad de México se transforma en zona metropolitana al extender su mancha urbana del Distrito Federal al Estado de México. Cabría aclarar que a partir de 1960 la población urbana de los cuadros 1 y 2 incluye a los habitantes de las áreas metropolitanas que van surgiendo a medida que se extiende el carácter metropolitano de la urbanización en México.

Lo anterior se refleja en un aumento muy significativo del grado de urbanización, superior al doble, al pasar de 20.0% en 1940 a 41.2% en 1960. A partir de este último año se reduce el ritmo de urbanización y su nivel pasa de 49.4% en 1970 a 56.2% en 1980 y a 60.8% en 1990 (véase el cuadro 1).

Hacia finales de la década de los ochenta, por ende, México adquiere un perfil definitivamente urbano con una compleja problemática que tiene que enfrentar el Estado mexicano, tal como la regularización de la tenencia de la tierra en las ciudades, el transporte, la insuficiencia de servicios e infraestructura urbana, la marginalidad y el desempleo, la contaminación de los ecosistemas urbanos, la inseguridad pública, entre otras dificultades. Estas cuestiones han sustituido en buena medida a los ancestrales problemas rurales que, no obstante, continúan acentuándose drásticamente, tal como lo evidencia el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, en enero de 1994.

Según el ritmo del desarrollo urbano en México, los 90 años transcurridos del siglo xx se podrían dividir en dos grandes etapas: *i)* urbanización lenta de 1900 a 1940; *ii)* urbanización relativamente acelerada de 1940 a 1990. La tasa anual de urbanización en los 40 años del primer periodo fue de 1.6%, elevándose a 2.2% en el medio siglo transcurrido entre 1940 y 1990.

1950	Población	7 209	392	1 210	808	1 927	2 872
	Porcentaje	100	5.5	16.8	11.2	26.7	39.8
	Ciudades	84	22	39	12	10	1
	Grado	28.0					
	Tasa	3.7					
1960	Población	14 382	559	1 271	1 956	3 591	5 409
	Porcentaje	100	3.9	8.8	13.6	25.0	37.6
	Ciudades	119	32	41	26	17	1
	Grado	41.2					
	Tasa	3.8					
1970	Población	23 828	707	1 950	1 510	7 284	11 645
	Porcentaje	100	3.0	8.2	6.3	30.5	48.9
	Ciudades	166	41	65	21	35	3
	Grado	49.4					
	Tasa	1.8					
1980	Población	37 584	1 010	2 876	1 633	10 230	19 282
	Porcentaje	100	2.7	7.7	4.3	27.2	51.3
	Ciudades	229	59	94	24	44	4
	Grado	56.2					
	Tasa	1.3					
1990	Población	49 435	1 386	3 937	2 800	11 456	22 335
	Porcentaje	100	2.8	8.0	5.7	23.2	45.1
	Ciudades	309	78	132	39	45	114
	Grado	60.8					
	Tasa	0.8					

Fuente: de 1900 a 1950, Unikel, Ruiz y Garza, 1976:30-31; de 1960 a 1980, Garza y Partida, 1988:12; para 1990, Garza y Rivera, 1995. Unikel, Ruiz y Garza calculan las tasas de urbanización hasta 1970 sustituyendo el grado de urbanización por un índice de urbanización I_u .

^a En miles de habitantes; ^b localidades con 15 mil y más habitantes; ^c porcentaje de la población urbana respecto de la total; ^d la tasa de urbanización es el incremento medio anual del grado de urbanización.

Sistema de ciudades

En 1900 el sistema de ciudades en México estaba constituido por 33 localidades en las cuales vivía 1.4 millones de personas. Su evolución en lo que va del siglo se puede analizar siguiendo las dos etapas principales del proceso de urbanización del país.

Durante la etapa de urbanización lenta, esto es, de 1900 a 1940, surgieron 22 nuevas ciudades a razón de 0.5 anuales, y la población urbana se elevó a 3.9 millones en 1940 (véase el cuadro 1). El aumento de 2.5 millones de población urbana surge de tres diferentes fuentes: *i*) por la reclasificación de localidades rurales a urbanas al sobrepasar los 15 mil habitantes (ciudades reclasificadas); *ii*) por la incorporación de población de localidades rurales durante la expansión del área de las ciudades, y *iii*) por el crecimiento natural de la población de las ciudades existentes y por la inmigración que reciben.

Al inicio del proceso de urbanización en México, las dos primeras formas de crecimiento fueron importantes, pero en la etapa de crecimiento urbano acelerado dejaron de serlo. Así, por ejemplo, los cinco centros que fueron reclasificados entre 1900 y 1910 contribuyeron con 38.2% del crecimiento de la población urbana de esa década. La importancia de la reclasificación de localidades se redujo drásticamente entre 1940 y 1950, cuando los 30 centros incorporados contribuyeron con 19.2% y fue despreciable entre 1960 y 1970 cuando las 55 localidades reclasificadas únicamente participaron con 4.2% (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:54). En la segunda etapa de la urbanización, entonces, éstas tuvieron muy poco impacto en el crecimiento total de la población urbana.

En el medio siglo de urbanización acelerada (1940 a 1990) emergen 254 nuevas ciudades para conformar un sistema de 309 urbes en 1990. En este lapso, la población urbana aumentó en 45.5 millones de habitantes, para hacer un total de 49.4 millones en 1990 (véase el cuadro 1). De tal suerte, este periodo se caracteriza por tener un promedio anual de 5.1 nuevas ciudades y aumentar anualmente en 910 mil habitantes. Este crecimiento se explica en 80% por la dinámica de las ciudades existentes y únicamente en 20% por las reclasificadas y las localidades incorporadas por la expansión de corte metropolitano.

El sistema urbano se suele jerarquizar según la distribución de la población por tamaño de ciudades. Se le denomina *preeminente* cuando la ciudad principal supera por varias veces a la que le sigue (convencionalmente más de tres veces), y de *rango-tamaño* o *equilibrado* cuando la primera duplica a la segunda, triplica a la tercera, cuadruplica a la cuarta y, en general, es *n* veces mayor que la ciudad de rango *n*. Se podría hablar de una jerarquía urbana *intermedia* cuando la distribución de la población se encuentra entre ambas posibilidades.

A finales del siglo XVIII y a principios del XIX la Ciudad de México no acusaba un fuerte predominio sobre el resto de ciudades del México colonial, a pesar de ser la más importante de la Nueva España. De esta forma, el índice de prima-

cía para 1790 era únicamente de 1.3; es decir, que tenía 30% más habitantes que Puebla, la segunda ciudad de la época. Al principio del siglo XIX el índice se eleva a 2, ajustándose perfectamente a un sistema de ciudades de tipo rango-tamaño (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
México: índice de primacía de dos ciudades, 1790-1990

Año	Índice*
1790	1.3
1803	2.0
1900	4.4
1910	3.9
1921	4.3
1930	5.7
1940	6.5
1950	7.2
1960	6.2
1970	6.0
1980	6.1
1990	5.0

* El índice se calcula de la siguiente manera: $I_p = \frac{P_1}{P_2}$ donde P_1 es la población de la Ciudad de México y P_2 es la población de Puebla en 1790 y 1803, la de Guadalajara desde 1900.

Fuente: 1790 y 1803, en Garza, 1985:69; 1900 a 1970, en Unikel, Ruiz y Garza, 1976:57; 1980, en Ruiz y Tepichin, 1987; y 1990, en Garza y Rivera, 1995.

En México, el capitalismo industrial como modo de producción dominante se consolidó hacia las últimas dos décadas del siglo XIX y es a partir de esta época cuando la Ciudad de México inicia su crecimiento acelerado. De esta suerte, para 1900 el índice de primacía se eleva a 4.4 y sigue aumentando hasta alcanzar 7.2 en 1950, para estabilizarse en alrededor de 6 hasta 1980. Observa, sin embargo, una significativa reducción a 5 en 1990, que sugiere el inicio de una etapa de distribución de la población más equilibrada (véase el cuadro 2).

Hacia finales del siglo XX, no obstante, se mantiene un sistema urbano preeminente que implica una elevada concentración territorial de la población y las actividades económicas. Esto representa, a nuestro parecer, un freno al desarrollo económico pues al concentrar el grueso de la inversión pública impide que se utilicen los recursos y la fuerza de trabajo de vastas regiones del país.

La urbanización acelerada del país ocurrió, en un primer momento, concentrada en la ciudad capital. Sin embargo, la población experimenta cierta dispersión relativa hacia otras metrópolis emergentes, entre las cuales sobresalen Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca.

En 1900, 49.4% de la población urbana vivía en ciudades menores a los 50 mil habitantes, porcentaje que se reduce a 25.4% en 1940 y a sólo 10.8% en 1990. En contrapartida, si en el primer año no existía ninguna localidad mayor de 500 mil habitantes, para el segundo, 39.7% de la población urbana vive en ese estrato de población, porcentaje que se eleva a 60.3% en 1990 (véase el cuadro 1).

La urbanización de corte metropolitano se extiende hacia otros núcleos de población formando nuevas áreas metropolitanas, las que en 1990 totalizan 25 y absorben a 62.9% de la población urbana total. Así, a la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey se agregan nuevas áreas como las de Puebla, Torreón, León, Toluca, Orizaba y Tampico, entre otras, imprimiéndole indefectiblemente un carácter metropolitano a la urbanización de México.

Algunos especialistas afirman que la emergencia de nuevas áreas metropolitanas es síntoma del agotamiento del proceso de concentración urbana en una sola metrópoli, y que se inicia un proceso de descentralización espontáneo que sigue la tendencia observada en algunos países desarrollados, principalmente en Estados Unidos (Gómez y Cortés, 1987; Hernández Laos, 1984; Osuna, 1990; Pérez, 1981; Ramírez, 1986; Palacios, 1988). Sin embargo, esto no significa necesariamente la culminación del proceso concentrador; es posible que sólo implique un cambio en el ámbito de concentración, pasando de un nivel metropolitano a otro megalopolitano.

En este sentido, se puede señalar que se han delimitado como áreas metropolitanas de la región centro de México desde 1980 las siguientes: *i*) área metropolitana de la Ciudad de México; *ii*) área metropolitana de Toluca; *iii*) área metropolitana de Puebla, y *iv*) área metropolitana de Cuernavaca-Cuatla (Negrete y Salazar, 1986).

La zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 27 municipios del Estado de México, como se vio anteriormente. El área metropolitana de Toluca la forman los municipios de Toluca, Lerma, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Mexicalcingo. El área metropolitana de Puebla se extiende hasta Tlaxcala; está constituida por 14 municipios de Puebla, entre los que destacan Puebla, Atlixco, San Martín Texmelucan, San Pedro y San Andrés Cholula; de Tlaxcala son siete: Chiautempan, Papalotla, San Miguel, Tenancingo, Xicotzingo, Zacatelco y Mazatecochco. Finalmente, Cuernavaca y Cuatla se encuentran estructuradas en pequeñas áreas metropolitanas, con Jiutepec y Temixco la primera y Yautepec la segunda.

Para nuestros propósitos, lo más relevante es que las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y de Toluca pueden incluir indistintamente al municipio de Huixquilucan; como se considera parte de la primera, la ZMCM se podría extender hasta abarcar Lerma y Toluca. En otras palabras, ambas están unidas o se traslapan, constituyendo técnicamente un conglomerado megalopolitano que surge a partir de 1980 y que por ser la capital la urbe principal se puede denominar megalópolis de la Ciudad de México.

Finalmente, ha sido proyectado que hacia el año 2010 las áreas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca se unirán al conglomerado megalopolitano que tendrá al menos 31 millones de habitantes (Garza, 1987:419).

CONCENTRACIÓN MACROECONÓMICA METROPOLITANA

Las urbes deben considerarse como unidades económicas que producen, distribuyen y consumen mercancías. Considerando las 125 mayores ciudades de México, se observa que en 1970 generaban 64.6% del producto interno bruto nacional (PIB), 70.7% de la producción manufacturera, 74.4% del comercio y 75.74% de los servicios.¹ En 1990 su aporte en el PIB aumenta a 72.6%, mientras que la contribución en manufacturas, comercio y servicios se eleva a 79.4, 80.6, y 81.6%, en ese orden (véase el cuadro 3). Durante el mismo periodo, los 125 asentamientos logran elevar su importancia respecto a la población total en 6.5%, al pasar de 48.3 a 54.8%. Es decir, en 1990 la actividad económica de algo más de la mitad de la población nacional que vive en 125 ciudades, triplica el producto generado por la mitad restante, distribuida en 184 centros urbanos y 156 mil rurales.

Esta bipolarización rural-urbana ha ocurrido con un doble desequilibrio: *i)* acentuación de las disparidades entre el sector “tradicional” (rural) y el “moderno” (urbano); *ii)* al interior del sector urbano, un proceso de urbanización de corte macrocefálico.²

Al inicio de la industrialización del país, las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla se convierten en los principales centros de captación de la inversión pública destinada al fortalecimiento del sector manufacturero y, en consecuencia, en la columna vertebral del desarrollo económico nacional.³ La finalización de la etapa de crecimiento basada en la exportación de materias primas, y

¹ Las 125 ciudades consideradas en este apartado incluyen a las 100 con mayor población en 1990, y a 25 cuyo crecimiento económico y demográfico durante los últimos veinte años permite considerarlas como localidades de influencia regional. Por limitaciones de tiempo y carencia de datos comparables entre 1970 y 1990, no fue posible incluir las 309 localidades que constituyen el sistema de ciudades en 1990.

² En este apartado los términos urbano, sistema de ciudades, ciudades mexicanas, etc., se refieren al conjunto de 125 urbes consideradas, a menos que se señale lo contrario. El término *macrocefálico* se aplica a un sistema urbano caracterizado por el dominio de una gran ciudad que triplica en tamaño a la que le sigue.

³ La inversión pública federal en infraestructura alcanza, entre 1953 y 1958, 33.9% del total, mientras que en el periodo de 1959 a 1964 aumenta a 38.2%, para llegar a 41.1% en 1970. A lo largo del periodo de industrialización acelerada los principales centros urbanos del país (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) son con mucho los más beneficiados en cuanto a la captación del gasto público, ya que su participación se eleva de 41.5% en 1960 a 52% en 1970 (véanse Unikel, Ruiz y Garza, 1976: cuadros VIII-A9 y VIII-A10; y Palacios, 1988: cuadro II.5).

CUADRO 3
 México: producto interno bruto en 125 ciudades según ramas económicas, 1970-1990
 (en millones de nuevos pesos de 1970=100)

Regiones	1970					1990				
	Total	Manu- facturas	Comercio	Servi- cios	Otros sectores	Total	Manu- facturas	Comercio	Servi- cios	Otros sectores
Nacional total	427 107	96 313	134 453	84 781	111 560	1 040 807	191 676	264 411	290 681	294 039
Nacional urbano	276 064	68 125	99 997	64 211	43 731	755 944	152 141	213 027	237 322	153 454
Porcentaje	64.6	70.7	74.4	75.7	39.2	72.6	79.4	80.6	81.6	52.2
ZM de la Cd. de México	122 162	36 153	43 174	28 866	13 969	318 728	64 607	90 365	125 663	38 093
ZM de Monterrey	18 632	7 168	5 832	3 489	2 143	56 507	17 522	13 400	14 477	11 108
ZM de Guadalajara	17 547	4 626	7 061	3 625	2 235	44 277	8 229	15 299	13 759	6 990
ZM de Puebla	5 906	1 490	1 725	1 953	738	15 053	4 632	4 224	3 367	2 830
Tijuana	5 209	934	2 366	1 049	860	11 452	1 883	3 999	2 445	3 125
ZM de Tampico	4 669	447	1 629	858	1 735	8 862	809	2 803	2 304	2 946
ZM de Torreón	4 561	920	2 015	973	653	12 337	3 976	3 630	1 757	2 974
Ciudad Juárez	4 533	629	2 101	1 131	672	11 143	3 882	3 595	2 012	1 654
ZM de León	3 925	1 471	1 494	731	229	10 576	4 503	3 164	1 394	1 515
Mexicali	3 747	658	1 641	716	732	7 240	753	2 198	2 869	1 420
ZM de Veracruz	3 057	680	927	873	577	6 195	1 077	1 695	1 724	1 699
ZM de Chihuahua	2 905	427	1 199	726	553	8 238	1 542	2 422	2 131	2 143
ZM de Mérida	2 650	554	1 083	718	295	7 354	784	2 746	2 343	1 481
ZM de Poza Rica	2 506	114	371	210	1 804	2 225	230	631	475	889
Reynosa	2 498	149	628	297	1 431	4 228	811	1 342	1 041	1 034
ZM de San Luis Potosí	2 401	402	845	733	421	6 772	2 004	1 857	1 014	1 897
Hermosillo	2 385	290	1 044	517	534	9 053	913	3 394	2 998	1 748
ZM de Coatzacoalcos	2 092	180	381	247	1 279	6 914	1 112	1 279	1 053	3 470
Saltillo	2 073	656	714	404	299	7 548	3 436	1 651	1 298	1 163
Culiacán	2 013	270	887	554	302	5 918	247	2 670	1 859	1 142
ZM de Toluca	1 974	688	578	479	229	7 383	2 844	1 796	1 300	1 443
Acapulco	1 940	66	890	562	422	7 986	93	1 925	4 596	1 372
ZM de Orizaba	1 841	633	586	378	244	2 662	882	733	434	613
ZM de Cuernavaca	1 808	393	594	516	305	8 051	3 225	1 194	2 440	1 192
Nuevo Laredo	1 732	301	708	417	306	3 301	469	1 068	939	825

Matamoros	1 688	247	746	399	296	4 692	1 471	1 323	1 069	829
Ciudad Obregón	1 660	191	820	341	308	4 565	445	1 931	1 488	701
Aguascalientes	1 653	215	799	377	262	4 949	819	1 354	1 004	1 772
Mazatlán	1 553	222	608	433	290	4 097	1 60	1 572	1 268	1 097
Durango	1 553	307	516	476	254	4 097	424	1 308	954	-1 337
ZM Jalapa	1 541	243	483	520	295	4 268	551	1 106	1 541	1 070
Morelia	1 515	117	538	621	239	3 384	307	1 116	1 113	848
Querétaro	1 448	489	440	353	166	5 265	1 894	1 513	1 083	775
ZM de Oaxaca	1 264	84	382	561	237	1 929	355	720	498	356
Irapuato	1 178	222	338	347	271	3 130	582	1 108	721	719
Villahermosa	1 141	108	418	358	257	5 582	343	1 060	617	3 562
Salamanca	1 133	67	175	85	806	2 748	211	367	316	1 854
Tepic	1 100	203	350	412	135	2 643	178	1 203	737	525
Ensenada	1 081	106	494	250	231	2 887	225	896	1 249	517
Celaya	1 012	126	486	261	139	2 656	481	974	636	565
Pachuca	962	209	231	349	173	2 044	416	304	294	1 030
ZM de Monclova	943	435	275	137	96	4 561	2 318	916	551	776
ZM de Córdoba	928	203	375	214	136	2 210	446	760	495	509
Ciudad Victoria	913	125	359	255	174	3 025	174	867	1 266	695
Los Mochis	751	102	339	182	128	2 487	110	1 137	693	547
Guaymas	746	83	294	144	225	3 215	260	925	836	1 194
Tuxtla Gutiérrez	728	76	224	211	217	2 729	147	838	609	1 135
Guasave	703	82	384	141	96	698	84	287	203	124
Nogales	652	105	301	148	98	2 240	597	742	605	296
Hidalgo del Parral	640	92	274	123	151	1 668	147	462	303	756
Ciudad Mante	631	104	296	119	112	1 176	130	466	338	242
San Luis Río Colorado	623	54	287	109	173	2 158	210	652	889	407
Campeche	618	86	231	167	134	2 250	61	622	1 153	414
Navojoa	580	64	290	113	113	1 566	112	646	498	310
La Paz	578	64	243	150	121	3 094	85	710	708	1 591
Tapachula	576	67	215	178	116	1 148	84	504	255	305
ZM de Colima	554	54	242	159	99	2 531	52	551	747	1 181
Tuxpan	548	69	156	118	205	722	96	227	227	184
Delicias	543	56	257	132	98	1 266	203	425	375	263
Uruapan	539	62	278	73	126	1 583	161	554	368	500
Ciudad Valles	511	88	219	148	56	903	215	305	179	204
Piedras Negras	501	136	195	107	63	2 052	784	419	275	574

CUADRO 3 (continuación)

Regiones	1970				1990					
	Total	Manu- facturas	Comercio	Servi- cios	Otros sectores	Total	Manu- facturas	Comercio	Servi- cios	Otros sectores
Chilpancingo	463	23	139	118	183	1 388	15	232	942	199
Fresnillo	463	29	192	133	109	1 211	16	282	115	798
Río Bravo	461	53	209	93	106	1 007	216	315	216	260
ZM de Cuautla	460	57	189	108	106	2 494	715	509	809	461
ZM de Zacatecas	458	16	149	196	97	2 049	32	453	369	1 195
ZM de Guzmán	451	81	166	95	109	1 032	110	354	342	226
ZM de Zamora	435	39	190	134	72	1 325	141	439	254	491
Tehuacán	413	96	133	118	66	1 380	431	404	323	222
Iguala	413	29	202	93	89	888	23	170	536	159
Guanajuato	405	45	129	121	110	1 021	62	181	295	483
Lagos de Moreno	396	105	142	81	68	792	170	239	220	163
Cuauhtémoc	386	75	176	76	59	1 003	119	382	261	241
Ciudad del Carmen	379	63	159	88	69	18 884	24	338	444	18 078
Acuña	368	60	154	90	64	1 166	671	173	160	162
Puerto Vallarta	357	39	121	130	67	1 617	63	468	763	323
Ciudad Constitución	347	34	97	47	169	456	19	142	137	158
Cárdenas	345	38	87	84	136	881	102	219	103	457
Linares	344	56	155	77	56	892	156	208	291	237
Acámbaro	342	40	156	76	70	551	55	214	117	165
Zitácuaro	326	30	136	102	58	515	48	180	120	167
Ocotlán	322	120	104	48	50	769	216	230	198	125
Apatzingán	319	21	145	102	51	524	47	189	134	154
Tulancingo	312	98	120	42	52	700	211	169	82	238
Tepatlilán	311	71	135	46	59	746	104	242	198	202
Chetumal	299	35	127	93	44	1 843	40	455	1 262	86
Matehuala	295	44	126	74	51	571	136	163	84	188
Manzanillo	290	22	107	100	61	1 535	14	212	335	974
ZM de Tlaxcala	284	67	73	109	35					
La Piedad	282	27	138	80	37	508	63	197	112	136
San Andrés Tuxtla	267	55	108	61	43	503	92	158	122	131

Allende	261	43	96	81	41	487	92	146	151	98
Agua Prieta	247	43	89	53	62	696	197	204	176	119
San Juan del Río	246	49	85	61	51	856	389	199	133	135
Guamúchil	245	25	122	52	46	652	19	300	179	154
Frontera	241	43	49	37	112	154	16	46	30	62
Tecomán	240	21	89	38	92	635	23	164	160	288
Tula	237	83	52	53	49	287	69	33	22	163
Silao	235	29	104	49	53	493	95	166	115	117
San Cristóbal	234	46	86	67	35	776	62	165	179	370
Ciudad Hidalgo	223	45	96	52	30	345	74	114	51	106
Cortázar	220	25	88	42	65	453	116	145	78	114
Comitán	219	55	69	59	36	370	42	142	80	106
Salina Cruz	201	14	28	63	96	961	60	95	78	728
Moroleón	192	65	73	23	31	435	154	184	55	42
Tecate	192	51	61	35	45	562	142	136	180	104
Martínez de la Torre	171	36	68	45	22	415	69	144	107	95
Sahuayo	163	23	83	32	25	413	62	181	76	94
Valle de Bravo	158	30	28	22	78	150	22	32	42	54
Tuxtepec	146	5	51	50	40	533	184	177	90	82
Valladolid	142	20	61	33	28	303	21	112	91	79
Juchitán	137	19	35	37	46	453	118	118	49	168
Valle de Santiago	132	12	52	20	52	508	64	180	123	141
Cozumel	123	8	33	30	52	820	22	175	524	99
Uriangato	119	35	39	9	36	374	118	149	41	66
Tepeji del Río	115	52	17	19	27	288	196	19	13	60
San José del Cabo	90	13	19	20	38	518	14	116	193	195
Ixtapa Zihuatanejo	77	4	27	18	28	579	6	75	401	97
Sta. Ma. Huatulco	11	1	2	3	5	59	6	15	19	19
Lázaro Cárdenas						499	99	105	92	203
Adolfo R. Cortines						166	27	50	24	65
Cancún						3 932	47	817	2 586	482
Leyva Solano						274	53	61	29	131
Juan J. Ríos						273	33	104	50	86

Fuente: Garza y Rivera, 1995:53-55.

el ingreso a otra orientada hacia el fortalecimiento del mercado interno mediante la sustitución de importaciones, determinan una profunda reconfiguración del espacio urbano, donde la función nodal ejercida tradicionalmente por localidades de vocación minera y agrícola, se desplaza hacia algunas ciudades con capacidad de insertarse ventajosamente en el proceso de rápida industrialización (véase Unikel, Ruiz y Garza, 1976:36-42).

La aceleración industrial en México produce una expansión urbana en donde la posición jerárquica de las ciudades depende de su ubicación dentro de los circuitos de producción de bienes y servicios. Se sabe que con la finalización del periodo de sustitución de importaciones en los años ochenta, y por la intempestiva irrupción de una aguda crisis económica, el proceso de urbanización mexicano acusa un marcado punto de inflexión (Garza y Rivera, 1993:187). Las ciudades con más de un millón de habitantes, tradicionalmente hegemónicas en cuanto a la capacidad concentradora del producto industrial y de la población, retroceden abruptamente, mientras que algunas ciudades intermedias registran crecimientos considerables.

Es importante determinar, por un lado, si dicho retroceso se traduce en la desconcentración del producto urbano total (la suma del PIB manufacturero comercial y de servicios) y, por el otro, si dicha desconcentración ocurre únicamente en la producción industrial o también en las actividades comerciales y de servicios. En otros términos, se trata de evaluar el comportamiento de la distribución de las actividades económicas del sistema urbano durante el periodo 1970-1990. Adicionalmente, interesa conocer los cambios macroeconómicos experimentados en las ciudades en el periodo de importantes transformaciones estructurales en el sector manufacturero mexicano.

Para el análisis de las desigualdades macroeconómicas de las ciudades se utiliza como procedimiento estadístico un coeficiente de desigualdad regional y urbano.⁴ En el primero, el producto regional urbano (manufacturero, comercial y de servicios) equivale al aporte global y del conjunto de ciudades de cada una de las ocho regiones consideradas, y la comparación se establece entre 1970 y 1990. En el segundo, se estima el coeficiente de desigualdad para las 125 ciudades tomadas individualmente.

Los coeficientes del cuadro 4 evidencian cuatro puntos básicos: *i*) en el total urbano regional el coeficiente se eleva de 1.1 en 1970 a 1.2 en 1990, y en el sistema de ciudades aumenta de 5.2 a 5.3, observándose ciertas tendencias hacia la concentración territorial de las actividades económicas en los veinte años transcurridos entre 1970 y 1990; *ii*) la distribución del PIB comercial presenta un comportamiento divergente, al mantener constante el valor del coeficiente en el ámbito

⁴ Este coeficiente de desigualdad está definido como el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética (s/\bar{x}). Entre mayor sea el coeficiente, mayor será la dispersión y, por ende, las disparidades entre las unidades de análisis utilizadas.

regional (1.1), e incrementarlo de 4.8 a 4.9 al nivel del sistema de ciudades; *iii*) las manufactureras, por su parte, acusan un abrupto retroceso en la concentración, al disminuir el coeficiente de 6 en 1970 a 3.6 en 1990 (para las ciudades), y de 1.4 a 1.3 a nivel regional; *iv*) con un comportamiento diametralmente opuesto, los servicios se concentran tanto en regiones como en ciudades, aumentando el coeficiente en el primer caso de 1.2 en 1970 a 1.4 en 1990, y en el segundo de 5 a 5.1 (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
México: coeficientes de desigualdad del producto por sectores en el nivel regional y del sistema de 125 ciudades,^b 1970 y 1990

Área de análisis	1970				1990			
	Total urbano ^a	Manu- factura	Comer- cio	Servi- cios	Total urbano ^a	Manu- factura	Comer- cio	Servi- cios
Regional	1.1	1.4	1.1	1.2	1.2	1.3	1.1	1.4
Sistema de ciudades	5.2	6.0	4.8	5.0	5.3	3.6	4.9	5.1

^a El producto urbano constituye la suma del manufacturero, comercial y de servicios.

^b Total de las 125 ciudades del cuadro 3.

Fuente: Garza y Rivera, 1995:cuadro 3.4.

En síntesis, podemos concluir que, según el coeficiente de desigualdad utilizado, entre 1970 y 1990 se acentúa la concentración de las actividades terciarias (el comercio y los servicios) tanto en el ámbito regional como en el sistema de ciudades, mientras que se reduce en manufacturas. El saldo neto, sin embargo, tiende hacia una mayor concentración global. La diferencia en magnitud del coeficiente en estos dos ámbitos (cinco veces mayor para las 125 ciudades) refleja significativamente mayores desigualdades urbanas que regionales. Esto obviamente resulta de la mayor homogeneización en las regiones, pues se neutralizan las fuertes diferencias que existen entre las ciudades. Es incuestionable, por tanto, que las desigualdades entre las localidades urbanas sean mucho más acentuadas que en el nivel regional o de entidades federativas.

¿En qué ciudades se concentra el producto?, ¿cuáles son aquellas que pierden en industria y cuáles las que absorben una mayor porción del valor terciario? Las respuestas a estas interrogantes constituirán importantes elementos de juicio para establecer la plataforma territorial que debe contener cualquier intento significativo para diseñar una política efectiva de industrialización y determinar cuáles serán los polos exportadores de mayor potencialidad en el marco del TLC con Estados Unidos y Canadá.

Desconcentración del producto urbano industrial

Las manufacturas en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) crecen a una tasa promedio anual de 2.9% entre 1970 y 1990, esto es, 1.4 veces menos que en las 125 ciudades tomadas en conjunto, que lo hacen a 4.1% anual (tasas calculadas con la información del cuadro 3). Esta lenta evolución determina que la Ciudad de México reduzca su participación en el PIB industrial urbano de 53.1% en 1970 a 42.5% en 1990, mientras las ciudades de las regiones del norte, cuya expansión manufacturera se hace a ritmos de 7.9% y 4.7% anual, logran elevar su participación del total industrial de 19.1% en 1970 a 27.4% en 1990 (cálculos elaborados con base en la información del cuadro 3).⁵

La evolución de la industria norteaña determina la reconfiguración del escenario urbano-industrial en la región, en donde ciertas ciudades se desarrollan aceleradamente, mientras que otras conservan su posición original o retroceden. Tenemos, por ejemplo, que Ciudad Juárez, Piedras Negras y Acuña, expanden su sector manufacturero a tasas elevadas de 9.5, 9.2 y 12.8% respectivamente, aumentando su reducido aporte al producto industrial urbano de 1.2% en 1970 a 3.5% en 1990.⁶ Por su parte, otras ciudades del norte, como Chihuahua, Delicias, Torreón, Saltillo, Monclova, San Luis Potosí y Matehuala, también incrementan su producto manufacturero a ritmos superiores al promedio (4.1%), duplicando su contribución al PIB industrial urbano al pasar de 4.3% en 1970 a 8.9% en 1990. Tenemos, finalmente, el grupo de ciudades perdedoras constituido por Hidalgo del Parral, Ciudad Cuauhtémoc, Durango, Zacatecas y Fresnillo, centros de importancia minera o estrechamente vinculados al sector primario, que entre 1970-1990 reducen su aporte al PIB secundario urbano de 0.8 a 0.5% (cálculos efectuados con la información del cuadro 3).

Algunas localidades del noreste evidencian un comportamiento similar. El valor industrial generado por las ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa y Río Bravo, con crecimiento promedio anual de 9.3, 8.8 y 7.3% entre 1970 y 1990, eleva su participación de 0.7 a 1.5% respecto al PIB manufacturero urbano.⁷ Paralelo a esto, Monterrey y Linares, que crecen a razón de 4.6 y 5.3% anual, la elevan de 10.6 a 11.6%, mientras Tampico, Ciudad Victoria, Ciudad Mante y Nuevo Laredo la reducen de 1.5 a 1% (cálculos elaborados con los valores del cuadro 3).

La desconcentración de las manufacturas observa cuatro características. En primer lugar, se evidencia una clara reducción en la importancia relativa de las

⁵ Constituyen las ciudades del cuadro 3 que están localizadas en los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León.

⁶ Debe recordarse que Ciudad Juárez y Acuña concentraban en 366 plantas más de 30% del empleo maquilador en 1991, en tanto que Ciudad Juárez generaba cerca de 15% del valor agregado de dicho sector.

⁷ Con un total de 68 268 empleos y 176 plantas maquiladoras, las ciudades de Matamoros, Reynosa y Río Bravo contribuían con algo más de 10% del valor agregado en el sector.

tres principales metrópolis industriales del país: México, Monterrey y Guadalajara. La capital de la república reduce su participación en la manufactura de las 125 ciudades de 53.1% en 1970 a 42.3% en 1990, mientras que Guadalajara disminuye de 6.8 a 5.4%. Aunque Monterrey eleva su participación entre 1970 y 1990 de 10.5 a 11.5%, en realidad ve reducida su importancia en 1990, pues en 1980 representaba una cantidad mayor (véase Garza, 1995). En contrapartida, sin embargo, se observa una significativa dinámica industrial en las localidades que constituyen el subsistema urbano de la Ciudad de México, como Puebla, que eleva su participación en la industria urbana de 2.2% en 1970 a 2.8% en 1990; Toluca, de 1 a 1.9%; Cuernavaca, de 0.6 a 2.1%; y Querétaro, de 0.7 a 1.2% (cálculos elaborados con información del cuadro 3). Esta situación confirma la existencia de un proceso de descentralización intrarregional de las manufacturas que no ocurre en el sector terciario, como se verá en el siguiente apartado.

En segundo lugar, se manifiesta cierto contrapeso de algunas ciudades noroñas lejos de la frontera, como Torreón, Saltillo, San Luis Potosí y Chihuahua, que aumentan considerablemente su importancia industrial, aunque aún presentan bajas participaciones (véase el cuadro 3).

En tercer lugar, hay que subrayar el crecimiento industrial experimentado por localidades fronterizas como Ciudad Juárez, que aumenta su participación en la industria urbana de 0.9% en 1970 a 2.6% en 1990; Reynosa, de 0.2 al 0.5%; Matamoros, de 0.4 al 1.0%; Piedras Negras de 0.2 al 0.5%; y Acuña, de 0.1 al 0.4% (véase el cuadro 3).

Finalmente, en cuarto lugar, un número considerable de ciudades de tamaño medio (Tampico, Veracruz, Culiacán, Orizaba, Mazatlán, Durango) y pequeñas (Tepic, Ciudad Victoria, Los Mochis, Ciudad Mante, Tapachula, Tuxpan, Chilpancingo, Iguala, Lagos de Moreno, Chetumal, Guamúchil, etc.), localizadas fuera del ámbito de las grandes metrópolis o de la frontera norte, pierden presencia en la participación industrial del país (véase el cuadro 3).

El aumento de la importancia industrial de los centros urbanos del subsistema de la Ciudad de México, implica una clara transición desde un ámbito de concentración metropolitano hacia otro megalopolitano. Esta tendencia se ve fomentada por la expansión radial de vías de comunicación, cuyo diseño permite un enlace cada vez más expedito entre el centro metropolitano y sus ciudades periféricas. La nueva autopista México-Acapulco, por ejemplo, acelera la incorporación funcional de Cuautla y Cuernavaca al conglomerado urbano del centro del país. Toluca “se acerca” a 20 minutos de la capital con la apertura de la autopista de cuatro vías y el paso “Constituyentes”, al tiempo que Querétaro, Tula, San Juan del Río y Tepeji del Río quedan definitivamente integrados a la megalópolis de la Ciudad de México, a través de la vieja autopista y de la puesta en operación del tren rápido México-Querétaro.⁸ Estamos, en verdad, ante cierto reordenamiento territorial de las

⁸ El proyecto definitivo del tren eléctrico concluyó en 1991 y está diseñado para unir a la Ciu-

actividades industriales derivado de la profunda crisis económica de los años ochenta y por la implantación de un nuevo modelo de crecimiento económico de apertura al comercio internacional, institucionalizado con la entrada de México al GATT en 1986 y que seguramente se acelerará con el TLC, en vigor desde 1994. Es tiempo de diseñar una estrategia nacional de industrialización que incorpore la localización de las plantas manufactureras en las ciudades que cuenten con las condiciones generales de la producción y todo el conjunto de factores locacionales indispensables para el desarrollo exitoso de las empresas.

Concentración metropolitana del comercio

El comercio generado por las 125 ciudades crece 3.9% anual entre 1970 y 1990, logrando más que duplicarse en términos absolutos, al pasar de 99 997 a 213 027 millones de pesos a precios de 1970, y elevando su participación en el PIB sectorial nacional de 74.4 a 80.6% (véase el cuadro 3).

¿Qué características reviste esta tendencia hacia la concentración del PIB comercial en el conjunto de las 125 ciudades? El hecho, por ejemplo, de que entre 1970 y 1990 la zona metropolitana de la Ciudad de México vea disminuir su contribución al PIB comercial urbano, de 43.2 a 42.4%, podría sugerir el inicio de cierto movimiento descentralizador (cifras obtenidas de la información del cuadro 3). Paralelo a ello, sin embargo, existen transformaciones sustanciales en los sistemas urbanos regionales que explican tal fenómeno y que expondremos a continuación.

Las cuatro mayores zonas metropolitanas del país (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) participaban con 57.8% del PIB comercial nacional en 1970 (cálculos con base en la información del cuadro 3). Ubicadas en niveles inferiores de la jerarquía urbana existen, como contraparte, ciudades dotadas de un elevado peso sectorial en sus propias áreas de influencia: Tijuana, Mexicali y Ensenada en la región noroeste; Ciudad Juárez y Torreón en la norte; Tampico, Reynosa y Nuevo Laredo en la noreste; Aguascalientes en la centro oeste; Acapulco en la sur, Veracruz y Orizaba en la este; Campeche y Mérida en la peninsular. En suma, un total de catorce localidades intermedias que en 1970 generaban 16.4% del valor nacional del sector. Al concluir la década de los ochenta, México, Guadalajara, Monterrey y Puebla elevan su contribución al PIB comercial en tan sólo 0.2 puntos porcentuales (de 57.8 a 58.0%), resultado de crecer a ritmos de 3.8, 3.9, 4.2 y 5.1%, respectivamente. En contraposición, los catorce centros mencionados aumentan el producto comer-

dad de México y Querétaro con un tendido de líneas férreas de 245 kilómetros y a una velocidad promedio de 110 km/h. Contará con dos subestaciones, una en Tula y la otra en San Juan del Río (véase Conapo, 1992:53).

cial a una tasa promedio de 3.0%, retrocediendo su participación a 13.4%, lo que significa una pérdida neta de tres puntos porcentuales entre 1970 y 1990 (véase el cuadro 3).

No es posible detenernos en el análisis pormenorizado de la dinámica comercial en el sistema de 125 ciudades consideradas, pero de la información del cuadro 3 se puede concluir lo siguiente: *i)* hay una disminución en la importancia comercial de antiguos centros con un fuerte poder concentrador regional, tales como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Torreón, Tampico, Veracruz, Orizaba, Oaxaca y Mérida, mientras que sucede lo contrario en otros, como Hermosillo, Culiacán, San Luis Potosí, Saltillo, Reynosa, León, Irapuato, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Villahermosa, Coatzacoalcos, Campeche y Cancún; *ii)* se observa un renovado poder concentrador en Guadalajara, Monterrey y Puebla; *iii)* se evidencia que persiste el elevado peso comercial de la Ciudad de México;⁹ *iv)* se presentan grandes asimetrías entre las ciudades, pues mientras las diez principales absorben 54.7% del comercio nacional en 1990, las otras 115 sólo tienen 27.4% y el 17.9% restante se dispersa en las demás ciudades y en el sector rural;¹⁰ *v)* las 25 ciudades de corte metropolitano mantienen su participación en el total comercial de las 125 ciudades en 72.2% en 1970 y 1990, mientras que las cinco principales, esto es, México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca, lo aumentan ligeramente de 58.4 a 58.9% del total urbano y, más considerablemente, de 43.4 a 47.6% del total nacional.

No obstante haber estimado únicamente el valor total del sector comercio para cada ciudad y desconocer su estructura, hipotéticamente podemos suponer que el crecimiento del producto comercial en ciudades intermedias y el elevado poder concentrador de las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, obedece al dinamismo de diferentes actividades comerciales. Mientras en el primer caso se trata de un comercio de bienes de consumo inmediato y duradero al consumidor, en el segundo se agregan las actividades comerciales al mayoreo y de todo un conjunto de insumos destinados principalmente a la industria. En la medida en que el comercio orientado a las empresas adquiera mayor importancia dentro de la estructura del sector, tenderá a concentrarse en las principales ciudades estimulando el dominio metropolitano en la concentración de las actividades terciarias.

⁹ La importancia relativa de la zona metropolitana de la Ciudad de México en el PIB comercial urbano (la suma del producto sectorial de las 125 ciudades), pasa de 43.2% en 1970 a 42.4% en 1990, pero en el nivel nacional se eleva de 32.1 a 34.2% (véase el cuadro 3).

¹⁰ En 1990 existen en México 309 ciudades (localidades de más de 15 mil habitantes), por lo que se tiene 184 además de las 125 consideradas en este capítulo.

*Hacia la superconcentración de los servicios*¹¹

El aporte nacional de las 125 ciudades en las actividades de servicios aumenta de 75.7% en 1970 a 81.6% en 1990, observando una tasa de crecimiento anual de 6.8%. En términos absolutos esto representa un incremento del valor de 3.7 veces, al pasar de 64 211 a 237 322 millones de nuevos pesos de 1970 (véase el cuadro 3). Los servicios se constituyen, por ende, en el sector económico con más clara tendencia a la concentración territorial.

Destaca con mucho la superconcentración en los servicios en la Ciudad de México, que eleva su participación en el total nacional de 34.1% en 1970 a 43.2% en 1990. Como corolario de este poder centrípeto se observa que, con excepción de Cuernavaca y Cuautla, que aumentan su porcentaje de los servicios nacionales de 0.6 a 0.8% y del 0.1 a 0.3% entre 1970 y 1990, el resto de las localidades que gravitan en la órbita de la capital del país experimentan un claro declive. Así, Pachuca, Tulancingo, Tepeji del Río, Toluca, Valle de Bravo, Puebla, Tehuacán, Querétaro y San Juan del Río, después de aportar 4.0% del producto nacional en servicios en 1970, disminuyen a 2.3% en 1990 (cálculos elaborados con la información del cuadro 3). Los servicios, en general, y aquéllos dirigidos al aparato productivo, en particular, muestran una clara tendencia a concentrarse en la mayor metrópoli regional, que se constituye en el lugar central de primer orden en la prestación de los servicios.

A pesar del claro movimiento concentrador de los servicios en el centro del país, éstos muestran cierta evolución errática dentro del sistema urbano. En el noroeste de México, las ciudades de Tijuana, Culiacán, Mazatlán y Tepic, que para 1970 constituían el conjunto de ciudades con mayor peso sectorial en la región al absorber 2.4% de los servicios nacionales, retroceden en 1990 a 2.1%. Tijuana, por ejemplo, con una tasa de crecimiento de 4.3% (menor al crecimiento urbano nacional de 6.8%), desciende de 1.2% a 0.8%, cediendo la preminencia nodal regional a Hermosillo (cálculos elaborados con la información del cuadro 3).

El declive terciario de Tijuana es reflejo de tres aspectos: *i)* la mayor integración del subsistema urbano continental, Mexicali-San Luis Río Colorado-Nogales-Hermosillo, ante el marcado aislamiento geográfico del conjunto peninsular Tijuana-Ensenada-Tecate;¹² *ii)* la especialización de Tijuana en la industria ma-

¹¹ El sector comprende, para 1970, los rubros de servicios y gobierno, y para 1990, servicios financieros, administración, servicios comunales y sociales, servicios profesionales y técnicos, servicios de restaurantes y hoteles y servicios personales y mantenimiento.

¹² Los valles agrícolas de San Luis Río Colorado y Mexicali se encuentran separados de la línea costera de Baja California por la Sierra Juárez, macizo montañoso que se levanta hasta una altitud máxima de 1 000 metros sobre el nivel del mar en el paso de La Rumorosa. Lo escarpado del camino y las precarias condiciones de vialidad en el tramo carretero Mexicali-Tijuana determinan que los principales puertos de salida desde la región noroccidental mexicana sean Nogales, hacia Phoenix y Tucson en Arizona, y Mexicali-San Luis Río Colorado, hacia San Diego y Los Ángeles en California.

quiladora que demanda pocos servicios locales al productor, y la tendencia a que la población subocupada se oriente hacia actividades informales de escasa productividad; *iii*) la creciente función administrativa de Mexicali y Hermosillo como capitales estatales.

Asimismo, el ligero aumento entre 1970 y 1990 de la participación en los servicios nacionales del eje urbano Culiacán-Los Mochis-Navojoa-Ciudad Obregón-Guaymas, de 1.6 a 1.8%, demuestra la consistencia de los requerimientos de los servicios urbanos que demanda el desarrollo agrícola de los distritos de riego de los ríos Mayo, Yaqui, Fuerte, Sinaloa, Ocorito y Culiacán.

Por su parte, el sector servicios en la ciudad de Chihuahua y en Ciudad Juárez sufre un descenso de 0.9 a 0.7% y de 1.3% a 0.7% del total nacional entre 1970 y 1990, respectivamente. Saltillo también reduce ligeramente su participación nacional de 0.5 a 0.4%, aunque supera a San Luis Potosí y Durango y se coloca cerca de Torreón, cuya contribución al producto de los servicios retrocede de 1.2 a 0.6%. Otras ciudades que reducen su participación en el valor nacional de los servicios entre 1970 y 1990 son: Delicias, Hidalgo del Parral, Piedras Negras, Zacatecas, Ciudad Valles, Fresnillo, Ciudad Acuña y Matehuala (véase el cuadro 3). Sin embargo, al ganar posición relativa en sus regiones, las ciudades de Chihuahua y Saltillo logran compartir con Ciudad Juárez y Torreón su influencia como centros de servicios regionales de segundo orden.

La cercanía de Saltillo con Monterrey explica los fuertes vínculos de complementariedad económica entre ambas ciudades, por lo que el creciente papel desempeñado por Saltillo en la región norte podría depender de la expansión de Monterrey, ciudad que eleva su participación en el total nacional de 4.1 a 5.0% entre 1970 y 1990 (véase el cuadro 3). De esta suerte, el binomio Monterrey-Saltillo contrarresta a Torreón-Gómez Palacio como centro de servicios de primer orden para los estados de Coahuila y Durango.

Se observa, adicionalmente, una creciente concentración en Guadalajara, que eleva su porcentaje de los servicios nacionales de 4.3 a 4.7% entre 1970 y 1990. Además, se consolidan Manzanillo y Puerto Vallarta como centros turísticos de cobertura nacional y Colima con un radio de acción más limitado. Llama la atención que ciudades con un significativo crecimiento manufacturero como León e Irapuato pierdan en los servicios, lo que podría ajustarse a un proceso de especialización funcional de las localidades.

En fin, no disponiendo de espacio para describir los cambios de cada ciudad, el saldo completo se puede resumir señalando que de las 120 ciudades con información para 1970 y 1990, un total de 41 elevan su participación en el valor total de los servicios nacionales, 74 la disminuyen y 5 permanecen constantes (véase el cuadro 3).

En síntesis, entre 1970 y 1990 ocurren cambios significativos en la organización espacial del sector servicios: *i*) se amplían las disparidades entre las ciudades con el aumento en el poder concentrador de las zonas metropolitanas de México,

Guadalajara y Monterrey; *ii*) ocurre cierta reasignación regional de la función nodal de algunas ciudades, en donde el papel primado tradicionalmente ejercido por una sola localidad debe ser compartido con otras; *iii*) emergen centros turísticos de amplia cobertura, como Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo, Cancún y Cozumel.

CONCLUSIONES: URBANIZACIÓN Y MACROECONOMÍA METROPOLITANA

En el transcurso del siglo xx México ha experimentado un gran desarrollo económico y una acelerada urbanización. En este proceso ocurre un cambio radical en la estructura económica nacional. El sector primario se convierte en un mero apéndice del secundario y el terciario, reduciendo su participación en el producto nacional a 7.4% en 1993. La expansión de la actividad industrial, comercial y de servicios es esencialmente urbana, y ante el crecimiento acelerado de la población total se da una gran multiplicación del número de ciudades y un aumento del tamaño de las existentes.

La característica fundamental del sistema de 309 ciudades en 1990 es su carácter preeminente. Se observa una elevada concentración económica y demográfica en la Ciudad de México, que en 1990 absorbe 30.3% de la población urbana nacional y 42.2% del PIB total del país. Aunque la sola presencia de la Ciudad de México le conferiría un carácter metropolitano a la urbanización, este fenómeno se ve fortalecido por el surgimiento de otras 24 ciudades en diferentes etapas de metropolitano, entre las que destacan Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca. Éstas, junto con la capital, en 1990 representan 46.8% de la población urbana y 28.5% de la población total del país.

La urbanización de corte metropolitano se fortalece en México durante el periodo 1960-1990, aunque se evidencian cambios significativos en la distribución territorial de la población, al perder importancia relativa las grandes urbes tradicionales (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), mientras se vigorizan otras, como León, Torreón, Toluca, Ciudad Juárez, Tijuana, San Luis Potosí y Chihuahua, que tienen los rangos 4 a 10 del sistema urbano nacional en 1990. Las otras cinco ciudades que forman el grupo de 500 mil a un millón de habitantes son Tampico, Mérida, Chihuahua, Acapulco y Coahuila, que tienen los rangos 11 a 15 en 1990, en ese orden. La continuación de esta tendencia dependerá fundamentalmente de las perspectivas del modelo neoliberal de desarrollo económico orientado hacia el mercado exterior, que se ha implementado en México desde mediados de los ochenta.

No obstante que ha ocurrido cierta dispersión relativa de la población, a partir de 1980 se inicia un nuevo ámbito de concentración al surgir un conglomerado megalopolitano en torno a la Ciudad de México. Hacia el año 2010 se le anexarán las áreas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca para consolidar un complejo mosaico megalopolitano que tendrá al menos 31 millones de habitantes.

Finalmente, como conclusión general del análisis de la distribución territorial de las actividades económicas entre 1970 y 1990, se puede señalar una ampliación de las desigualdades urbanas. Sin embargo, es importante mencionar que las manufacturas observan una clara dispersión, siendo esto contrarrestado por la concentración del comercio y los servicios. En otros términos, el declive manufacturero de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, en contraste con el avance de varias ciudades intermedias, además de que puede ser sólo coyuntural o implicar nuevos ámbitos de concentración de corte megalopolitano, no implica necesariamente que el sistema urbano se desplaza hacia un mayor equilibrio, sino que puede significar que la concentración dentro de la jerarquía urbana se traslada del medio fabril hacia la órbita de la circulación de mercancías y producción de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, W y T. G. McGee (1985), *Theatres of Accumulation. Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Methuen, Londres - Nueva York.
- Conapo (1992), *La zona metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, Consejo Nacional de Población, México.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la Ciudad de México (1821-1970)*, El Colegio de México, México.
- (1987), “El futuro de la Ciudad de México: megalópolis emergente”, en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal / El Colegio de México, México.
- (1995), “Crisis Industrial, 1980-1988”, en G. Garza (coord.), *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, El Colegio de México, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, México.
- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1993), “Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, núm. 1, enero-marzo.
- (1995), *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, INEGI / IIS-UNAM / El Colegio de México, México.
- Garza, Gustavo y V. Partida (1988), “Hacia la superconcentración espacial”, *Demos. Carta Demográfica sobre México*, 12, UNAM, México.
- Gómez, Pablo y Armando Cortés (1987), *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, Ensayos e Investigaciones sobre el Desarrollo Económico de México, Nacional Financiera, México.
- Hernández Laos, E. (1984), “Las desigualdades regionales en México”, en *Las desigualdades sociales en México*, Siglo XXI Editores, México.
- Lusting, Nora, Basworth Barri y Lawrence Robert (1922), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

- Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre, El Colegio de México, México.
- Osuna, Germán (1990), "Dinámica de la desigualdad regional en México, 1970-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México.
- Palacios, Juan José (1988), "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1, enero-abril, El Colegio de México, México.
- Pérez, Pedro (1981), "La planeación urbano-regional en México", ponencia presentada en el ciclo sobre el bicentenario de la Facultad de Arquitectura, julio, UNAM, México.
- Ramírez, Delfina (1986), "Las desigualdades interregionales en México, 1970-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México.
- Rivera, Salvador (1991), "Desarrollo, dependencia y primacía", tesis de maestría, CEDDU-El Colegio de México, México.
- Ruiz, C. y A. M. Tepichin, "Preeminencia de la Ciudad de México. 1940-1980", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal / El Colegio de México, México.
- Unikel, L., C. Ruiz y G. Garza (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.

PLANEACIÓN URBANA Y REFORMA MUNICIPAL.

ANTONIO AZUELA*

El objeto del presente trabajo es exponer la evolución de lo que consideramos el problema más importante que se ha presentado en la legislación urbanística mexicana en los últimos diez años: la contradicción que ha surgido entre la legislación federal y la local en materia de desarrollo urbano. La problemática en cuestión se deriva de que desde su reforma en 1983, el texto del Artículo 115 constitucional otorga a los ayuntamientos una serie de atribuciones relativas a la planeación y el control del desarrollo urbano de los centros de población; aunque la Ley General de Asentamientos Humanos ha refrendado dichas facultades, no establece matiz alguno sobre la coordinación de los municipios con los gobiernos de los estados. No obstante, en la mayoría de las entidades federativas la legislación local se ha adaptado muy lentamente a las nuevas condiciones. Hasta hace poco, la mayor parte de las legislaciones estatales establecía serias restricciones para el ejercicio de las facultades municipales. Como veremos, el panorama se vuelve más complejo cuando se consideran los diversos tipos de atribuciones que están en juego y, sobre todo, cuando se observa que además existen problemas de interpretación constitucional para determinar la relación jerárquica entre las leyes federales y las estatales en la materia. En la primera parte de este trabajo describimos la situación de las legislaciones locales en los años siguientes a la reforma de 1983. En la segunda parte, exponemos las tendencias que se observan actualmente a partir de la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos en 1993. Finalmente, presentamos algunas reflexiones en torno a la interpretación constitucional de estos problemas.

COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO, 1983-1986

Es importante hacer notar que aunque el sistema de planeación urbana que establece la Ley General de Asentamientos Humanos perdió fuerza y prestigio en la

* Procurador, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

administración pública federal,¹ los planes de desarrollo urbano locales, derivados de la mencionada ley, tendieron a consolidarse en la gestión estatal y municipal en algunas ciudades. Esta disparidad otorga una significación especial a la cuestión que abordamos en el presente trabajo, pues indica que existen tendencias divergentes entre la conformación de las políticas urbanas locales y nacionales.

Como es sabido, en el año de 1976 se estableció por primera vez en nuestro país un sistema nacional de planeación urbana. A través de una serie de adiciones y reformas a los artículos 27, 73 (fracción XXIX-c) y 115 constitucionales, y de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las bases sobre las cuales debía ajustarse la planeación de los centros urbanos en todo el territorio nacional. Durante el año siguiente, los congresos locales expidieron sus respectivas leyes estatales de desarrollo urbano, en las cuales se definieron con mayor precisión los diversos aspectos de los procesos de planeación. La modificación más importante que ha sufrido el régimen de la planeación urbana desde entonces ha sido la reforma municipal, que trajo consigo una reestructuración en el esquema de competencias de los diversos niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano. En las páginas que siguen nos proponemos ofrecer una visión general de avance legislativo de la reforma municipal en lo que se refiere a los procesos de planeación urbana.

Reformas federales de 1983

Las reformas y adiciones introducidas al Artículo 115 de la Constitución General de la República en 1983, definieron en favor de los municipios una serie de atribuciones que tradicionalmente habían sido otorgadas a los gobiernos de los estados por la legislación urbanística local. En otras palabras, aunque la reforma municipal se presentó como una iniciativa descentralizadora, en realidad no significó la renuncia de facultades o recursos por parte del gobierno federal en favor de los locales, sino una reducción de las facultades de éstos en favor de los ayuntamientos. Estamos ante una especie única descentralizadora donde el centro queda igual.²

¹ Para un análisis sobre la pérdida de prestigio de la Ley General de Asentamientos Humanos en el equipo gobernante entre 1982 y 1988, véase nuestra colaboración en Gustavo Garza (comp.) (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.

² De acuerdo con la fracción V del mencionado artículo, "los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal

Estas atribuciones deben ser reglamentadas tanto por la legislación federal como por la local, ya que de conformidad con el Artículo 73 (fracción XXIX-c) de la propia Constitución, la materia relativa a los asentamientos humanos está sujeta a un régimen de facultades concurrentes.³ La primera manifestación de dicha reglamentación se llevó a cabo a través de las reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) aprobadas en diciembre de 1983 y publicadas el 7 de febrero de 1984. Revisemos los elementos más importantes de estas reformas.

Para esta revisión clasificaremos las nuevas atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano en dos grandes grupos. El primero incluye las facultades para expedir normas generales relativas al aprovechamiento del territorio, aplicables a un centro de población en su conjunto o a alguna de las áreas que lo componen (normas tales como las comprendidas en los planes de desarrollo urbano y en las declaratorias de usos, destinos y reservas). El segundo grupo incluye las atribuciones que se refieren a actos de control sobre acciones particulares de desarrollo urbano (tales como la expedición de licencias de construcciones, fraccionamientos, etc.). Dentro del primer grupo, el Artículo 115 incluye los “planes de desarrollo urbano municipal”. En el texto original de la LGAH no se especificaba a qué 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 reformas del año de 1984, se incluyeron disposiciones expresas, a efecto de definir dichas atribuciones como correspondientes en forma exclusiva a los ayuntamientos.

Ahora bien, el texto del Artículo 115 constitucional no mencionó de manera expresa las declaratorias (de usos, reservas y destinos), figura jurídica hoy desaparecida, que la LGAH establecía como un elemento normativo derivado de los planes, y 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 la de formular y aprobar la “zonificación”. En la redacción de las reformas de 1984 a la LGAH se planteó que el contenido de la mencionada zonificación podía equipararse con el de las normas de los planes y declaratorias, con efectos jurídicos sobre la propiedad inmobiliaria en los centros de población. Consecuentemente, en el nuevo texto de la LGAH se estableció de manera explícita que también la expedición de las declaratorias de usos, destinos y reservas compete a los ayuntamientos.⁴ Es importante hacer

efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

³ La citada fracción faculta al Congreso de la Unión para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución”.

⁴ Véanse, en particular, los Artículos 17 (fracciones I y III) y 35 de la LGAH, hoy derogada.

notar que el criterio de interpretación al Artículo 115 que prevaleció en estas reformas fue el de considerar las facultades municipales como excluyentes. Es decir, se observó que el texto constitucional no permite que las leyes federales o locales obliguen a los ayuntamientos a compartir sus atribuciones con otros órganos (tales como los gobiernos o los congresos estatales). El único caso en que los ayuntamientos no serían los titulares únicos de las facultades de expedir planes de desarrollo urbano municipal y declaratorias sería el de las zonas conurbadas.⁵ Es decir, en los centros de población que rebasen o tiendan a rebasar los límites territoriales de un municipio, los ayuntamientos involucrados estarían obligados a compartir el ejercicio de la planeación con las zonas municipales vecinas y con las estatales (y también con las federales en el caso de una conurbación interestatal).

Desde el punto de vista de los gobiernos y las legislaturas de los estados, lo anterior significa una importante restricción en su capacidad de intervenir en la planeación y control del desarrollo urbano de los centros de población. De acuerdo con la reforma de 1983 a la LGAH, los gobiernos estatales sólo tenían la atribución de publicar los planes de desarrollo urbano municipal (Art. 16) y no podían intervenir en la aprobación de los planes de los centros de población más que en los casos de conurbación.

Si bien el texto del 115 señala que las atribuciones municipales se ejercerán “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”, una interpretación estricta como la que guió a los autores de las reformas a la LGAH implica que dichas leyes pueden imponer a los ayuntamientos la forma de ejercer dichas atribuciones, mas sin imponerles la obligación de compartir el ejercicio de las mismas con otros órganos, ya que esto llevaría a una transformación del contenido de las atribuciones. Así, el nuevo texto de la LGAH consagra las atribuciones de aprobación de planes y declaratorias como exclusivas de los ayuntamientos, y respecto de las cuales la única intervención de los gobiernos estatales se refiere a la publicación de dichos planes y declaratorias. Hay que hacer notar que esta interpretación significa una reducción importante en la intervención de los poderes ejecutivos y legislativos de los estados en la planeación y regulación de los centros de población, ya que tal intervención sólo está autorizada en los casos de zonas conurbadas intermunicipales.

Por otra parte, en lo que se refiere a las atribuciones para el control de acciones inmobiliarias en el territorio de los centros de población (el régimen de licencias y permisos), el Artículo 115 sólo menciona en forma explícita las relativas a las construcciones, facultad que fue incorporada a la reforma de la LGAH como exclusiva de los ayuntamientos. Pero también en este punto las reformas de 1983 definieron como atribución de los ayuntamientos una que no está señalada directamente en el texto constitucional, pero que puede considerarse implícita en el

⁵ Véase la fracción VI del propio Artículo 115 de la Constitución.

mismo. Nos referimos a la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos, que constituye un muy importante medio de control del desarrollo de los centros de población en nuestro país, y que casi invariablemente las leyes estatales otorgan a los gobernadores y no a los ayuntamientos. Su inclusión como atribución municipal en el Artículo 17 de la nueva versión de la LGAH obedeció a la interpretación de que tal atribución está implícita en la frase "...controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales...", que es parte del texto del Artículo 115.

En suma, la forma en que la legislación federal ha reglamentado las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano está fundada en la interpretación de que corresponden en forma exclusiva a los ayuntamientos, las funciones de formular y aprobar los planes de desarrollo de los centros de población ubicados dentro de los territorios municipales, expedir las correspondientes declaratorias de usos, reservas y destinos, y otorgar o negar las licencias de construcciones y fraccionamientos.

El decreto que reformó a la LGAH dispuso que las legislaturas de los estados "...expedirán las reformas y adiciones necesarias a sus respectivas leyes en la materia, en el plazo de un año...", el cual venció el 8 de febrero de 1985 sin que la gran mayoría de las mencionadas legislaturas haya reformado o adicionado las leyes de desarrollo urbano correspondientes. Antes de entrar al análisis de cada una de las atribuciones municipales, conviene señalar las tendencias generales que se observan en la recepción de la reforma municipal por la legislación local.

Por lo que se refiere a las constituciones estatales, en casi todas las entidades se promovieron reformas a las mismas que por lo general consistieron en incorporar textualmente la nueva versión del Artículo 115 de la Constitución General de la República. En algún caso, esta incorporación no fue completa y se omitieron algunas facultades importantes en materia de desarrollo urbano.⁶ Sin embargo, puede decirse que, salvo raras excepciones, las normas de las constituciones estatales coinciden con las de la nacional en materia de desarrollo urbano.

Por otra parte, en muchos estados se reformó la ley orgánica municipal respectiva o se expidió una nueva; en ella se reiteraron las nuevas facultades de los ayuntamientos pero con la misma generalidad que en los textos constitucionales. Con esto, quedaron derogadas de manera tácita las disposiciones de los ordenamientos legales expedidos con anterioridad que hubiesen otorgado dichas facultades a otros órganos. Sin embargo, en muy pocos casos se modificó la ley de la materia (es decir, la ley local de desarrollo urbano o de asentamientos humanos respectiva), lo cual acarrea dos tipos de problemas. Primero, que algunas atribuciones no otorgadas expresamente por los textos constitucionales a los ayuntamientos seguían asignadas a los gobernadores por las leyes locales, lo que implicaba una indefinición en cuanto a la titularidad de tales facultades. Tal es el caso de la facultad de expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos, que

⁶ Véase, en particular, el caso del estado de Baja California.

por lo general no estaban consignadas explícitamente como facultades municipales en los nuevos textos de las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales. En segundo lugar, los procedimientos para la formulación, aprobación, publicación y modificación de los planes no habían sido reformados, por lo que los ayuntamientos carecían de un marco normativo referido a los mecanismos administrativos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

En suma, la recepción de la reforma municipal en la legislación local de la gran mayoría de los estados, no había ido mucho más allá de la simple incorporación del texto del Artículo 115 a las constituciones locales y a las leyes orgánicas municipales, lo cual era apenas el inicio de una tarea legislativa mucho más extensa y compleja. Veamos ahora el panorama que presenta la legislación local en cada una de las nuevas atribuciones, tomando como marco de referencia las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos que ya hemos señalado.

Planes y declaratorias de desarrollo urbano

Como mencionamos anteriormente, en este rubro se incluyen las atribuciones relativas a la formulación y aprobación de dos acciones distintas: los planes de desarrollo urbano, por una parte, y las declaratorias de usos, reservas y destinos, por la otra.

La formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano es un acto normativo de gran importancia para el desarrollo económico y social de los centros de población, pues incorporan decisiones estratégicas sobre la dinámica futura de los procesos urbanos y, sobre todo, normas sobre el aprovechamiento del territorio urbano y suburbano de la localidad respectiva. Así, estos planes constituyen un referente obligatorio para el ejercicio del resto de las atribuciones gubernamentales sobre el desarrollo urbano; pues tanto la ejecución de obras públicas como el otorgamiento de licencias de construcciones y fraccionamientos deben sujetarse a dichas normas. Por ello, la aprobación de los planes es, desde el punto de vista jurídico, el acto más importante del proceso de planeación urbana.

De todas las nuevas atribuciones municipales en la materia, la relativa a la aprobación de los planes fue la que, en un mayor número de estados, se otorgó a los ayuntamientos por la legislación local (véase el cuadro 1), que aun en este caso, se trataba de apenas un poco más de la mitad de las entidades federativas. En este aspecto es preciso distinguir entre la elaboración o formulación de los planes y su aprobación. Por lo que se refiere a la formulación, en casi todos los estados se faculta a los ayuntamientos para participar en dicha actividad. Pero ello no los convierte en la autoridad competente para expedir los planes, lo cual sólo se logra cuando son titulares de la facultad para aprobarlos. En algunos casos, la aprobación por parte de los ayuntamientos era un requisito indispensable para que un plan pasara a ser norma obligatoria. Se especificaba, por ejemplo, que el Poder

CUADRO 1
Distribución de competencias urbanas en la legislación local hacia 1986

Entidad federativa	Planes de desarrollo urbano municipal			Declaratorias de usos, destinos y reservas			Control (licencias)		
	Formulación	Aprobación	Publicación	Formulación	Aprobación	Publicación	Construcción	Fracionamientos	Uso del suelo
Aguascalientes	◆ ○	☆	◆	☆	☆	-	◆	☆	☆
Baja California	☆	☆	☆	☆	☆	☆	◆	☆	-
Baja California Sur	◆	◆	☆	☆	☆	☆	◆	◆	◆
Campeche	◆ ○	☆	☆	◆	☆	☆	◆	☆	-
Coahuila	◆	☆	☆	☆	☆	☆	◆	☆	◆
Colima	◆	◆	☆	◆	◆	☆	◆	☆	-
Chiapas	◆ ○	◆	-	◆	◆	-	◆	◆	-
Chihuahua	◆	◆	☆	☆	☆	☆	◆	◆	-
Durango	◆	☆	☆	☆	☆	-	◆	☆	-
Guajuato	◆	◆	-	◆	◆	-	◆	☆	-
Guerrero	○	◆	☆	◆	☆	☆	◆	◆	-
Hidalgo	◆	◆	-	◆	☆	-	◆	◆	-
Jalisco	◆	◆	☆	◆	□	-	◆	◆	-
México	◆	◆	☆	◆	☆	☆	◆	☆	☆
Michoacán	◆	◆	☆	◆	☆	☆	◆	◆	◆
Morelos	◆	◆	-	☆	☆	-	◆	☆	-
Nayarit	◆	◆	-	◆	☆	☆	◆	☆	☆
Nuevo León	◆	☆	☆	◆	☆	☆	☆	☆	☆
Oaxaca	◆	☆	☆	◆	☆	☆	◆	☆	◆
Puebla	◆	◆	☆	◆	◆	☆	◆	☆	◆
Querétaro	◆	◆	-	◆	☆	-	◆	☆	-
Quintana Roo	◆	☆	☆	☆	☆	☆	◆	☆	-
San Luis Potosí	◆ ○	☆	-	☆	☆	-	◆	☆	-
Sinaloa	◆	◆	☆	◆	☆	☆	◆	☆	-
Sonora	◆	◆	☆	◆	◆	☆	◆	◆	◆
Tabasco	◆	☆	☆	☆	☆	☆	◆	◆	-
Tamaulipas	◆	◆	-	◆	☆	-	◆	☆	-
Tlaxcala	◆	◆	☆	◆	◆	☆	◆	◆	-
Veracruz	◆	◆	☆	◆	☆	☆	◆	☆	-
Yucatán	◆ ○	◆	-	◆	☆	-	◆	☆	-
Zacatecas	◆	◆	☆	◆	☆	☆	☆	☆	-

◆ Autoridades Municipales; ☆ Gobierno del Estado; □ Legislatura Local; ○ Órgano Colegiado (presidido por el Gobierno), no se especifica expresamente en esta ley.

Ejecutivo o el Congreso local no podrían expedir un plan que no hubiese sido previamente aprobado por el ayuntamiento respectivo. Esto significa que, en esos casos, la aprobación por el ayuntamiento era una condición necesaria para que el plan fuera obligatorio. Pero no siempre era una condición suficiente; es decir, la atribución de aprobar los planes no era exclusiva de los ayuntamientos, sino que debía ejercerse de manera conjunta (o sucesiva) por dichos órganos y alguno de los poderes del estado.⁷

Sólo en 17 de los 31 estados, las reformas a la Constitución local y a la Ley Orgánica Municipal eran suficientemente claras en el sentido de que la facultad de aprobar los planes correspondía exclusivamente a los ayuntamientos. Pensamos que en estos casos los ordenamientos legales expedidos con anterioridad que daban dicha facultad a los ejecutivos estatales debían considerarse derogados en este aspecto particular, por lo que no existía obstáculo legal para que los ayuntamientos formularan y aprobaran sus planes. Pero aun en estos casos quedaban ciertos problemas técnicos por resolver, ya que el proceso de formulación y aprobación (que incluye aspectos tan importantes como la participación de la comunidad en la definición del contenido) estaba reglamentado por un ordenamiento jurídico que, como hemos dicho, se encontraba parcialmente derogado.

En relación con el segundo tipo de facultades de planeación —la de expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos—, solamente cinco estados las habían depositado en los ayuntamientos. Es decir, en veintiséis entidades federativas las normas que regulaban la expedición de las declaratorias, que casi invariablemente otorgaban esta facultad a los gobernadores de los estados, no habían sido derogadas, dado que las nuevas disposiciones de las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales se limitaban a mencionar los planes sin hacer alusión alguna a las declaratorias.

Ahora bien, debe aclararse que, incluso si se interpreta que los poderes ejecutivos locales aún conservaban la atribución de expedir las declaratorias, cuando los ayuntamientos eran titulares exclusivos de la facultad de expedir los planes, el ejercicio de la primera estaba supeditado a las condiciones establecidas por la segunda. Es decir, las declaratorias expedidas en esos casos por el gobernador estaban restringidas por las normas aprobadas por el ayuntamiento respectivo en el o los planes de desarrollo urbano. Esto se debe a que las declaratorias son derivaciones de los planes y no pueden expedirse “en ausencia o en contravención”

⁷ Vale la pena señalar que no en todos los casos era el Poder Ejecutivo local el que ostentaba la facultad de aprobar los planes. En la legislación del Estado de México, por ejemplo, ésta correspondía al congreso local, lo cual no deja de ser interesante debido a que las decisiones que están contenidas en el plan son así objeto de un debate político en el que están representadas diferentes fuerzas sociales. Si bien con ello las autoridades municipales se veían obligadas a compartir sus atribuciones de planeación con otro órgano, cuando éste era el Poder Legislativo no cabe duda de que se estaba fortaleciendo una instancia de poder local con representación popular que tradicionalmente ha estado, igual que los ayuntamientos, al margen de las grandes decisiones en materia de desarrollo urbano.

CUADRO 2
Planes de centros de población en cinco entidades, 1994

Entidad	Formulación	Aprobación	Publicación
<i>Leyes vigentes</i>			
Baja California	Ayuntamiento elabora (11-I) Poder Ejecutivo, emite dictamen técnico de congruencia (10-VI)	Ayuntamiento (11-I) ¹	Gobernador (10-VII), "si existe congruencia con los planes... aplicables" (27)
Jalisco	Ayuntamientos (12-I) El gobierno estatal formula "comentarios y recomendaciones" (74-V)	Ayuntamientos (12-I)	Gobernador (10-VII), "si existe congruencia con los... planes... a nivel estatal, regional y municipal" (46)
<i>Anteproyectos de Ley</i>			
Chihuahua	Ayuntamientos (11-37)	Ayuntamientos (11-I), previo dictamen de congruencia Gobierno estatal (8-III)	Gobernador (8-V)
México	Ayuntamientos (13-I)	Ayuntamientos (13-I), previo dictamen de congruencia del Ejecutivo (12-III)	Gobernador y ayuntamientos en la Gaceta Municipal (31)
Veracruz	Ayuntamientos (11-I)	Ayuntamientos (11-I), previo dictamen de congruencia Gobierno estatal (10-XIII)	Gobernador (10-III)

¹ La zonificación está contenida en los planes parciales. Artículos 49, 55 y 56.
Fuente: leyes de desarrollo urbano (o anteproyectos) de los estados correspondientes.

de los mismos, tal como explícitamente lo disponía la Ley General de Asentamientos Humanos en su Artículo 36. En otras palabras, el hecho de que los gobernadores conservaran la facultad de expedir las declaratorias no representaba, desde el punto de vista jurídico, una restricción a las atribuciones municipales de planeación. Sea como fuere, desde el punto de vista técnico es inconveniente que la reglamentación minuciosa del aprovechamiento del territorio urbano y suburbano (que es lo que contenían las declaratorias) no estuviese en manos de la autoridad más cercana a la gestión del desarrollo, sino en las de órganos que atienden el sistema urbano de la entidad en su conjunto.

Finalmente, la facultad de publicar los planes en prácticamente todos los estados corresponde a los poderes ejecutivos. Conviene aclarar que ello no debe ser visto como un obstáculo para que los ayuntamientos ejerzan sus atribuciones, ya que tal publicación es más una obligación que una prerrogativa de los gobiernos estatales. Esta facultad existe depositada en el gobierno estatal porque es el que dispone del periódico oficial y no como contexto de una facultad promulgatoria. Así como el periódico oficial que depende siempre del gobierno estatal debe publicar las resoluciones judiciales aunque no esté de acuerdo con su contenido, debe hacerlo también con los planes aprobados por los ayuntamientos, incluso cuando no haya intervenido en su aprobación. Pero este último supuesto, como hemos dicho, sólo puede darse en 16 estados, o sea, en aquéllos donde la aprobación de los planes es exclusiva de los ayuntamientos.

En suma, la mayor parte de las leyes de los estados estaban aún lejos de haber depositado en las autoridades municipales las facultades de expedición de planes y declaratorias que les correspondían según la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos, como de hecho lo están hasta ahora.

CONTROL DEL DESARROLLO URBANO

Las atribuciones en materia de desarrollo urbano que no se refieren a expedir normas sino a aplicarlas se analizarán en este apartado. Con el fin de resumir al máximo la cuestión, nos referiremos principalmente a las licencias de construcciones y fraccionamientos.

Atribuciones municipales hacia mediados de los ochenta

En relación con las licencias de construcciones,⁸ en casi todos los estados la legislación las reconoce como una atribución municipal. Sólo en tres entidades (Nue-

⁸ Como se recordará, estas licencias son señaladas en forma explícita como atribución municipal por el Artículo 115 de la Constitución.

vo León, Oaxaca y Zacatecas) el poder Ejecutivo conservaba esta atribución como exclusiva, mientras en otros cuatro (Baja California Sur, Coahuila, Michoacán y Tabasco) se ejercía en forma conjunta por los gobiernos estatal y municipales.⁹ No cabe duda de que el control de la edificación es el rubro en el que las facultades que otorga la Constitución a los ayuntamientos se reflejaba en forma más generalizada en las legislaciones de los estados, aunque vale la pena anotar que, desde antes de la reforma de 1983 al Artículo 115 constitucional, en muchas entidades las autoridades municipales ya ejercían en forma exclusiva este control.

En realidad, la atribución más problemática resulta ser la autorización de fraccionamientos, cuya importancia es evidente ya que una alta proporción del crecimiento urbano en nuestras ciudades ocurre mediante estos instrumentos. El órgano que está facultado para autorizarlos se convierte entonces en una de las principales instancias de decisión del desarrollo urbano. Sobre este particular, solamente en cuatro entidades (Baja California Sur, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala) la autorización de fraccionamientos se convertía en facultad municipal. En otros cinco casos¹⁰ (véase el cuadro 3) se trataba de una atribución que ejercían con-

CUADRO 3
Fijación de límites de centros de población en cinco entidades, 1997

<i>Entidad</i>	<i>Formulación</i>	<i>Aprobación</i>
<i>Leyes vigentes</i>		
Baja California	Ayuntamientos (11-X)	Congreso (9-II)
Jalisco	Ayuntamientos (12-VIII)	Congreso (9-II)
<i>Anteproyectos de Ley</i>		
Chihuahua	Ayuntamientos, en proyectos de planes de centros de población (37-VII)	Congreso (8)
México	Ayuntamientos, a través de los planes	Ayuntamientos, a través de los planes
Veracruz	Ayuntamientos, a través de los planes	Ayuntamientos, a través de los planes

Fuente: Leyes de Desarrollo Urbano (o anteproyecto) de los estados correspondientes.

⁹ En el caso de Nuevo León el gobierno estatal transfirió las licencias y permisos de construcción a los municipios mediante la realización de convenios de coordinación urbana. En 1994 firmó estos convenios con los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, General Escobedo y Apodaca. No es sino hasta diciembre de 1995 cuando lo hace en el municipio de Guadalupe. (Nota de los compiladores.)

¹⁰ Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tabasco.

juntamente los gobiernos estatal y municipales. En el resto de las entidades, el gobierno del estado ejercía en forma exclusiva el control sobre los fraccionamientos. Vale la pena recordar que en estos casos había una clara contradicción entre la LGAH y las leyes locales, aun cuando sea discutible si dichas leyes locales contradicen también la Constitución. Ya hemos hecho notar que su Artículo 115 no se refiere en forma explícita a los fraccionamientos, y queda sujeto a interpretación si el control de éstos debe ser incluido en la frase “controlar y vigilar la utilización del suelo”, que aparece en el citado artículo como parte de las atribuciones municipales.

Por último, vale la pena señalar que en algunos estados existen licencias de usos del suelo con procedimientos distintos (y adicionales) a las licencias de construcciones y fraccionamientos. Al menos cinco estados tienen estos procedimientos como medio de control de la utilización del suelo prevista en los planes de desarrollo urbano, y en cuatro de ellos¹¹ la facultad de otorgar estas licencias corresponde a los gobiernos de los estados, lo cual representa una clara contravención al Artículo 115 constitucional.

Para resumir la situación de las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano hacia mediados de los años ochenta, puede decirse que, en una muy alta proporción (que variaba según la atribución específica), la legislación de las entidades federativas no se había adaptado a la versión del Artículo 115 constitucional de 1983. Sin embargo, es preciso hacer notar que la definición del problema depende del tipo de interpretación constitucional que se acepte, como veremos en la tercera parte de este trabajo. Lo más notable de las contradicciones entre la LGAH y las leyes locales en el crucial asunto de las competencias municipales es el que hayan pasado inadvertidas. Quizá la más clara indicación de ello sea que, en su último informe de gobierno, el presidente Miguel de la Madrid anunció que todos los estados habían adaptado su legislación local a la reforma constitucional en materia municipal, sin mencionar la situación respecto a la LGAH. También aquí observamos que en la vida pública nacional el régimen constitucional de la urbanización es irrelevante.

Nuevas tendencias en la legislación local a partir de 1993

En 1993 se expidió una nueva Ley General de Asentamientos Humanos,¹² no sin antes llevar a cabo una consulta sin precedentes¹³ y en condiciones políticas poco usuales: dicha consulta fue conducida de manera conjunta por la Secretaría de

¹¹ Aguascalientes, México, Nuevo León y Oaxaca.

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de ese año.

¹³ Que incluyó la realización de seis foros regionales y nueve sectoriales, donde se recogieron cientos de opiniones sobre el tema.

Desarrollo Social y la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados.¹⁴ En realidad, la nueva ley no introdujo cambios fundamentales al régimen legal del desarrollo urbano en México, aunque corrigió algunos problemas técnicos de la ley anterior.

Por una parte, se suprimen las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, que se habían convertido en un obstáculo, más que en un instrumento de la planeación, dado que duplicaban innecesariamente el contenido de los planes.

Además, la nueva ley sigue los lineamientos de la ley anterior al asignar la mayor parte de las atribuciones a los municipios, añadiendo la facultad de otorgar las licencias de uso del suelo que, como vimos antes, habían sido incorporadas en algunas leyes locales. En suma, se ignora la intervención de los gobiernos estatales en el desarrollo urbano. La intención subyacente parece ser la de quitarle esta facultad al gobernador, en lugar de reglamentarla, y pasarla al municipio que, de no tener casi ninguna atribución para regular la expansión urbana, parece recibirlas todas. Independientemente de la evaluación que pueda hacerse sobre la capacidad real de los municipios del país para asumir esas funciones, resulta al menos que ahora poseen un mayor control que el ejercido sobre las ciudades en las últimas décadas. La gran lección de los últimos años ha sido que, en los estados donde el régimen de la planeación ha adquirido alguna importancia, la actividad legislativa no ha seguido los lineamientos de la legislación federal.

En todo caso, un efecto positivo de la nueva ley es que ha reactivado el tema del desarrollo urbano en prácticamente todo el país. Tanto la Sedesol como la propia Cámara de Diputados han dado seguimiento a la obligación de los estados de actualizar su legislación en el plazo de un año. Aunque la gran mayoría de las entidades no llevó a cabo esas adecuaciones en el plazo previsto, en muchas de ellas existen nuevas leyes, o bien proyectos de ley que están siendo discutidos en los congresos locales o están a punto de ser enviados a los mismos.

En los cuadros 2 al 5 se presenta de manera sintética la división de competencias en materia de planeación y control del desarrollo urbano en las nuevas leyes de dos estados (Baja California y Jalisco)¹⁵ y en tres anteproyectos de ley (Chihuahua, México y Veracruz) existentes a mediados de 1994.

Como se puede apreciar, la tendencia general de esos procesos legislativos es transferir a los ayuntamientos un gran número de atribuciones. Sin embargo, la mayor parte de ellas no se les otorga de manera excluyente, ya que existen diversas formas de intervención de los poderes ejecutivos locales y, en algunos casos, de las legislaturas.

¹⁴ Lo inusual radicaba en el hecho de que la comisión estaba presidida por Alejandro Encinas, un diputado del PRD.

¹⁵ Se trata de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (periódico oficial del 24 de junio de 1994) y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (periódico oficial del 13 de julio de 1993).

CUADRO 4
Planeación de las zonas conurbadas intermunicipales en cinco entidades, 1994

<i>Entidad</i>	<i>Delimitación de la zona Conurbada</i>	<i>Elaboración del plan</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Publicación</i>
<i>Leyes vigentes</i>				
Baja California	Congreso (9-II) a propuesta del Ejecutivo (10-XVII)	Subcomisión Intermunicipal de Conurbación, de la Comisión Coordinadora de Desarrollo Urbano del Estado (95)	Gobernador (97)	Gobierno del estado (10-VII)
Jalisco	Congreso (9-III) a propuesta del gobernador (10-XVI) y previa opinión de los municipios (17-II)	Comisión de zona conurbada (21-I)	Comisión de zona conurbada (21-I)	Gobernador (101-VI)
<i>Anteproyectos de Ley</i>				
Chihuahua	Plan Estatal de Desarrollo Urbano	Comisión de Conurbación (18-I)	Ayuntamiento y gobierno del estado	Gobernador
México	Plan Estatal de Desarrollo Urbano	Consejo Metropolitano (30)	Congreso (11-II)	Gobernador (31)
Veracruz	Gobierno del estado y ayuntamientos por convenio (13 y 14)	Comisión de Conurbación (16)	Ayuntamiento y Congreso (35)	Gobernador (35)

Fuente: leyes de desarrollo urbano (o anteproyectos) de los estados correspondientes.

CUADRO 5
Autorización de acciones de desarrollo urbano en cinco entidades, 1994

<i>Entidad</i>	<i>Construcciones</i>	<i>Fraccionamientos</i>	<i>Subdivisiones y relotificaciones</i>	<i>Acciones de impacto significativo</i>	<i>Uso del suelo</i>
<i>Leyes vigentes</i>					
Baja California	Ayuntamientos Dictamen de congruencia para ciertas obras (200)*	Ayuntamientos (150)		Gobierno del estado (10-X 150)	Ayuntamiento (11-XX)
Jalisco	Ayuntamientos (12-XXI)	Gobierno del estado autoriza enajenación de lotes (10-XII)	Ayuntamientos (12-XXII)		No prevista
<i>Anteproyectos de Ley</i>					
Chihuahua	Ayuntamiento (115)	Ayuntamiento (115)	Ayuntamiento (115)	Dictamen gobierno del estado (8-XV y 117)	Ayuntamiento (119)
México	Ayuntamientos (13-XIII)	Ayuntamientos, cuando hay plan (13-VI); Ejecutivo, cuando no lo hay (12-XVII)	Ayuntamientos, cuando hay plan (13-VI); Ejecutivo, cuando no lo hay (12-XVII)	Dictamen gobierno del estado (12-XVI)	Desaparece la licencia estatal de uso del suelo
Veracruz	Ayuntamiento (100)	Ayuntamiento (99), ^b si hay plan; gobierno del estado, si no lo hay (10-XIV)	Ayuntamiento (99), si hay plan; gobierno del estado, si no lo hay (10-XIV)	Dictamen gobierno del estado (10-IV)	Se sustituye por el dictamen de impac- to ambiental (10I)

* Remite a la Ley de Edificaciones del Estado (arts. 60 - I a IV y 61).

^b Fraccionamientos y conjuntos habitacionales o comerciales en zonas conurbadas, requieren opinión de la comisión de conurbación (Artículo 18).
Fuente: Leyes de desarrollo urbano (o anteproyectos) de los estados correspondientes.

Así, en lo que se refiere a la elaboración y aprobación de los planes de centros de población, el peso de esa responsabilidad recae en los ayuntamientos, si bien casi siempre se prevé la participación de los gobiernos estatales mediante “dictámenes de congruencia” (véase el cuadro 2). Es decir, los planes no podrán ser legalmente aprobados sin haber sido revisados por el gobierno estatal. Sin embargo, no se indica el procedimiento que debe seguirse en caso de que las autoridades municipales y las estatales no lleguen a un acuerdo en torno al contenido del plan.

Es de resaltar que en tres de los cinco estados se hace intervenir a la legislatura estatal para la aprobación de los límites de los centros de población (véase el cuadro 3). Con ello se tiende a identificar dichos límites con los de los “fundos legales”, figura jurídica que aún se utiliza en algunos estados y en cuya delimitación tradicionalmente interviene la legislatura.

Respecto a las zonas conurbadas, es claro que para la planeación de todas las leyes o anteproyectos de ley intervienen en forma conjunta los estados y los municipios, aunque el grado de autonomía de estos últimos para regular el uso del suelo a partir de un plan general es variable (véase el cuadro 4).

Donde existe un panorama más complejo es en lo relativo al control de las acciones de desarrollo urbano (fraccionamientos, subdivisiones, etc.). En primer lugar, en cuatro de los cinco estados se prevé la intervención del gobierno del estado en la autorización de acciones de “impacto significativo” (véase el cuadro 5). Aunque la denominación cambia de un estado a otro, se trata en general de mantener el control de ciertas acciones urbanas que por su ubicación, sus dimensiones o su naturaleza requieren el dictamen del Ejecutivo estatal.¹⁶

Si bien es prematuro tener una evaluación de conjunto de esta nueva reglamentación, lo más probable es que, en los casos en que los congresos locales expidan nuevas leyes, los ejecutivos correspondientes buscarán retener alguna forma de control sobre la gestión municipal, siguiendo las tendencias arriba anotadas. Con ello, volverán a producirse contradicciones entre la legislación federal y la local que, si llegaran al Poder Judicial, darán fuertes dolores de cabeza a unos jueces que no están familiarizados con los problemas de la gestión urbana y que ni siquiera cuentan con una interpretación constitucional para enfrentar esos conflictos.

¹⁶ Por ejemplo, en el anteproyecto de Código de Desarrollo Urbano de Chihuahua se incluyen desarrollos habitacionales de más de sesenta viviendas, así como los fraccionamientos de urbanización progresiva, cualquiera que sea su tamaño; mercados de mayoreo, centrales de abasto y acopio y rastros; gasolineras, gaseras e instalaciones para la distribución de combustibles; hospitales y sanatorios; centros de espectáculos, culturales y recreativos; instalaciones deportivas con asistencia del público; hoteles y moteles; terminales aéreas, de autobuses y ferroviarias; cementerios y crematorios; depósitos y plantas de tratamiento de basura; industria mediana y grande y sus instalaciones, excepto cuando se ubiquen en parques industriales autorizados; explotación de bancos de materiales para la construcción; acciones urbanas ubicadas dentro de los límites de un centro de población que requieran de la construcción de obras de cabeza o de redes de infraestructura primaria, y toda edificación no habitacional de más de dos mil metros cuadrados de construcción o que exceda de cinco niveles.

La única posibilidad de evitar esas contradicciones sería lanzar una ofensiva federal para supervisar los procesos legislativos locales con el fin de garantizar que se respeten las atribuciones municipales, pero ello significaría intervenir en la vida parlamentaria local que, en algunos estados, representa uno de los pocos avances en el proceso de democratización del país. En las entidades donde la cuestión urbana ha adquirido importancia en los últimos años, los poderes locales serán particularmente celosos de su capacidad legislativa, por lo que será difícil que sigan los lineamientos fijados desde el centro.

PROBLEMAS CONSTITUCIONALES

En realidad, estamos ante una serie de problemas de interpretación constitucional que son relativamente novedosos en el derecho mexicano. En particular, creemos que están en juego tres cuestiones: el carácter excluyente o no de las atribuciones municipales; la definición precisa del contenido de dichas atribuciones; y la relación jerárquica que existe entre las normas de la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes de los estados sobre la materia. A continuación revisaremos brevemente estos aspectos.

Restricciones a las atribuciones municipales

Un primer problema consiste en determinar si las facultades que otorga la Constitución a las autoridades municipales les corresponden a éstas en forma exclusiva. La duda surge debido a que en algunos estados la legislación reglamenta dichas facultades de manera tal que no es la autoridad municipal la única involucrada en el ejercicio de aquéllas. El caso más frecuente es el de la aprobación de los planes, para la cual se requiere de un acuerdo del Ayuntamiento respectivo, pero éste no es suficiente, dado que se precisa la aprobación del gobierno o el Congreso estatal. Esto significa que la intervención de la autoridad municipal es necesaria, pero no suficiente (esta situación, respecto a los cinco estados considerados en el apartado anterior, se puede ver en el cuadro 6).

Donde más claramente los municipios no pueden actuar de modo unilateral en materia de planeación es en los centros de población que rebasan los límites municipales. En los casos de zonas conurbadas (intermunicipales o interestatales) hay un fundamento constitucional¹⁷ para que órganos distintos a los municipales intervengan con capacidad decisoria en la formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano respectivo. Así, cuando los centros de población rebasan límites municipales, como en la inmensa mayoría de las ciudades importantes

¹⁷ Se trata de la fracción VI del propio Artículo 115 constitucional.

CUADRO 6
Planes parciales en cinco entidades, 1994

<i>Entidad</i>	<i>Formulación</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Publicación</i>
<i>Leyes vigentes</i>			
Baja California	Gobierno del estado y Ayuntamientos (10-VII; 11-VI)	Gobierno del estado y ayuntamientos (10-VII; 60)*	Gobernador (10-VII)
Jalisco	Ayuntamientos (12-I) El gobierno del estado formula "comentarios y recomendaciones" (74-V)	Ayuntamientos (12-I)	Gobernador (10-VII) "si existe congruencia con los... planes... a nivel estatal, regional y municipal" (46)
<i>Anteproyectos de Ley</i>			
Chihuahua	Ayuntamiento (11-I)	Ayuntamiento (11-I)	Gobernador (8-VI)
México	Ayuntamientos (13-I)	Ayuntamientos (13-I), previo dictamen de congruencia del Ejecutivo (12-III)	PEE y ayuntamientos en la <i>Gaceta Municipal</i> (31)
Veracruz	Ayuntamiento (11-I)	Ayuntamiento (11-I) previo dictamen de congruencia Gobierno del estado (10-XIII)	Gobernador (10-III)

* Para la utilización de la reserva territorial y zonas de conservación ecológica.
Fuente: leyes de desarrollo urbano (o anteproyectos) de los estados correspondientes.

del país, las facultades de planeación deberán ejercerse de manera conjunta por las autoridades municipales y estatales.

En los demás casos, el Artículo 115 constitucional no parece dar fundamento para que la legislación federal o local modifique el carácter exclusivo de las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, es necesario recordar que en materia de asentamientos humanos la propia Constitución establece un régimen de *facultades concurrentes*. Aunque su significado preciso está aún lejos de haber sido definido por la doctrina constitucional (y menos aún por la jurisprudencia), la tendencia general observada es contraria a que cada uno de los tres órdenes de gobierno ejerza sus atribuciones ignorando los demás.

Por lo pronto, es preciso reconocer que la reforma al Artículo 115 no parece haber tomado en cuenta la existencia de un sistema de facultades concurrentes en la materia, ya que el espíritu que la animó fue el de fortalecer a uno de los tres órdenes de gobierno, por lo que se tienen ambigüedades técnicas en el texto constitucional.

Definición de atribuciones

Un segundo problema consiste en definir el contenido de las atribuciones otorgadas a las autoridades municipales por el texto constitucional. Como hemos visto, las leyes federales y locales se refieren a 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. Los ejemplos más importantes son las licencias de fraccionamiento y de usos del suelo, otorgadas a las autoridades municipales por la LGAH sin que estén expresamente previstas en el texto constitucional. El problema surge porque el Artículo 115 constitucional no aplica la terminología propia del régimen de asentamientos humanos que la Constitución y la legislación utilizan desde 1976. Como se puede apreciar, el citado precepto habla de la “zonificación” en lugar de hablar de los usos, destinos, reservas y provisiones, conceptos con los cuales el proceso legislativo de 1976 había enriquecido la planeación del desarrollo urbano, tratando de superar las restricciones de la tradicional técnica de delimitaciones para los diversos usos del suelo urbano. Esto obligó a que en las reformas de 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos se incluyese una definición de lo que se entiende por zonificación, a fin de compatibilizar el texto constitucional y el de la citada ley y, sobre todo, para determinar el contenido de la facultad otorgada en la Constitución. Esta definición hace incluir dentro de la zonificación las normas sobre usos, destinos y reservas contenidas en los planes y declaratorias.

Por lo que se refiere a las facultades de control de desarrollo urbano, vale la pena insistir en que el Artículo 115 menciona las licencias de construcción pero no

las de fraccionamientos, aunque incluye la frase “vigilar y controlar la utilización del suelo” dentro de las atribuciones municipales. Como se ha dicho páginas atrás, los redactores de las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1983, interpretando que los fraccionamientos son un tipo de utilización del suelo que es preciso controlar si se quiere planear el desarrollo urbano, hicieron explícito en el texto el que la expedición de las licencias respectivas es facultad de los ayuntamientos. Sin embargo, en la gran mayoría de los estados, incluso de muchos que aparentemente han adaptado su legislación local al nuevo texto del 115 constitucional, hacen intervenir al gobierno del estado en su autorización. En otras palabras, el Poder Legislativo Federal y los poderes legislativos locales no han interpretado del mismo modo el contenido y alcance de las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano, de modo que se produce una contradicción de leyes que en algún momento puede causar serios problemas.

Ley General de Asentamientos Humanos y jurisprudencia urbanística estatal

Las contradicciones anteriores han durado ya más de diez años y es preciso preguntarse si debe prevalecer la Ley General de Asentamientos Humanos a las leyes locales en los aspectos en que existen contradicciones normativas entre ellas. El modo en que se resuelva esta cuestión es crucial, pues de ello depende nada menos que la definición del alcance de las atribuciones municipales. Si se piensa que la LGAH es superior jerárquicamente a las locales, los ayuntamientos podrían ejercer algunas de sus atribuciones (expedir planes, autorizar fraccionamientos, etc.) en forma directa y exclusiva, aun cuando la legislación local señale que tales facultades corresponden al gobierno del estado o que los ayuntamientos deben ejercerlas en forma conjunta con éste. Si, por el contrario, se piensa que la LGAH no tiene superioridad jerárquica sobre las leyes locales, en muchos casos los ayuntamientos tendrían que compartir sus atribuciones con los poderes estatales.

Debe recordarse que en el sistema constitucional mexicano el orden federal y el local son coextensos y excluyentes, es decir, no existe en principio superioridad jerárquica de las leyes federales sobre las locales, sino una división de competencias por materias. Ambos órdenes no entrarían en contradicción porque tienen objetos de regulación distintos. Pero en materia de asentamientos humanos rige el principio complementario de la concurrencia de facultades. Y para establecer esa concurrencia el Congreso de la Unión está facultado para expedir una ley general; por eso, la Ley de Asentamientos Humanos es general y no federal. Ello constituiría un elemento en favor del argumento de la superioridad jerárquica de la LGAH sobre las leyes locales correspondientes.

Sin embargo, existe un elemento en contra de dicha interpretación. Desde las reformas de 1976 y hasta 1983, el texto del Artículo 115 de la Constitución seña-

laba expresamente que las leyes estatales en materia de asentamientos humanos debían estar de acuerdo con la general. Con ello quedaba claro que si las leyes locales contradecían la federal, ésta debía prevalecer. Si esa disposición no hubiese sido modificada, hoy sería fácil afirmar que las competencias municipales son las que establece la LGAH. Sin embargo, en las reformas de 1983, inexplicablemente se retiró 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 qué sucedería en caso de contradicción entre ambas. En una interpretación literal tendríamos que concluir que se trató de modificar la relación jerárquica entre la legislación federal y la local. Esto tendría por cierto una connotación descentralizadora, si bien en favor de los poderes legislativos estatales, no de los municipios. Pero de haber existido esa intención, la reforma constitucional hubiera incluido también la fracción XXIX-C del Artículo 73, la cual sin embargo no fue modificada. La interpretación alternativa es que se trata sólo de 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.

En concreto, el problema sigue siendo hasta qué punto la LGAH puede determinar las competencias de los tres órdenes de gobierno en la materia. Si se interpreta que esa facultad es ilimitada, ello equivale a convertir al legislador federal ordinario en poder constituyente.¹⁸ Si, por el contrario, se interpreta que el legislador federal tiene que dar por supuesta una distribución de competencias derivada de la Constitución, y que por tanto no puede añadir nada a esa distribución, el objeto de la ley se reduce a un mínimo. Lo que sí puede afirmarse es que la función que asigna la Constitución a la ley que expida el Congreso es “establecer la concurrencia” y no asignar competencias, dado que el propio texto constitucional alude a las “respectivas competencias” de cada nivel de gobierno. Para nosotros, ello significa que se da por supuesto que dichas competencias están determinadas de antemano por la propia Constitución y lo único que puede hacer el legislador federal ordinario es señalar las modalidades de su ejercicio. Sin embargo, lo que hace la LGAH¹⁹ es tratar de distribuir competencias. Como muchos otros problemas de la legislación urbanística, éste es por el momento meramente hipotético, ya que no se han presentado demandas de amparo ante el poder judicial que pongan en cuestión la constitucionalidad de la LGAH. Sin embargo, esos conflictos pueden presentarse en cualquier momento cuando un particular afectado por la contradicción entre la LGAH y las leyes locales recurra al juicio de amparo para defender sus intereses.

¹⁸ En otras palabras, ello equivaldría a reconocer una excepción al Artículo 124 de la Constitución, que contiene la esencia de la fórmula del federalismo al disponer que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

¹⁹ Igual que la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

No es el propósito de este trabajo ofrecer una solución al problema constitucional del conflicto de leyes, sino sólo consignar su existencia. Por tanto, concluimos con un par de comentarios en torno al significado político de esta situación. Por una parte, pensamos que la razón fundamental que explica las actuales contradicciones legislativas es que la iniciativa de reforma municipal emprendida desde los poderes federales implicaría, de llevarse a la práctica, una drástica reducción de la esfera de acción de los gobernadores de los estados sobre los procesos urbanos. Siendo ellos actores políticos centrales en los procesos legislativos locales, no debe extrañarnos que en esos procesos los gobernadores traten de conservar lo que la iniciativa federal tiende a quitarles.

Finalmente, es preciso hacer notar que el cambio más importante en el contexto político de la legislación urbanística es el papel activo que han asumido muchos estados. Si en 1976 casi todos los estados siguieron la “línea” marcada por el gobierno federal, en los años recientes (y sobre todo antes de la expedición de la nueva LGAH) muchos han promovido, al margen de la actividad o inactividad de la federación, nuevas leyes de desarrollo urbano que han convocado a una discusión en la que las diferentes fuerzas políticas comienzan a tomar partido por diferentes opciones. En el espacio público local, la planeación se va convirtiendo en un tema en el cual se expresan diferentes concepciones sobre la ciudad y el mejor modo de ordenar sus transformaciones. De todo ello, al menos una cosa puede concluirse: el gobierno federal ha dejado de ser la única “fuente real” del derecho urbanístico en nuestro país.

INSTANCIAS LOCALES DE GOBIERNO Y GESTIÓN METROPOLITANA

EMILIO DUHAU*

En este trabajo se presenta un conjunto de reflexiones sobre los problemas de la gestión urbana en áreas metropolitanas mexicanas, a partir de un intento de especificación de las principales dimensiones implicadas, considerando por una parte el sistema de los actores sociales que en el contexto actual de las grandes ciudades mexicanas opera como referente de la gestión urbana y, por otra, los efectos de la evolución reciente del marco institucional correspondiente.

El planteamiento desarrollado se basa fundamentalmente en el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Dado que se pretende aportar elementos significativos respecto de la gestión urbana y las normas urbanísticas para todas las metrópolis mexicanas, hemos dejado de lado, en tanto situación única, la problemática de la conurbación entre la capital del país y los municipios conurbados del Estado de México, para concentrarnos en la dinámica social e institucional en la que se inscriben la cuestión de los gobiernos locales y la gestión metropolitana en estos últimos.

GESTIÓN URBANA METROPOLITANA Y GOBIERNOS LOCALES

El concepto de gestión urbana nos remite de modo directo al ámbito que desde nuestra perspectiva constituye lo específico de la problemática urbana: la dimensión pública de la ciudad; esto es, su propia organización espacial, el medio ambiente construido y el conjunto de bienes y servicios que la constituyen. Gestionar lo urbano es gestionar esta dimensión pública; así, según nuestro punto de vista, este concepto remite a un conjunto de procesos que incluyen, sin duda, el ámbito de la administración urbana pero que lo trascienden; se trata de procesos a través de los cuales, por una parte, las instancias gubernamentales captan, definen y canalizan la demanda social de los bienes públicos que constituyen la ciudad y organizan o regulan su oferta. Por otra, también implica la articulación y

* Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

expresión (colectiva e individual) de la demanda social constituida en torno a los mismos (Coulomb y Duhau, 1993:19-20).

El *locus* institucional de la gestión urbana por excelencia son los gobiernos locales, pero el carácter de las instancias públicas que tienen a su cargo la gestión urbana depende en gran medida del modelo constitucional vigente. De modo que, como ocurre en México, puede no existir la ciudad como figura de derecho público, y ésta extenderse sobre la jurisdicción de varios gobiernos locales en forma de conurbación o zona metropolitana.

La experiencia internacional muestra que los arreglos institucionales destinados a enfrentar los problemas de gobierno y administración metropolitana, pueden ser agrupados en cinco alternativas básicas: *asimilación* de comunas de tamaño reducido en una unidad territorial mayor; *expansión* de los límites de una comuna urbana central absorbiendo así territorios adyacentes (una alternativa que en México fue aplicada en el municipio de Puebla); *asociaciones intermunicipales* destinadas a la coordinación de esfuerzos y a la combinación de recursos entre municipios que forman parte de una misma conurbación; *concesiones* a través de las cuales los municipios entregan la gestión y administración de determinados servicios a empresas privadas, y la conformación de *autoridades metropolitanas*, alternativa que implica la constitución de un orden o nivel de gobierno *sui generis* (véase Dockendorff, 1994:37-42).

Obviamente, el éxito o fracaso de cada una de estas alternativas no se debe evaluar haciendo abstracción del marco y la tradición institucional, así como de las condiciones sociales y políticas dentro de las cuales se aplican. En todo caso, las modalidades centralizadas de gobierno de grandes ciudades han venido planteando la necesidad de hacer reformas descentralizadoras.

Por su parte, el modelo constitucional y legal mexicano define una única forma para la estructuración de las instancias gubernamentales y las jurisdicciones territoriales: el esquema de federación, estados y municipios. Éste establece un conjunto genérico de competencias que, salvo lo establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) para el caso de zonas conurbadas, se aplica indistintamente a los espacios rurales, las pequeñas localidades, las ciudades medianas y pequeñas que se encuentran en un solo municipio, las conurbaciones extendidas en varios municipios y las que tienen un carácter interestatal.

En cuanto a las conurbaciones, la LGAH establece que en el caso de que "...dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley" (Art. 20). Esto se realizará a través de "un programa de ordenación de la zona conurbada" (Art. 22, fr. II) y de "la integración y organización de la comisión de conurbación respectiva" (Art. 22, fr. IV).

Para las conurbaciones localizadas dentro de los límites de una misma entidad federativa, establece que "...se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el artículo 35 de esta Ley" (Art. 26), esto es, sujetándose a las competencias municipales en materia de zonificación de centros de población y a lo que éstas determinen de acuerdo con la propia ley.

Más allá de estas figuras establecidas por la LGAH referidas a la organización del espacio urbano, resulta claro que habla en general de "centros de población" y no de ciudades. Asimismo, es importante señalar que en México, desde un punto de vista funcional y político, en las ciudades metropolitanas, la administración local es ejercida simultáneamente por los gobiernos estatales y municipales. Esto se debe a que ambos tienen atribuciones significativas en la gestión urbana que a nuestro modo de ver se refieren fundamentalmente a las siguientes dimensiones:

i) La organización del espacio urbano, al menos al nivel de lo que de acuerdo con la terminología vigente llamamos "zonificación primaria".

ii) Los elementos estructuradores del espacio urbano: vialidades primarias, sistemas de transporte colectivo, sistemas de agua potable y de drenaje, entre otros.

iii) La prestación de los servicios públicos que exceden el marco de un solo municipio, como puede ser el caso de la recolección y disposición de desechos sólidos, el aprovisionamiento de agua potable y la prestación y regulación del servicio de transporte público.

Lo que parece mostrar la experiencia de los últimos años es que son las dos primeras dimensiones las que, según el modelo de urbanización predominante y el marco institucional vigente, representan en México el mayor desafío de la gestión metropolitana. Y ello porque la tercera se puede resolver mediante mecanismos que a través de la asociación entre municipios y entre estado y municipios, centralicen técnicamente la gestión (por ejemplo una empresa intermunicipal de agua potable). Por el contrario, una articulación adecuada de las obras metropolitanas con la gestión municipal del territorio y con los programas estructuradores del espacio urbano, parece implicar dificultades de mayor envergadura.

Estas dificultades se derivan de dos órdenes de factores: el modelo de urbanización predominante y el actual horizonte social e institucional de la gestión metropolitana. En cuanto al modelo de urbanización predominante, en mayor o menor medida, tanto en la ZMCM como en las restantes zonas metropolitanas, deben ser destacados los siguientes rasgos:

- ✓ • Un acelerado crecimiento de la población y del área urbana, lo que en términos de la cobertura de los servicios públicos, de la organización de los sistemas respectivos y de la infraestructura básica, ha significado un rezago persistente en la atención de los requerimientos funcionales, sociales y económicos.

- Una división social del espacio establecida, en gran medida, por la diferenciación entre áreas urbanas reguladas y no reguladas o de “urbanización irregular”.
- Como resultado de la combinación de los dos rasgos anteriores, los elementos estructuradores del espacio urbano, más que operar como inductores de una organización deseada, se introducen como respuestas *a posteriori* que, en muchos casos, adquieren formas no previstas ni planificadas.
- La modalidad clientelar y corporativa de la gestión urbana, que reduce considerablemente la eficiencia y transparencia de la acción pública.

En cuanto al ámbito actual de la gestión metropolitana, se pueden señalar varios procesos concurrentes:

- Una creciente institucionalización de instrumentos de regulación del desarrollo urbano, basados en la doctrina cristalizada inicialmente en la primera Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976.
- La reforma municipal sancionada en 1983, a través de la cual se confirió a los municipios la capacidad de expedir y administrar planes de urbanismo y zonificaciones municipales y de centros de población, expedir licencias de construcción y tener a su cargo la prestación de los servicios públicos básicos.
- Un considerable avance de la competencia electoral, que implica la coexistencia de distintos partidos en los gobiernos locales.
- Una presencia en ascenso de organizaciones vecinales y sociales en los procesos de toma de decisiones relacionados con la gestión urbana.
- La conversión de la dimensión ambiental del desarrollo urbano en un tema central de la agenda pública, tanto en el ámbito nacional como en el local.
- La cada vez más clara percepción, expresada en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, de que la gestión del desarrollo urbano compete fundamentalmente a las instancias locales de gobierno y, en particular, a los municipios.
- La implantación de un modelo neoliberal que produce un auge de grandes proyectos inmobiliarios y los correspondientes efectos socioespaciales.

Analizando la evolución reciente de la gestión metropolitana en los municipios conurbados del valle de México, se verá a continuación cómo se manifiesta actualmente la combinación del modelo predominante de urbanización con los factores que operan como condicionantes fundamentales de dicha gestión.

PLANEACIÓN URBANA Y GESTIÓN DE USOS DEL SUELO

La evolución técnica de los dispositivos institucionalizados para la planeación de los usos del suelo evidencia que, a 20 años de la sanción de la primera Ley General de Asentamientos Humanos, se cuenta con sistemas e instrumentos de planeación que, aunque con diversos grados de desarrollo e institucionalización en las distintas entidades del país, se inspiran en el mismo conjunto básico de conceptos y técnicas. En la actualidad, existen planes y zonificaciones jerárquicamente estructurados y congruentes: leyes de asentamientos humanos, programas de desarrollo urbano estatales y municipales que establecen en los centros de población zonificaciones primarias y secundarias. En el plano de los instrumentos, se ha desarrollado la normatividad en materia de licencias de uso del suelo, licencias de fraccionamiento, autorizaciones de fusión, subdivisión y relotificación y licencias de construcción, que constituyen el espectro básico de las herramientas institucionales orientadas a la regulación pública del desarrollo urbano.

Resulta en gran medida tautológico culpar a estos dispositivos de tener un carácter “normativo”, pues se trata precisamente de eso, es decir, de un conjunto de normas destinadas a ordenar el espacio urbano. Normas que, por lo demás, están destinadas a regular los conflictos emergentes entre los diversos agentes urbanos y del carácter de instrumento de regulación pública de dicho ejercicio. En este sentido, en la LGHA se introduce un concepto totalmente pertinente cuando se destina su capítulo quinto a “las regulaciones de la propiedad en los centros de población”, ya que las zonificaciones y planes de uso del suelo no son otra cosa que dispositivos para la organización del espacio urbano que no pueden operar sino a través de la regulación de los derechos de propiedad.¹

Junto a los conflictos consustanciales al ejercicio de los derechos de propiedad y su regulación, en las metrópolis mexicanas se agrega un conjunto de condicionantes derivados del modelo de urbanización predominante y del marco institucional vigente. En general, se puede afirmar que las limitaciones de los sistemas de planeación de zonas conurbadas no residen en su inevitable carácter normativo sino, en parte, en sus deficiencias técnicas (calidad de los diagnósticos y los planes), pero, sobre todo, en la inexistencia de dispositivos que vinculen con claridad las zonificaciones y los planes de usos del suelo con la construcción de las grandes obras infraestructurales y los mecanismos de su financiamiento.

En efecto, según entrevistas realizadas a diversos agentes urbanos en los municipios conurbados del valle de México,² el sistema de planes de desarrollo

¹ La relevancia de los derechos de propiedad en relación con la planeación urbana ha sido analizada en México por A. Azuela (1989). Para un planteamiento general sobre propiedad privada y planeación urbana, véase el trabajo de Plotkin (1987).

² En 1992, para la elaboración del capítulo “Estructura institucional” de los documentos base para la preparación del *Plan Regional Metropolitano del Valle de México*, realizamos, junto con R.

urbano opera principalmente como referente en la toma de decisiones, más que como elemento inductor de la orientación seguida por el desarrollo urbano, y no se vincula, sino *a posteriori*, con los instrumentos de planeación y regulación de los elementos estructuradores del espacio urbano (infraestructuras, vialidades y redes para el aprovisionamiento de servicios). Dicho en otros términos, las definiciones de usos del suelo y densidades, presentes en los planes de centros de población, sólo proporcionan un referente parcial e inicial para orientar las acciones referentes al aprovechamiento del suelo, en tanto que la viabilidad efectiva, los costos y las condiciones de dicho aprovechamiento aparecen como un problema para resolver casuísticamente a través de negociaciones y consultas con una multiplicidad de instancias. Veamos específicamente de qué se trata.

Según la distribución actual de atribuciones entre el gobierno del estado y los municipios, el primero otorga, mediante la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, la *Licencia estatal de uso del suelo* y concede, de acuerdo con el tipo de proyecto de que se trate, la autorización, permiso o licencia para la fusión, lotificación condominial, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos. El ayuntamiento, por su parte, otorga la licencia municipal de construcción.

En la práctica, cualquier proyecto que vaya más allá de la construcción de una vivienda unifamiliar en un lote baldío, puede llegar a requerir no sólo de las licencias y autorizaciones correspondientes, sino de dictámenes de diversas dependencias (Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, Secretaría de Vialidad y Transporte, Secretaría de Ecología) respecto de la “factibilidad” del proyecto desde la perspectiva sectorial correspondiente, independientemente de que en el plan vigente se trate de un uso y de una densidad permitidos.

Adicionalmente, el otorgamiento de la licencia de construcción por parte del municipio se encuentra sujeto a consideraciones específicas derivadas de su propia problemática, entre las que destacan la capacidad de proveer servicios, en particular agua potable.

Todo esto tiende a traducirse en un conjunto de negociaciones, cuyo resultado exitoso depende muchas veces de que el promotor (sea privado, institucional o social) realice aportes en términos de equipamiento, “obras de cabecera” o infraestructura, destinados a resolver las deficiencias existentes o a compensar de algún modo el impacto urbano del proyecto.

A lo anterior se añade que cuando se trata de proyectos en municipios y zonas donde existen organizaciones vecinales activas, su opinión y posible oposición son un determinante adicional para la realización del proyecto.

En conjunto, la articulación de la toma de decisiones por parte de las diferentes instancias que intervienen, entre sí y respecto a la planeación de los usos del sue-

Coulomb y otros colegas, una serie de entrevistas con funcionarios estatales y municipales, promotores inmobiliarios y organizaciones sociales (véase Gobierno del Estado de México, 1992, vol. VI).

lo, presenta rasgos problemáticos. Por una parte, el plan de desarrollo urbano estatal y los planes de centros de población se limitan a enunciar las normas de vialidad, equipamiento y los requerimientos de infraestructura de acuerdo con los usos y densidades definidos, pero no incorporan ningún tipo de programación de estos elementos. Por otro, la planeación efectiva de los elementos estructuradores procede a través de proyectos sectoriales (agua, drenaje, vialidad, transporte) cuya lógica obedece fundamentalmente a la necesidad de resolver requerimientos existentes. Se trata, por ello, de una planeación sectorial que avanza detrás del proceso de urbanización y que, por lo mismo, no opera como un componente que, de modo concurrente con la planeación de los usos del suelo, pueda inducir la organización del espacio urbano.

Esta problemática de la gestión regulada del desarrollo urbano está combinada con la correspondiente a la gestión de la urbanización irregular, en la que los municipios juegan un papel muy significativo.

Los instrumentos para la gestión de la urbanización irregular se orientan por una parte a la prevención de su ocurrencia y, por otra, a su regularización, es decir a su incorporación formal a las áreas oficialmente definidas como urbanas en cada centro de población. Dado que la conformación generalizada de asentamientos irregulares obedece a la constitución de un mercado de suelo y vivienda destinado a satisfacer una demanda masiva que no puede ser cubierta a través del mercado inmobiliario que opera dentro del marco legal, se desprende que los instrumentos de prevención de la urbanización irregular sólo logran operar como un paliativo que, si bien la puede impedir en áreas específicas, en las condiciones actuales no evita su reproducción global (Duhau, 1991).

La planeación enfrenta el dilema de que las políticas de contención de la urbanización irregular y la relativa impotencia de los dispositivos destinados a proporcionar alternativas reguladas de urbanización popular (reservas territoriales, financiamiento público de programas de lotes, servicios y vivienda progresiva y la figura del fraccionamiento social progresivo), compiten en forma desigual con la urgencia social y política de legalizar las áreas irregulares, así como de proporcionar a sus habitantes servicios y equipamientos básicos.

Este dilema resulta agudizado en la actualidad por dos circunstancias concurrentes: *i)* el relativo éxito en el traslado de los costos de la urbanización regulada a los agentes privados y los organismos de vivienda y la presión para reducir el subsidio de los servicios públicos ha encarecido notoriamente esta alternativa de vivienda popular; *ii)* la política federal de segmentar la dotación de infraestructura y servicios, no elimina los subsidios a la urbanización popular, sino que tiende a bloquear las posibilidades de una aplicación planeada de los mismos (como ocurrió en el caso del Pronasol).

Estas características generales del sistema de planeación, combinadas con las formas casuísticas que asume la gestión de los procesos de urbanización irregular, generan, en el marco de un papel creciente de los municipios en la toma de

decisiones, cuellos de botella e incertidumbres que alimentan un conjunto básico de conflictos estructurados en torno a la organización del espacio urbano, y tienden a producir una segmentación o, como se le ha llamado, una *balcanización*³ de la gestión metropolitana.

CONFLICTOS, ACTORES SOCIALES Y MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN METROPOLITANA

La evolución reciente de la gestión del desarrollo urbano se caracteriza por un doble conflicto. Por un lado, el que ocurre en la ZMCM entre los intereses que se reproducen y satisfacen a través del crecimiento urbano y aquellos que se traducen en la defensa de su control e incluso del *status quo* en las zonas urbanas existentes. Los primeros constituyen una multiplicidad de actores que tienen en común responder a las necesidades habitacionales mediante la expansión del área urbanizada. Los segundos corresponden fundamentalmente a la población asentada en áreas residenciales o áreas populares consolidadas, que rechazan tanto la urbanización de nuevas áreas como la densificación de las existentes. El segundo conflicto opone entre sí a quienes pugnan por un proceso de urbanización dentro de los cauces del sistema institucionalizado de planeación y gestión del desarrollo urbano, y aquellos cuyos intereses se reproducen a través de la irregularidad.

Este doble conflicto se extiende en el alineamiento de los diversos actores respecto de la descentralización y el fortalecimiento del municipio. Si bien, por una parte, la reivindicación de un mayor “poder local” aparece asociada a las demandas de democratización de la gestión urbana, la defensa de una mayor descentralización satisface, en forma contradictoria, tanto a los defensores del *status quo* urbano como a los promotores de la urbanización irregular, por estar ambos fuertemente articulados a los intereses locales. Por otra parte, el centralismo planificador es sugerido, y muchas veces reivindicado en la práctica, por los promotores inmobiliarios privados que actúan dentro de la reglamentación urbana vigente (Coulomb, 1992: 6-7), pero también en alguna medida por los promotores sociales de vivienda popular, que suelen encontrar en el municipio interlocutores reuñentes a dar una solución positiva a sus solicitudes.

Veamos, en este contexto, cuáles han sido las tendencias que han orientado la participación de los gobiernos municipales en la gestión del desarrollo urbano.

En primer término, es necesario recordar que es muy variable el modo en que las legislaciones locales intervienen a través de las constituciones respectivas y las leyes orgánicas municipales y de asentamientos humanos, y en la práctica significa en muchos casos conservar en manos de las autoridades estatales atribuciones que tanto el Artículo 27 constitucional como la LGHA confieren de modo genérico a los municipios (Azuela, 1988; H. Cámara de Diputados, 1933). Esto no sólo es

³ Término utilizado por R. Coulomb (Gobierno del Estado de México, 1992, vol. I, cap. VI).

una expresión de centralismo, sino que debe ser interpretado también como un resultado de que, al menos en el caso de las zonas metropolitanas, el marco federal no hace más que establecer principios cuya aplicación deja en manos de los gobiernos estatales, los cuales, a diferencia de los municipios, deben asumir necesariamente la dimensión metropolitana de la gestión urbana.

En el caso del Estado de México, la Ley de Asentamientos Humanos establece una fórmula específica para la participación de los órdenes estatal y municipal en la planeación del desarrollo urbano de aquellos centros de población, entre ellos los municipios conurbados con el Distrito Federal, que por su importancia poblacional, económica y política, son definidos como de carácter estratégico para el desarrollo urbano de la entidad.

De este modo, el propósito descentralizador del Artículo 115 constitucional ha sido incorporado en el Estado de México a través de un ordenamiento que regula la concurrencia estado-municipio, procurando al mismo tiempo otorgar al gobierno estatal las herramientas para coordinar una estrategia de desarrollo urbano en la entidad.

A pesar de la existencia de este marco regulador de la concurrencia, en las condiciones actuales la participación de los gobiernos municipales en el desarrollo urbano contribuye claramente a la *balcanización* de la gestión metropolitana.

Por una parte, los gobiernos municipales se ven confrontados con "...demandas sociales derivadas del proceso de urbanización metropolitana [que] tienen... una inscripción social y espacial cada vez más polarizada". Entre los grupos de menores ingresos, las demandas se centran sobre el acceso a la propiedad de la tierra (regularización), a la infraestructura, a los equipamientos básicos y a la vivienda. Se tienen también otros grupos pertenecientes a estratos económicos más acomodados que se organizan, "para oponerse a cambios de uso del suelo, preservar o incrementar áreas verdes, solicitar ampliación de vialidades o el mejoramiento de la imagen urbana para mantener o mejorar su calidad de vida" (Coulomb, 1992:6-7). Además, estos últimos constituyen un espacio político-administrativo extremadamente sensible a los intereses económicos y sociales con mayor presencia local.

Así, las decisiones adoptadas por los ayuntamientos tienden a responder a lógicas localistas en función de las cuales los instrumentos reguladores de que dispone tienden a ser manipulados según los condicionantes que enfrenta la gestión municipal, a saber:

- Una reducida capacidad de cobertura de servicios y equipamientos básicos y una escasa incidencia en la asignación de los recursos y la definición de los programas y prioridades sectoriales de orden estatal.
- La tendencia a la focalización de las demandas (que se presentan social y espacialmente polarizadas) y los conflictos vinculados con la apropiación del espacio urbano y con el acceso a los bienes colectivos en el ámbito municipal.

- Una fuerte segmentación social que en ciertos casos implica la coexistencia de sectores de altos y bajos ingresos y, en otros, la conformación de ciudades dormitorio habitadas por las clases populares (fragmentadas a su vez por la calidad de originarios del lugar o avecindados recientes).
- La mayor o menor debilidad del aparato de gestión municipal y su imbricación con los intereses locales predominantes, en torno al control y la urbanización del suelo.

En este marco, pueden advertirse algunas tendencias predominantes de la gestión municipal *vis à vis* la planeación de los usos del suelo:

- Tendencia al rechazo de los proyectos regulados de urbanización y vivienda que impliquen un impacto significativo sobre la infraestructura y la demanda de servicios, en particular cuando se trata de proyectos de vivienda popular.
- Insistencia en la actualización del respectivo plan de centro de población, enfatizando su “caducidad” respecto de los requerimientos del desarrollo urbano local. Este énfasis en la necesidad de actualización responde ya sea a la búsqueda de la legitimación de la expansión de la mancha urbana, o bien a una expansión regulada para la atracción de población de ingresos medios y altos y para la ejecución de proyectos que dinamicen la economía local e indirectamente tiendan a fortalecer las finanzas municipales.
- Cuando hay un avance en la modernización del aparato de gestión local, la lógica de rentabilidad a la que se ven inducidos los ayuntamientos conduce a esquemas que, implícita o explícitamente, tienden a promover la exclusión de las clases populares.
- En los casos donde todavía predomina el carácter de espacios receptores de una población de escasos recursos, los municipios tienden a involucrarse en la reproducción del esquema de poblamiento popular irregular de su territorio, en condiciones cada vez más problemáticas para el control y regulación de los conflictos y demandas.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el marco constitucional mexicano, la gestión metropolitana es necesariamente compartida entre los gobiernos estatales y los municipales, a través de arreglos institucionales que, aunque sujetos a la legislación federal, en su especificidad son definidos en el ámbito estatal.

Como parte de tales arreglos, la normatividad urbanística expresada en sistemas de planes de usos del suelo, zonificaciones e instrumentos destinados a la organización del espacio urbano, constituye un soporte fundamental de la gestión

metropolitana, en tanto que implica un referente público y proporciona las reglas de juego a las que habrán de sujetarse todos los actores –incluidas las diferentes instancias gubernamentales– que intervienen en dicha gestión. Desde luego, resulta fundamental que, tal como ocurre en los municipios metropolitanos del valle de México, tales reglas de juego sean las mismas en cuanto a sus componentes básicos, en todas las unidades político-administrativas que conforman la zona metropolitana.

Sin embargo, la eficacia de la normatividad urbanística resultará considerablemente limitada en la medida en que se encuentre desvinculada de la toma de decisiones respecto de los elementos estructuradores del espacio urbano, y no se cuente con una programación de los usos potenciales del suelo con proyectos definidos para su habilitación y producción del marco construido.

Sin duda, el modelo de urbanización predominante limita seriamente las posibilidades de avance en esa dirección. Pero en la reversión de ese modelo tienen un papel clave las políticas y programas destinados a generar alternativas a los procesos de urbanización irregular y el diseño de mecanismos que induzcan modalidades diferentes de participación municipal en la gestión metropolitana.

Como hemos visto, en el caso de la ZMCM, el papel de los municipios en la regulación y planeación del desarrollo urbano atraviesa por dos tendencias contradictorias que estructuran los conflictos y demandas en torno a la organización del espacio urbano: expansión *versus* consolidación y producción regulada *versus* producción irregular del marco construido. Cada una de estas tendencias se manifiesta con intensidad desigual en diferentes municipios, situación que se combina con las tendencias centrífugas derivadas de los efectos de la descentralización, configurando una situación mucho más proclive a una competencia desigual entre los municipios que a la coordinación intermunicipal.

Resulta dudoso que la inexistencia virtual de mecanismos institucionalizados en este último sentido, puede ser sustituida por las orientaciones derivadas de las políticas de nivel estatal. En este ámbito, parece urgente promover mecanismos de coordinación que, por la vía contractual y por medio de la conformación de nuevos dispositivos de gestión, comprometan la coordinación intermunicipal más allá de los periodos trienales de gobierno y contrarresten la tendencia al “sálvese quien pueda”, predominante en los gobiernos municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1988), “Obedézcase pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana”, *Alegatos*, núm.10, septiembre-diciembre.
- (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Coulomb, R. (1992), “Problemática sociopolítica”, *Plan regional metropolitano del valle de México*, UAM-X, México.

- Coulomb, R. y E. Duhau (coords.) (1993), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, UAM-A / CENVI, México.
- Dockendorff, Eduardo (1994), "Metropolización y gestión urbana", en A. Bolívar y R. Coulomb (coords.), *Gestión metropolitana y política*, UAM-A, México.
- Duhau, Emilio (1991), "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México", en M. Scheingart (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México / I ARDF, México.
- Gobierno del Estado de México (1992), *Plan regional metropolitano del valle de México*, UAM-X, vols. I y VI, México (multicopiado).
- (1993), *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, Gobierno del Estado de México/Provivac/Fosovi.
- H. Cámara de Diputados, LV Legislatura (1993), *Nueva Ley General de Asentamientos Humanos*, LV Legislatura-CAHOP, México.
- Plotkin, S. (1987), "Property, Policy and Politics: Towards a Theory of Urban Land-Use Conflict", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. II, núm. 3.

SEGUNDA PARTE

NORMATIVIDAD URBANA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO, GUADALAJARA,
PUEBLA Y TOLUCA

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA VIRTUAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

GUSTAVO GARZA*

El área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) es la cuarta región más poblada del mundo, después de Tokio, Nueva York y São Paulo. En 1990 se constituye por un tejido urbano relativamente continuo que tiene como centro la Plaza de la Constitución (Zócalo), y se extiende en las 16 delegaciones en que se divide políticamente el Distrito Federal y en 28 municipios del Estado de México, en una extensión de 1 696 km². Es práctica común referirse al AMCM como la Ciudad de México, el Distrito Federal o la capital, dado que no existe una definición política sobre el área metropolitana en su conjunto.

Sin embargo, desde el punto de vista legal, la Ciudad de México es la parte del AMCM que se ubica en el Distrito Federal.¹

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Una primera versión de este trabajo se publicó en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. 1, núm. 1, 1997. Agradezco la importante asistencia de Gabriela Grajales durante la realización de todo el trabajo.

¹ Hasta 1970 el Distrito Federal se subdividía políticamente en doce cuarteles y doce delegaciones. A los doce cuarteles se les denominaba *Ciudad de México*, por lo que a ellos se refería políticamente esta expresión. La Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1970 desaparece los cuarteles y los transforma en cuatro delegaciones, constituyéndose el Distrito Federal por 16 delegaciones. En la Ley Orgánica de 1970 y en su revisión de 1973 se señalaba en su Artículo 1º: “El Distrito Federal o Ciudad de México ...”, haciendo equivalentes ambas expresiones. En la Ley Orgánica de 1983 se eliminan las palabras Ciudad de México, por lo que políticamente sólo existe el Distrito Federal y sus delegaciones y el Estado de México con sus municipios. El primero de agosto de 1994 se decreta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en su Artículo 2º señala: “La Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”. Esto define a la Ciudad de México como la parte de su área urbana ubicada dentro de los límites del Distrito Federal, sentenciando al resto de la ciudad real a no ser Ciudad de México. El área metropolitana de la Ciudad de México en su conjunto tiene pues una extensión virtual, esto es, una existencia práctica, aludiendo a una de las acepciones de este adjetivo. El área o zona metropolitana de la Ciudad de México para 1990, aquí considerada, no ha sido técnicamente delimitada, utilizándose la adoptada por Garza y Rivera (1995), que considera 27 municipios conurbados del Estado de México, más los siguientes cinco que se incorporan entre 1990 y 1995 según información de la Dirección General de Planificación del Gobierno del Estado de México: Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Nextlalpan y Teotihuacan.

El objetivo central de este trabajo es presentar una imagen totalizadora del cuerpo de normas urbanísticas actuales en el Distrito Federal, que rigen su expansión urbana. Específicamente, se tienen tres propósitos concretos: *i)* describir las peculiaridades demográficas y urbanísticas del área metropolitana de la Ciudad de México subdividida en la parte correspondiente al Distrito Federal y la del Estado de México; *ii)* esquematizar las características básicas de las leyes, reglamentos y programas vigentes exclusivamente en el Distrito Federal, enfatizando aquellas que determinan más directamente la forma de su estructura urbana; *iii)* reflexionar sobre las perspectivas del desarrollo urbano del Distrito Federal y la adecuación de su normatividad urbanística.

EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y URBANÍSTICA

Fundada en 1522 por Hernán Cortés, la Ciudad de México fue la localidad más importante de la Nueva España, aunque su crecimiento desde el siglo *xvi* hasta principios del *xix* fue muy lento: los 30 mil habitantes existentes en el momento de su fundación se elevan a 180 mil en 1810, año en que se inicia la guerra de Independencia. Durante todo el siglo *xix* únicamente logra casi duplicar su población al alcanzar 344 mil habitantes en 1900.

Una vez que se estabiliza el país hacia principios de los años treinta en el periodo posrevolucionario, la ciudad inicia su acelerada transformación económica, demográfica y urbanística que la convertirán en una de las metrópolis más grandes del mundo. En 1930 alcanza un millón de habitantes, que aumentan a 3.1 en 1950, año en que principia su expansión metropolitana al extenderse hacia el municipio de Tlalnepantla, en el Estado de México. Para 1960 una dinámica área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) eleva su población a 5.4 millones de habitantes incorporando los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, con lo que absorbe cuatro municipios conurbados del Estado de México.

A partir de los años sesenta la expansión del AMCM se acelera notablemente. En 1970 alcanza 8.7 millones de habitantes, los cuales se distribuyen en 6.9 en el Distrito Federal y 1.8 en once municipios conurbados del Estado de México. En 1980 su población total se eleva a 12.9 millones de habitantes; aumenta entre 1970 y 1980 a una tasa de 3.8% anual, siendo ésta de 1.9% en el Distrito Federal y de 9.0% en los 21 municipios conurbados del Estado de México (véase el cuadro 1).

En 1990 el AMCM está constituida por 15.3 millones de habitantes, repartidos en 8.4 millones en el Distrito Federal y 6.9 millones en 28 municipalidades mexiquenses (véase el cuadro 1). La tasa de crecimiento anual entre 1980 y 1990 se reduce notablemente a 1.9%, siendo ligeramente negativa (-0.01%) en el Distrito Federal y de 4.5% en los municipios conurbados. Según el conteo de pobla-

ción y vivienda de 1995, el AMCM —como se ha definido en este trabajo— tiene 16.7 millones de habitantes, repartidos en 8.5 en el Distrito Federal y 8.2 en los 33 municipios conurbados del Estado de México (véase el cuadro 1). El Distrito Federal se mantiene como la parte con mayor población de la metrópoli, aunque entre 1990 y 1995 presenta una tasa de crecimiento anual de 0.29%, considerablemente menor que 3.0% de los municipios conurbados mexicanos.

Los 16.7 millones de habitantes del AMCM en 1995 se encuentran distribuidos en partes muy semejantes en el Distrito Federal y en los 33 municipios conurbados del Estado de México. Estas dos entidades federativas cuentan con estructuras jurídico-políticas y normas urbanísticas diferentes, siendo que la urbe se encuentra gobernada por un regente nombrado por el presidente de la república (pero que a partir de julio de 1997 será electo por la población), un gobernador electo del Estado de México, 16 delegados nombrados por el regente y 33 presidentes municipales electos.

A este conjunto de instancias administrativas se aplican dos cuerpos diferentes de normas y políticas urbanísticas que rigen la expansión de las áreas urbanas correspondientes. En este contexto, el objetivo central del artículo es presentar una imagen totalizadora del complejo conjunto de leyes, decretos, normas, reglamentos y planes vigentes que rigen el desarrollo urbanístico de la Ciudad de México, con la finalidad de que a partir de una visión amplia de su intrincada superestructura normativa, sea factible diseñar un *código urbano* que las articule y coordine, así como que las uniformen con la del Estado de México, en forma de una reglamentación metropolitana única.

Antes de eso, será conveniente describir la expansión del tejido o mancha urbana del AMCM, que constituye la base donde se aplica la normatividad urbanística existente. La información de la superficie del tejido urbano viene de diversas estimaciones y no es del todo comparable, pero resulta útil para tener una idea aceptable de su extensión y densidad de población.

En 1900, al inicio del siglo xx, la Ciudad de México era una localidad de tamaño relativamente pequeño con 345 mil habitantes distribuidos en 2 714 hectáreas, estimándose una densidad de 127 habitantes por hectárea (hab./ha). A mediados del siglo, la urbe constituía una metrópoli de tamaño considerable al tener 2.3 millones de habitantes que significaban una densidad de 99 hab./ha. Entre 1950 y 1970 el AMCM creció a una tasa anual de 6.9%, alcanzando 8.8 millones de habitantes en 1970 y una densidad de 128 hab./ha, la más elevada hasta la actualidad (véase el cuadro 2). En los siguientes 20 años, su tasa de crecimiento se reduce a 3.0% anual y su densidad en 1990 es de 89 hab./ha, la menor registrada desde 1900. Esto resulta de su expansión física hacia los municipios periféricos del Estado de México, que presentan una baja densidad. Si se mantiene constante esta última densidad, se estima que el tejido urbano en 1995 es de 1869 km² (véase el cuadro 2).

CUADRO I
AMCM: población total, 1970-1995^a

Unidad administrativa	Población					Tasa de crecimiento ^b				
	1970	1980	1990	1995	1970-1980	1980-1990	1990-1995	1970-1995	1970-1995	1970-1995
<i>Total área metropolitana</i>	8 752 928	12 860 374	1 5274 257	16 689 107	3.79	1.78	1.58	2.53	0.80	2.53
<i>Distrito Federal</i>	6 914 314	8 360 193	8 351 044	8 489 007	1.85	-0.01	0.29	0.80	1.00	0.80
1 Alvaro Obregón	523 461	604 643	651 752	676 930	1.40	0.77	0.67	1.00	-0.63	1.00
2 Azcapotzalco	535 890	568 701	481 334	455 131	0.58	-1.69	-0.98	-0.63	-1.80	-0.63
3 Benito Juárez	590 750	514 404	413 520	369 956	-1.33	-2.21	-1.95	-1.80	-2.49	-1.80
4 Coyoacán	346 520	566 252	649 027	653 489	4.86	1.41	0.12	2.49	2.49	2.49
5 Cuajimalpa de Morelos	37 498	86 725	121 344	136 873	8.43	3.50	0.15	5.15	5.15	5.15
6 Cuauhtémoc	929 418	769 097	604 303	540 382	-1.81	-2.44	-1.96	-2.08	-2.08	-2.08
7 Gustavo A. Madero	1 195 145	1 431 919	1 285 821	1 256 913	1.76	-1.09	-0.40	0.20	0.20	0.20
8 Iztacalco	479 692	539 476	454 599	418 982	1.14	-1.74	-1.43	-0.52	-0.52	-0.52
9 Iztapalapa	539 898	1 199 582	1 511 366	1 696 609	8.01	2.39	2.07	4.54	4.54	4.54
10 Magdalena Contreras, La	77 838	164 558	197 772	211 898	7.50	1.90	1.23	3.96	3.96	3.96
11 Miguel Hidalgo	586 537	5 152 756	412 564	364 398	-1.29	-2.20	-2.17	-1.86	-1.86	-1.86
12 Milpa Alta	34 256	50 788	64 545	81 102	3.88	2.48	4.12	3.40	3.40	3.40
13 Tláhuac	64 477	139 595	209 595	255 891	7.74	4.25	3.59	5.49	5.49	5.49
14 Tlalpan	136 027	350 934	491 654	552 516	9.58	3.51	2.09	5.59	5.59	5.59
15 Venustiano Carranza	717 697	654 360	526 903	485 623	-0.89	-2.19	-1.43	-1.50	-1.50	-1.50
16 Xochimilco	119 210	206 402	274 947	332 314	5.44	2.98	3.41	4.06	4.06	4.06
<i>Estado de México</i>	1 838 654	4 500 181	6 923 212	8 200 100	9.03	4.51	3.04	5.97	5.97	5.97
1 Atizapán de Zaragoza	46 964	186 394	321 496	427 444	14.24	5.73	5.17	8.94	8.94	8.94
2 Coacalco de Berriozábal	14 259	90 078	155 124	204 674	19.48	5.72	5.02	10.88	10.88	10.88
3 Cuautitlán	40 937	36 056	49 835	57 373	-1.22	3.37	2.52	1.32	1.32	1.32
4 Chimalhuacán	20 805	56 766	247 163	412 014	10.18	16.24	9.46	12.28	12.28	12.28
5 Ecatepec	22 177	721 979	1 242 498	1 457 124	39.98	5.71	2.86	17.62	17.62	17.62
6 Huixquilucan	34 570	71 710	134 565	1 682 221	7.30	6.65	4.03	6.33	6.33	6.33
7 Naucalpan	390 911	669 159	802 282	839 723	5.33	1.87	0.81	3.01	3.01	3.01
8 Nezahualcóyotl	598 286	1 230 604	1 281 237	1 233 868	7.21	0.41	-0.66	2.85	2.85	2.85
9 La Paz	33 641	91 431	137 478	178 538	10.14	4.26	4.73	6.69	6.69	6.69
10 Tlalnepantla	376 906	713 614	716 863	713 143	6.36	0.05	-0.09	2.50	2.50	2.50
11 Tultitlán	54 198	125 643	251 393	361 434	8.46	7.35	6.63	6.63	6.63	6.63

12	Atenco	14 976	21 643	27 988	3 84	4.65
13	Cuautitlán Izcalli	157 717	333 285	417 647	7.95	4.07
14	Chicoloapan	25 138	58 452	71 351	9.02	3.59
15	Chalco ^c	71 817	108 829	175 521	4.34	8.82
16	Chiautla	9 672	15 059	16 602	4.63	1.74
17	Chiconcuac	10 296	14 463	15 448	3.54	1.17
18	Ixtapaluca	71 350	140 104	187 690	7.15	5.31
19	Nicolás Romero	103 291	187 817	237 064	6.31	4.20
20	Tecámac	77 432	125 682	148 432	5.08	2.99
21	Texcoco	96 616	143 175	173 106		3.41
22	Acolman		44 142	54 468		3.79
23	Melchor Ocampo		26 677	33 455		4.08
24	Teoloyucan		42 803	54 454		4.35
25	Tepotzotlán		40 440	54 419		5.39
26	Tezoyuca		12 664	16 338		4.61
27	Tultepec		48 269	75 996		8.36
28	Valle de Chalco Solidaridad		219 773	287 073		
29	Isidro Fabelad			6 606		4.53
30	Jaltenco ^d			26 238		2.44
31	Jilotzingo ^d			12 412		6.19
32	Nextlalpan ^d			15 053		6.36
33	Teotihuacan ^d			39 183		4.73

^a *j*) Ante la inconsistencia observada en los datos finales del censo de 1980, a los cuales se había agregado por omisión 10.055% para las delegaciones del Distrito Federal y 13.918% para los municipios conurbados, se realizó un ajuste partiendo de los recolectados sin imputación, añadiéndose 4% por defecto de omisión; *ii*) a la información del Distrito Federal en 1990 se le añadió 1.4% y a los municipios del Estado de México 2%, según ajuste del ejercicio de proyecciones realizado por el Conapo.

^b Tasa geométrica de crecimiento. Las diferencias de años entre los censos se calcularon con base en la fecha en que cada uno se llevó a cabo y son las siguientes: para 1970-1980 se consideró una diferencia de 10.3562 años; para 1980-1990 de 9.7753 años; para 1990-1995 se consideraron 5.6548 años; finalmente, entre 1970 y 1995 la diferencia considerada fue de 25.7863. Las fechas de los censos y el conteo son las siguientes: 28 de enero de 1970, 4 de junio de 1980, 12 de marzo de 1990 y 5 de noviembre de 1995.

^c Chalco tenía 288 599 habitantes en 1990, pero en 1994 se crea el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, con 90% de la superficie de Chalco y el resto de Ixtapaluca, La Paz y Chicoloapan, principalmente. Con base en el cálculo de la población en la superficie cedida, Chalco en 1990 tendría 106 695 habitantes.

^d Municipios que inician su incorporación al área metropolitana hacia 1995, según información de la Dirección General de Planificación del Estado de México. Para calcular su tasa de crecimiento de 1990 a 1995 se consideró su población censal de 1990.

Fuente: 1970 y 1990 de INEGI, IX, X, XI censos generales de población y vivienda; 1995 de INEGI (1996), *Conteo de Población y Vivienda 1995, Resultados Definitivos INEGI*, México. La delimitación del AMCM se tomó para 1970 de Unikel, Ruiz y Garza (1976:117); para 1980 de Negrete y Salazar (1986:124), y para 1990 de INEGI (1994:78).

CUADRO 2
AMCM: extensión del tejido urbano y densidad de población, 1900-1995

<i>Año</i>	<i>Tejido urbano (ha)</i>	<i>Población total</i>	<i>Densidad (hab./ha)</i>
1900	2 714	344 721	127
1950	22 989	2 287 000	99
1960	47 070	4 910 000	104
1970	68 260	8 752 168	128
1980	107 973	12 860 374	119
1990	170 572	15 234 253	89
1995	186 861	16 689 107	89

Fuente: Información del tejido urbano para 1900-1980 del Departamento del Distrito Federal, *Diagnóstico integrado y propuesta de estrategia*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México D. F., julio de 1995 (mimeo); 1990 del cuadro 3, y 1995 corresponde a una estimación considerando la densidad de población de 1990 constante de 89.31 hab./ha.

Efectivamente, las densidades de población entre las diferentes delegaciones y municipios del AMCM presentan diferencias considerables. En general, el área urbana del Distrito Federal es más densa que la de los municipios conurbados, siendo en la primera de 108 hab./ha y en los segundos de 78 hab./ha en 1990 (véase el cuadro 3).

En el Distrito Federal, sin embargo, existen también diferencias muy acentuadas. En un extremo se encuentra al área urbana de Milpa Alta con 25 hab./ha y en el otro, Iztacalco, con 208 hab./ha (véase el cuadro 3). En los municipios conurbados se tiene en un extremo a Isidro Fabela, con 14.7 hab./ha, y en otro a Nezahualcóyotl, con 255 hab./ha, que es la unidad administrativa del AMCM más densamente poblada (véase el cuadro 3).

En síntesis, en 1990 el AMCM tiene una superficie urbanizada de 169 564 ha en donde habitan 15.3 millones de personas, presentando acusadas diferencias de densidades en las 16 delegaciones y 33 municipios donde se localiza (véase el cuadro 3). La superficie territorial total de estas 49 unidades administrativas es de 4 746 km², por lo que el tejido urbano sólo representa 35.7% de dicho total, constituyendo la diferencia un territorio envolvente de la mancha urbana, esto es, parte de una zona metropolitana que no fue posible delimitar con precisión.

A continuación se presenta el marco normativo del Distrito Federal, que intenta regular a este gran conglomerado urbano que constituye la más compleja y colosal obra realizada en toda la historia de la nación.

DISTRITO FEDERAL: LEYES, DECRETOS, ACUERDOS,
NORMAS, REGLAMENTOS Y PROGRAMAS

En 1928 se crea por decreto presidencial el Departamento del Distrito Federal, suprimiendo las antiguas municipalidades que conformaban a la Ciudad de México y al Distrito Federal. Desde los años treinta, por tanto, se ha establecido un conjunto de leyes, decretos, programas, normas y reglamentos que constituyen la estructura jurídica que lo regula. Para los propósitos del presente trabajo interesa describir el conjunto de normas vigentes que rigen la estructura y dinámica urbana de la parte del área metropolitana de la Ciudad de México ubicada en el Distrito Federal. Antes de eso, sin embargo, es necesario bosquejar las características básicas de su gobierno.

Hasta 1996 el presidente de la república designa a un jefe del Departamento o regente, quien gobierna la ciudad y nombra a 16 delegados para otras tantas entidades en que se encuentra políticamente dividido. En los últimos años, en el transcurso de las luchas políticas por lograr la democratización del gobierno del Distrito Federal, se han establecido instancias más representativas de la población, como el caso de la Asamblea de Representantes, creada en 1988 con miembros electos de los diversos partidos políticos. En 1993 el Congreso de la Unión aprobó una reforma política para elegir, en 1997, indirectamente al regente mediante una terna de miembros del partido con más votos, de entre los cuales el presidente nombraría a uno y lo sometería a la Asamblea de Representantes para su ratificación. Este cambio no fue satisfactorio para los partidos políticos, que siguieron discutiendo sobre la reforma electoral durante 1995 y la primera mitad de 1996; así, el 31 de julio de 1996 la Cámara de Diputados aprobó una serie de reformas y adiciones constitucionales. La reforma al Artículo 122 establece que los habitantes del Distrito Federal elegirán directamente al regente en 1997, y en el año 2000 a los delegados correspondientes.²

En 1993, en el marco de la reforma política negociada por el jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y los partidos políticos, se presenta un dictamen ante la Cámara de Diputados para la creación de los consejos de ciudadanos.

Los consejos de ciudadanos son una nueva figura en la legislación del Distrito Federal que establece la elección de 365 *consejeros ciudadanos* en otras tantas áreas vecinales en que se ha dividido a la entidad. Éstos se agrupan en 16 consejos de ciudadanos correspondientes a cada delegación en que se constituye

² La *Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia Electoral* significó cambios y adiciones en los siguientes 17 artículos constitucionales: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 116 y 122. Para el caso del Distrito Federal, la reforma al Artículo 122 implica también la transformación de la Asamblea de Representantes en Congreso local, con la única limitación de que no podrá expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo cual continuará siendo responsabilidad del Congreso de la Unión.

CUADRO 3
AMCM: superficie total, urbana y densidad de población, 1995

Unidad administrativa	Área total km ²	Porcentaje	Área urbana km ²	Porcentaje	Población ^a	Densidad urbana (hab./ha)
Total área metropolitana	4 746.50	100.00	1 695.64	35.72	15 314 150	90.31
Distrito Federal	1 499.10	100.00	769.25	51.31	8 351 044	108.56
01 Alvaro Obregón	93.70	100.00	70.56	75.30	651 752	92.37
02 Azcapotzalco	34.50	100.00	33.50	97.10	481 334	143.68
03 Benito Juárez	28.00	100.00	26.71	95.39	413 520	154.82
04 Coyoacán	59.20	100.00	54.09	91.37	649 027	119.99
05 Cuajimalpa de Morelos	72.90	100.00	28.65	39.30	121 344	42.35
06 Cuauhtémoc	32.00	100.00	32.00 ^b	100.00	604 303	188.84
07 Gustavo A. Madero	91.50	100.00	87.26	95.37	1 285 821	147.36
08 Iztacalco	21.80	100.00	21.80 ^b	100.00	454 599	208.53
09 Iztapalapa	124.50	100.00	113.74	91.36	1 511 366	132.88
10 Magdalena Contreras, La	62.20	100.00	19.20	30.87	197 772	130.01
11 Miguel Hidalgo	46.80	100.00	46.80 ^b	100.00	412 564	88.15
12 Milpa Alta	268.60	100.00	26.35	9.81	64 545	24.50
13 Tláhuac	88.40	100.00	35.77	40.46	209 594	58.59
14 Tlalpan	309.70	100.00	82.83	26.75	491 654	59.36
15 Venustiano Carranza	30.70	100.00	30.70 ^b	100.00	526 903	171.63
16 Xochimilco	134.60	100.00	59.29	44.05	274 947	46.37
Estado de México	3 247.40	100.00	926.39	28.53	6 963 105	75.16
01 Acolman	52.50	100.00	20.60	39.24	44 142	21.43
02 Atenco	139.70	100.00	5.09	3.64	21 643	42.52
03 Atizapán de Zaragoza	7500	100.00	64.83	86.44	321 496	49.59
04 Coacalco de Berriozábal	45.00	100.00	17.17	38.16	155 124	90.35
05 Cuautitlán	37.40	100.00	10.97	29.33	49 835	45.43
06 Cuautitlán Izcalli	111.60	100.00	76.00	68.10	333 285	43.85
07 Chalco	237.60	100.00	51.83	18.94	288 599	55.68
08 Chiautla	25.00	100.00	3.72	14.88	15 059	40.48
09 Chicoaloapan	63.70	100.00	8.46	13.28	58 452	69.09
10 Chiconcuac	17.50	100.00	3.62	20.69	14 463	39.95
11 Chimalhuacán	33.50	100.00	30.42	90.27	247 163	81.25

12 Ecatepec	126.20	100.00	118.96	94.26	1 242 498	104.45
13 Huixquilucan	109.90	100.00	23.27	21.17	134 565	57.83
14 Isidro Fabela	58.70	100.00	3.60	6.13	5 294	14.71
15 Ixtapaluca	206.10	100.00	28.95	14.05	140 104	48.40
16 Jaltenco	38.70	100.00	5.69	14.70	23 259	40.88
17 Jilotzingo	143.70	100.00	0.72	0.50	9 191	127.66
18 La Paz	36.90	100.00	24.41	66.15	137 478	56.32
19 Melchor Ocampo	32.50	100.00	6.30	19.38	26 677	42.24
20 Naucalpan	154.90	100.00	74.99	48.41	802 282	106.99
21 Nextlalpan	50.00	100.00	7.34	14.68	11 057	15.06
22 Nezahualcóyotl	62.00	100.00	50.33	81.18	1 281 237	254.57
23 Nicolás Romero	206.10	100.00	37.37	18.13	187 817	50.26
24 Tecámac	137.40	100.00	39.29	28.60	125 682	31.99
25 Teoloyucan	35.00	100.00	14.04	40.11	42 803	30.49
26 Teotihuacan	68.70	100.00	10.66	15.52	31 096	29.17
27 Tepotzotlán	208.80	100.00	20.02	9.59	40 440	20.20
28 Texcoco	503.50	100.00	46.66	9.27	143 175	30.68
29 Tezoyuca	17.50	100.00	4.41	25.20	12 664	28.72
30 Tlalnepantla	82.50	100.00	67.64	81.99	716 863	105.98
31 Tultepec	22.50	100.00	12.30	54.67	48 269	39.24
32 Tultitlán	71.10	100.00	36.73	51.66	251 393	68.44

^a La población total difiere del cuadro 1, pues en éste se agregan los cinco municipios que se incorporan entre 1990 y 1995 (véase el cuadro 1).

^b En estas delegaciones la fuente utilizada indica un área urbana ligeramente superior a la total, por lo que se sustituyó por esta última.

Fuente: para el área total, el Consejo Nacional de Población (1994), *La población de los municipios de México, 1950-1990*, México; el área urbana es un cálculo con base en datos del INEGI sobre las AGEs urbanas, elaborado en el Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica del Departamento de Cómputo de El Colegio de México, dentro del proyecto de María Eugenia Negrete.

políticamente el Distrito Federal. Durante el mes de junio de 1995 se discutió la Ley de Participación Ciudadana y el Partido Revolucionario Institucional aprobó, en ausencia de los demás partidos (PAN, PRD, PT y PVEM), el Artículo 71, que señala que “no podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas y colores de partido político alguno”. En esta dirección, el Artículo 60 establece que “los consejos de ciudadanos serán electos por fórmula...” (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1995).

La primera elección de esta instancia de participación fue el 12 de noviembre de 1995, pero hubo un gran abstencionismo pues sólo votó alrededor de 20% de los electores. Sea como fuere, la función genérica que deberán desempeñar los consejos de ciudadanos es ser “...órgano de representación vecinal y de participación ciudadana” (Departamento del Distrito Federal, 1 de agosto de 1994: Artículo 120). El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Artículo 129 les asigna diez funciones específicas, entre las que destacan: *i)* aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos delegacionales anuales; *ii)* presentar y dar seguimiento a las denuncias ante las autoridades competentes; *iii)* proponer la atención a problemas prioritarios en la prestación de servicios públicos; *iv)* participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo y del plan parcial de desarrollo.

Los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las funciones de los diversos órganos del Distrito Federal están regulados por un conjunto de leyes, reglamentos, programas, decretos y acuerdos que constituyen una superestructura legal de gran complejidad. En lo que sigue de este apartado se presentan en forma por demás esquemática aquéllos de corte urbanístico que regulan la estructura y expansión del tejido urbano del Distrito Federal, con objeto de proporcionar una imagen totalizadora de su normatividad urbanística.

Leyes urbanas

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Esta ley establece las normas de gobierno para la entidad. En ella se enlistan las diferentes unidades administrativas mediante las cuales el jefe del Departamento ejerce sus atribuciones, así como la asignación de las tareas legislativas del Congreso de la Unión y las judiciales a los Tribunales de Justicia del Fuero Común. En materia de desarrollo urbano, al Departamento le corresponde fijar las políticas, estrategias, líneas de acción y sistemas técnicos a que deban sujetarse la planeación urbana y la protección al medio ambiente. Adicionalmente, es de su competencia dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas y sobre los programas de regeneración urbana. Finalmente, la Ley Orgánica delega al Departamento la responsabilidad de autorizar la ex-

pedición de licencias de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de todo tipo de inmuebles.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Durante el proceso de reforma política para la Ciudad de México se debatieron dos posiciones opuestas: transformar al Distrito Federal en el estado 32 de la república o mantenerlo como sede de los poderes federales sin alterar radicalmente su régimen político, pero ideando reformas que lo democratizen. Esta última posición prevalece y en 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación plural de la ciudadanía, con facultades para normar la vida de la ciudad y representar a su población. De 1992 a 1994, por iniciativa del regente Manuel Camacho Solís, se trabaja en la reforma del gobierno del Distrito Federal para proporcionarle una forma de gobierno propio. Este proceso culmina el 1 de agosto de 1994 cuando se decreta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Departamento del Distrito Federal, 1 de agosto de 1994).

El estatuto sustituye parte de la Ley Orgánica al señalar que “Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan las contenidas en este Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, pero mantiene “La Ley que regule la administración pública del Distrito Federal...” El estatuto está constituido por seis títulos subdivididos en 13 capítulos y 132 artículos, con 16 transitorios: título primero, Disposiciones generales; título segundo, De los derechos y obligaciones de carácter público; título tercero, De las atribuciones de los poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal; título cuarto, De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; título quinto, De las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos; título sexto, De los consejos de ciudadanos.

Para los propósitos del presente trabajo únicamente interesa destacar sus principales características con implicaciones urbanísticas. El Artículo 8 señala como órganos de gobierno del Distrito Federal a: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. En el título cuarto se indica que la Asamblea de Representantes realiza la función legislativa, teniendo facultades según el Artículo 42 para formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y legislar en materia de administración pública local, bienes de dominio público y privado, participación ciudadana, planeación del desarrollo urbano, transporte urbano y tránsito, servicio de limpia, fomento económico y protección, empleo, etc. En esta dirección, dentro de las obligaciones del Jefe del Distrito Federal se encuentran las de iniciar leyes y decretos, expedir reglamentos, nombrar y remover libremente a titulares de dependencias del Distrito Federal, presentar a la Asamblea la Ley de

Ingresos y Egresos, *dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, así como formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad*, entre sus principales. Cabe destacar la sección tercera del capítulo II, título cuarto, sobre la *Coordinación Metropolitana*, pues, como se sabe, el 45.6% del *área urbana real* de la Ciudad de México se localiza en el Distrito Federal y 54.4% en el Estado de México, por lo que la existencia de algún tipo de instancias de corte metropolitano es cada vez más imprescindible. El Artículo 69 señala que el Distrito Federal participará en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, transporte, agua potable y drenaje, basura y seguridad pública, para lo cual se establecerán comisiones metropolitanas (Artículo 70).

Finalmente, el título quinto observa que la administración del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal (Artículo 87). La parte central está conformada por la jefatura, las secretarías, las delegaciones y la procuraduría de justicia. Las 16 delegaciones en que se subdivide el Distrito Federal, sin embargo, serán órganos administrativos desconcentrados para una más expedita atención de los requerimientos de la población.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en síntesis, hace las veces de la Constitución que norma la convivencia de los habitantes de la república, y constituye un avance significativo del proceso de democratización de la entidad donde se asientan los poderes federales de México.

Además de la Ley Orgánica y del Estatuto, las principales leyes vigentes son: *i) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1976, modificada el 28 de diciembre de 1987, el 4 de enero de 1991 y el 7 de febrero de 1996); ii) Ley sobre el Régimen en Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal (Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972, modificada el 9 de mayo de 1986 y el 23 de junio de 1993); iii) Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (ley federal con gran aplicación en el Distrito Federal; Diario Oficial del 28 de enero de 1988); iv) Ley de Seguridad Pública (Diario Oficial del 19 de julio de 1993); v) Ley de Notariado para el Distrito Federal (Diario Oficial del 8 de enero de 1980, modificada el 13 de enero de 1986). Considerando los objetivos de este artículo, a continuación se presentan las características de las dos primeras leyes señaladas.*

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996

La versión actual de esta ley es muy reciente; fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996. Esta nueva ley sustituye a la antigua Ley de Desarrollo Urbano del 7 de enero de 1976, que había sido únicamente modificada el 28 de diciembre de 1987 y el 4 de enero de 1991. Aun con estas revisiones, la ley de 1976 presenta una serie de inconsistencias derivadas de su

inadecuación al nuevo Artículo 122 constitucional, que establece las bases del sistema de gobierno del Distrito Federal, a la actual Ley General de Asentamientos Humanos del 21 de julio de 1993, así como al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 1 de agosto de 1994.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 está constituida por nueve títulos: *i)* Disposiciones generales; *ii)* De los órganos en materia de la ley; *iii)* De la planeación del desarrollo; *iv)* Del ordenamiento territorial; *v)* De la ejecución de los programas; *vi)* De la participación social y la participación privada; *vii)* De los estímulos y los servicios; *viii)* De las licencias, certificaciones y medidas de seguridad, y *ix)* De las sanciones y procedimientos.

El título primero, en su primer artículo, establece como objeto de la ley fijar las normas básicas de planeación y de desarrollo de los centros de población, así como determinar las características de los usos del suelo. A continuación establece una serie de propósitos para mejorar la calidad de vida de la población, tales como optimizar el ordenamiento territorial, propiciar el arraigo y distribución armónica de la población, para lo cual señala que en los *programas* específicos se diseñarán las acciones requeridas para lograrlos. También plantea una serie de metas en materia del arraigo de la población en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez), así mismo prohíbe la urbanización en las sierras de la entidad (Sierra de Guadalupe, de las Cruces, Ajusto y Santa Catarina) y en lechos de antiguos lagos.

El título segundo establece en su Artículo 8º que las autoridades en materia de desarrollo urbano son cuatro: *i)* la Asamblea de Representantes; *ii)* el Jefe del Distrito Federal; *iii)* la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y *iv)* los delegados del Distrito Federal. Los artículos 9º, 10, 11 y 12 puntualizan las atribuciones de cada una de estas instancias, señalando que la Secretaría del Desarrollo Urbano y Vivienda es la encargada de realizar los programas y la Asamblea de Representantes, de aprobarlos.

Considerando el objetivo básico de esta ley, los títulos tercero y cuarto son los más importantes. Mientras que la ley de 1976 señala la existencia de un *plan director* subdividido en un *plan general* y los *planes parciales*, la de 1996 establece un *programa general*, *programas delegacionales* y *programas parciales*. Adicionalmente, se proponen *programas anuales* para vincular la planeación urbana con la presupuestal, haciendo posible, en principio, otorgar los requerimientos financieros para alcanzar las metas establecidas. Independientemente de lo irrelevante de cambiar el sustantivo *plan* por el de *programa*, al menos formalmente es claro que la ley de 1996 otorga un mayor rango a la planeación que su antecesora, al incorporar la figura de programas delegacionales y anuales.

El Artículo 18 señala que el programa general deberá contener diez puntos centrales, que incluyen el diagnóstico y pronóstico del desarrollo urbano en el capítulo I sobre la fundamentación y motivaciones. En forma un tanto desarticulada agrega el diseño de *una imagen objetivo*, *una estrategia* y *metas generales*,

el ordenamiento del territorio, la estructura vial, el sistema de transporte, las acciones estratégicas e instrumentos, acuerdos administrativos, de coordinación y, finalmente, cuestiones sobre la información gráfica. Es posible que la minimización de un diagnóstico y pronóstico riguroso del desarrollo urbano del Distrito Federal, así como la ausencia de la dimensión económica y social de la urbe, pongan en riesgo la adecuada implementación de este tipo de ejercicios. En forma simplificada y adecuándolos a su contexto, los programas de delegaciones y parciales siguen la anterior estructura de contenido del programa general. El título tercero de la ley agrega una serie de consideraciones sobre la aplicación, tramitación, modificación y evaluación de los programas.

El título cuarto del ordenamiento territorial comprende un conjunto de disposiciones sobre la relación de los usos del suelo con las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación.

En la Ley de Desarrollo Urbano de 1976 el territorio del Distrito Federal se dividía en: *i) área de desarrollo urbano, y ii) área de equilibrio ecológico.* La primera estaba comprendida por *zonas urbanizadas, zonas de reserva y zonas de amortiguamiento.*

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, en su Artículo 30 clasifica el territorio de la entidad como: *i) suelo urbano y ii) suelo de conservación.* En este sentido la nueva ley no presenta ninguna modificación respecto a la anterior, salvo el cambio de nombre de estos dos grandes rubros de uso de suelo; pero en su Artículo 31 presenta el concepto de “áreas de actuación”, para las cuales el programa general deberá determinar los objetivos y políticas específicas para cada una de ellas. En este artículo se identifican las siguientes áreas de actuación del suelo urbano: *i) con potencial de desarrollo; ii) áreas con potencial de mejoramiento; iii) áreas con potencial de reciclamiento; iv) de conservación patrimonial, y v) de integración metropolitana.* Las áreas de actuación del suelo de conservación son: *i) de rescate; ii) de preservación, y iii) de producción rural y agroindustrial.*

La identificación de este tipo de “áreas de actuación”, que la ley señala que deberán incorporarse en el Programa General, probablemente permitirá orientar más específicamente los esfuerzos de las autoridades para planear y regular el crecimiento y refuncionalización del suelo en el Distrito Federal. Al analizar el programa general de 1996 más adelante, se podrá observar en qué nivel se presentará esta tipología del uso general del suelo.

El capítulo I de este título cuarto termina señalando la clase de usos de suelo para los dos tipos de territorio (Artículo 32), y las normas de intensidad de las construcciones (Artículo 33). El capítulo II presenta en dos artículos la coordinación de acciones para determinar las áreas de reservas territoriales (Artículo 34) y las del crecimiento de los poblados rurales (Artículo 35). El capítulo III, por su parte, incluye en los artículos 36 a 47 las normas relacionadas con la fusión, subdivisión y relotificación de terrenos.

Del título quinto al noveno se establecen las características de ejecución de los programas; de la participación social y privada; de los estímulos fiscales y financieros, así como de los servicios urbanos; de las licencias y certificaciones, y finalmente, de las sanciones y procedimientos.

La ley de 1996 señala que será necesario expedir su *reglamento* donde se establecerán los criterios específicos para su operatividad. El artículo transitorio tercero señala que dicho reglamento se deberá realizar en un plazo de 180 días naturales a partir de su entrada en vigor, esto es, que el plazo vence el 8 de agosto de 1996. En la octava sesión ordinaria del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, celebrada el 21 de agosto de 1996, se presentó un proyecto de reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano fechado el 12 de agosto, cuya propuesta final se presentará a la Asamblea de Representantes en septiembre de 1996. Por razones de espacio no comentaremos este reglamento, pero se puede adelantar que será muy polémico trasladar la obligación de prestar los servicios urbanos a los promotores inmobiliarios de los *conjuntos* que desarrollen, tal como plantea en su Artículo 57. Cabe señalar que en la nueva ley, la figura de *conjunto* sustituye al *fraccionamiento*. Se puede mencionar, no obstante, que el reglamento se presenta en los tiempos previstos y que es acertado separarlo de la ley para hacer más expedita la permanente adecuación que la dinámica urbana exige de los reglamentos establecidos, sin requerir la modificación misma de la ley.

Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal y Territorios Federales³

Esta ley de condominios decretada en 1972 y adicionada en 1986, declara de utilidad pública la constitución del régimen de propiedad en condominio y las acciones de regeneración urbana en el Distrito Federal. Establece que para constituir un régimen de propiedad en condominio se debe tener una declaración que expidan las autoridades competentes del DDF con el fin de verificar si el proyecto es viable siguiendo las previsiones legales del desarrollo urbano, de planificación y la prestación de servicios públicos. Una vez erigido este régimen, debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad (artículos 3 y 4).

La ley de condominios se divide en los siguientes ocho capítulos que tienen un total de 51 artículos: I. Del régimen de la propiedad en condominio; II. De los bienes de propiedad común; III. De las asambleas y del administrador; IV. Del reglamento del condominio; V. De los gastos, obligaciones fiscales y controversias; VI. De los gravámenes; VII. Destrucción, ruina y reconstrucción del condominio, y VIII. Del régimen de propiedad en condominio de carácter vecinal.

³ Se la denominará únicamente ley de condominios, por simplicidad.

Los primeros dos capítulos presentan las características básicas que deben cubrir los condominios y el resto se refiere a su organización interna. En el Artículo 1° se señala que los condominios pueden ser verticales, horizontales o mixtos, y los derechos de sus propietarios. Los artículos 2° al 10 del capítulo I señalan cuándo se origina el régimen de propiedad en condominio, una declaratoria pública y otras características generales de dicho régimen. En el capítulo II se describen los elementos que son comunes, cómo hacer uso de ellos y de los derechos de los condóminos.⁴

En el Distrito Federal, el régimen de propiedad en condominio se ha utilizado en forma generalizada tanto en el caso de edificios departamentales como en casas habitación. Bajo este régimen se tiene la ventaja de utilizar elementos comunes como calles internas, vestíbulos, jardines, vigilancia, pozos y cisternas, etc., cuyos costos se prorratean entre los condóminos. La mayor seguridad que representa es, sin duda, una de las razones que explican su gran utilización.

La Ley de Desarrollo Urbano y la de condominios del Distrito Federal, junto con la Ley General de Asentamientos Humanos y las disposiciones constitucionales en materia de propiedad y de atribuciones de las autoridades, constituyen el marco jurídico sobre el cual se establece un conjunto de programas, reglamentos, decretos, normas y acuerdos expedidos por las diferentes dependencias del DDF que rigen las características de su expansión y estructuración territorial.

Reglamentación urbanística

Las leyes se complementan con reglamentos, que en forma metódica señalan los procedimientos para hacer posible la correcta aplicación de las primeras. En materia urbana, los reglamentos suelen ser la guía práctica que regula el uso del suelo y las actividades constructivas de la ciudad, siendo los documentos más significativos para el ordenamiento urbano. Se enlistan a continuación los principales reglamentos existentes en el Distrito Federal, con la fecha de su última publicación en el *Diario Oficial (DO)*:

- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal (*DO*, 2 de agosto de 1993).
- Reglamento de Zonificación del Distrito Federal (*DO*, 3 de julio de 1987).
- Reglamento de la Zona de Urbanización de los Ejidos (*DO*, 25 de mayo de 1954).
- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental (*DO*, 7 de junio de 1988).

⁴ Para un conocimiento detallado de las peculiaridades de la ley de condominios, véase Departamento del Distrito Federal (1986 y 1972).

- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos (DO, 25 de noviembre de 1988).
- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia previsión y control de la contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada (DO, 25 de noviembre de 1988).
- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de previsión y control de la contaminación de la atmósfera (DO, 25 de noviembre de 1988).
- Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal (DO, 27 de julio de 1989).
- Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje del Distrito Federal (DO, 6 de agosto de 1993).
- Reglamento de Estacionamientos Públicos (DO, 27 de mayo de 1991).
- Reglamento para el Uso y Preservación del Bosque de Chapultepec (DO, 14 de agosto de 1986).
- Reglamento para el Uso y Preservación del Bosque de San Juan de Aragón (DO, 29 de abril de 1987).
- Reglamento para el Uso y Preservación del Parque de las Águilas (DO, 11 de junio de 1987).
- Reglamento para el Uso y Preservación del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leones (DO, 18 de agosto de 1988).
- Reglamento para la Atención de los Minusválidos en el Distrito Federal (DO, 16 de febrero de 1990).
- Reglamento para la Protección de los No Fumadores del Distrito Federal (DO, 2 de agosto de 1993).
- Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal (DO, 20 de abril de 1982).
- Reglamento de Cementerios del Distrito Federal (DO, 28 de diciembre de 1989).

Debido a limitaciones de espacio, a continuación se hace un breve resumen de los reglamentos de construcciones y de zonificación, por ser las disposiciones fundamentales que determinan la producción del espacio construido en el Distrito Federal.

Reglamento de Construcciones del Distrito Federal (RCDF)

El reglamento de Construcciones del Distrito Federal actualmente vigente se publicó en la *Gaceta del Departamento del Distrito Federal* el 6 de junio de 1987 y abroga al anterior, expedido en 1976. El nuevo reglamento presenta disposiciones más rigurosas en materia de diseño estructural para reforzar la estabilidad de

las construcciones en el Distrito Federal. Su implementación se deriva de los graves daños ocasionados por los sismos de septiembre de 1985 y de la necesidad de reducir el nivel de riesgo futuro para los habitantes.

El RCDF es el instrumento más importante que rige la estructuración del espacio urbano, pues contiene el conjunto de normas técnicas a las que se deben sujetar la localización y las características de las construcciones en la entidad. Está constituido por 13 títulos subdivididos en capítulos que en conjunto comprenden 353 artículos más 13 transitorios. En éstos se integran las normas técnicas necesarias para garantizar un diseño estructural que refuerce la estabilidad de las construcciones e instalaciones, adecuar la ciudad para la vida de los parapléjicos, mejorar la imagen urbana, así como promover el mantenimiento adecuado de las construcciones de los servicios públicos.

Ante la imposibilidad de analizar en detalle este reglamento fundamental de ordenación urbana del Distrito Federal, se señalan tres de sus aspectos cardinales:

El título segundo del RCDF, Vías públicas y otros bienes de uso común, está constituido por seis capítulos. En el primero de éstos, sobre generalidades, se define como vía pública "...todo espacio de uso común que por disposición del Departamento se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con las leyes y reglamentos en la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para ese fin" (*Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, 6 de junio de 1987:10). El capítulo II, en su Artículo 10 crea un Comité de Coordinación y Normas de Infraestructura Urbana, con el fin de coordinar las entidades públicas y privadas que intervienen en la realización de la infraestructura; del Artículo 11 al 18 se norman las acciones privadas dentro de la vía pública. Cabría destacar el capítulo V, sobre alineamiento y uso del suelo, pues constituye un requisito indispensable en la obtención de una licencia de construcción, para que los particulares realicen las edificaciones que en conjunto definen la calidad urbanística de la ciudad. Si se reúnen los requisitos, el Departamento del Distrito Federal expedirá la constancia sobre uso de suelo, alineamiento y/o número oficial. En la práctica, no hay dificultades para obtener esta constancia, si los predios se localizan dentro del área urbana del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de los planes parciales delegacionales. Sin embargo, el crecimiento observado en la "zona de amortiguamiento", en las áreas de conservación ecológica y en las localidades rurales del Distrito Federal, ocurre en forma irregular, pues no se conceden constancias de alineamiento y número oficial y, por ende, permisos de construcción. Esto origina una expansión anárquica de la mancha urbana y una significativa diferencia entre la *ciudad real* y la *virtual* existente en los planos urbanísticos.

El título cuarto es el de Licencias y Autorización, aspecto crucial de la planeación urbana y de vital interés para los propietarios de predios, por ser la autorización oficial para construir edificaciones. El Artículo 53 señala el tipo de construcciones que deberán obtener la licencia en las oficinas centrales del De-

partamento del Distrito Federal y no en las delegaciones: conjuntos habitacionales, oficinas y tiendas de autoservicio de más de 10 mil metros cuadrados, hospitales, edificaciones de educación superior, industria pesada y mediana, etc. El Artículo 56 establece los requerimientos de las solicitudes de licencia de construcción, que cuando se trate de obra nueva son: *i)* Constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial vigente; *ii)* dos copias del proyecto arquitectónico detallado; *iii)* dos copias del proyecto estructural de la obra; *iv)* licencia de uso del suelo, en su caso. Una vez aprobados éstos, se tendrán que pagar los derechos correspondientes. Cabe destacar que las dimensiones mínimas de los predios para otorgar licencia de construcción serán de 90 metros cuadrados de superficie y seis de frente a la vía pública (Artículo 58). La construcción irregular de viviendas que no cumplen con estas especificaciones es un fenómeno reconocido por las autoridades del Distrito Federal, aunque no se tiene cuantificación precisa sobre su magnitud.

Finalmente cabría señalar que el título quinto sobre el proyecto arquitectónico y el título sexto sobre Seguridad Estructural de las Construcciones, conforman la parte esencial del RCDF. El título quinto consta de seis capítulos donde se detallan los aspectos técnicos de los elementos arquitectónicos de las construcciones, la superficie construida máxima (Artículo 76), las áreas sin construir, el número de cajones de estacionamiento según la tipología de construcciones (Artículo 80), dimensiones y características según la clase de edificación (Artículo 81), los requisitos de higiene y servicios (dotación de agua, número de excusados y lavabos), nivel de iluminación, tipo y tamaño de las puertas, dimensiones de corredores y escaleras, dispositivos de seguridad, etcétera.

El título sexto complementa al anterior, presentando pormenorizadamente las características que deben tener las construcciones con objeto de alcanzar las de seguridad adecuada para evitar fallas estructurales. Especifica los parámetros técnicos que deben cubrirse en el diseño de toda estructura en relación con las cargas muertas, cargas vivas y los efectos de sismos y vientos (artículos 172 al 240).

El RCDF presenta en su título séptimo las condiciones en que se desarrolla el procedimiento de construcción; el uso, operación y mantenimiento de los inmuebles, en su título octavo; las ampliaciones de obra (título noveno), demoliciones (título décimo) y explotación de material pétreo (título décimo primero). Finalmente, en el título décimo segundo se incluyen las medidas de seguridad, y en el décimo tercero la inspección, sanciones y recursos de inconformidad.

El RCDF constituye un documento técnico exhaustivo y bien elaborado, por lo que la problemática que representa la irregularidad de algunas construcciones tendrá que enfrentarse en el ámbito del aparato administrativo que lo implementa y en las condiciones económicas, sociales y políticas en que se inscribe la ciudad. En general, se estima que 23% del área total urbanizada de la Ciudad de México presenta condiciones de ilegalidad en su tenencia y, por ende, en sus construcciones. Esta superficie equivale a 1.2 millones de lotes irregulares en los

que viven 6.7 millones de personas que carecen de los servicios e infraestructura mínimos (Legorreta, 1992:205). La solución de esta problemática no depende de la existencia de reglamentos adecuados, sino de los cambios requeridos en la estructura socioeconómica prevaleciente. La transformación de esta última debería de constituir, por ende, uno de los objetivos básicos de los planes de desarrollo urbano que se verán posteriormente.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal

El Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal (RZDF) establece las normas en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas territoriales. El documento consta de seis capítulos subdivididos en 62 artículos. Para la ordenación y regulación de la superficie del Distrito Federal, este reglamento la clasifica como zonificación primaria y zonificación secundaria, de una forma un tanto ambigua. La primaria está comprendida por los siguientes usos del suelo, que se determinan en el programa director:

- Área de desarrollo urbano
 - zonas urbanizadas
 - zonas de reservas territoriales
 - zonas de amortiguamiento
- Área de conservación ecológica

La zonificación secundaria asigna a las zonas anteriores los usos y destinos de suelo según se determine en los programas parciales.

El capítulo II del RZDF señala que el jefe del Distrito Federal deberá hacer las *declaratorias de destinos* de suelo para fines públicos y los *usos* para fines privados. El capítulo III, De los Planos de Zonificación, señala que los planos relativos a la zonificación primaria deberán ser a escala 1:50 000; los de zonificación secundaria, de 1:10 000; y los de las declaratorias, de 1:2 000.

El capítulo IV en su Artículo 29 clasifica los usos y destinos en los siguientes rubros: *i)* habitacional; *ii)* servicios; *iii)* industrial; *iv)* áreas verdes y espacios abiertos; *v)* infraestructura, y *vi)* agrícola, pecuario y forestal. En lo que podría considerarse la parte central de este reglamento, los artículos 30 y 35 subdividen cada uno de los seis usos de suelo anteriores en sus diversos componentes. Este capítulo señala que la licencia de uso de suelo será requerida obligatoriamente para el otorgamiento de la licencia de construcción, y el VI agrega lo referente a las inspecciones de verificación de usos de suelo establecidas, las multas por violaciones y la posibilidad de interponer un recurso de inconformidad por los ciudadanos que se consideren afectados.

En síntesis, el RZDF define en forma genérica las reglas en materia de asignación de usos y destinos del suelo, los cuales deben establecerse específicamente en un conjunto de planos correspondientes. Tal característica hace que este reglamento sea verdaderamente secundario, y sus preceptos esenciales se podrían incorporar fácilmente al RCDF.

Acuerdos en materia urbana

Los acuerdos públicos son resoluciones adoptadas por las diferentes instancias de gobierno con el fin de instrumentar medidas *ad hoc* vinculadas con leyes, planes, programas, reglamentos y, en general, todo lo relacionado con la administración gubernamental. Respecto de las leyes y los reglamentos anteriormente presentados, se puede mencionar la existencia de los siguientes acuerdos:

- Acuerdo por el que se declara prioritaria la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal y la creación de reservas territoriales (DO, 27 de julio de 1983).
- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Límites del Distrito Federal, que tendrá como objetivo auxiliar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal en la salvaguarda del territorio propio del Distrito Federal (DO, 23 de mayo de 1984; modificaciones, 22 de noviembre de 1985).
- Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987).
- Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1993, esta última con respecto a la Delegación Álvaro Obregón).
- Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de los Poblados Localizados en el Área de Conservación Ecológica de las Delegaciones del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987; modificaciones, 5 de junio de 1988).
- Acuerdo por el que se establece que los conjuntos habitacionales construidos por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal, así como las acciones de regeneración urbana y sustitución de vecindades, se sujetarán a las disposiciones contenidas en el mismo (DO, 23 de marzo de 1988).
- Acuerdo que contiene las disposiciones a las que se sujetarán los conjuntos habitacionales construidos y en proceso de construcción por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Departamento del Distrito Federal (DO, 29 de julio de 1988).

- Acuerdo referente a los Programas de Regulación Territorial que se llevan a cabo por el Departamento del Distrito Federal o sus entidades sectoriales (DO, 5 de abril de 1989).
- Acuerdo por el que se crean las Oficinas Centrales de Gestión para Licencias de Construcción y Documentos del Distrito Federal en el Colegio de Arquitectos de México, A. C. y en el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C. (DO, 21 de septiembre de 1989).
- Acuerdo por el que se delega a los titulares de las delegaciones del Distrito Federal, la facultad de otorgar y expedir las licencias de usos de suelo en el área urbana dentro de sus respectivas jurisdicciones (DO, 21 de septiembre de 1989).
- Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Mejoramiento de la Imagen Urbana del Distrito Federal, órgano de consulta y asesoramiento del jefe del Departamento del Distrito Federal en asuntos relacionados con la definición de políticas de elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al mejoramiento estético de la ciudad (DO, 28 de febrero de 1990).
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor para la Ejecución del Programa de Rescate Ecológico de Xochimilco (DO, 28 de febrero de 1990).
- Acuerdo por el que se determina que a los usos de suelo que se encuentran permitidos en las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado y que no cuenten con un Programa de mejoramiento, no se les aplique la denominación de condicionados en el Distrito Federal (DO, 10 de enero de 1991).
- Acuerdo por el que, con objeto de apoyar la vivienda de interés social y tomando en cuenta el tipo de construcción del que se trate, se eximirá de parte o de la totalidad de los estacionamientos en el Distrito Federal (DO, 8 de abril de 1991).
- Acuerdo que complementa la tabla de usos de suelo para la intensidad de construcciones de oficinas de gobierno y privadas en el Distrito Federal (DO, 29 de julio de 1991; modificaciones, 24 de diciembre de 1991).
- Acuerdo por el que se aprueba la versión 1992 del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, así como la versión abreviada del citado acuerdo (DO, 16 de noviembre de 1992).

Por limitación de espacio, sólo es posible describir algunos de los anteriores acuerdos. Su título sintetiza su objetivo básico y el lector interesado puede acudir a su consulta directa en el *Diario Oficial de la Federación* según fecha indicada.

Acuerdo referente a los Programas de Regularización Territorial que se llevan a cabo por el Departamento del Distrito Federal o sus entidades sectoriales (DO, 5 de abril de 1989).

El Departamento del Distrito Federal por medio de la Dirección General de Regularización Territorial acuerda la creación de un programa para regularizar jurídicamente los predios que se encuentran al margen de la ley, otorgando la escritura pública correspondiente. El programa cuenta con la participación del Colegio de Notarios del Distrito Federal, que de esta manera contribuye a la solución de la problemática habitacional de uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

El acuerdo será aplicado a los beneficiarios de los programas de regularización territorial que ejecute el Departamento del Distrito Federal o sus entidades sectoriales; las personas que realicen actos de traslación de dominio sin la intervención de las instancias mencionadas, no podrán beneficiarse de este instrumento.

El acuerdo exime del trámite de uso de suelo, constancia de zonificación, licencia de construcción, etc., a los predios que se incorporen a dichos programas, es decir, que ya se consideren regularizados. Adicionalmente, cuando exista la necesidad de construir en régimen de propiedad en condominio, se exenta de cumplir con los permisos, autorizaciones y demás trámites y requisitos que se señalan en el Artículo 3 de la ley de dicho régimen, y sólo se autorizan las fusiones, divisiones o relotificaciones de predios que sean estrictamente necesarias.

Finalmente, el Departamento del Distrito Federal delega en el titular de la Dirección General de Regularización Territorial y en sus directores de área la facultad de firmar las escrituras que se otorguen.

Acuerdo por el que se crean las Oficinas Centrales de Gestión para Licencias de Construcción y Documentos que se indiquen (*DO*, 21 de septiembre de 1989).

Debido a que el área metropolitana de la Ciudad de México es una de las más pobladas del planeta, se han buscado mecanismos alternativos para atender el gran número de solicitudes recibidas, estudiadas y expedidas, tales como la constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial, la licencia de uso de suelo y de construcción en sus modalidades de obra nueva, ampliación, demolición, cambio de régimen, cambio de uso de suelo y registro de obra.

Este acuerdo crea dos grandes oficinas especializadas encargadas de tramitar dichas solicitudes, como una nueva alternativa para la ciudadanía, mediante el esfuerzo conjunto de las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de los Colegios de Ingenieros Civiles A. C. y de Arquitectos de México, A. C.

Estas dos oficinas centrales tienen su sede en el Colegio de Arquitectos de México y en el Colegio de Ingenieros Civiles y, están facultadas para llevar a cabo los tramites antes señalados. No obstante, las delegaciones continuarán ejerciendo estas atribuciones además de que supervisarán los tramites que se realicen en las dos oficinas centrales y cuidarán que se corrija cualquier irregularidad, siendo a su vez coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal la facultad para otorgar y expedir las licencias de uso de suelo en el área urbana, que sean solicitadas dentro de sus respectivas jurisdicciones (DO, 21 de septiembre de 1989).

Teniendo en cuenta que la zonificación secundaria indica los usos que por su magnitud, complejidad y relación con la estructura urbana no representan mayor alteración a su entorno urbanístico, así como que el Departamento del Distrito Federal ha instrumentado un programa de simplificación administrativa reduciendo los trámites para la obtención de la licencia de uso de suelo, por este acuerdo se confiere a los titulares de las delegaciones del Distrito Federal facultad para otorgar y expedir licencias de uso de suelo en sus respectivas áreas urbanas.

De todas las constancias que los delegados expidan, deberán mandar una copia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que incluirá el proyecto aprobado, los planos y los dictámenes de apoyo. Los permisos de usos de suelo de los proyectos de mayor magnitud seguirán otorgándose en dicha secretaría.

Programas generales, parciales y sectoriales

Los orígenes de la planeación contemporánea de la capital del país se remontan a 1933, cuando se presenta una primera versión del Plan Regulador del Distrito Federal, así como la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California. Los trabajos de formulación de este primer plan regulador se prosiguen hasta 1940, año en que se concluye su versión definitiva (Hiernaux, 1989:214). Entre 1940 y 1970 predomina el empirismo en materia de desarrollo urbano en la Ciudad de México, periodo en que destaca el regente Ernesto Uruchurtu, quien la gobernó de 1952 a 1966 mediante un estricto esquema urbanístico sin un plan oficial (Hiernaux, 1989:243).

Es hasta los años setenta cuando se puede hablar del inicio de una planeación urbana institucionalizada a partir de la reforma a la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1971 y, más particularmente, al decretarse la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976. A continuación se enlistan los programas generales realizados a partir de ese año, así como los programas parciales y sectoriales vigentes hasta septiembre de 1996, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación urbana del Distrito Federal.⁵

⁵ “El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1987-1988, junto con los programas parciales forman parte del Programa Director de Desarrollo Urbano de la propia capital del país” (Departamento del Distrito Federal, 1987:11). A finales de 1995 este programa seguía vigente a pesar de haberse diseñado únicamente para dos años “... si bien podrá seguir siendo

Programas generales

- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (*DO*, 30 de noviembre de 1976; modificaciones, 18 de marzo de 1980, 17 de mayo de 1982, 16 de julio de 1987 y 30 de abril de 1996).
- Programa de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País (*DO*, 2 de diciembre de 1982).
- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (octubre, 1983).⁶
- Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (Ciudad de México, octubre de 1990).

Programas parciales

- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Álvaro Obregón.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Azcapotzalco.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Benito Juárez.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Coyoacán.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Cuajimalpa.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Cuauhtémoc.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Gustavo A. Madero.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Iztacalco.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Iztapalapa.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Magdalena Contreras.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Miguel Hidalgo.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Milpa Alta.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Tláhuac.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Tlalpan.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Venustiano Carranza.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Del. Xochimilco.

válido en tanto se presente una nueva versión” (Departamento del Distrito Federal, 1987:11). Aunque según la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el programa debería revisarse en 1989, durante el sexenio 1988-1994 no se realizó, constituyendo un verdadero “hoyo negro” en la historia de la planeación urbana de la Ciudad de México. En 1995-1996 se elaboró un nuevo programa, que fue aprobado por la Asamblea de Representantes el 30 de abril de 1996. Adicionalmente, hasta el 15 de agosto de 1996 se encontraban en consulta pública los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano de 1996.

⁶Una descripción de este programa puede verse en G. Garza, 1986:83-85.

Programas sectoriales

- Programa de Reserva Territorial.
- Programa de Infraestructura.
- Programa de Vialidad y Transporte.
- Programa de Vivienda.
- Programa de Equipamiento Urbano.
- Programa de Medio Ambiente.
- Programa de Desechos Sólidos.
- Programa de Áreas Verdes.
- Programa de Salvaguarda de Sitios Patrimoniales.
- Programa de Prevención y Mitigación de Daños en Casos de Desastre.
- Programa para el Cinturón Verde de la Ciudad de México.
- Programa de Poblados en el Área de Preservación Ecológica.
- Programa de Reordenación de Barrios.
- Programa de Reordenación Industrial.
- Programa de Mejoramiento del Centro Histórico.

Las limitaciones de extensión del trabajo sólo permiten esquematizar el programa general 1987 y presentar algunos ejemplos de los parciales y sectoriales de ese año, así como incluir el vigente que aprobó la Asamblea de Representantes el 30 de abril de 1996.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988 (Ciudad de México, 1987)

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988 (PGDUDF, 1987-1988) está estructurado en siete capítulos: I. Antecedentes; II. Situación actual; III. Normatividad; IV. Estrategia; V. Programas sectoriales; VI. Lineamientos, y VII. Instrumentos.

En un preámbulo presenta seis tesis básicas que lo orientan:

- Controlar y ordenar el crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México.
- Contener el crecimiento siguiendo las políticas de desconcentración de industrias contaminantes y la prohibición de nuevos fraccionamientos.
- Reconstruir la zona central de la Ciudad de México, que comprende las delegaciones Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. Para esto se realizará una nueva zonificación según el riesgo sísmico de estas entidades, procurando la reducción de la densidad de población y la intensidad de las construcciones.

- La reordenación urbana se basará en ocho sectores que contendrán a los centros, subcentros, corredores urbanos y zonas especiales de desarrollo controlado, además del centro histórico.
- Conservar el medio evitando la urbanización del área de conservación ecológica e incrementando la calidad del ambiente en el área de desarrollo urbano.
- Desarrollar los instrumentos de planeación y actualizar las normas jurídicas en vigor.

Como parte fundamental de la estrategia, en el capítulo IV se establecen dos áreas básicas en que se divide al Distrito Federal: área de desarrollo urbano y área de conservación ecológica.

Para llevar a cabo la reordenación del Distrito Federal, este programa general divide el área de desarrollo urbano en sectores que contienen a los centros, subcentros, corredores urbanos, centro histórico y zonas especiales de desarrollo controlado, con las siguientes características:

Sectores urbanos. Sin violentar las jurisdicciones delegacionales, éstos serán un instrumento para la reorganización y refuncionalización de las actividades sociales, administrativas y privadas. Los sectores propuestos son Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Culhuacán, Iztapalapa, Pantitlán y Tepeyac.

Centros urbanos. Se pensó consolidar en la ciudad los siguientes puntos estratégicos donde la población de su zona de influencia (1 500 000 habitantes) pueda satisfacer sus diversas necesidades: Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Culhuacán, Iztapalapa, Pantitlán y Tepeyac.

Subcentros urbanos. Éstos son áreas complementarias a los centros urbanos que ofrecerán servicios de menor especialización pero más frecuentemente requeridos por su población de alrededor de 120 mil habitantes, que cubren una superficie promedio de dos hectáreas. Se planeó realizar acciones de mejoramiento en algunos ya existentes: Coyoacán, Perisur, Tizapán, Chabacano, Bosques de las Lomas, Jamaica, Aeropuerto y Xochimilco. Adicionalmente, se establece promover los de: Santa Fe, El Rosario, Camarones, Los Venados, Xola, Mixcoac, La Salud, Santa Úrsula, Huayamilpas, Bosques de Cedros, El Yaqui, Arbolillo, Ejército Constitucionalista, Canal de Garay y Tlalpan.

Corredores urbanos. Éstos son franjas concentradoras de servicios y usos habitacionales apoyados por el Sistema de Transporte Colectivo –Metro, Ruta 100 y taxis colectivos– y prestarán servicios de menor nivel que los centros y los subcentros urbanos, evitando el desplazamiento de la población.

Zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec). Son áreas problemáticas particulares que por el valor que revisten para la ciudad, deberán sujetarse a una zonificación y a la reglamentación de desarrollo controlado.

Centro histórico. La meta es lograr la revitalización del distrito central mediante su reactivación económica, rescatando y arraigando su función comercial y

social. Se buscará mantener y consolidar a la población residente, evitar el uso del automóvil y preservar el patrimonio histórico y cultural.

El capítulo IV de estrategia dedica únicamente dos párrafos al área de conservación ecológica, no obstante su importancia fundamental para el futuro de la ciudad. Se afirma que en esta área sólo se permitirán actividades recreativas y turísticas que les sean afines y favorezcan su conservación y estudio, alentándose las actividades silvícolas, ganaderas y agrícolas, al mismo tiempo que se controlarán 36 poblados que se encuentran en dicha área. El límite entre el área de desarrollo urbano y la de conservación ecológica se presenta en la página 72 del programa, cuya poligonal se detalla en la Declaratoria de Usos y Destinos para el Área de Conservación Ecológica del Distrito Federal.

El capítulo V presenta características generales de los siguientes *programas sectoriales* diseñados para alcanzar las metas estratégicas: *i)* Reconstrucción de la Ciudad de México; *ii)* Reserva territorial; *iii)* Programa de infraestructura que incluye agua potable, drenaje, energía eléctrica y telefonía; *iv)* Vialidad y transporte; *v)* Vivienda; *vi)* Equipamiento urbano constituido por educación, salud, cultura, recreación y deporte; *vii)* Medio ambiente; *viii)* Desechos sólidos; *ix)* Áreas verdes; *x)* Sitios patrimoniales; *xi)* Prevención y mitigación de daños en casos de desastre, y *xii)* Poblados en área de conservación ecológica.

Finalmente, el programa general presenta un capítulo VII de Instrumentos, que constituye conceptualmente el *cómo* lograr las metas establecidas. En esta dimensión fundamental de la planeación, sólo se describe una serie de medidas normativas de control y fomento del uso de la tierra de corte jurídico, reglamentario y técnico, así como se señalan reformas a las leyes existentes, el fomento de la densidad habitacional, los sistemas de transferencia de “potencialidad de desarrollo”, las zonas especiales de desarrollo controlado, la coordinación de las actividades del sector público, etc. En realidad, además de estos instrumentos de procedimiento en el ejercicio de la planificación, los programas sectoriales se constituyen en los verdaderos instrumentos del programa, pero nada se dice de los recursos financieros necesarios para implementarlos.

Programa Parcial de la Delegación Cuauhtémoc (DO, 16 de julio de 1987)

Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es el nombre genérico que comprende al Programa General anteriormente descrito, los programas parciales de cada una de las 16 delegaciones en las que se subdivide la entidad, así como su Sistema de Información y Evaluación. Tanto el Programa General como los parciales deben revisarse bianualmente (Departamento del Distrito Federal, 1987:17, 19). Desde 1987 y hasta 1995, sin embargo, esto no se había realizado. A continuación, únicamente se presenta el Programa Parcial de la Delegación Cuauhtémoc de 1987.

La Delegación Cuauhtémoc tiene una superficie de 3 244 hectáreas que absorben 2.2% del total del territorio del Distrito Federal, pero constituye el núcleo central de la ciudad y es donde se asienta el centro histórico (*Diario Oficial*, 16 de julio de 1987:53). El programa parcial estimó que la delegación tenía una población de 849 mil habitantes en 1986, pero el censo de 1990 presenta la cifra de 596 mil personas.

El objetivo básico de los programas parciales delegacionales es realizar la planeación físico-espacial de su territorio proponiendo la zonificación secundaria correspondiente y, principalmente, la construcción de infraestructura y vialidad. En este contexto, los objetivos del plan parcial de la Delegación Cuauhtémoc son: redensificar las áreas con capacidad habitacional; fomentar el uso del transporte colectivo no contaminante; preservar y conservar las áreas verdes y forestar espacios abiertos y vías públicas; mejorar la circulación vial del centro histórico de la ciudad; preservar y dar mantenimiento al patrimonio cultural e histórico; continuar la restructuración de los barrios afectados por los sismos de 1985; impulsar la revitalización del centro histórico, y fomentar el uso de suelo habitacional.

En términos estratégicos, el programa establece impulsar y consolidar los siguientes elementos de su estructura urbana: un centro urbano que será el centro histórico de la Ciudad de México; un subcentro urbano (Chabacano); tres centros de barrio (Santa María la Rivera, Guerrero y Esperanza), y un conjunto de corredores urbanos (Av. de los Insurgentes, Cuauhtémoc, Av. Chapultepec-Fray Servando Teresa de Mier-Arcos de Belén, Av. Benjamín Franklin, Baja California, Av. Central, Av. Ribera de San Cosme, Puente de Alvarado, Circuito Interior, Av. Paseo de la Reforma, Calzada de Tlalpan y Anillo de Circunvalación).

Según la estrategia de usos de suelo, destaca que 60% de la superficie es mixta, reconociendo la gran heterogeneidad que presenta en su carácter de distrito central de una gran metrópoli. En vialidad propone construir un “par vial” del eje 1 sur y la línea 9 del metro. Como zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec) se proponen las siguientes: Juárez, Roma Norte y Sur, Condesa, Hipódromo Condesa y Centro. Adicionalmente, presenta once zonas patrimoniales destacando que dentro del perímetro “A” del centro histórico la altura máxima de las edificaciones será de 15 metros o cuatro niveles y 3.5 de intensidad máxima.

Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Picca)

El Picca fue publicado en octubre de 1990, dos años después de haberse implantado el Programa de Inspección y Mantenimiento (I/M) mediante el cual se verificaba la condición de los vehículos automotores dos veces al año, y un año después de implementarse el programa de contingencia “Un día sin auto”, que desde 1989 ha resultado permanente.

Considerando que alrededor de 75% de los contaminantes atmosféricos se emite por vehículos automotores, el Picca sigue la tendencia de las medidas anteriores centrándose en aspectos relacionados con la tecnología en vehículos y combustibles mediante la promoción de la producción y consumo de la gasolina sin plomo; la reducción del contenido de azufre en el diesel y en la gasolina; la ampliación de la red de transporte colectivo de metro y trolebús; el reemplazo de los autobuses de Ruta-100 por 3500 unidades nuevas; la extensión del programa I/M a las unidades de diesel; la conversión a gas de camiones de carga; la instalación de convertidores catalíticos en todos los taxis y colectivos; promover incentivos fiscales y crediticios para que las empresas manufactureras instalen equipo anticontaminante; la sustitución de combustibles por gas natural en plantas generadoras de energía para reducir la liberación de azufre; la reforestación de áreas periféricas de la ciudad para constituir un gran cinturón verde, y, finalmente, promover la integración sobre la problemática ecológica de la ciudad.

El Picca estima que para su quinto año de funcionamiento, en 1995, se reducirían las emisiones contaminantes en relación con 1989 en los siguientes porcentajes: 36% en monóxido de carbono; 79% en bióxido de azufre; 26% en hidrocarburos; 55% en partículas suspendidas totales; 5% en dióxido de nitrógeno y 40% en plomo.

El Picca tuvo un presupuesto de más de 3 mil millones de dólares y constituye, incuestionablemente, el esfuerzo más serio y riguroso para reducir la contaminación atmosférica de la capital del país. Sin embargo, se ha concluido que únicamente logró reducir el nivel de contaminación atmosférica del plomo, manteniendo estable, pero por debajo de la norma, los niveles de monóxido de carbono y bióxido de azufre. El bióxido de nitrógeno y las partículas suspendidas totales continúan con magnitudes elevadas, mientras que el ozono presenta altos y crecientes niveles (Garza y Aragón, 1995). En síntesis, a pesar del considerable esfuerzo y grandes montos de recursos económicos utilizados en el Picca, la situación ambiental de la urbe está lejos de ser resuelta satisfactoriamente, por lo que tendrán que redoblar las acciones encaminadas a enfrentarla.

Programas sectoriales

Para instrumentar los principales objetivos del Programa General se realizan programas sectoriales que guían las principales acciones en materia urbanística, tal como se desprende del título de éstos al inicio del presente acápite. Por razones de espacio, únicamente se describirán sucintamente dos de los más recientes.

Programa de Revitalización del Centro Histórico. La parte central de la Ciudad de México es una de las áreas coloniales más importantes y antiguas de las ciudades latinoamericanas. Para efectos de este programa, el centro se subdivide en

dos perímetros: A y B. El perímetro A tiene una superficie de 3.2 km² con 1 534 edificios catalogados. Abarca la zona que ocupó Tenochtitlan y la superficie de la ciudad española virreinal hasta la guerra de Independencia en 1810. El perímetro B, con una extensión de 5.9 km², comprende la superficie de la ciudad hasta finales del siglo XIX. El Programa de Revitalización del Centro Histórico constituye un esfuerzo por resolver la situación de deterioro en que se encuentran la mayor parte de las edificaciones en ambos perímetros, mediante la participación de organizaciones sociales, públicas y privadas en el Patronato del Centro Histórico fundado en diciembre de 1991.

El programa crea un fideicomiso en Nafinsa para captar recursos a fin de restaurar los inmuebles mediante la implementación de un sistema de “transferencia de potencialidad”; éste permite comprar áreas con gran desarrollo potencial en distintas partes del Distrito Federal y canalizar algunos de los recursos obtenidos en su venta para dichas restauraciones (véase Gamboa de Buen, 1994:203).

Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco. Este programa se establece en 1989 para enfrentar la aguda degradación que enfrentaba la zona chinampera de Xochimilco, ante el abandono de las prácticas de cultivo, la disminución del turismo y el impacto de la expansión de la mancha urbana.

El programa abarca una superficie de 1 390 hectáreas, en las cuales se perseguirán las siguientes metas: evitar las inundaciones de la delegación por medio de lagunas de regulación; incrementar la recarga acuífera y preservar los mantos existentes; prevenir mayores hundimientos diferenciales; elevar el número de chinampas dedicadas al cultivo; mejorar la calidad ecológica de lagos y canales; reordenar y controlar los usos de suelo para frenar el crecimiento de la mancha urbana; crear espacios verdes y turísticos en esta zona de la ciudad; buscar instrumentos jurídicos que permitan conciliar los intereses de la población y las autoridades; incrementar la capacidad de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Cerro de la Estrella, y controlar los drenajes de la zona montañosa de la delegación.

Un elemento central del programa fue la realización del Parque Natural de Xochimilco, en una extensión de 318 hectáreas. Con este proyecto se busca dar a la Ciudad de México un parque natural, botánico, histórico, cultural, arqueológico, deportivo y recreativo, y un mercado de plantas en donde lo predominante sea el contexto ecológico de Xochimilco, evitando al máximo las superficies construidas. En la actualidad este parque está abierto al público y se financia por medio del cobro de boletos de admisión.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996

Todo programa de desarrollo urbano debe contener un diagnóstico y un pronóstico de las características esenciales de la ciudad, a partir de los cuales se diseñan sus

objetivos, metas, políticas, estrategias e instrumentos. Considerando este planteamiento, en esta sección se realiza un análisis esquemático del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996 (PGDUDF, 1996), documento que abroga al de 1987, anteriormente presentado.

El PGDUDF 1996 contiene cinco capítulos, más otro adicional en forma de anexo, de información gráfica. El contenido de dichos capítulos se ajusta a lo establecido en el Artículo 18 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, lo que restringe las posibilidades de enriquecer temática y conceptualmente un ejercicio de este tipo.

El capítulo I titulado “Fundamentación y Motivación” presenta los antecedentes jurídicos y programáticos, así como el diagnóstico y pronóstico, siguiendo textualmente lo señalado en dicho Artículo 18. Con esto cumple cabalmente con lo prescrito en la ley, pero renuncia a una estructura de contenido más coherente, en la cual diagnóstico y pronóstico constituyan el capitulado central del programa.

El diagnóstico, base que fundamenta todo plan, señala correctamente que a finales del siglo xx la Ciudad de México se encuentra en un cuarto momento de su expansión. Éste se inicia a principios de los años ochenta, cuando la urbe se constituye en el núcleo de un conglomerado que el programa denomina, sin definir, “corona regional megalopolitana” o “megalópolis de la región centro”, aunque técnicamente hablando sería más adecuado denominar “subsistema de ciudades de la Ciudad de México”. Sea como fuere, esta megalópolis contaba con 20.8 millones de habitantes en 1990, que correspondían a 25.6% de la población nacional.

El PGDUDF 1996 señala que la megalópolis eleva su participación en el producto interno bruto nacional (PIB) de 42% en 1970 a 44% en 1988. Extraña que esta información no esté actualizada con los censos económicos de 1993, así como que no se vincule la dinámica macroeconómica de la metrópoli con su crecimiento urbanístico y demográfico, lo cual debería constituir el punto de partida metodológico.

Sin definir los nexos entre el conglomerado megalopolitano con el Distrito Federal, se pasa al diagnóstico de la población y extensión urbana de esta entidad. Aquí se introduce otro ámbito de concentración bajo las siglas ZMVM, que en capítulos posteriores aclara que se trata de la zona metropolitana del valle de México. Conviene destacar que también se utiliza el concepto de zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), probablemente como sinónimo, pero técnicamente más correcto. Adicionalmente, se incluye el concepto de Ciudad de México que, al parecer, se refiere al Distrito Federal.

La ZMVM tiene en 1990 una población de 15.2 millones de habitantes, de los cuales 54.3% se localiza en el Distrito Federal y 45.7% en los municipios conurbados del Estado de México. Se estima, adicionalmente, que en 1995 la superficie del área urbana de la metrópoli asciende a 132 576 hectáreas, lo que implica una densidad media de 129 hab./ha. Considerando que la superficie de las áreas

geostatísticas básicas (Agebs) urbanas de la ZMCM, constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 32 municipios conurbados del Estado de México, suma 170 572 hectáreas, con una densidad de 92.5 hab./ha, se hace necesario revisar las estimaciones del PGDUDF 1996, pues la extensión del área urbana y su densidad son dos de las variables centrales para la planeación del uso del suelo.

El diagnóstico económico del Distrito Federal se efectúa según su participación porcentual en el PIB y en la población económicamente activa (PEA) nacional. Aunque el análisis macroeconómico es ostensiblemente limitado, permite identificar la clara tendencia a la especialización de la entidad en actividades terciarias.

El diagnóstico finaliza presentando aspectos generales de las finanzas locales, sobre las consecuencias ambientales de la dinámica urbana, del suelo y la vivienda como soportes urbanísticos (en el Distrito Federal existen 5 802 hectáreas baldías que representan 8.9% de la superficie urbana, 15% de las viviendas son compartidas y 23.3% en renta), así como sobre los servicios y el equipamiento.

El pronóstico del PGDUDF 1996 es únicamente demográfico, sin incluir perspectiva alguna de la estructura macroeconómica y urbana del Distrito Federal. Se estima que la población de la “megalópolis de la región centro” pasará de 20.9 a 35.8 millones de personas entre 1990 y el año 2020, mientras que la población del Distrito Federal lo hará de 8.2 a 9.0 millones entre esos años. Según los datos del Censo de Población de 1995 realizado por el INEGI, el Distrito Federal tiene en ese año 8.4 millones de habitantes, siendo que algunas delegaciones del segundo contorno crecen a tasas elevadas, como Cuajimalpa con 5.47% anual entre 1990 y 1995, Iztapalapa con 4.85%, Contreras con 4.25%, Tláhuac con 5.83% y Tlalpan con 5.93% (véase el cuadro 1). Varias de estas delegaciones aún tienen considerables superficies de terreno no urbanizado y podrían seguir absorbiendo población; por tanto, si el Distrito Federal recupera su crecimiento económico, es posible que supere con amplitud la estimación poblacional del programa.

Sobre las implicaciones de planear una concentración de 35.8 millones de personas en la “megalópolis de la región centro” en el año 2020, el PGDUDF 1996 señala que “...debe corresponder a la capacidad de los recursos naturales y del medio ambiente construido existente, con el fin de procurar un desarrollo sustentable” (Departamento del Distrito Federal, 1996:30). Se podría agregar que también debe guardar correspondencia con la capacidad financiera y tecnológica del gobierno federal y las autoridades locales, pues en el futuro previsible no será viable disponer de las inversiones para sufragar los proyectos multimillonarios que tal concentración demandará, de lo cual se deriva la gran dificultad de lograr su desarrollo sustentable. Considerando esta situación, sería recomendable establecer una serie de acciones para frenar el crecimiento de esta superconcentración económica y demográfica, escenario que el programa no se plantea.

El PGDUDF 1996 analiza la participación del Distrito Federal en la economía nacional en el periodo de 1970 a 1993, pero no incorpora ningún pronóstico eco-

nómico para la ciudad, lo cual constituye probablemente una de sus principales limitaciones. La información utilizada muestra un declive considerable en la importancia económica del Distrito Federal, al reducir su participación en el PIB nacional de 27.6% en 1970 a 21.5% en 1992; esto "...pone en evidencia que las condiciones de una economía abierta y globalizada ha expuesto a los productores locales a la competencia internacional, lo que ha mermado las ventajas de las economías de aglomeración que en el pasado dieron crecimiento a la economía del Distrito Federal (Departamento del Distrito Federal, 1996:35). Cabría acotar a este respecto, que la apertura económica ocurre a partir de 1986, cuando México ingresa al GATT, y que ésta, además, no tiene por qué mermar las economías de aglomeración de la Ciudad de México. Adicionalmente, la información contradice la conclusión anterior sobre la terciarización de la capital del país, puesto que la industria manufacturera mantiene prácticamente invariable su participación en el total nacional al pasar de 24.7% en 1985 a 24.6% en 1992, mientras que los servicios disminuyen, principalmente los *financieros, seguros y bienes inmuebles*, que se desploman de 30.1% en 1988 a 18.1% en 1992. Esto último explicaría que un elevado porcentaje de la "gran cantidad" de edificios para oficina, comercios, hoteles y restaurantes construidos en los últimos cinco años (Departamento del Distrito Federal, 1996:33) se encuentre desocupado.

En síntesis, el PGDUDF 1996 no incorpora ningún escenario económico para la ciudad, siendo evidente la necesidad de impulsar la realización de investigaciones rigurosas sobre la dinámica macroeconómica de la megalópolis, la ZMCM y el mismo Distrito Federal.

Respecto a la perspectiva de la estructura social, los cinco párrafos que constituyen el inciso de tendencias sociales se quedan muy lejos de ser un diagnóstico-pronóstico de las características sociales de la entidad, al excluir temas clave como los movimientos sociales urbanos; marginación y pobreza; desempleo, subempleo y ambulante; violencia, drogadicción e inseguridad pública, entre otros.

El capítulo I termina con la sección de tendencias territoriales, donde se sintetiza en cinco páginas la situación del ambiente y la evolución de la estructura urbana. En una página y media se incorporan las condiciones ecológicas, siendo que la crítica situación de la contaminación atmosférica se menciona en sus características más generales en un párrafo de cinco renglones, por lo que se puede decir que es verdaderamente deficiente, aunque exista un programa específico sobre el tema cuyas partes centrales se deberían integrar con la problemática urbanística y demográfica. Finalmente, en lo que concierne a la estructuración del espacio urbano, se trata únicamente el problema de la vivienda, sin mencionar el resto de los usos y destinos del suelo y sus magnitudes correspondientes.

En general, las 16 páginas de la parte prospectiva del programa son planteamientos que cubren insuficientemente los elementos económicos, sociopolíticos y urbanísticos que conformarán el futuro de la urbe, haciendo improbable diseñar una imagen objetivo realista y las acciones específicas para alcanzarla.

El capítulo II, titulado “Imagen objetivo”, presenta, más que una visión totalizada del futuro deseable de la ciudad, los objetivos y las metas del PGDUDF 1996. Los *objetivos* particulares son 13, entre los que destacan los planteamientos sobre la regulación del mercado inmobiliario, la distribución “armónica” de la población y la conservación del medio natural. Las *metas* deberían ser más precisas y expresadas cuantitativamente, pero adquieren también un carácter normativo y reiteran algunos de los objetivos, tales como el acceso más equitativo de la población a la vivienda; crear una oferta adecuada de suelo; mejorar las condiciones de la estructura vial y estimular la utilización del transporte público, e impulsar la vigencia del programa mediante el diseño de instrumentos de planeación y la participación ciudadana (Departamento del Distrito Federal, 1996:46).

Esta serie de metas normativas es muy loable, pero su carácter general imposibilita la evaluación del programa, para lo cual se requiere además conocer el cómo alcanzarlas, esto es, sus *instrumentos*, materia de un apartado posterior. Adicionalmente, las *metas* podrían ser contradictorias, como el plantearse fomentar las actividades productivas y crear empleos, lo que implica promover la dinámica de crecimiento de la ciudad y con ello el número de automóviles y fuentes fijas contaminantes, con lo que se contraviene el propósito de preservar su ecosistema. Lo ideal sería asegurar un flujo de inversión suficiente para preservar el tamaño de la urbe, sin imprimirle mayor dinamismo.

La parte neurálgica del PGDUDF 1996 la constituye el inciso 2 del capítulo III, el cual presenta la estrategia en relación con la estructura urbana, estableciendo las orientaciones y los lineamientos de acción de mediano y largo plazos que deberá contemplar la política de uso del suelo del Distrito Federal. Sorprende, de inicio, que establezca en 9.8 millones de habitantes la población programática para el Distrito Federal en el año 2020, cifra superior a los 9 millones considerados en el pronóstico. Sin embargo, como se señaló anteriormente, es muy probable que la primera cifra sea la más realista.

La clasificación del suelo se ajusta al Artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, que señala dos grandes tipos: *suelo urbano* y *suelo de conservación*. El suelo urbano comprende 63 382 ha y el de conservación 85 554, preservando la línea de conservación definida en el programa de 1987. El mantener la superficie de conservación, que es de cardinal importancia para la sustentabilidad del desarrollo de la ciudad, constituye un gran mérito del nuevo programa.

La aplicación de las acciones del programa se enmarcan en la tipología de suelo urbano señalada en el Artículo 31 de la ley anterior, a partir de lo cual se determinan las *áreas de actuación*: *i)* con potencial de reciclamiento; *ii)* con potencial de desarrollo; *iii)* con potencial de mejoramiento; *iv)* áreas de conservación patrimonial, y *v)* áreas de integración metropolitana. Paralelamente, en el suelo de conservación se tienen: *i)* áreas de rescate; *ii)* área de preservación, y *iii)* áreas de producción rural y agroindustrial; para cada una de éstas se presenta el

nombre, superficie y ubicación en la trama urbana. Dentro de la estrategia urbanística destacan las propuestas de redensificar áreas con poca población, para recuperar las densidades históricas de 150 hab./ha; fortalecer los subcentros urbanos; promover la protección efectiva de las zonas de conservación ecológica; minimizar los desplazamientos mediante la diversificación de los usos del suelo; completar el equipamiento e infraestructura en áreas deficitarias; diseñar un sistema intermodal coordinado de transporte; continuar con la construcción de los ejes viales troncales; ampliar la red digitalizada de semáforos, y completar la red primaria de vialidad; entre las principales. A esto se agrega la identificación específica de áreas de renovación, mejoramiento, conservación y preservación. Ante lo deseable de lograr cristalizar estos planteamientos, sólo cabría reiterar la conveniencia de establecer las prioridades para la ejecución de los proyectos y su viabilidad financiera.

El capítulo IV, titulado “Acciones estratégicas”, de cinco páginas de extensión, contrasta notablemente con lo detallado del anterior, pues se limita básicamente a sintetizar las propuestas de los capítulos II y III. En su primer acápite plantea la necesidad de articular las acciones de política urbana en el contexto metropolitano y megalopolitano. Para determinar su viabilidad sería conveniente establecer propuestas específicas y revisar las causas del fracaso de la antigua Comisión de Conurbación del Centro, para evitar caer en falsas soluciones de tipo administrativo. En esta dirección, sería más recomendable explorar la viabilidad política de constituir un gobierno de tipo metropolitano o instancias ejecutivas de ese nivel. Del resto de las acciones presentadas en este capítulo, ya se ha señalado la conveniencia de jerarquizarlas y establecer fuentes y montos de los recursos financieros requeridos.

El cuerpo principal del PGDUDF 1996 termina con el capítulo V, que se denomina “Instrumentación”, y se refiere a cómo lograr alcanzar la imagen objetivo y las metas trazadas. En esta dirección, el programa establece los siguientes instrumentos: *i) de planeación, ii) de regulación, iii) de fomento, iv) de control, y v) de coordinación.*

En la sección de los instrumentos de planeación se limita a señalar que deberán realizarse los programas delegacionales y programas parciales, donde se detallarán las acciones por efectuar en las áreas de actuación. Habría que agregar que el Artículo 17 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala la existencia de programas sectoriales y programas anuales de desarrollo urbano, por lo que, por ley, se tiene un ambicioso conjunto de programas que no será fácil realizar adecuadamente.

En el marco de los instrumentos de regulación se establece la necesidad de modernizar y simplificar la zonificación, es decir, las disposiciones existentes para regular los usos del suelo. Esto se tendrá que realizar a través de los programas delegacionales que determinarán en detalle el tipo e intensidad de usos de suelo en el territorio de cada delegación. Los instrumentos de fomento serían la

concertación e inducción de actividades por realizar por los sectores social y privado, así como promover la desregulación y simplificación administrativa. Los instrumentos de control, por su parte, se centrarían en la orientación territorial del gasto público, el control de uso del suelo y la acción pública ante los tribunales competentes para garantizar el control social de la planeación urbana. Finalmente, los instrumentos de coordinación estarían constituidos por una serie de comisiones intersecretariales, así como por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, la cual se procurará fortalecer.

En esta última parte del programa, como se ve, se delinean los instrumentos necesarios para implementarlo, sin concretizarlos. Sería conveniente que también se detallaran los requerimientos financieros y los tiempos para la realización de los programas delegacionales, sectoriales y anuales, pues de esto depende la posibilidad real de alcanzar la imagen objetivo propuesta para la urbe.

En fin, a pesar de las limitaciones que presenta el PGDUDF 1996, éste supera notablemente la calidad técnica, analítica, conceptual e instrumental de sus antecesores, por lo que constituye un avance en la evolución de la planeación urbana de la Ciudad de México.

Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000

El Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000 (PMCAVM), consta de 12 capítulos que no presentan un ordenamiento lógico según las partes clásicas de todo plan o programa: antecedentes y conceptualización, diagnóstico, pronóstico, objetivos, metas, estrategias e instrumentos. En un intento de organizar más coherentemente su estructura, se podrían integrar los capítulos I, II, V, VI y VII en una primera parte de antecedentes y conceptualización; los capítulos III y IV conformarían el diagnóstico; el VIII las metas; el IX la estrategia, y, finalmente, los capítulos X, XI y XII las cuestiones instrumentales. De inicio, se observa la ausencia de un pronóstico, o escenarios futuros de los determinantes y niveles de contaminación atmosférica en el valle de México a corto, mediano y largo plazos.

Antecedentes y conceptualización. Abatir los niveles de contaminación atmosférica del valle de México es una exigencia social, por lo que "...para que los procesos vitales que mantienen el funcionamiento y generan el crecimiento de la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) no sigan deteriorando la calidad del aire, es necesario iniciar de inmediato un gran número de acciones eficaces y complementarias..."; tal es el planteamiento inicial del capítulo I titulado "Presentación: los motivos y los retos" (DDF *et al.*, marzo de 1996:9). Estos "procesos vitales" no pueden ser otra cosa que el crecimiento económico y demográfico de la urbe, que implica el incremento de los vehículos automotores y del número

de establecimientos industriales, comerciales y de servicios; es decir, de las fuentes de la contaminación del aire. De esta suerte, las variables independientes sobre las que el programa debería actuar son dinámicas (*flujos*), por lo que sería verdaderamente limitado considerarlas estáticas (*stocks*). No obstante, estas variables independientes, junto con las condiciones meteorológicas, determinan los niveles de contaminación atmosférica, por lo que el control de su crecimiento debería constituir el punto de partida del PMCAVM; pero del análisis que sigue se desprende que esto no ocurre, constituyendo su gran limitación. El concepto de ZMVM tampoco es explicado, pero aquí se considera que se refiere a la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), tal como es comúnmente definida en los estudios al respecto.

Sea como fuere, el propósito general del programa es "...proteger la salud de la población que habita la zona metropolitana de la capital de la República, abatiendo para ello de manera gradual y permanente los niveles de contaminación atmosférica" (DDF *et al.*, marzo, 1996:9). Más específicamente, uno de los propósitos del programa "...es enfatizar que los esfuerzos de la sociedad y de los gobiernos deben ser encauzados a partir de conceptos de mayor integración y alcance, que se reconozcan dentro de un *proyecto de ciudad* en el sentido más amplio del término" (DDF *et al.*, marzo de 1996:11).

El procedimiento metodológico desarrollado se apoya en dos ejes básicos: *i)* "...revisión a fondo de las causas de la contaminación..." y "...elaboración de una tipología de las variables consideradas", y *ii)* determinación de *metas, estrategias e instrumentos*. Siendo tan acotado el problema de la contaminación atmosférica, el PMCAVM es muy riguroso y realista al especificar nítidamente el vínculo entre esos dos ejes básicos y establecer, de inicio, cuatro metas generales (DDF *et al.*, marzo de 1996:13):

- Industria limpia: reducción de emisiones en la industria y servicio.
- Vehículos limpios: disminución de emisiones por kilómetro.
- Nuevo orden urbano y transporte limpio: regulación del total de kilómetros recorridos por vehículos automotores.
- Recuperación ecológica: abatimiento de la erosión.

Sin embargo, la "revisión a fondo de las causas de la contaminación" es verdaderamente insuficiente. Además, el análisis de las principales fuentes de contaminación es estático, esto es, considera su magnitud actual, sin tomar en cuenta su crecimiento futuro.

Para alcanzar estas metas generales, el PMCAVM presenta nueve acciones estratégicas: *i)* mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en la industria y los servicios; *ii)* mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en vehículos automotores; *iii)* mejoramiento y sustitución de energéticos en la industria y los servicios; *iv)* mejoramiento y sustitución de energéticos automotrices; *v)* oferta amplia de transporte público seguro y eficiente; *vi)* integración de políticas metropolita-

nas (desarrollo urbano, transporte y medio ambiente); *vii*) incentivos económicos; *viii*) inspección y vigilancia industrial y vehicular, y *ix*) información y educación ambientales y participación social (DDF *et al.*, marzo de 1996:13).

Independientemente de que las anteriores consideraciones sean más bien *metas específicas que estrategias*, quedaría por considerar cuáles serían las medidas concretas para alcanzar los objetivos y las metas del programa, y la viabilidad de su aplicación.

El capítulo II, “Normas de calidad del aire y salud ambiental”, señala que las siguientes normas de calidad del aire existentes en México se establecieron a partir de los estándares adoptados en otros países del mundo: ozono (O₃), 0.11 partes por millón (ppm) en una hora; bióxido de azufre (SO₂), 0.13 ppm en 24 horas; bióxido de nitrógeno (NO₂), 0.21 ppm en una hora; monóxido de carbono (CO), 11 ppm en 8 horas; partículas suspendidas totales (PST) 260 µg/m³ en 24 horas; partículas fracción respirable (PM10), 150µg/m³ en 24 horas; y plomo (Pb), 1.5 µg/m³ como promedio aritmético en tres meses (DDF *et al.* marzo de 1996:17).

En este capítulo se describen las características generales de los niveles de contaminación y su impacto en la salud de la población, principalmente en afecciones pulmonares, cardiovasculares o cancerígenas. El PMCAVM en forma muy objetiva señala, sin ambages, las grandes limitaciones que se tienen para determinar el impacto de la contaminación en la salud, por la escasa investigación existente en la materia, afirmando que “...no existen los recursos ni la infraestructura para realizar estudios epidemiológicos, toxicológicos y de exposición...”, así como que “...los estudios de exposición real a contaminantes se encuentran poco desarrollados sin que a la fecha se cuente con un acervo significativo de información al respecto” (DDF *et al.*, marzo de 1996:17 y 18).

Desconcierta que el capítulo V, titulado “Antecedentes y esfuerzos institucionales en la lucha contra la contaminación atmosférica”, se localice a la mitad del programa, pero en este artículo lo hemos situado en los antecedentes y conceptualización. En forma por demás sucinta a su antecesor, el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Picca) fue publicado en octubre de 1990, así como el Programa Hoy No Circula. Con el Picca, que se implementó con una inversión total de 2 333 millones de dólares, según el PMCAVM “...se consiguieron reducciones significativas en las emisiones de bióxido de azufre, plomo, partículas y monóxido de carbono, mientras que en el caso del ozono se frenó su tendencia ascendente” (DDF *et al.*, marzo de 1996:112).

El Picca constituyó incuestionablemente un programa complejo y realmente operativo, con el cual se planteó para su quinto año de ejecución —esto es, para 1995— reducir las emisiones contaminantes en los siguientes porcentajes: 36 en monóxido de carbono, 79 en bióxido de azufre, 26 en hidrocarburos, 55 en partículas suspendidas totales, 5 en dióxido de nitrógeno y 40 en plomo (Secretariado Técnico Intergubernamental, 1990:48). Hubiera sido conveniente que el PMCAVM

evaluara cuantitativamente las metas anteriores del Picca, pues es improbable que las alcanzara en su totalidad, e importaría mucho determinar las causas y tratar de resolverlas. Esto sería verdaderamente significativo considerando que en México no es fácil articular dos programas realmente operativos, por lo que su éxito promovería los ejercicios de planeación en el país.

El capítulo VI, sobre el marco conceptual para la integración de políticas ambientales urbanas, es la parte central de los antecedentes y la conceptualización. De inicio, se plantea renovar y enriquecer el marco conceptual de las políticas y acciones diseñadas para enfrentar los problemas ambientales. En esta dirección, señala que es "...preciso explorar un nuevo marco conceptual fundado en una reflexión que busque no sólo las verdaderas causas estructurales de los problemas ambientales, sino que vaya más allá en la identificación tanto de los elementos como de los mecanismos que definen y operan los complejos sistemas urbanos" (DDF *et al.*, marzo de 1996:117). El fin último del diseño de un marco metodológico es articular los elementos que garanticen un desarrollo urbano sustentable, objetivo fundamental del PMCAVM para el caso de la Ciudad de México.

Desarrollar tal marco conceptual queda muy lejos de las posibilidades del programa, pero es muy positivo que considere la necesidad de hacerlo. Uno de los aspectos que requiere de elaboraciones más completas es la naturaleza de la estructura urbana de la metrópoli, su transformación en un conglomerado de tipo megalopolitano y sus perspectivas macroeconómicas futuras, pues el PMCAVM sólo introduce algunas de las manifestaciones urbanas más evidentes y convencionales (economías de aglomeración, sistema de bienes públicos, externalidades, etc.). Sin embargo, parte de una premisa de importancia cardinal en la práctica de las acciones urbanas: "La política ambiental debe ser expresada a través de la política urbana y operada a través de la dinámica espacial y territorial de la ciudad..." (DDF *et al.*, marzo de 1996:121). Este elemental planteamiento conceptual no ha sido fácil de seguir en la planeación urbana en México, y para no ir más lejos basta mencionar que el PMCAVM se elaboró al menos un año antes que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996, con el cual debería estar estrechamente coordinado. Esto probablemente ocurre por razones institucionales, pero también por dificultades teóricas que se tendrán que resolver.

Una limitación conceptual importante del PMCAVM es que no logra analizar satisfactoriamente las denominadas "verdaderas causas estructurales de los problemas ambientales" (DDF *et al.*, marzo de 1996:117). Adicionalmente, al intentar articular la política ambiental con el desarrollo urbano, lo hace con base en ciertas sobresimplificaciones, siguiendo la mecánica de los factores locacionales tradicionales como, por ejemplo, el señalamiento de que para "...encauzar a la metrópoli hacia un futuro sustentable, es preciso promover su productividad y fortalecer sus *ventajas competitivas*...", lo cual sería viable de "...contar con mano de obra altamente calificada en los lugares donde se le necesita, tener acceso a nuevas tecnologías y procesos de producción más limpios y eficientes, con-

tar con la información requerida acerca de las necesidades específicas de los consumidores de diferentes lugares, contar con una infraestructura de buena calidad y amplia cobertura...” (DDF *et al.*, marzo de 1996:122). Con todo esto sería posible “garantizar la fortaleza y el dinamismo económico de la metrópoli”.

Este planteamiento introduce una pregunta cuya respuesta debe constituir el centro del debate sobre las perspectivas futuras de la Ciudad de México: ¿en las condiciones actuales, es posible que la urbe logre un desarrollo sustentable si continúa su proceso de crecimiento económico y su transformación en el centro de una región polinuclear de corte megalopolitano?

De la respuesta a esta interrogante dependerá la posibilidad de alcanzar el propósito general que plantea el PMCAVM en su capítulo VII, esto es, lograr que “...cada vez se tengan menores niveles de contaminantes por día y menos contingencias por año...” pues “...en última instancia el propósito general es sin duda el de cuidar la salud de los habitantes del valle de México y salvaguardar la de las generaciones futuras” (DDF *et al.*, marzo de 1996:129). Para lograr este propósito, el programa plantea el siguiente objetivo fundamental: reducir los niveles de contaminación del valor medio actual de 170 Imecas a 140-150 en el año 2000, mediante el abatimiento de 50 % de las emisiones de hidrocarburos, 40% de óxidos de nitrógeno y 45% de partículas suspendidas de origen antropogénico (DDF *et al.*, marzo de 1996:130). En este trabajo se establece la hipótesis de que tal objetivo no es viable, pues no se considera la dinámica de crecimiento de la ciudad en términos del aumento en el número de automóviles, de la mancha urbana, de la población y de las actividades económicas, etcétera, ni su transformación en un conglomerado megalopolitano que implicará el deterioro en cadena de los ecosistemas que conforman los valles de las ciudades de Puebla, Toluca, Cuernavaca y Querétaro, principalmente (véase Gustavo Garza y F. Aragón, 1995:62).

Diagnóstico de la calidad del aire

El diagnóstico debe proporcionar la situación real que se intenta modificar. Para el caso del PMCAVM se esperarí una radiografía pormenorizada de dos conjuntos de elementos: *i)* los factores determinantes de la contaminación o, en sus propios términos, “las verdaderas causas estructurales de los problemas ambientales”, y *ii)* el tipo y niveles de los contaminantes. Sobre lo primero, el capítulo III del programa se limita a enlistar en media cuartilla las condiciones meteorológicas que contribuyen a agravar la severidad de la contaminación en la ciudad y a sintetizar los elementos del segundo conjunto. Cabría mencionar que si bien constituye un diagnóstico riguroso de la situación de la calidad del aire, los niveles de los contaminantes no se presentan con sus valores absolutos, lo cual es necesario para evaluar posteriormente las reducciones planeadas.

A pesar de la complejidad que reviste el análisis de los principales contaminantes, el elemento central del diagnóstico debería ser el de los factores determinantes o causas de la contaminación. Sobre esto, el PMCAVM menciona las tecnologías de los automotores y de las unidades económicas, así como las características de la estructura urbana, los modos del transporte y los kilómetros recorridos por los vehículos (DDF *et al.*, marzo de 1996:45). El problema es que sólo se mencionan y no se realiza el diagnóstico correspondiente. Adicionalmente, éstos constituyen las causas inmediatas, pero los factores históricamente estructurales son aquellos que explican la dinámica económica, demográfica y urbanística de la metrópoli, tales como la concentración secular de la inversión pública federal, constituir el principal mercado nacional, ser centro de los poderes de la unión, concentrar los principales servicios al productor y, en general, ser el principal espacio para la concentración del capital en el país. Mientras no exista una política urbana y regional capaz de neutralizar el proceso de conformación de una densa megalópolis en el centro del país, *ceteris paribus*, el problema de los altos niveles de contaminación atmosférica en el valle de México es insoluble.

Sin embargo, si las actuales acciones tienen un éxito razonable, pueden amornar la gravedad del problema. Según el diagnóstico del capítulo III, éstas deben centrarse en los vehículos automotores que emiten a la atmósfera 71% de los óxidos de nitrógeno y 54% de los hidrocarburos, los dos principales precursores del ozono. A este respecto, en el capítulo IV, "Usuarios de la cuenca atmosférica", se menciona lo socialmente injustificable de la preeminencia de los automóviles privados, en los cuales se realiza 25% de los viajes diarios, pero son responsables de más de 50% de las emisiones contaminantes producidas por el sector transporte (DDF *et al.*, marzo de 1996:95).

Las cuatro metas generales. Mientras que el diagnóstico subraya las características de la situación de los niveles de contaminación y de las fuentes que los producen, las metas establecen los cambios que se pretenden lograr para solucionar o reducir el problema. Éstas pueden plantearse en forma cualitativa y cuantitativa, así como ser generales y específicas. El PMCAVM sólo establece en su capítulo VIII ("Metas"), de diez renglones de texto y un par de gráficas presentadas en capítulos anteriores, las cuatro metas generales de tipo cualitativo presentadas al principio de esta sección: *i)* industria limpia; *ii)* vehículos limpios; *iii)* transporte eficiente y nuevo orden urbano, y *iv)* recuperación ecológica (DDF *et al.*, marzo de 1996:134). Por la peculiar estructura del programa, las metas específicas y su cuantificación se exponen posteriormente en el capítulo X.

La instrumentación: estrategia, metas, acciones y financiamiento. La instrumentación es el momento de la verdad en la planeación, pues debe establecer *cómo* y *con qué* alcanzar las metas propuestas. El capítulo IX del PMCAVM titulado "Estra-

tegias”, de una página y media de extensión, combina instrumentos de regulación e incentivos para proponer las siguientes “tácticas”:

- Mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en la industria y los servicios.
- Mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en vehículos automotores.
- Mejoramiento y sustitución de energéticos en la industria y los servicios.
- Mejoramiento y sustitución de energéticos automotrices.
- Oferta amplia de transporte público seguro y eficiente.
- Integración de políticas metropolitanas (desarrollo urbano, transporte y medio ambiente).
- Incentivos económicos.
- Inspección y vigilancia industrial y vehicular.
- Información y educación ambientales y participación social.

Las anteriores “estrategias” son básicamente *metas específicas*, pues más que referirse al *cómo* alcanzarlas, las desagrega en sus componentes principales.

La amalgama entre metas y estrategias, así como lo esquemático e insuficiente de su planteamiento en los dos capítulos anteriores, se resuelve en buena medida en el capítulo X que lleva por título “Construcción, financiamiento y alcance del programa”. El enigmático sustantivo “construcción” que lleva su título, se refiere a la estructuración de una serie de 95 instrumentos, acciones y proyectos que ordena en 15 grupos (véase DDF *et al.*, marzo de 1996:141-142). No disponiendo de espacio para transcribirlos, se puede señalar que los grupos 1, 3, 7 y 9 son de naturaleza normativa; los 4, 5, 6 y 10, de incentivos o desincentivos, y los 2, 8, 11, 12, 13, 14 y 15 son acciones de tipo urbano. De esta forma, el PMCAVM intenta articular la política urbana con la ambiental.

Las páginas que van de la 145 a la 212 constituyen la parte neurálgica del programa, pues en ellas se especifican las anteriores 95 acciones (se enlistan 94), según su objetivo, descripción y meta cuantitativa y/o cualitativa. Éstas se agrupan bajo las cuatro metas generales planteadas y, por razones de espacio, sólo se sintetizarán algunas de las más relevantes.

Se tienen, en primer lugar, las acciones relacionadas con la primera meta general de *industria limpia*: *i)* establecer normas más estrictas para reducir, en el año 2000, la emisión industrial de óxidos de nitrógeno, bióxido de azufre y partículas en, aproximadamente, 4 500, 14 500 y 1 800 toneladas, en ese orden; *ii)* establecer en 1996 una nueva normatividad para el almacenamiento, la elaboración y el uso de compuestos orgánicos volátiles (COV) como son pinturas, tintas, solventes, etc., con lo que se estima disminuir su emisión en 134 mil toneladas; *iii)* promulgar normas de reconversión tecnológica para la distribución y el uso del gas licuado de petróleo, para reducir sus emisiones de hidrocarburos en alrededor de

95 670 toneladas al año; *iv*) elaborar normas industriales de observancia voluntaria con límites más estrictos para la emisión de NOx y CO, con lo que se intenta disminuirla a partir de 1996 en 6 600 y 6 900 toneladas al año, respectivamente, y *v*) instalar quemadores con baja emisión de NOx en la unidad 4 (1996) y en las unidades 1, 2 y 3 (1997) de la Termoeléctrica Valle de México, así como sustituir las unidades de generación de la Termoeléctrica Jorge Luque para que cumplan con la normatividad ambiental que entrará en vigor en 1998, con lo que se podrían emitir 6 600 toneladas al año menos de NOx. A este tipo de medidas normativas se le agregan otras de incentivos económicos, como el diseño de una nueva estructura de precios para los combustibles con objeto de promover la utilización de los más limpios; redefinir los incentivos fiscales para alentar la adquisición de mejores tecnologías de control de emisiones, ampliándolos a exenciones arancelarias para comprar equipo que no se fabrique en el país, así como créditos para financiarlos, entre los principales (véase DDF *et al.*, marzo de 1996:145-156).

El segundo conjunto de medidas corresponde a la meta general de *vehículos limpios*: *i*) actualización del programa "Hoy No Circula" para estimular la circulación de automotores poco contaminantes, con lo que se espera disminuir en cerca de 1 350 toneladas al año los NOx, 5 250 los HC y en 71 092 el CO, provenientes de los vehículos en circulación; *ii*) establecer normas sobre las emisiones evaporantes de gasolina en los automotores, para verificar la hermeticidad del sistema de distribución de combustible, con lo que se podrían emitir 35 mil toneladas menos de hidrocarburos; *iii*) actualizar la normatividad de los vehículos en circulación, de diesel y nuevos, según avances tecnológicos de la industria automovilística, con lo que se estima reducir en 11 195 toneladas al año los NOx, en 122 863 los HC, en 781 153 el CO y en 5 301 las PST; *iv*) desarrollar permanentemente el programa de verificación vehicular, para lograr la medición y control del total de emisiones contaminantes y bajar en 3 680 toneladas al año las de NOx, en 20 026 las de HC y en 286 207 las de CO; *v*) eliminación, en el segundo semestre de 1996, de los componentes tóxicos y reactivos de las gasolinas para disminuir en 16 400 toneladas al año los hidrocarburos, y *vi*) supresión progresiva del azufre en la gasolina para extender la duración de los convertidores catalíticos y reducir en 6 800 toneladas al año la emisión de bióxido de azufre. A estas medidas se suman otras relacionadas con el diseño de una política de largo plazo sobre los precios relativos de los combustibles, auditorías permanentes a los centros de verificación, incentivos fiscales para la renovación del parque vehicular, así como fijar un sobreprecio de tres centavos a las gasolinas para financiar el Fideicomiso Ambiental de la ZMVM (véase DDF *et al.*, marzo de 1996: 157-174).

En tercer lugar se tiene la meta general de un *nuevo orden urbano y transporte limpio*, con un conjunto de 38 acciones referidas a mejorar la oferta de un transporte público seguro y eficiente; integrar las políticas urbanas con las ambientales; establecer un conjunto de estímulos económicos para alentar la partici-

pación empresarial en proyectos ecológicos; así como diseñar una estrategia de información y educación ambientales y participación social (véase DDF *et al.*, marzo de 1996:175-203). Este conjunto de medidas no presenta metas cuantitativas en la reducción de los contaminantes, por lo que se remite al lector interesado a consultarlas en el PMCAVM. Algunas de éstas revisten gran complejidad en términos de su ejecución, tales como la conformación de diez empresas privadas concesionarias del transporte de autobuses en sustitución de la Ruta-100; la ampliación de la red del metro; la construcción de trenes eléctricos de alta calidad, como el proyectado entre Santa Mónica y el Palacio de Bellas Artes; la modernización completa del sistema de gestión del tránsito; el establecimiento de un monitoreo permanente de uso del suelo y protección de la reserva ecológica; la conclusión de pasos a desnivel en el circuito interior y en el periférico; un programa a largo plazo de trenes radiales entre la Ciudad de México y las de Toluca, Pachuca, Puebla, Cuernavaca y Querétaro, que se ubican en su área de influencia inmediata; entre las principales.

En cuarto sitio se encuentra la meta general de la *recuperación ecológica*, en la cual se tienen doce acciones encaminadas básicamente a procurar la recuperación lacustre de Tláhuac, Texcoco, Xochimilco y Zumpango, así como la reforestación de las sierras de la entidad y de sus áreas verdes urbanas mediante la plantación de 39.5 millones de plantas (véase DDF *et al.*, marzo de 1996:204-212).

Mediante la materialización de este ambicioso conjunto de acciones que cubren sus cuatro metas generales, el PMCAVM estima mejorar la calidad del aire de la Ciudad de México de manera importante. En una serie de cuadros entre las páginas 216 y 231, presenta la reducción estimada por año y tipo de contaminante de cada una de las 94 acciones establecidas. La reducción de las emisiones en toneladas anuales entre 1996 y el año 2000 sería la siguiente: 53 577 de NOx que representan 41.6% del total actual; 516 823 de HC que constituyen 50.4% menos; 22 034 de SO₂ que implican una disminución de 48.5%; 1 628 820 de CO que significan una baja de 69%; y 203 564 de PST que posibilitarían una mejora de 45.1%. En síntesis, el PMCAVM se plantea reducir los principales contaminantes atmosféricos del valle de México en porcentajes que varían entre 40 y 70%, lo que incuestionablemente sería un gran logro. Para alcanzarlo, sin embargo, se requieren cuantiosos financiamientos que se estiman en 10 575 y 2 874 millones de dólares de inversión pública y privada, respectivamente (DDF *et al.*, marzo de 1996:231).

Como parte complementaria, el capítulo XI sintetiza las características del Programa de Contingencias Ambientales cuyas fases I y II se activan cuando se alcanzan 250 y 350 puntos Imecas en ese orden. El capítulo XII, último del programa, hace una reflexión final sobre las medidas radicales que habría que tomar al tener que paralizar al sector transportes y toda la actividad económica para reducir un nivel de contaminación de 250 a valores de entre 100 y 140 Imecas.

El PMCAVM constituye un esfuerzo riguroso para establecer una serie de políticas y acciones que permitan abatir seriamente la contaminación atmosférica en el valle de México, destacando particularmente que es un programa operativo de aplicación real que contrasta con los intentos indicativos que son característicos de la planeación sectorial en México. No obstante es perfectible, como todo ejercicio de planeación, por lo que sería conveniente que se continuara desarrollando para hacer posible el avance en la conceptualización de la articulación entre lo ambiental y las cuestiones urbanas, en una aplicación más rigurosa de la teoría de la planificación y, principalmente, para incluir un ejercicio prospectivo de los determinantes y fuentes inmediatas de la contaminación atmosférica en la Ciudad de México.

Normas urbanísticas

Las normas son procedimientos jurídicos formalmente expresados por órganos institucionales legales para *regular* las actividades de la población en un tiempo y lugar determinados. En el Distrito Federal existe un conjunto de normas jurídicas, administrativas y urbanas que regula su crecimiento. Por la naturaleza de este trabajo, interesa señalar las siguientes normas de tipo urbanístico:

- Normas técnicas complementarias para el área urbana del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987; modificaciones, 21 de diciembre de 1989).
- Normas técnicas complementarias para el área de conservación ecológica del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987).
- Usos y destinos para el área de conservación ecológica (DO, 29 de noviembre de 1982; modificaciones, 16 de julio de 1987).
- Tabla de usos de suelo (DO, 21 de septiembre de 1989; modificaciones, 29 de julio de 1991).
- Establecimiento de 31 zonas especiales de desarrollo controlado (DO, 14 de julio de 1988).

La normatividad que regula el uso del suelo es central para la planificación urbanística. Al respecto el Distrito Federal cuenta con los siguientes instrumentos de operación: la carta urbana de zonificación secundaria de los programas parciales delegacionales, la tabla de usos de suelo, las normas complementarias, el reglamento de zonificación y el reglamento de construcciones. Los programas parciales y los reglamentos ya fueron descritos; falta únicamente describir la tabla de usos del suelo y las normas complementarias.

Tabla de uso, densidad e intensidad del suelo

Al solicitar autorización para construir en un predio, a éste se le ubica en las cartas urbanas para determinar qué usos de suelo tiene permitidos. Una vez verificado y aceptado, se recurre a la tabla de usos del suelo para definir qué requisitos urbanísticos generales debe cumplir. Estas tablas se adjuntan a los planos de usos de suelo de los programas parciales de cada delegación en forma matricial, teniendo como columnas los tipos de zonas secundarias y como renglones la clasificación de usos de suelo. En la matriz se señala si el uso solicitado está permitido, condicionado o prohibido. Por ejemplo, las zonas habitacionales se subdividen en cinco tipos, según se contemple una densidad de 50, 100, 200, 400 y 800 habitantes por hectárea en lotes de 125 a 1000 metros cuadrados. En estas zonas prácticamente no se autoriza establecer actividades industriales y de servicios que tendrán que localizarse en zonas mixtas, así como en los centros y subcentros urbanos (véase programas parciales delegacionales).

Normas técnicas complementarias

El 16 de julio de 1987, el *Diario Oficial de la Federación* expidió una serie de normas técnicas complementarias con requisitos adicionales a los que presenta la tabla de usos de suelo. Estas normas complementarias se subdividen en los siguientes rubros: aclaratorias, obligatorias, opcionales de estímulo y desarrollo, e informativas. Por brevedad, se resumen las principales normas obligatorias.

La primera norma obligatoria establece que la separación en metros entre edificaciones de alta o media intensidad en colindancia con aquéllas de baja intensidad, deberá ser de 15% de la altura máxima del edificio colindante para garantizar el “asoleamiento” de las construcciones de baja densidad (DO, 16 de julio de 1987:87).

La segunda norma reduce la intensidad de la construcción de los predios menores a 1000 metros cuadrados que se localizan en zonas señaladas con una intensidad de 7.5. Se presenta una tabla donde dicha intensidad se reduce de 3.5 a 7.3, dependiendo de si el lote es menor de 250 metros cuadrados o si se encuentra entre 750 o 1000 metros cuadrados (DO, 16 de julio de 1987:88).

En tercer lugar se tiene la regulación de las áreas libres de construcción en cada predio, que van de 20 a 30% según sean lotes menores de 500 o mayores de 501 metros cuadrados. Una cuarta norma señala que en las zonas habitacionales con densidad de 50 a 200 habitantes por hectárea (claves H05, H1 y H2), la altura máxima de la construcción será de nueve metros sobre el nivel de la banqueta.

Finalmente, las normas informativas enfatizan la necesidad de contar con la constancia de zonificación antes de realizar cualquier trámite o acción inmobiliaria. Señalan, adicionalmente, los requisitos para cubrir en las áreas de conservación ecológica y la existencia de normas adicionales para algunas zonas especiales de la ciudad.

Las zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec)

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988, crea a las Zedec como una herramienta adicional para controlar el uso del suelo. Con este instrumento se planea tener un mayor control para lograr los objetivos específicos en materia de desarrollo urbano, rural, medio ambiente y del patrimonio arquitectónico (Departamento del Distrito Federal, 1987:117).

Las Zedec constituyen programas específicos que agregan mayor detalle a los delegacionales. Para ello utilizan cartografía a escala 1:2 000, lo que permite llegar a propuestas a nivel predio para controlar, fomentar o modificar determinados usos del suelo. Hasta 1993 se habían autorizado 22 Zedec y estaban en proceso de concertación otras 17 (véase Gamboa de Buen, 1994:214-215). A fines de 1995 existían 27 Zedec autorizadas, pero la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 las convierte en programas parciales para eliminar los riesgos de amparo judicial contra sus lineamientos.

PROSPECTIVA Y NORMATIVIDAD URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Las proyecciones de población del AMCM para 1990, hasta antes de conocer los resultados del censo de ese año, estimaban que tendría alrededor de 19.8 millones de habitantes, bautizándola según esa cifra como “la más grande del mundo”. Se ha visto en el inciso uno de este trabajo que la población, según los resultados finales del censo de 1990, fue de 15.8 millones, agregando 15 municipios mexiquenses a los 17 que formaban su área metropolitana en 1980 (véase el cuadro 1). Las estimaciones existentes hasta antes de aparecer el censo de 1990 consideraban que el AMCM tendría 23.5 millones de habitantes en el año 2000 y 26.7 en el 2010.

Sin embargo, el AMCM experimentó una disminución importante de su tasa de crecimiento demográfico en los años ochenta, debido fundamentalmente a la profunda crisis económica nacional, principalmente de 1982 a 1988 (véase G. Garza, 1991). A partir de sus 15.8 millones de habitantes en 1990, se han realizado nuevas proyecciones que disminuyen significativamente su población futura. De esta suerte, en vez de tener 21.5 millones de personas en 1995 según anteriores proyecciones, se estima que en este año tiene 17.1 millones, esto es, 4.4 menos que lo previsto en los ochenta. Esta cifra coincide exactamente con los 17.1 millones del conteo de población de 1995 (véase el cuadro 1). Las actuales proyecciones calculan que en el año 2000 el AMCM tendrá 18 millones de habitantes y 19.6 en el 2010. En el primer año, 51.7% se encontrará en los municipios conurbados del Estado de México, y en el segundo 53.1%. En la actualidad se tiene, por ende, que desde el punto de vista demográfico y económico el AMCM se distribuye en dos entidades federativas, siendo cada vez más importante la parte comprendida en los municipios mexiquenses.

Todo el enjambre de leyes, programas, reglamentos, acuerdos y normas que en materia urbanística existen en el Distrito Federal y que se han presentado en la sección anterior, tienen en cierto sentido una *realidad virtual*, pues en 1995 únicamente se aplican a 39.8% de los habitantes de la urbe en su conjunto.⁷

Por supuesto que para la mayor parte del resto de la población se aplica la normatividad urbanística existente en los municipios del Estado de México, pero ante los innumerables problemas prácticos y técnicos surgidos de la coexistencia de dos complejos cuerpos normativos que rigen el desarrollo urbano de dos partes de una misma ciudad, se deriva la conveniencia de uniformar ambos sistemas de legislación urbana.

Aun dentro del Distrito Federal, el carácter virtual de la normatividad se extiende a los 36 poblados localizados en el área de conservación ecológica, principalmente de las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan, Álvaro Obregón, Contreras y Cuajimalpa. En estos poblados ocurre una “urbanización no virtual”, esto es, que tiene una existencia real aunque no se observa en los planos urbanos oficiales ni se ajusta a las normas vigentes.

El elevado número de leyes, reglamentos, acuerdos, programas y normas urbanísticas conduce a que todo este conjunto de instrumentos jurídicos, amalgamados con los de orden ejecutivo, legislativo y judicial pueda considerarse también de aplicación *virtual*, siguiendo otra acepción del adjetivo, que se refiere a las cosas que son posibles pero no tienen efecto actual.

La dimensión virtual de la normatividad urbanística alcanza incluso al aparato administrativo del Distrito Federal. Por ejemplo, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988, señala que la “...vigencia de este Programa será de dos años, cuando de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, deberá revisarse...” (Departamento del Distrito Federal, 1987:11). Sin embargo, hasta fines de 1994 no se había revisado, esto es, durante toda la administración del sexenio 1988-1994 no se realizó ninguna modificación al mismo.

En 1995, primer año de la nueva administración que gobernará hasta 1997 cuando se lleven a cabo las elecciones directas del regente del Distrito Federal, se inició la revisión del Programa General y de la Ley de Desarrollo Urbano, los cuales se aprobaron en 1996, como se vio anteriormente.

En el siglo XXI la Ciudad de México se consolidará como el centro de una vasta región urbana polinuclear o megalópolis, que requerirá de una normatividad urbanística funcional. Es preciso, por ende, establecer desde ahora los meca-

⁷ Esta cifra se calcula considerando 49.7%, participación del Distrito Federal en la población del AMCM en 1995, menos 23% que se estima está en situación de irregularidad en cuanto a tenencia de la tierra.

La acepción del adjetivo *virtual* aquí utilizada se refiere a las cosas que tienen una existencia aparente, pero no real.

nismos técnicos y administrativos necesarios para diseñar un *código urbano* unificado a nivel metropolitano, que garantice el crecimiento sustentable de sus actividades económicas y de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1995), "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", en *Asamblea*, Órgano de Difusión, vol. 1, núm. 5, México, D. F. (Suplemento legislativo).
- Departamento del Distrito Federal (28 de diciembre 1972 y 9 de marzo 1986), *Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito y Territorios Federales*, *Diario Oficial*, México.
- (1987), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988*, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, México.
- (1 de agosto de 1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, sexta época, núm. 270, tomo III, México.
- (abril de 1996), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996*, México.
- *et al.* (marzo de 1996), *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000*, 2ª reimpr., Departamento del Distrito Federal / Gobierno del Estado de México / Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca / Secretaría de Salud, México.
- Diario Oficial de la Federación* (25 de mayo de 1954), *Reglamento de la zona de urbanización de los ejidos*, México.
- (7 de enero de 1976; modificaciones, 28 de diciembre de 1987 y 4 de enero de 1991), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México.
- (29 de diciembre de 1978; modificaciones, 16 de diciembre de 1983), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, México.
- (8 de enero de 1980; modificaciones, 13 de enero de 1986), *Ley de Notariado para el Distrito Federal*, México.
- (20 de abril de 1982), *Reglamento de anuncios para el Distrito Federal*, México.
- (29 de noviembre de 1982; modificaciones, 16 de julio de 1987), *Usos y destinos para el área de conservación ecológica*, México.
- (2 de diciembre de 1982), *Programa de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País*, México.
- (27 de julio de 1983), *Acuerdo por el que se declara prioritaria la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal y la creación de reservas territoriales*, México.
- (23 de mayo de 1984; modificaciones, 22 de noviembre de 1985), *Acuerdo por el que se crea la Comisión de Límites del Distrito Federal, que tendrá como objeto auxiliar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal en la salvaguarda del territorio propio del Distrito Federal*, México.

- (14 de agosto de 1986), *Reglamento para el uso y preservación del Bosque de Chapultepec*, México.
- (29 de abril de 1987), *Reglamento para el uso y preservación del Bosque de San Juan de Aragón*, México.
- (11 de junio de 1987) *Reglamento para el uso y preservación del Parque de las Águilas*, México.
- (20 de abril de 1982; modificación, 3 de julio de 1987), *Reglamento de zonificación del Distrito Federal*, México.
- (16 de julio de 1987), *Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal*, México.
- (16 de julio de 1987), *Normas técnicas complementarias para el área de conservación ecológica del Distrito Federal*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Áreas Verdes*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Desechos Sólidos*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Equipamiento Urbano*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Infraestructura*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Medio Ambiente*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Mejoramiento del Centro Histórico*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Prevención y Mitigación de Daños en Casos de Desastre*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Reordenación de Barrios*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Reordenación Industrial*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Reserva Territorial*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Salvaguardia de Sitios Patrimoniales*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Vialidad y Transporte*, México.
- (16 de julio de 1987), *Programa de Vivienda*, México.
- (16 de julio de 1987), Programa para el Cinturón Verde de la Ciudad de México, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 5 de junio de 1988), *Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de los Poblados Localizados en el Área de Conservación Ecológica de las Delegaciones del Distrito Federal*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 5 de junio de 1988), *Programa de Poblados en el Área de Preservación Ecológica*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1993), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez*, México.

- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Gustavo A. Madero*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztacalco*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación La Magdalena Contreras*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Milpa Alta*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Venustiano Carranza*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1993, esta última respecto a la Delegación Álvaro Obregón), *Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones del Distrito Federal*, México.
- (16 de julio de 1987; modificaciones, 21 de diciembre de 1989), *Normas técnicas complementarias para el área urbana del Distrito Federal*, México.
- (28 de enero de 1988), *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, México.
- (23 de marzo de 1988), *Acuerdo por el que se establece que los conjuntos habitacionales construidos por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal, así como las acciones de regeneración urbana y sustitución de vecindades, se sujetarán a las disposiciones contenidas en el mismo*, México.
- (14 de julio de 1988), *Establecimiento de 31 zonas especiales de desarrollo controlado*, México.
- (7 de junio de 1988), *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental*, México.

- (29 de julio de 1988), *Acuerdo que contiene las disposiciones a las que se sujetarán los conjuntos habitacionales construidos y en proceso de construcción por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Departamento del Distrito Federal, México.*
- (18 de agosto de 1988), *Reglamento para el uso y preservación del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leonés, México.*
- (25 de noviembre de 1988), *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos, México.*
- (25 de noviembre de 1988), *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de previsión y control de la contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada, México.*
- (25 de noviembre de 1988), *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de previsión y control de la contaminación de la atmósfera, México.*
- (5 de abril de 1989), *Acuerdo referente a los programas de regulación territorial que se lleven a cabo por el Distrito Federal o sus entidades sectoriales, México.*
- (27 de julio de 1989), *Reglamento para el servicio de limpia del Distrito Federal, México.*
- (21 de septiembre de 1989), *Acuerdo por el que se crean las Oficinas Centrales de Gestión para Licencias de Construcción y Documentos del Distrito Federal en el Colegio de Arquitectos de México A. C. y en el Colegio de Ingenieros Civiles de México A. C., México.*
- (21 de septiembre de 1989), *Acuerdo por el que se delega a los titulares de las delegaciones del Distrito Federal, la facultad de otorgar y expedir las licencias de usos de suelo en el área urbana dentro de sus respectivas jurisdicciones, México.*
- (21 de septiembre de 1989; modificaciones, 29 de julio de 1991), *Tabla de usos de suelo, México.*
- (28 de diciembre de 1989), *Reglamento de cementerios del Distrito Federal, México.*
- (16 de febrero de 1990), *Reglamento para la atención de los minusválidos en el Distrito Federal, México.*
- (28 de febrero de 1990), *Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Mejoramiento de la Imagen Urbana del Distrito Federal, órgano de consulta y asesoramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal en asuntos relacionados con la definición de políticas de elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al mejoramiento estético de la ciudad, México.*
- (28 de febrero de 1990), *Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor para la Ejecución del Programa de Rescate Ecológico de Xochimilco, México.*
- (10 de enero de 1991), *Acuerdo por el que se determina que los usos de suelo que se encuentran permitidos en las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado y que no cuenten con un Programa de Mejoramiento, no se les aplique la denominación de condicionados en el Distrito Federal, México.*
- (8 de abril de 1991), *Acuerdo por el que con objeto de apoyar la vivienda de interés*

- social se eximirá tomando en cuenta el tipo de construcción de que se trate, de parte o de la totalidad de los estacionamientos en el Distrito Federal, México.*
- (27 de mayo de 1991), *Reglamento de estacionamientos públicos*, México.
- (29 de julio de 1991; modificaciones, 24 de diciembre de 1991), *Acuerdo que complementa la tabla de usos de suelo para la intensidad de construcciones de oficinas de gobierno y privadas en el Distrito Federal, México.*
- (16 de noviembre de 1992), *Acuerdo por el que se aprueba la versión 1992 del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, así como la versión abreviada del citado acuerdo, México.*
- (19 de julio de 1993), *Ley de Seguridad Pública*, México.
- (2 de agosto de 1993), *Reglamento de construcciones del Distrito Federal*, México.
- (2 de agosto de 1993), *Reglamento para la protección de los no fumadores del Distrito Federal*, México.
- (6 de agosto de 1993), *Reglamento del servicio de agua y drenaje del Distrito Federal*, México.
- Gamboa de Buen, Jorge (1994), *Ciudad de México, una visión*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Garza, Gustavo (1986), “Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, enero-abril, El Colegio de México, México.
- (1991), “Dinámica industrial de la Ciudad de México, 1940-1988”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 6, núm. 1, enero-abril, El Colegio de México, México.
- Garza, Gustavo y Fernando Aragón (1995), “La contaminación atmosférica de la Ciudad de México a escala megalopolitana”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 10, núm. 1, enero-abril, El Colegio de México, México.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *et al.* (octubre de 1983), *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro*, México.
- Hiernaux, Daniel (1989), “La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones”, en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Legorreta, Jorge (1992), “Expansión urbana de la Ciudad de México”, en A. Bassols, J. Delgadillo y F. Torres (comps.), *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (junio de 1995), en Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Asamblea* (suplemento legislativo), Órgano de Difusión, vol. 1, núm. 5, México.
- Secretariado Técnico Intergubernamental (octubre de 1990), *Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México.

LIMITACIONES DE LA REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

ESTEBAN WARIO HERNÁNDEZ*

El propósito de este trabajo es presentar un panorama general de la trayectoria, la situación actual y las perspectivas de la normatividad urbanística de la zona conurbada de Guadalajara, que se define por decreto del gobierno del estado como integrada por siete municipios del centro de Jalisco: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco y Juanacatlán (véase el mapa 1). Sin embargo, en el análisis urbano, en los medios de comunicación y en la percepción del ciudadano común, es todavía más usual referirse a la aglomeración como área metropolitana de Guadalajara, integrada solamente por los cuatro primeros municipios.

Creemos que el presente análisis puede aportar elementos de referencia y de reflexión a los objetivos del presente seminario, encaminado a actualizar la reglamentación urbanística en la metrópoli regiomontana. Ante todo, porque hablaremos de una ciudad que por sus dimensiones, por su contexto sociopolítico, por el marco jurídico nacional y por las perspectivas del futuro inmediato, resulta análoga a Monterrey. A ello se agrega la trayectoria misma de la reglamentación edilicia tapatía, que data de hace medio siglo en su etapa moderna, y que hace de esta ciudad una de las que ofrecen experiencias más amplias en la gestión urbana en el ámbito nacional. Y otra razón se desprende de la reciente aprobación de la ley de desarrollo urbano estatal, la cual aporta algunas innovaciones normativas que nos parecen dignas de ser analizadas.

Iniciaremos esta exposición describiendo algunas características generales de la urbanización tapatía, para referirnos después a la secuencia que ha tenido su reglamentación urbanística hasta llegar a la nueva ley de desarrollo urbano, la cual analizaremos con mayor detalle. Por último, señalaremos algunas reflexiones sobre los alcances, limitaciones y perspectivas que tienen estos ordenamientos.

* Coordinador de Planeación, Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de Jalisco.

URBANIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

El área metropolitana de Guadalajara (AMG) representa una de las doce metrópolis más pobladas de América Latina, la segunda concentración del país y el centro articulador de una vasta región que comprende una decena de entidades federativas del occidente y noroeste de México. Aglutina a cerca de 3.5 millones de habitantes que se extienden sobre casi 36 mil hectáreas, presentando una densidad de ocupación más bien baja, cercana a los 100 hab./ha (DPUEJ, 1990).

Esta ciudad inició el presente siglo con una población aproximada de 100 mil habitantes y la duplicó en los años treinta, cuando empezó a crecer más de prisa como consecuencia de la rebelión cristera y del notable mejoramiento en sus servicios regionales. En los cincuenta este crecimiento se aceleró hasta alcanzar tasas promedio superiores a 5% anual en las siguientes tres décadas (Arroyo, 1992) (véase el mapa 2).

Como resultado de este proceso, a mediados de los sesenta, casi al mismo tiempo en que la ciudad alcanzó el millón de habitantes —que fue celebrado con bombo y platillo—, se inició el proceso de conurbación: primero hacia el municipio de Tlaquepaque, más tarde hacia Zapopan, y en los años recientes hacia Tonalá, Tlajomulco, El Salto y Juanacatlán. Se puede afirmar que hoy en día este proceso de metropolización se ha consolidado, como lo señala la relación de los datos censales que se muestra en el cuadro 1.

CUADRO 1
AMG: población de los municipios, 1950-1990

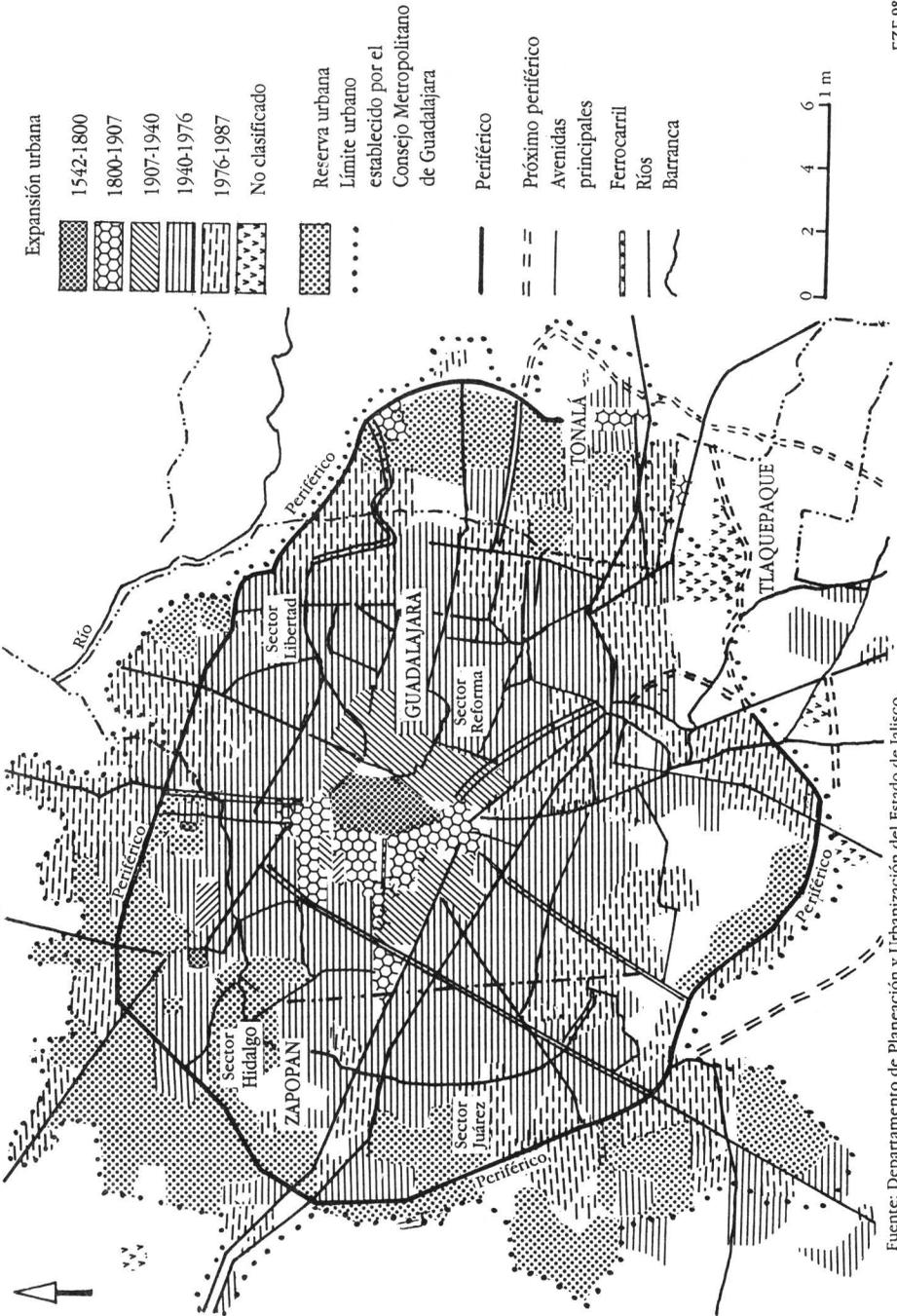
<i>Municipio</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
Guadalajara	380 226	740 394	1 225 835	1 626 152	1 771 565
Zapopan	27 115	54 562	163 185	389 081	1 693 531
Tlaquepaque	33 187	56 199	103 675	177 324	288 718
Tonalá	5 750	15 880	24 648	52 158	92 906
Total	446 278	867 035	1 517 343	2 244 715	2 846 720

Fuente: INEGI, Censos generales de población.

Otra consecuencia de este crecimiento ha sido la concentración relativa de la población jalisciense en Guadalajara. De 15.1% que representó respecto del total estatal en 1930 ha pasado a 54% en 1990, tendiendo a estabilizarse en esta proporción. Esta situación es más problemática en la medida en que Jalisco, al igual que Nuevo León, carece de verdaderas ciudades medias, siendo la población metropolitana unas 70 veces mayor que Puerto Vallarta, la segunda localidad del estado.

MAPA 2

AMG: proceso de expansión urbana, 1542-1987



Fuente: Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

No obstante, cabe mencionar que de acuerdo con los últimos datos censales, estos patrones de crecimiento se están modificando rápidamente. Así, la tasa de crecimiento metropolitano ha descendido a 2.6% anual, mientras que el ritmo de incremento en las localidades intermedias ha avanzado considerablemente (Wario, 1992).

Desde el punto de vista económico, es sabido que Guadalajara se ha especializado tradicionalmente en el comercio y los servicios. Sin embargo, en los últimos lustros, como consecuencia de la apertura económica y de la desconcentración proveniente del Distrito Federal, se ha incrementado la localización industrial en esta metrópoli, principalmente en algunas ramas de tecnología avanzada. Al mismo tiempo, se ha producido una notable polarización en toda la estructura productiva: de un lado, las grandes corporaciones empresariales que tienden a ubicarse en el corredor de El Salto; del otro, la fragmentación de los procesos productivos en maquila domiciliaria, particularmente en las ramas textil y del calzado (Arias, 1985).

La abundante llegada del capital foráneo en la última década, a la cual se añaden también los recursos financieros ligados al narcotráfico, ha repercutido en el mercado inmobiliario, no sólo por la demanda de grandes extensiones de nuevos usos comerciales, industriales y residenciales, sino sobre todo por la inversión en el sector inmobiliario de grandes capitales locales antes dedicados a la producción manufacturera o al comercio (Alba, 1988). Ello ha incrementado la especulación del suelo y generado un patrón de ocupación urbana con amplios vacíos intraurbanos que alcanzan 18% de la mancha metropolitana.

Este factor, junto con la crisis económica que ha vivido el país, ha motivado que 60% de las familias tapatías quede al margen del mercado inmobiliario, las cuales son empujadas hacia la ocupación irregular de vastas reservas ejidales. Dos terceras partes del crecimiento físico se produce actualmente al margen de la normatividad vigente y en el mosaico urbano prevalecen cerca de 150 colonias irregulares, con una superficie superior a las seis mil hectáreas y una población de 800 mil habitantes, una quinta parte de la ciudad (DPUEJ, 1990).

Entre 1994 y el año 2000, la población metropolitana se incrementará en más de 400 mil habitantes. En un solo periodo administrativo se deberán crear las condiciones de urbanización similares a las de una ciudad del tamaño de Aguascalientes. Más tarde, hacia el año 2015, la gran Guadalajara alojará entre cinco y seis millones de habitantes, que demandarán 20 mil hectáreas adicionales de suelo urbanizado.

Todos estos incrementos se producirán dentro de un contexto geográfico de pequeños valles, con planicies poco permeables, rodeadas por áreas de alta productividad agrícola y por elementos de gran valor ambiental, como el bosque de La Primavera, la Barranca de Oblatos y el Lago de Chapala, cuya conservación, resguardándolo de los residuos urbanos, se convertirá en el principal reto ecológico del futuro cercano.

ANTECEDENTES DE LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN GUADALAJARA

La gestión urbana en Guadalajara, entendida como la voluntad expresa del gobierno y la sociedad para incidir en la organización del espacio urbano y manifestada en un conjunto coherente de acciones, se remonta a los años cuarenta de este siglo. No eran, desde luego, las primeras acciones de control y reglamentación que existían en la historia de la ciudad. Desde su fundación definitiva en 1542, se contaba con ordenanzas para el crecimiento y el orden urbano, que fueron modernizadas a finales del siglo XVIII cuando los Borbones llegaron al trono español y la ciudad conocía su primera época de auge, reflejado en la producción arquitectónica, en la introducción de la imprenta y en la creación de la Universidad y el Real Consulado de Mercaderes (Vázquez, 1989).

Ya en el siglo XIX, la desamortización de los bienes civiles y eclesiásticos propició la gestación de un mercado del suelo urbano y la concentración en pocas manos de las propiedades y fincas. Esta situación, al lado de la extrema pobreza urbana, generó en los años veinte de este siglo una insólita huelga inquilinaria, que a la postre presionaría al gobernador Zuno a emitir, en 1923, la Ley de Expropiación del Estado, en lo que podríamos considerar como la primera acción estatal de regulación urbana de la era moderna.

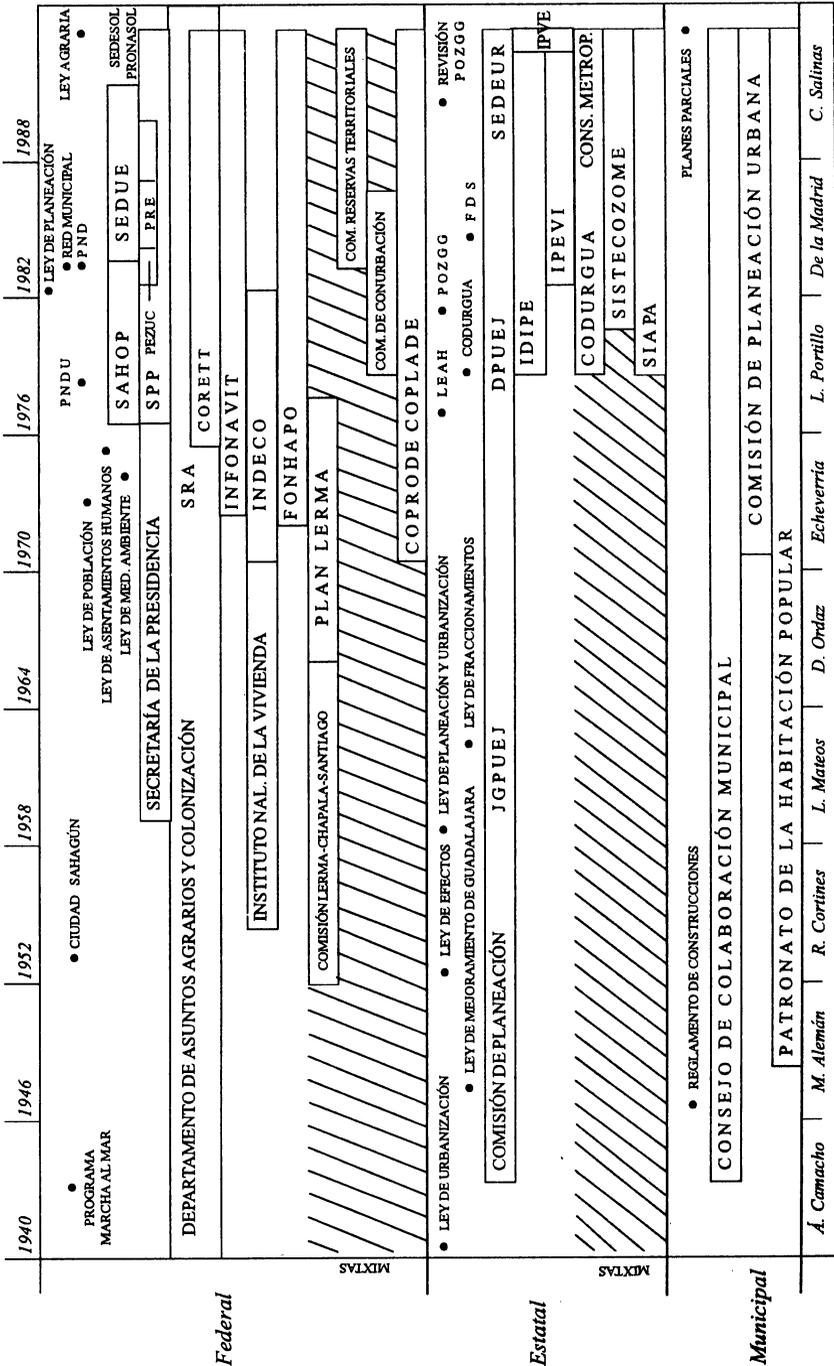
No obstante, una verdadera gestión urbana sólo surge en 1940, cuando se crean las primeras instituciones locales (véase la gráfica 1). Por esos años urgía renovar totalmente las redes de agua potable y alcantarillado de la ciudad, pero se carecía de recursos públicos para ello. Ante esta limitación, el entonces gobernador, Silvano Barba González, discurrió la participación de los particulares en el costo de las obras de renovación de la red hidráulica y sanitaria. Para ello envió una iniciativa al Congreso del Estado en la que no sólo establecía un impuesto especial para este propósito, sino que creaba al mismo tiempo una Comisión de Planeación y Urbanización que se encargaría de programar y diseñar técnicamente las obras.

La aceptación de esta medida entre los tapatíos fue el principio de las instituciones de gestión urbana que orientaron la urbanización de la ciudad durante más de tres décadas. En 1943, el gobernador García Barragán estableció el Sistema de Colaboración Municipal e instituyó el Consejo del mismo nombre para administrar los recursos provenientes de esta fuente.

El sistema consistía en la aplicación de un tributo especial a los predios adyacentes a las obras de infraestructura por construir. Al mismo tiempo se creaba un órgano para administrar estos recursos, independiente del poder público, encabezado por el sector privado de la ciudad. Ello le permitía autonomía financiera y una imagen de honestidad ante la población, lo cual influyó en la aceptación y en la acreditación de sus proyectos.

En adición al sistema de colaboración, que muy pronto se extendió a los municipios más importantes del estado, en 1947 fue creado otro sistema llamado

GRÁFICA 1
Cronología de la gestión urbana en Guadalajara



Fuente: Wario Hernández E., *Metropolis in Transition*, Universidad de Nuevo México, 1994.

de plusvalía similar al anterior, con la diferencia de que sólo comprendía obras de infraestructura vial, y su aplicación se extendía a una franja más amplia que en el sistema de colaboración, definida a partir del incremento a las plusvalías de la propiedad. La ampliación de las avenidas Juárez y 16 de Septiembre, en el corazón de la ciudad, fueron las primeras obras de plusvalía respaldadas significativamente por la población. Por ello su uso se generalizó en la construcción de todas las nuevas avenidas e incluso en la urbanización de la zona industrial durante los años cincuenta.

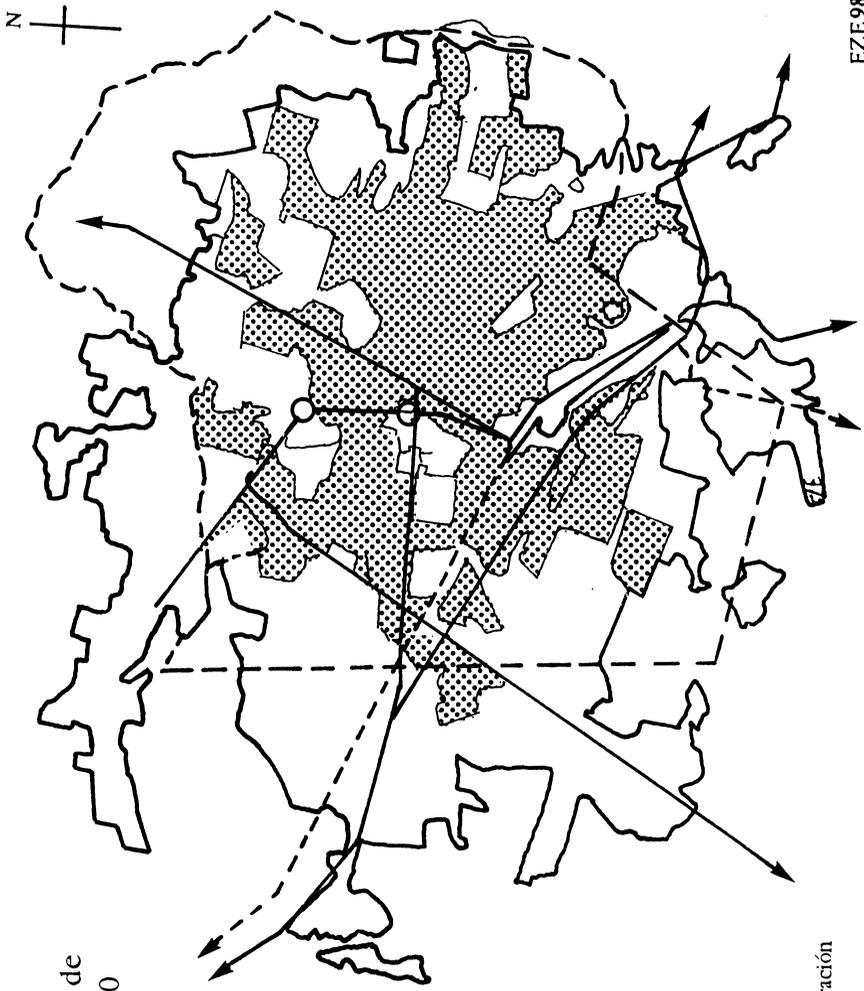
Quizás tan significativa como la propia introducción del sistema de plusvalía fue el hecho de que en la misma iniciativa se establecía la Comisión del Plan Regulador, encargada de elaborar un plan del crecimiento físico de la ciudad, y que fue encomendado a Carlos Contreras, arquitecto que había realizado también el de la Ciudad de México. Igualmente trascendente fue que por vez primera se tuviera un enfoque de carácter metropolitano en un ordenamiento legal, ya que esta iniciativa se denominaba Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala.

Bajo los esquemas de colaboración y de plusvalía se construyó en las décadas siguientes la mayor parte de la vialidad, del alumbrado público y de las redes de agua potable y alcantarillado de la ciudad (véase el mapa 3). Junto con el desarrollo masivo de fraccionamientos progresivos y, desde luego, con el periodo de bonanza en la economía nacional y regional, estos sistemas de gestión resultaron un factor fundamental para que en el periodo de 1940 a 1960, la capital de Jalisco fuera capaz de conjugar uno de los ritmos de crecimiento económico y demográfico más elevados del país, con una expansión física relativamente ordenada, ajena al modelo latinoamericano de precarismo y graves contrastes sociales que se desarrollaba en esa época (Vázquez, 1989).

En 1959 se decretaron dos nuevas disposiciones jurídicas que consolidaron el sistema imperante de gestión urbana: la Ley de Planeación y Urbanización y la Ley de Fraccionamientos. Esta última normaba la incorporación de predios rústicos a la ciudad y establecía las llamadas áreas de donación para el equipamiento público de las urbanizaciones.

En la Ley de Planeación y Urbanización, a su vez, se reglamentaban de manera más sistemática los Consejos de Colaboración Municipal y se creaba la Junta General de Planeación y Urbanización del estado, como organismo mixto de participación encargado de definir la política urbana y al cual concurrirían las autoridades con los sectores privado y social, aunque el grupo hegemónico lo constituirían los comerciantes de la ciudad. A este organismo correspondería la coordinación de los consejos de colaboración municipal, la ejecución de las obras por plusvalía y la dictaminación y autorización de nuevos fraccionamientos.

También constituía una de sus funciones la elaboración y aplicación del Plan Regulador de Guadalajara. Éste, sin embargo, nunca pasó de ser un borrador interno, ya que no se contaba ni con el marco legislativo suficiente para aplicarlo,



EZE98

MAPA 3
AMG: área atendida con obras de colaboración, 1950-1970

Fuente: Vázquez D., El Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara, 1983.

ni con la presión social para elaborarlo. Ni siquiera la creación de la Comisión de Planeación Urbana del Municipio de Guadalajara en 1972 pudo lograr este cometido. Después de todo, el ordenamiento físico se llevaba aceptablemente con los sistemas de cooperación y de plusvalía, con las ventajas geográficas que ofrecían el valle de Atemajac y con las urbanizaciones populares de carácter progresivo.

El proceso de planeación propiamente dicho se inicia en Guadalajara a mediados de los setenta, a partir de las iniciativas federales del presidente Luis Echeverría. En 1977 el Congreso del Estado promulgó la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, la cual, entre otras disposiciones, suprimió el carácter de organismo mixto de la Junta General de Planeación y Urbanización, para transformarla en un departamento del ejecutivo estatal.

Esta misma ley reglamentaba por primera vez la coordinación intermunicipal en materia de planeación urbana, recogiendo el esquema que ofrecía la normatividad federal a través de las comisiones de conurbación. En octubre de 1978 se estableció este organismo, con el nombre de Comisión para el Desarrollo Urbano de Guadalajara, presidida por el secretario general de Gobierno e integrada por 19 presidentes municipales que conformaban esta primera conurbación; fue delimitada por un radio de 50 kilómetros en torno al centro de la metrópoli (Congreso del Estado, 1978). Muy pronto la definición ilógica de la zona conurbada y la falta de tareas de corto plazo restó dinámica a esta nueva instancia, reuniéndose sólo en dos ocasiones.

Únicamente el secretariado técnico de esta comisión continuó trabajando en la tarea de elaborar el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, el cual fue aprobado por el Congreso del Estado el año siguiente. Las propuestas fundamentales de este primer plan se orientaron a la definición de las reservas territoriales, a la zonificación general del suelo y a la renovación urbana del centro histórico en lo que posteriormente se denominará Plaza Tapatía (véase el mapa 4).

Por esa misma época, el proceso de conurbación de la ciudad empezó a demandar esquemas de gestión realmente metropolitanos para el manejo de algunos servicios públicos, cuya prestación se dificultaba en una organización territorialmente fragmentada. Pero las diferencias presupuestales, administrativas y políticas entre los municipios, aunadas a los obstáculos jurídicos de carácter constitucional, sólo permitieron la creación de organismos sectoriales que en la práctica dependen del poder estatal (Sedue, 1986). Es el caso del manejo hidráulico, con el Sistema Intermunicipal del Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) creado en 1978; del transporte público con el Sistema de Transporte de la Zona Metropolitana (Sistecozome) en 1980, y la Dirección Intermunicipal de Seguridad, formada en 1983 (Leonel, 1984).

Una innovación importante en la normatividad urbanística se introdujo en 1984, cuando se adicionó en la Ley de Fraccionamientos la figura del fraccionamiento progresivo, llamado objetivo social. En cinco años se crearon más de 70

desarrollos de este tipo, principalmente en la zona metropolitana, pero la debilidad de su reglamentación propició que este tipo de desarrollos se prestara a componendas y corruptelas en la relación entre los promotores y las autoridades municipales, siendo cancelada esta modalidad en 1989 (López, 1991).

Cabe señalar, por otra parte, que las reformas constitucionales a las atribuciones municipales realizadas en 1983 no se tradujeron en reformas estatales sino hasta 1993. Durante diez años, la entidad vivió en este renglón al margen de la instrucción federal.

En cambio, en 1989 se creó el Consejo Metropolitano, integrado esta vez por los siete municipios conurbados efectivamente y los organismos estatales y federales involucrados en el desarrollo urbano. En 1990, este organismo actualizó el Plan de Ordenamiento, definiendo como objetivos la reorganización del espacio metropolitano en 16 distritos y la atención prioritaria a la zona oriente de la metrópoli, donde se ha registrado en los últimos años el programa de inversión pública más importante, abarcando un nuevo sistema de agua potable, nuevas arterias, un parque metropolitano y la segunda línea del tren eléctrico urbano (DPUEJ, 1990).

Estas acciones se promovieron, sin embargo, dentro de un ambiente político y social enrarecido, motivado en parte por la confrontación entre fuertes sectores de la iniciativa privada y las autoridades estatales, donde jugó un papel significativo la política urbana, toda vez que a partir de 1989 se limitaron severamente las posibilidades de desarrollar nuevos fraccionamientos y se incrementaron más de 1 000% las cuotas de incorporación a las redes metropolitanas de agua potable.

A ello se añadía un creciente rezago en la recepción de los fraccionamientos, la lentitud en la dictaminación urbanística centralizada en el nivel estatal, y la discrecionalidad en las decisiones de usos del suelo. Todó ello motivó que el sector inmobiliario presionara hacia un cambio en la normatividad urbanística.

No fue esta presión, sin embargo, la que movió al Congreso del Estado a elaborar una iniciativa que reestructurara todo el marco jurídico de la gestión urbana, sino dos circunstancias ajenas a este sector. Una fue la modificación constitucional y reglamentaria a nivel federal del suelo ejidal y en materia ambiental, que obligaba a realizar las adecuaciones en el ámbito local.

La otra circunstancia fue trágica: el 22 de abril de 1992 explotaron ocho kilómetros de colectores en la parte central de la ciudad, matando a 200 personas y dando lugar a un movimiento popular que reclamó, entre otras demandas, la revisión de la normatividad urbanística para la ciudad.

LEY DE DESARROLLO URBANO DE 1993

El 2 de julio de 1993, la misma fecha en que se aprobó la nueva Ley Federal de Asentamientos Humanos, el Congreso del Estado sancionó la Ley de Desarrollo Urbano de Jalisco (Congreso del Estado, 1994). Se trata de un conjunto normativo que

modifica significativamente los enfoques y los procedimientos de la gestión urbanística, recuperando algunos de los instrumentos que habían sido eliminados con el arribo de las disposiciones federales en los años setenta, y estableciendo algunos más que se han considerado adecuados para orientar la dinámica urbana del estado y, en particular, del área metropolitana de Guadalajara.

De manera especial, la nueva legislación ha buscado propiciar disposiciones y mecanismos que permitan hacer frente a los siguientes problemas de la gestión urbana:

- La indefinición y las confusiones existentes en las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, de las distintas dependencias federales y estatales, y de los órganos de participación social. Este problema resulta especialmente grave en la zona conurbada de Guadalajara, donde siete ayuntamientos y más de 20 dependencias, cada una con sus propios objetivos y enfoques, convergen para atender una ciudad donde cada año se demanda la urbanización de más de 700 hectáreas de suelo, y donde las fronteras entre la autoridad municipal y las juntas de vecinos se han venido diluyendo al asumir éstas atribuciones de dictaminación y permisos que no les corresponden.
- La discrecionalidad de los funcionarios locales en la aplicación de las normas urbanísticas y la impunidad frente a las transgresiones de los planes urbanos.
- La debilidad de las normas relativas a la preservación de la fisonomía urbana y a la transformación de las zonas ya urbanizadas, proceso que en los años recientes se ha vuelto tan importante como la propia expansión de la ciudad.
- A partir de la cancelación de los fraccionamientos con objetivo social en 1989, la carencia de mecanismos administrativos y jurídicos para desarrollar sistemas de urbanización progresiva que ofrezcan alternativas de urbanización al asentamiento popular que hoy se dirige hacia las zonas ejidales.
- La frecuente lentitud de los procedimientos de dictaminación para los desarrollos inmobiliarios y el rezago en la recepción de los fraccionamientos ya terminados, lo que redundará en problemas de escrituración y en retrasos de los cobros municipales.

A partir de esta problemática, la reestructuración de la normatividad urbanística que establece la Ley de Desarrollo Urbano se sintetiza en los siguientes cinco puntos que a continuación se describen.

Reestructuración del esquema de concurrencia de autoridades y de la participación ciudadana

El sistema concurrente de facultades de los tres niveles de gobierno presenta relaciones complejas de difícil regulación. Por ello, en la nueva ley se optó por hacer

un desglose detallado de las facultades y responsabilidades, para precisar las respectivas competencias, facilitando la fundamentación de los actos administrativos que expidan y ejecuten. En la ley se otorga plena eficacia a los principios definidos en las normas constitucionales federales y locales para fortalecer al municipio en la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población. En lo sucesivo son los cabildos, y no el Congreso del Estado, los encargados de expedir los programas y planes de desarrollo urbano de alcance municipal, así como de autorizar las obras de urbanización y edificación que se propongan ejecutar en su jurisdicción, tanto públicas como privadas. Al Congreso le corresponde la delimitación de los centros de población y la misión fiscalizadora para el cumplimiento de la ley, a través del nombramiento del procurador del Desarrollo Urbano y de la acción de la Contaduría Mayor de Hacienda (véase la gráfica 2).

En el nuevo ordenamiento corresponde al ejecutivo estatal la responsabilidad de dar congruencia y unidad a la política urbana del estado, la publicación y registro de los planes y programas, así como la concurrencia, junto con los ayuntamientos, en el ordenamiento y regulación de las zonas conurbadas, siendo de especial importancia la de Guadalajara, al agrupar a más de la mitad de la población jalisciense.

En este caso particular, las facultades de la Comisión de la Zona Conurbada se otorgan al Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, definiendo para este organismo un doble carácter: de autoridad ordenadora y reguladora del desarrollo urbano en la zona conurbada, y de instancia del poder ejecutivo para la concertación social y la coordinación gubernamental en materias altamente prioritarias.

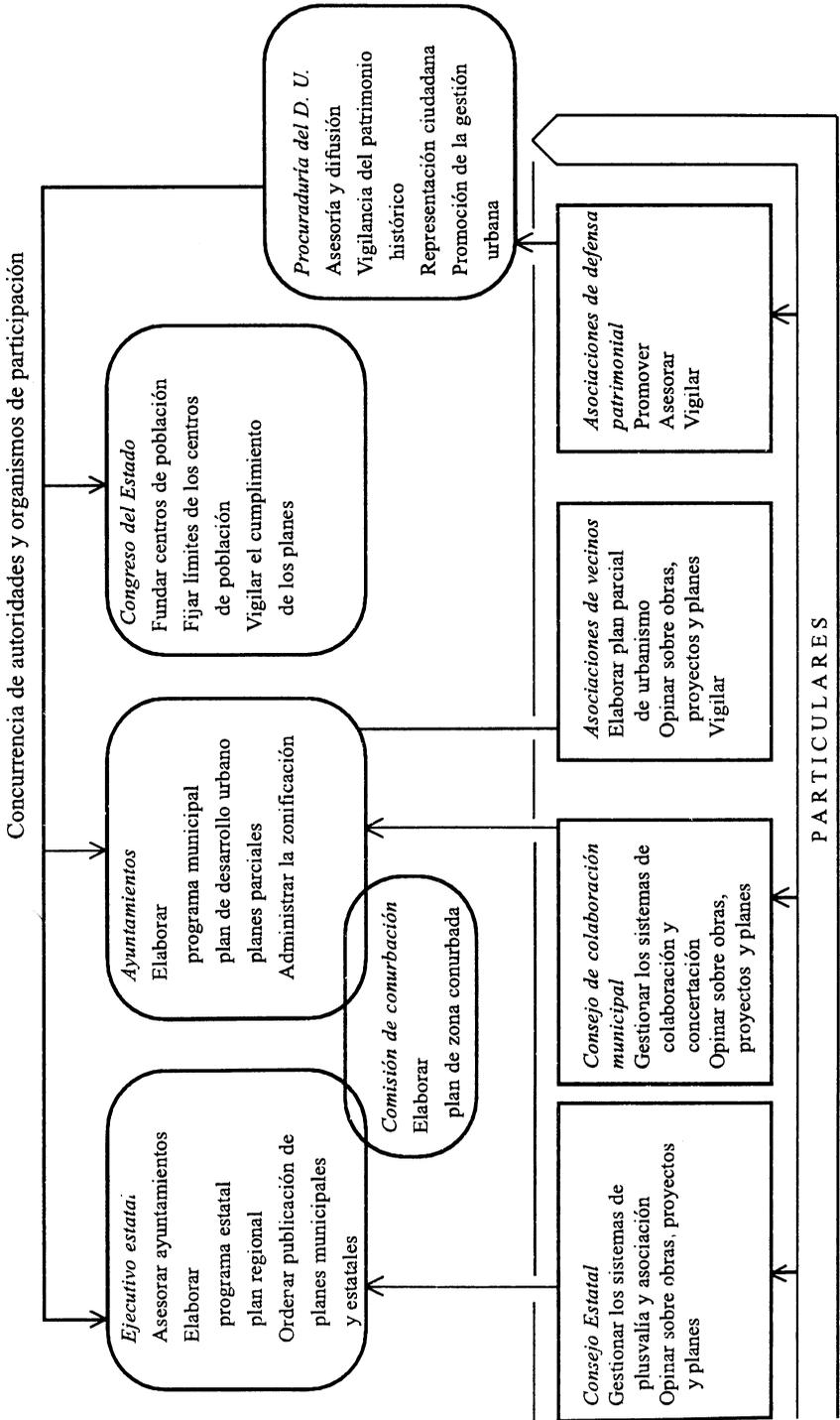
Por otra parte, las disposiciones jurídicas tienden a fortalecer al Consejo de Colaboración Municipal (CCM) en dos vertientes; de un lado, incorporando a los consejos vecinales y las juntas de colonos a su estructura; de otro, ampliando su capacidad para promover la adquisición de predios y fincas, la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento y la participación en las consultas vinculadas a la elaboración y revisión de los planes de desarrollo urbano, además de mantener las atribuciones que ya tenía en la legislación previa para la promoción de la obra pública urbana.

Se establece, asimismo, el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, con funciones en la promoción de las obras de urbanización por el sistema de plusvalía y de asociación por interés público, en la autorización de urbanizaciones progresivas y en la consulta de los proyectos de planeación estatal y regional (véase la gráfica 2).

Nuevos mecanismos de control de actos de autoridad

Uno de los riesgos que implica el sistema de concurrencias de autoridades señalado por la presente ley es el de facilitar la autonomía de las decisiones locales en

GRÁFICA 2
Esquema de concurrencia de autoridades en la planeación urbana



PARTICULARES

la aplicación de ésta y la discrecionalidad en su interpretación, lo que puede propiciar abusos de autoridad y componendas al margen de la reglamentación. Por ello, entre las preocupaciones centrales de los legisladores está la de acotar estas posibilidades, para lo cual se establecen dos mecanismos de control. Uno es la facultad auditora que se otorga al Congreso del Estado para la revisión de la administración de los planes de desarrollo urbano, de la misma forma en que lo hace con las cuentas públicas de los ayuntamientos cada año.

El otro mecanismo es la Procuraduría del Desarrollo Urbano. De acuerdo con la ley, esta institución tiene la facultad de orientar y defender a los ciudadanos en la aplicación de las disposiciones normativas, vigilar la correcta ejecución de las mismas y propiciar la solución de todos los asuntos relacionados con el proceso de urbanización. De manera más específica, se le encarga también promover la anulación de las autorizaciones y contratos que contravengan las normas urbanas, e intervenir en los convenios para la ejecución de urbanizaciones progresivas. Para ello actuará a solicitud de los propietarios y habitantes afectados por las obras de urbanización.

Para estos propósitos se le otorga una relativa autonomía respecto del Poder Ejecutivo, siendo su titular designado por el Congreso. Así, su característica más importante debe ser la de fungir como contrapeso a la discrecionalidad en los actos de autoridad.

Promoción de sistemas alternativos de urbanización popular

Uno de los efectos más notorios del nuevo contexto económico y social de apertura comercial y liberalización sobre la estructura urbana, se tendrá en el mercado de vivienda, donde se puede esperar, por lo menos a corto plazo, una agudización de la brecha que existe entre los diversos sectores sociales; al mismo tiempo, se reducen las válvulas de escape social que se presentaban con el suelo ejidal, al transformarse las normas agrarias.

En estas circunstancias se vuelve aún más apremiante el construir un sistema de urbanización progresiva que permita el acceso al suelo, la introducción de los servicios y la edificación de las viviendas de acuerdo con la disponibilidad económica de los colonos.

Para ello, dentro de la nueva ley se establecen dos instrumentos. El primero es la reglamentación para que los municipios y el estado hagan efectivos el derecho de preferencia sobre las reservas urbanas, en particular las de carácter ejidal. Las nuevas condiciones jurídicas abren la posibilidad para las autoridades locales de ejercer este derecho sobre las operaciones de traslado de dominio de predios urbanos, así como la constitución de empresas mixtas para la urbanización de estos predios. La ley define las disposiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de preferencia. El segundo instrumento es el de promover la participa-

ción ciudadana y de los sectores productivos y sociales en la realización de obras de urbanización y edificación progresiva.

Entre el sistema de acción urbanística privada y pública, donde se promueven obras a cargo exclusivo de los particulares o del Estado, se establecen programas que permiten distintas formas y grados de participación de los sectores público, privado y social. Destaca de manera particular el sistema para encauzar las acciones urbanísticas progresivas, reconociendo las necesidades urgentes de suelo urbanizado de los grupos sociales con recursos más limitados.

De este modo se permite la celebración de acuerdos entre autoridades y particulares, sancionados por la Procuraduría del Desarrollo Urbano, para la ejecución de obras mínimas de urbanización y su complemento, garantizando que se respete el objetivo social (véase el cuadro 2).

La ley establece la posibilidad de que el complemento de obras en una urbanización progresiva pueda ejecutarse por el sistema de colaboración, a través del consejo respectivo.

La reglamentación del derecho de preferencia para constituir reservas territoriales, el sistema de acción urbanística por objetivo social y el de colaboración, son las formas que propone la ley para el desarrollo y equipamiento progresivo de las urbanizaciones populares.

Adecuación de las normas de urbanización

La legislación urbanística de México y de Jalisco, particularmente en las leyes de fraccionamientos, actualmente se ha centrado en normar el crecimiento de los centros de población, a diferencia de las décadas anteriores, cuando su expansión representaba el principal aspecto a resolver. La presente ley actualiza ciertamente la regulación del crecimiento en los centros de población, mediante el establecimiento del plan parcial y de un reglamento de zonificación, pero a la vez se insiste en la necesidad de hacer efectivas las acciones de conservación y mejoramiento de las zonas urbanas, donde se presenta el deterioro de la infraestructura, las edificaciones y el medio ambiente, por deficiencia en su mantenimiento y por los cambios de uso.

Con fundamento en este ordenamiento es posible formular, autorizar e instrumentar los planes parciales de urbanización que permitan, con acciones de conservación, pero sobre todo mediante la regulación del uso y destino de los predios, rescatar el patrimonio histórico, artístico y cultural de los centros históricos de las ciudades.

En este mismo sentido se establecen los derechos de desarrollo como mecanismos para la conservación del patrimonio cultural, que tan buenos resultados ha tenido en contextos europeos y en el propio Distrito Federal, donde se ha aplicado en años recientes.

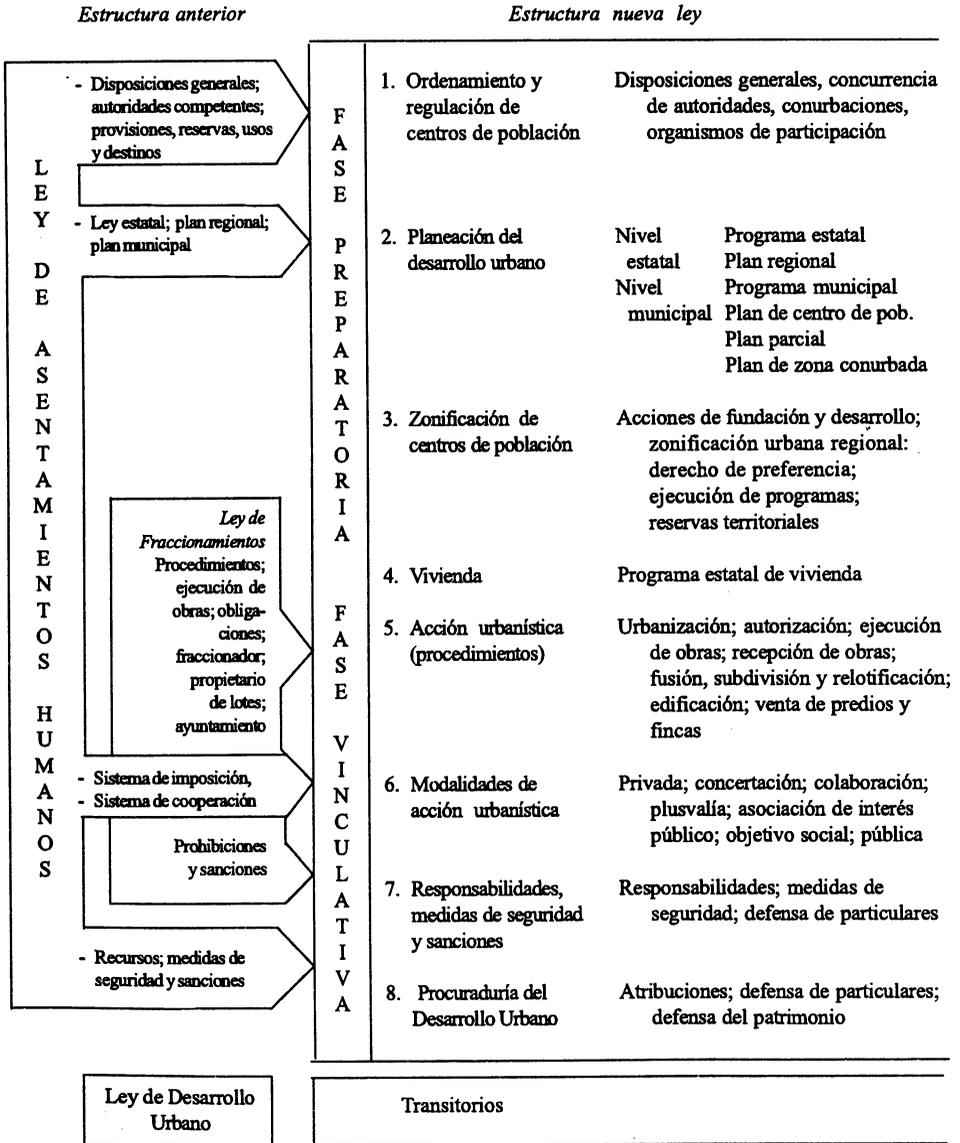
CUADRO 2
 Modalidades de acción urbanística establecidas en la Ley del Desarrollo Urbano del Estado, 1993

<i>Tipo</i>	<i>Promoción</i>	<i>Tipo de suelo</i>	<i>Tipo de obra</i>	<i>Origen de recursos</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Comentarios</i>
Privado	Propietarios de los predios promotores - Organismos públicos	Privado Público	Urbanización Edificación	Privado Público	Compañías privadas	
Concertación	Propietarios de los predios promotores - Ayuntamientos (asociación de vecinos)	Público	Urbanización	Privado + Público	Consejo de Colaboración Municipal Compañías privadas	* Se requiere el acuerdo de todos los propietarios
Colaboración	Consejo de Colaboración Municipal - Propietarios	Público Privado - Social Público	* Conservación mejoramiento (urbanización) * Adquisición de medios * Equipamiento	Privado (cuota proporcional)	Consejo de colaboración Municipal Compañías privadas	* Solicitudes de vecinos o 25% de los propietarios * Aprobación por mayoría o con una oposición menor a 25% - Obra aprobada por utilidad pública * Plazo para cubrir las cuotas más de 12 meses * Las cuotas son créditos fiscales objetivo
Plusvalía	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano - Ayuntamientos	Público Privado (expropiado)	Urbanización (vialidad, infraestructura) Edificación (equipo especial)	Contribución especial de plusvalía	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano	* La contribución afecta a todos los predios comprendidos dentro de la zona de beneficio * La zona se clasifica en secciones según el beneficio aportado por la obra * La contribución se invertirá exclusivamente en el pago de urbanizaciones y en la obra

Asociación de interés público	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano - Propietarios de predios - Ayuntamientos	Reserva Urbana (privada-ejidal y predios intrurbanos no incorporados)	Urbanización	Público Privado	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano
Objetivo social	Ayuntamientos (estado) propietarios de los predios	Privado	Urbanización progresiva	Privado (promotor) adquirientes	Promotor Ayuntamiento Consejo de Colaboración Municipal * Los ciudadanos agrupados en cooperativas pueden solicitar la urbanización aportando terrenos
Pública	Federación, estado o municipio	Público	Urbanización Edificación	Público	Federación, estado o municipio

Fuente: Ley de Desarrollo Urbano del Estado, 1993.

GRÁFICA 3
Estructura e innovaciones de la Ley de Desarrollo Urbano de Jalisco, 1993



Fuentes: Ley de Fraccionamientos del Estado, 1975; Ley Estatal de Asentamientos Humanos, 1977, y Ley de Desarrollo Urbano del Estado, 1993.

Innovaciones

Restitución de competencias a ayuntamientos conforme al Art. 115; acotación de competencias al estado; facultad auditora al Congreso; mayores atribuciones a organización de participación social

Reestructuración del consejo técnico
 Actualización del consejo metropolitano
 Participación de organismos de defensa del patrimonio
 Juntas y asociaciones de vecinos
 Procuraduría del Desarrollo Urbano

Adecuación de la estructura al sistema nacional

Adecuación de procedimientos a la legislación federal

Reserva urbana y reserva territorial
 Zonificación de centros de población ejidal conforme a reformas del Art. 27
 Derechos de desarrollo

Normatividad de la renovación urbana
 Reglamento de zonificación urbana
 Derechos de preferencia

Elaboración y ejecución del programa estatal de vivienda

Simplificación de trámites
 Ventanilla única municipal
 Reducción de plazos de autorización

Supervisión del proceso por peritos pagados por el promotor; normas para fusión, subdivisión y relotificación; normas para reglamento de construcción

Nuevas modalidades que facilitan la urbanización progresiva

Por concertación; por asociación de interés público; pública; reglamentación de la acción por objetivo social

Actuación del ayuntamiento en medidas de seguridad

Promoción y asesoría
 Participación en la defensa de particulares
 Defensa del patrimonio cultural

Agilización de trámites y procedimientos de gestión urbanística

Uno de los problemas recurrentes en el desarrollo de la vivienda ha sido la lentitud de los procedimientos para la autorización y recepción de los fraccionamientos.

Dentro de la ley se hizo un esfuerzo para agilizar estos trámites administrativos, destacando al respecto las siguientes innovaciones:

- Precisar los trámites ante los ayuntamientos para la autorización del Plan Parcial de Urbanización, el proyecto definitivo de urbanización y edificación y, posteriormente, las licencias de construcción.
- Establecer plazos máximos para que la autoridad municipal dictamine y, en su caso, expida las licencias o permisos.
- Garantizar la seguridad jurídica en las promociones, evitando en lo posible la discrecionalidad de las autoridades administrativas.
- Precisar las obligaciones del urbanizador en la ejecución de las obras de urbanización y edificación.

Por otra parte, debido a la complejidad de los problemas que plantea la urbanización y la edificación frente a las limitaciones de la mayoría de los gobiernos municipales, se instituyen las siguientes medidas:

- Establecer en cada ayuntamiento un registro de peritos en urbanización, con quienes los promotores de obras contratarán la supervisión de las mismas; lo anterior es con el propósito de superar el problema del retraso a las tramitaciones. En lo sucesivo, los peritos urbanos harán esta tarea, remunerados por los promotores, pero supervisados por la autoridad municipal.
- Prohibir a los funcionarios municipales recibir expedientes de obras de urbanización incompletas y expedir autorizaciones provisionales de urbanización.

En forma de cuadro sinóptico, el contenido de la Ley de Desarrollo Urbano se sintetiza en la gráfica 3.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LIMITACIONES DE LA NORMATIVIDAD
URBANÍSTICA EN MÉXICO

La normatividad urbanística que existe en Jalisco puede considerarse adecuada desde el punto de vista legal. No obstante, su aplicación ha sido relativa, debido fundamentalmente a limitaciones de carácter estructural que se imponen a la normatividad urbana en el país y que se desprenden del sistema dominante de orga-

nización política. Es de sobra conocido que éste se sustenta en estrategias de corte clientelista, a través de las cuales se ejercen presiones para la satisfacción de demandas específicas, por ejemplo, de servicios urbanos. En esta lógica, la red clientelar constituye el organismo social de base y el partido oficial aparece como el proveedor de los satisfactores (escrituras, empleos o servicios urbanos).

Éste es el factor que ejerce la verdadera planeación urbana en las ciudades mexicanas: no se trata de una planeación espacial de carácter funcionalista, sino de una planeación social clientelista cuyo objetivo primordial no es el ordenamiento urbano, sino la reproducción del sistema político, aun a costa de la irregularidad urbana y de los costos económicos y ambientales que implica.

Dentro de este esquema, las normas jurídicas no han tenido hasta ahora el carácter de valor absoluto que poseen en los países donde el *corpus* jurídico representa el fundamento del Estado-nación. Por el contrario, en la realidad mexicana, la mayoría de las decisiones políticas, y en particular aquellas relacionadas con la urbanización, proviene de consensos y de alianzas sociales, en las que la aplicación de las normas parece tener como función más bien la ratificación de dicho consenso.

En última instancia, la legislación urbana ha tenido severas limitaciones en su aplicación debido a su incompatibilidad con el sistema de captación clientelar, de negociación puntual, y de decisiones altamente centralizadas.

Paradójicamente, esta situación parece traducirse en una visión casi mágica de la legislación urbana, considerando que la sola promulgación de leyes o la expedición de planes conduce a la modificación de la realidad. La experiencia normativa de Guadalajara es aleccionadora en este aspecto: resulta más efectiva para el ordenamiento urbano la instrumentación de medidas financieras y administrativas de gestión, aun en ausencia de un marco de planeación territorial, que la reglamentación y expedición de planes desprovistos de instrumentos financieros y administrativos.

Sin embargo, el vertiginoso cambio que se produce en el contexto económico, social y jurídico del país, y sobre todo el proceso que se pretende desencadenar para arribar a un auténtico sistema democrático, tendrá que conducir a la reubicación del estatus jurídico de la legislación urbana para imprimirle un contenido real y hacer viable su instrumentación. Sólo en este caso la nueva legislación urbanística de la zona metropolitana de Guadalajara, como la de todas las ciudades mexicanas, podrá ser debidamente aplicada.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, Carlos (1988), *Los empresarios y la industria en Guadalajara*, El Colegio de Jalisco, Guadalajara.
- Arias, Patricia (1985), *Guadalajara, la gran ciudad de la pequeña industria*, El Colegio de Michoacán, Zamora.

- Arroyo A., Jesús (comp.) (1992), *Guadalajara en el umbral del siglo XXI*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Congreso del Estado de Jalisco (1978), *Declaratoria para el establecimiento de la región y zona conurbada de Guadalajara*, Unidad Editorial.
- Congreso del Estado de Jalisco, LIII Legislatura (1994), *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco*, Guadalajara.
- DPUEJ (Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco) (1990), *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1990-1995*, Guadalajara.
- Leonel de C., Alberto (1984), "La administración metropolitana en Guadalajara", en INAP, *La Administración Pública en México*, Guadalajara.
- López, Eduardo (1991), *Evaluación de los fraccionamientos de objetivo social*, Comep, Universidad de Guadalajara, Guadalajara (mimeo).
- López Velarde, Óscar (1994), *Urbanización del ejido: El impacto de la reforma del Artículo 27 constitucional*, México (mimeo).
- Rivelois, Jean (1992), *La Planification et Développement à Guadalajara*, ORSTOM, París, 1992.
- Sedue (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) (1986), *Opciones de administración metropolitana*, México (mimeo).
- Vázquez, Daniel (1989), *Guadalajara, ensayos de interpretación*, El Colegio de Jalisco, Guadalajara.
- Wario Hernández, Esteban (1992), "Guadalajara y su región: los desafíos de la política urbana", en Felipe Cabrales (comp.), *Espacio, cambio social y geografía aplicada*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PUEBLA

ENRIQUE ESTRADA CUESTA*

La ciudad de Puebla se singulariza por la importante riqueza y variedad de su patrimonio histórico y cultural, por lo que está considerada como patrimonio cultural de la humanidad. La base de la torre sur de la catedral –el principal monumento– es el vértice geodésico que, con una latitud norte de 19° 02', una longitud oeste de 98° 12' y una altitud de 2 144 metros sobre el nivel del mar, ubica geográficamente a la capital poblana, a la que el rey de España concedió Cédula Real en el año de 1531 y que en 1990 constituye, con sus 1 054 000 habitantes, la cuarta zona metropolitana del país. Esto implica un verdadero reto para sus ciudadanos, por lo que su planeación, rehabilitación y conservación constituyen un imperativo insoslayable.

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES FEDERALES

Las organizaciones sociales son cada vez más activas y corresponsables en el reconocimiento de los problemas urbanos y de las acciones necesarias para solucionarlos. En este sentido, es importante extender la práctica de la consulta popular para renovar y ampliar los mecanismos que permitan incorporar una gran variedad de conceptos en materia de concertación social, lo que garantizaría una mejor observación y legitimidad de la normatividad urbana.

La planeación del desarrollo urbano se fundamenta en un sistema de facultades concurrentes, y sus disposiciones son obligatorias tanto para las autoridades como para los particulares. Por lo anterior, la planeación urbana en Puebla no puede ser una acción aislada, sino un instrumento complejo inscrito en el marco jurídico que sustentan la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

* Ex director general de Desarrollo Urbano y Ecología, presidencia municipal de Puebla.

En la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano en el municipio, juega un papel decisivo el Convenio de Desarrollo Social suscrito por el presidente de la república y el gobernador del estado el 17 de abril de 1993, pues en él se establecen los compromisos para promover la ejecución coordinada de planes, programas y acciones de desarrollo urbano, con una participación significativa de los diversos grupos sociales; el objetivo fundamental es mejorar el bienestar de la población.

Los antecedentes de esta iniciativa se remontan, sin embargo, hasta 1952, cuando se realizaron estudios de planeación auspiciados por el gobierno del estado, a través de la hoy extinta Comisión de Planificación Integral; en 1959 se presentó una primera propuesta programática. Desde entonces ya se hablaba de la interdependencia entre la ciudad de Puebla y la población de San Pablo del Monte, Tlaxcala, aspecto que se consideró al formular el Plano Regulador de la capital poblana, sin que en esa época se considerara como conurbación.

En 1962 se decretó la supresión de cinco municipios que se anexaron al de Puebla y se constituyeron en juntas auxiliares del mismo; igualmente se anexaron superficies parciales de tres municipios más. Una de las razones fundamentales fue la necesidad de un ámbito más amplio para el planeamiento adecuado de las áreas disponibles y de la prestación de los servicios públicos, que presentaban muy serios problemas en su dotación, administración y distribución, así como una situación inequitativa respecto de la tributación municipal. Lo anterior puede considerarse como un reconocimiento de la emergencia de la zona metropolitana de Puebla.

El 26 de mayo de 1976, en la presidencia de la república se inició la competencia federal institucionalizada de la planeación de los asentamientos humanos y la ordenación y regulación de los centros de población, a través de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Muy poco tiempo después, en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de octubre de 1976, se publica el decreto presidencial que declara la "zona de conurbación del centro del país", en la que quedan incluidos los estados de Puebla y Tlaxcala, con 26 y 25 municipios, respectivamente. Asimismo, se crea la Comisión de Conurbación correspondiente, con su Secretariado Técnico como órgano de trabajo. En la misma fecha se hicieron las declaratorias de las zonas conurbadas de La Laguna y de la desembocadura del río Balsas. Posteriormente, con decretos presidenciales del 9 de enero de 1978, las declaratorias de zonas conurbadas de la desembocadura del río Pánuco, Manzanillo-Barra de Navidad y la desembocadura del río Ameca.

Las seis comisiones de conurbación y sus secretariados técnicos, formularon los respectivos planes de ordenación de zonas conurbadas, como base de una fecunda producción de planes de desarrollo urbano, así como estudios técnicos especiales y proyectos ejecutivos en apoyo a los ayuntamientos de los municipios conurbados, que de hecho se integraban en zonas metropolitanas.

Lamentablemente, un decreto del 4 de septiembre de 1985 reforma, adiciona y/o suprime algunos artículos de los creados por las comisiones de conurbación, por lo que se liquidan los secretariados técnicos correspondientes y se dejan a aquéllas inactivas, sin eliminarlas jurídicamente. Cabe destacar, como caso de excepción, que la Comisión de la Desembocadura del Río Pánuco aún funciona en su sede de la ciudad de Tampico, Tamaulipas.

Queda, sin embargo, la experiencia acumulada en los nueve años de trabajo de los secretariados técnicos y la figura legal que mantiene jurídicamente vivas las zonas conurbadas, como lo confirma el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Asentamientos Humanos, vigente a partir del 21 de julio de 1993.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA

En las dos últimas décadas, el municipio de Puebla y los de su entorno han experimentado un desarrollo socioeconómico y metropolitano relevante. Este proceso ha generado un rápido crecimiento territorial, que ha tenido como consecuencia el agravamiento del fenómeno de conurbación entre municipios contiguos de Puebla y Tlaxcala.

Aspectos generales

El municipio de Puebla tiene una extensión de 524 km², y se ubica en el extenso valle poblano-tlaxcalteca, que se extiende desde las faldas de los volcanes Popocatepetl e Iztaccihuatl, hasta las laderas del volcán de La Malinche, la Sierra de Tlaxco y la Serranía de Amozoc.

Según el XI Censo General de Población de 1990, el municipio cuenta con 1 054 000 habitantes, de los cuales 95% se asienta en la ciudad de Puebla, cabecera municipal. Su población es predominantemente joven, ya que 63.1% son menores de 29 años. La población económicamente activa representa 27% de la población total; de éstos, 4% se ocupa en actividades del sector primario; 30% en actividades del sector secundario y 66% en las del sector terciario.

Situación actual de la zona metropolitana

La zona metropolitana de Puebla (ZMP) está conformada por 16 municipios contiguos, diez del estado de Puebla y seis del estado de Tlaxcala, con una superficie de 1 370 km² (89% de Puebla y 11% de Tlaxcala). En 1990 cuenta con 1 420 habitantes, de los cuales 75% se asientan en el municipio de Puebla.

La ZMP aporta aproximadamente 40% del producto interno bruto del estado, y absorbe 50% de las actividades terciarias y 42% de las secundarias, con 31% de la población estatal económicamente activa. Los aspectos específicos del desarrollo metropolitano presentan las condiciones que se sintetizan a continuación.

La velocidad y el volumen del crecimiento de la población ha conducido a un patrón de poblamiento desordenado, cuya mayor dimensión se refiere a colonias populares que tienen graves rezagos en las condiciones de vivienda, infraestructura y servicios urbanos; además, en su mayoría presentan irregularidad en la tenencia de la tierra. En el extremo sur de la ciudad de Puebla está asentada la población de más bajos recursos. Adicionalmente, algunas áreas del centro histórico se han visto sujetas a un proceso de deterioro agudo.

En la medida en que continúe el proceso de crecimiento irregular y de incumplimiento de las disposiciones de los programas de desarrollo urbano, las tareas de gobierno se dificultarán y el ordenamiento urbano se verá obstaculizado.

El crecimiento poblacional, la industrialización y la gradual elevación de los niveles de consumo de agua condujo a la sobreexplotación de uno de los dos mantas acuíferos que existen en el valle de Puebla, lo que hizo necesario que a corto plazo se deba atender el déficit mediante fuentes de suministro fuera del municipio. A la fecha, la dotación de agua es de 3 m³/seg.; de éstos, 35% (1.05 m³/seg.) se pierde por fugas y tomas clandestinas, 13.3% (0.40 m³/seg.) es para uso industrial, por lo que la oferta neta para la población es de 1.55 m³/seg. (51.7 por ciento).

De acuerdo con la norma adoptada por la Comisión Nacional del Agua de 250 litros por persona/día, la disponibilidad efectiva deberá ser de 2.43 m³/seg., por lo que se tiene un déficit de 0.88 m³/seg., que representa 36%. De donde se infiere que el déficit actual no se debe a la falta de captación, sino a una mala distribución y a pérdidas en la red por fugas y tomas clandestinas.

La estructura vial de la ZMP es predominantemente radial, conforme ha evolucionado la distribución de las actividades industriales, comerciales y de servicios, así como el crecimiento habitacional; por ello, resulta cada vez menos adecuada a las necesidades de comunicación y requiere reforzar su interconexión por medio de vías circunferenciales y transversales.

La infraestructura carretera que confluye en el valle de Puebla tampoco está debidamente interconectada por libramientos, lo que ocasiona que un volumen importante de tránsito regional atraviese la zona metropolitana, lo que contribuye al congestionamiento vehicular. A esta situación se suman los efectos del crecimiento de zonas habitacionales hacia el sur de la ciudad de Puebla, siendo que en la zona norte es donde se encuentra ubicada la mayoría de las actividades industriales, lo que ha provocado crecientes problemas de interconexión de la estructura vial para permitir el paso de los distintos tipos de transporte.

En estas condiciones, la estructura vial no responde adecuadamente a las necesidades de movilidad de la población, debido básicamente a las reducidas

secciones transversales de las calles y al uso del suelo predominantemente comercial en el centro histórico, mientras en la periferia faltan vías que conecten las zonas habitacionales con las de trabajo.

En la ZMP se generan aproximadamente 2 millones 900 mil viajes-persona-día, de los cuales el transporte colectivo atiende 90% y los vehículos particulares 10%. Los motivos principales que obligan a las personas a desplazarse son, en orden de importancia: trabajo, 53%; escuelas, 15%, y comercio, 8 por ciento.

En la actualidad el transporte público enfrenta una falta de integración entre los sistemas en operación, además de un criterio uniforme de leyes y reglamentos. Ello limita la adecuada planeación de un sistema metropolitano de transporte, ya que obliga a que las transferencias se den en los límites políticos administrativos y no donde conviene operativamente.

Para atender los requerimientos de transporte público en la ciudad de Puebla y su zona metropolitana —con base en la demanda actual y las perspectivas de crecimiento—, es necesario propiciar el equilibrio entre el desarrollo urbano y el crecimiento del sistema de transporte.

En la capital del estado, centro principal de la zona metropolitana, se generan diariamente 1 456 toneladas de desechos sólidos, a razón de 1.5 kg/hab./día. La cobertura de la recolección es de alrededor de 75%, así que 25% de los desechos sólidos quedan sin recolección ni disposición final, con la consiguiente proliferación de tiraderos clandestinos a cielo abierto y su impacto ambiental negativo.

La necesidad de un enfoque metropolitano ante el problema de los desechos sólidos requiere de una reglamentación que regule su tratamiento y disposición final. Actualmente existe una diferencia importante entre el municipio de Puebla y los demás municipios de la zona metropolitana; en el primero la mayoría de los tiraderos a cielo abierto ha sido cancelada, y se ha iniciado gradualmente la operación del nuevo relleno sanitario, pero, a excepción de San Pedro Cholula, la recolección y disposición final de los desechos sólidos en el resto de los municipios todavía no se hace en rellenos sanitarios adecuados.

La ZMP absorbe más de 50% de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios del estado, y aproximadamente 250 mil vehículos automotores. Estos factores han causado un severo impacto en la calidad del aire de la zona. De la combustión proveniente de establecimientos industriales y vehículos, se derivan contaminantes como dióxido de azufre, óxido de nitrógeno, hidrocarburos, monóxido de carbono, partículas en suspensión y ozono. Se calcula que la contaminación atmosférica es originada en 76% por fuentes móviles y en 24% por fuentes fijas. El primer caso se acentúa debido a los problemas viales existentes, ya que, como se vio, la estructura vial es insuficiente, sobre todo para ligar las zonas industriales con las habitacionales. Adicionalmente, las tolvaneras y el fecalismo al aire libre contribuyen de manera importante a la contaminación atmosférica en forma de partículas suspendidas en el aire.

Para enfrentar esta problemática se realizaron estudios de planeación y actualmente se están elaborando cuatro programas parciales y dos sectoriales en la ciudad de Puebla, lo que contribuirá a mejorar la coordinación intersectorial en la toma de decisiones, optimizar la selección de proyectos ejecutivos y aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Gestión urbanística

El fortalecimiento municipal constituye el instrumento básico que permite imprimir un mayor dinamismo a la gestión urbana para abatir los rezagos generados por el actual proceso de urbanización. En este sentido, el ayuntamiento se convierte en responsable directo de la planeación, operación y administración urbanas.

En el municipio de Puebla corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, ejercer las atribuciones que le confieren las leyes y reglamentos en materia de desarrollo urbano. Para el desempeño de sus funciones, la dirección está estructurada orgánicamente por cuatro subdirecciones y una Coordinación Especial de Programas Parciales y Sectoriales de Desarrollo Urbano, que en conjunto constituyen el instrumento operativo fundamental para ordenar, regular y controlar el crecimiento urbano, contribuyendo a que todo acto relacionado con el uso y destino del suelo, la infraestructura y las construcciones, se realice de acuerdo con lo previsto por los programas correspondientes.

Cabe mencionar que la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, en los aspectos que ameritan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, trabaja en forma coordinada con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del gobierno del estado y con la delegación en Puebla de la Secretaría de Desarrollo Social.

Bajo este esquema, el ayuntamiento ejerce las facultades y cumple con las responsabilidades que le asigna el Artículo 115 de la Constitución General de la República.

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA

Consideraciones generales

La base jurídica del desarrollo urbano la constituye el Artículo 115 de la Constitución General de la República, que atribuye a los ayuntamientos la responsabilidad de la planeación y regulación de los asentamientos humanos y de los aspectos urbanísticos de los centros de población en sus jurisdicciones.

La institucionalización de la planeación urbana en el municipio de Puebla se inicia en el año de 1977 con la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del

Estado, la cual tuvo una primera reforma en 1985 y una última actualización en 1995 para adecuarla a la Ley General de Asentamientos Humanos vigente.

Con base en el sistema de planeación establecido por esta norma legal, en febrero de 1979 se aprobó el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; siete Planes Sub-regionales de Desarrollo Urbano; el Plan Microregional de Expansión Urbana de la Ciudad de Puebla; y se formuló una primera declaratoria de zona conurbada intermunicipal de la ciudad de Puebla.

En 1980 se aprobó el Plan Director de Puebla, cuya vigencia legal se dio a partir de 1984, con su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, y hasta 1991 constituyó el instrumento rector del desarrollo urbano. Como consecuencia de su revisión y actualización, fue derogado en 1992, dando lugar en abril del mismo año a la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, actualmente vigente; éste fue inscrito en el Registro Público de la Propiedad en mayo de 1993.

Como puede observarse, existen vacíos temporales significativos entre la derogación y puesta en vigencia de los nuevos planes, así como en su actualización continua y sistemática, lo que provoca desfases entre las propuestas normativas y estratégicas, y la realidad urbana.

Afortunadamente, en la actualidad esta situación se ha modificado sustancialmente, ya que la planeación y administración del desarrollo urbano, así como la aplicación de la normatividad correspondiente, son una de las prioridades de la actual administración municipal. Debido a lo anterior, a principios de 1994 se actualizó el Reglamento de Construcciones para el Municipio de Puebla, con el propósito de hacerlo más funcional y aplicable.

Por otra parte, en julio de ese mismo año, en solemne sesión de cabildo, se aprobó el Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente del Municipio de Puebla, con el propósito de establecer la normatividad para la conservación, protección, restauración, preservación y regeneración del ambiente, así como para el control, corrección y prevención de los procesos de deterioro ambiental.

Asimismo, la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología ha concluido un anteproyecto de Reglamento de Zonificación, Usos y Destinos del Suelo del Municipio de Puebla, cuyo objeto fundamental es determinar la normatividad específica para la aplicación concreta de los conceptos contemplados en los programas de desarrollo urbano.

Congruencia de la normatividad urbanística con otros niveles de planeación

Programa de Desarrollo Regional Angelópolis

El Programa de Desarrollo Regional Angelópolis se deriva del Plan Estatal de Desarrollo y pretende resolver los grandes rezagos en servicios e infraestructura

urbana de la ZMP, que obstaculizan el crecimiento económico y social de la urbe. Este programa es aplicado en catorce municipios de la zona centro-poniente del estado, región donde habita 35% de la población estatal.

El programa Angelópolis combina los esfuerzos de la federación, el gobierno estatal, los gobiernos municipales y los distintos sectores de la población. Así, por ejemplo, los tres niveles de gobierno han comprometido recursos; el sector privado ha mostrado un franco interés por participar en el financiamiento y ejecución del mismo, y ya existen compromisos de participación ciudadana.

La conceptualización general de objetivos, políticas y estrategias fue discutida con las agencias federales correspondientes, con el fin de adecuarla a los programas nacionales. Así, el 6 de julio de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari presentó a la opinión pública el proyecto de Desarrollo Urbano y Regional Angelópolis, anunciando el apoyo financiero otorgado por la federación y la banca de desarrollo para su instrumentación.

Bajo esta concepción, el Programa Angelópolis persigue la consolidación de la zona metropolitana de Puebla, como un centro económico cultural y turístico de nivel internacional. Asimismo, se busca el desarrollo armónico de los municipios de la región.

Los proyectos regionales más relevantes derivados del Programa Angelópolis, son los siguientes:

Zonas industriales. Los proyectos de zonas industriales aprovechan la infraestructura carretera existente, el ferrocarril, el aeropuerto y una parte importante de la planta industrial para crear desarrollos de uso mixto, los cuales integran los asentamientos industriales, comerciales, habitacionales y de servicio.

Zona histórica, cultural, turística y de negocios. El concepto del Paseo del Río San Francisco surge de la imperiosa necesidad de preservar y revitalizar el centro histórico de Puebla. El proyecto contempla el desarrollo de un paseo peatonal, así como la construcción de hoteles, un centro de convenciones y áreas comerciales que complementen la infraestructura cultural y turística existentes. La coordinación adecuada entre el gobierno del estado y el municipio de Puebla, así como la relativa urgencia de iniciar las acciones referidas, permitieron al ayuntamiento aprobar y publicar en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 13 de agosto de 1993, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Mejoramiento, Conservación e Integración del Paseo del Río San Francisco.

Zona habitacional y de servicios Atlixcayotl-Solidaridad. El Programa Angelópolis plantea el ordenamiento del crecimiento urbano de la ZMP mediante un esquema de urbanización de alta densidad comprendido en un distrito denominado Atlixcayotl-Solidaridad. Su diseño e infraestructura brindarán a sus habitantes un adecuado bienestar y un entorno social y ecológico positivo. Cabe hacer mención

de que, para efectos del proyecto, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de mayo de 1992 fueron expropiadas 1081 hectáreas al oeste del río Atoyac, en la zona conurbada entre las ciudades de Puebla y Cholula.

Vialidad y transporte. En respuesta al rezago de los sistemas viales de la ZMP, el Programa Angelópolis contempla la construcción de un anillo periférico ecológico, de acceso controlado y con altas especificaciones de diseño. Esta vía dará acceso a la zona industrial oeste y reducirá el tránsito de paso por el centro de la ciudad, al distribuirlo por la periferia. Gran parte del periférico sigue el contorno de la ciudad, definiendo los linderos entre el desarrollo urbano y la zona agrícola. Dentro del derecho de vía se desarrollará un cinturón forestal que será de gran importancia por su impacto ecológico. Las obras del anillo periférico se iniciaron formalmente en agosto de 1994. Adicionalmente, se invertirá en la construcción de un sistema radial de calles y avenidas que permitirá el acceso directo al anillo periférico y al circuito interior de la ciudad. También se pretende abatir el déficit actual de vialidades y dar mantenimiento a los pavimentos de la zona conurbada, para recuperar vías que prácticamente están inutilizadas, y con ello agilizar el tránsito urbano.

Desechos sólidos. El programa contempla la instrumentación de un sistema más efectivo y eficiente de recolección de basura que permitirá ampliar la cobertura del servicio. Para ello se realizaron los concursos correspondientes para la concesión del servicio, lo que garantizará la prestación oportuna y eficiente del mismo. Además, se está construyendo el equipamiento requerido con tecnología apropiada, para llevar a cabo la adecuada disposición y tratamiento de los desechos sólidos.

Vivienda. Los programas de vivienda se están realizando a través de los proyectos de reordenamiento urbano integral en las reservas territoriales de la ciudad. Las existentes en el distrito Atlixcayotl-Solidaridad fueron expropiadas por el gobierno estatal con el fin de desarrollar la zona poniente de la ciudad, donde se planea construir 25 mil viviendas, lo que contribuirá a resolver el problema del déficit habitacional.

Agua, drenaje y saneamiento. Los ríos Atoyac y Alseseca, así como la presa de Valsequillo, serán objeto de acciones de limpieza y saneamiento por medio de la construcción de cinco plantas de tratamiento, que limpiarán en su conjunto diez millones de litros por hora, con lo cual se mejorará el entorno ecológico y la calidad de vida de la población. Con ese mismo fin se iniciaron los trabajos de construcción de 126 kilómetros de colectores de drenaje, distancia similar a la que existe entre Puebla y el Distrito Federal.

Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado

La solución de los problemas generados por el proceso de urbanización y metropolización en el municipio de Puebla, ha requerido de mecanismos de vinculación y coordinación entre los tres niveles de gobierno y la comunidad, pues la definición unilateral de los cauces del desarrollo urbano reduce la acción participativa y el ejercicio de la solidaridad social.

Así, en un esfuerzo conjunto de la administración pública federal, estatal y municipal y de los sectores privado y social, se elaboró el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado, el cual por acuerdo de cabildo de los 14 municipios conurbados fue aprobado el 18 de marzo de 1994, y por el gobernador del estado, el 25 de marzo del mismo año.

La finalidad básica del programa es contar con un instrumento normativo y estratégico de ordenamiento territorial y urbano, acorde con la dinámica de crecimiento, que permita conciliar los objetivos de desarrollo con el interés de la comunidad.

Este programa incorpora los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y en el Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1999. Asimismo, toma en cuenta otras condicionantes sectoriales de planeación que inciden en la región, y considera lo dispuesto por el Artículo 115 de la Constitución General de la República, que faculta a los municipios para participar en la administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal.

Con base en la estrategia del Programa Regional, las obras y acciones se ejecutarán conforme a las prioridades de planeación y se regularán por acuerdos y disposiciones específicas que dicte el gobernador del estado en coordinación con los municipios involucrados. En cada caso se deberá precisar las responsabilidades y formas de participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, y dar prioridad a los siguientes aspectos: planeación del desarrollo urbano, suelo, infraestructura, vialidad, vivienda, equipamiento, medio ambiente y emergencias urbanas.

Cabe destacar que para darle operatividad al Programa Regional, los presidentes municipales de los catorce municipios conurbados formularán anualmente un programa de inversión que permita la ejecución de las obras contempladas, en coordinación con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

PERSPECTIVAS Y REQUERIMIENTOS DE LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA

Es importante mencionar que en el contexto de la problemática normativa y urbanística anteriormente descrita, el fenómeno de la conurbación constituye una de las más graves manifestaciones de desequilibrio en las ciudades, por lo que se

requiere de una planeación adecuada que prevenga y ordene el desarrollo de cada una de las partes que la conforman. La zona metropolitana de Puebla está constituida por varios municipios del estado y por lo menos seis del sur de Tlaxcala, y aunque los gobiernos de ambos estados han realizado esfuerzos muy valiosos para la planeación de la zona conurbada, cada uno lo ha hecho en su ámbito territorial. Es necesario lograr un instrumento de carácter interestatal que le dé razón y funcionalidad a la compatibilidad en los usos del suelo en áreas de contacto, la preservación del equilibrio ecológico, la continuidad de las vías de comunicación y la utilización compartida de la infraestructura y recursos regionales, sin olvidar la prevención de desastres.

El instrumento que se plantea es una declaratoria de zona conurbada interestatal, que permita la realización de los objetivos para una mejor planeación del desarrollo urbano de la zona. Para lograrla, se proponen tres alternativas:

i) Realizar una gestión conjunta de los gobiernos de ambos estados, en los términos establecidos por la Ley General de Asentamientos Humanos para elaborar la declaratoria de la zona conurbada interestatal. Lo anterior implicaría previamente solicitar a la presidencia de la república la desincorporación de Puebla y Tlaxcala de la zona de conurbación del centro del país.

ii) Gestionar el resurgimiento de la Comisión de Conurbación del Centro del País y la reinstalación de la Subcomisión Regional para Puebla y Tlaxcala, y así retomar el proceso de planeación que se interrumpió en 1986.

iii) Los gobiernos de Puebla y Tlaxcala pueden celebrar convenios interestatales en los términos que les faculta la Constitución federal para realizar coordinadamente sus planes de desarrollo urbano.

De cualquier forma que se decida, es indispensable regular, ordenar y controlar conjuntamente el fenómeno de conurbación interestatal. En la situación actual, cada municipio conurbado realiza sus actividades de planeación sin que necesariamente éstas sean congruentes con las del resto de los municipios, lo que evidentemente acrecienta la problemática metropolitana. Lo anterior se ve intensificado en el caso de Puebla, donde, como se mencionó anteriormente, algunos municipios se vieron anexados total o parcialmente al de Puebla, por el decreto de 1962. Esto hace que parte de la zona tenga serios problemas administrativos, de servicios e infraestructura, de operación del desarrollo urbano y en general, una indefinición de la política urbana que le corresponde y, principalmente, del ayuntamiento al que le toca operarla. Es evidente la necesidad de que la Comisión de Conurbación de la Zona Centro-Poniente del Estado sea instalada, ya que ésta será la que se encargue de la coordinación o ejecución de la planeación intermunicipal. Con ello se podrá dar forma y congruencia a las políticas, acciones y estrategia de desarrollo urbano de la zona metropolitana de Puebla.

La ciudad no sólo cuenta con el Programa de Desarrollo Urbano para ordenar su crecimiento, sino que existen otros instrumentos que, aunados a éste, conforman el marco normativo que sustenta la operación y administración del mismo, tales como el Programa Parcial de Crecimiento de la Zona Sur, el Programa Operativo de Revitalización del Centro Histórico y el Programa Operativo de Vialidad y Transporte de la Ciudad de Puebla.

El Programa de Desarrollo Urbano ha sido operado intensamente por la presente administración municipal, con el objetivo de promover el ordenamiento de la ciudad. Sin embargo, esto ha ocasionado cierta reacción en algunas zonas o en ciertos sectores de la población, que se vieron afectados por un cambio radical en la manera de realizar las cosas, o porque las propuestas del programa, por diversas razones, no se ajustan a la realidad. Lo anterior es un reflejo de que la planificación es un proceso continuo que deberá adecuarse a la dinámica urbana, sin que esto signifique que los instrumentos de planeación se usen para justificar hechos consumados.

Debido a lo anterior, se ha hecho necesaria la actualización del Programa de Desarrollo Urbano a través de la formulación de programas parciales y sectoriales de desarrollo urbano, lo cual constituye un hecho importante y significativo en la planificación de Puebla.

En este contexto se elaborarán, simultáneamente por diversos consultores, cuatro programas parciales y dos sectoriales de desarrollo urbano, los cuales analizarán y propondrán soluciones concretas a la problemática de la ciudad, referentes a densidades, corredores urbanos, el impacto del periférico ecológico y la zonas norte y nororiente de la ciudad. La estrategia propuesta por estos programas será la base para la actualización del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla.

Es evidente que debido a la importancia y jerarquía de la ciudad, la inversión en obras y proyectos que se realizan en ella afectan de manera inevitable a la zona metropolitana, por lo que las propuestas de estrategia de los programas parciales y sectoriales deberán considerar todas las acciones metropolitanas en conjunto, para evitar incongruencias o contraposiciones con otros niveles, sectores u organismos de planificación, tales como el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado, el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios conurbados, y otros más que incluyen obras y proyectos de gran envergadura.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno del Estado de Puebla (1985), *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla*, Puebla.
- (1988), *Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994*, México.
- (1990), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994*, México.

- Gobierno del Estado de Puebla (1993), *Plan de Desarrollo Estatal, 1993-1999*, Puebla.
- (1993), *Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*, Puebla.
- (1994), *Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado*, Puebla.
- (1994), *Declaratoria de la Zona Conurbada de la Ciudad de Puebla*, Puebla.
- (1994), *Declaratoria de Reservas Territoriales de la Ciudad de Puebla*, Puebla.
- Gobierno Federal (1993), *Ley General de Asentamientos Humanos*, México.
- (1994), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Gobierno Municipal (1992), *Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla*, Puebla.
- (1992), *Programa Parcial de Crecimiento de la Zona Sur de la Ciudad de Puebla*, Puebla.
- (1993), *Anteproyecto de Reglamento de Zonificación, Usos y Destinos del Suelo para el Municipio de Puebla*, Puebla.
- (1994), *Reglamento de Construcciones para el Municipio de Puebla*, Puebla.
- (1994), *Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente del Municipio de Puebla*, Puebla.

LOS ÁMBITOS TERRITORIALES DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE TOLUCA

ALFONSO IRACHETA*

CONTEXTO DEMOGRÁFICO DE LA METROPOLIZACIÓN DE TOLUCA

El Estado de México es la entidad más poblada del país. De acuerdo con la información del XI Censo de Población y Vivienda, en 1990 contaba con 9.8 millones de habitantes, y según los resultados del Censo de Población y Vivienda de 1995, tiene en este último año 11.7 millones; esta población es similar a la que existe en las doce entidades menos habitadas del país.¹

Entre 1970 y 1980 la población del estado creció a una tasa promedio de 6.65%, lo que hubiera significado, de continuar en los noventa, que se habría duplicado en sólo diez años (Navarrete y Bolaños, 1992:11), como de hecho ocurrió en las décadas de los sesenta y setenta cuando pasó de 1.9 a 3.8 y a 7.5 millones de habitantes (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
Población total nacional y del Estado de México,
por sexo y tasa de crecimiento intercensal, 1950-1990

	1950	π %	1960	π %	1970	π %	1980	π%	1990
Nacional	25 791.0	3.0	34 923	3.4	48 225	3.2	66 846	2.0	81 249
Hombres	12 696.9	3.2	17 415	3.4	24 065	3.1	33 039	1.9	39 823
Mujeres	13 094.0	2.9	17 507	3.4	24 159	3.3	33 807	2.0	41 355
Estatad	1 392.6	3.1	1 897.8	7.6	3 833.1	6.8	7 564.3	2.7	9 816
Hombres	694.2	3.3	960	7.5	1 931.2	6.6	3 755.8	2.6	4 834.5
Mujeres	698.5	3.0	937.9	7.6	1 901.9	6.9	3 808.4	2.8	4 981.2

Fuente: Coespo, 1994. Programa de Población, 1994, Estado de México.

* Profesor de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México y Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México.

¹ Estas entidades y su correspondiente porcentaje de la población nacional son: B. California Sur (0.39%), Colima (0.52%), Quintana Roo (0.61%), Campeche (0.65%), Aguascalientes (0.89%), Tlaxcala (0.94%), Nayarit (1.01%), Querétaro (1.29%), Morelos (1.47%), Zacatecas (1.58%), Durango (1.67%) y Yucatán (1.68%) (Navarrete y Bolaños, 1992:14).

En la década de los ochenta dicha tasa de crecimiento se redujo a 2.7%, aunque fue superior a la nacional de 1.98%. Como consecuencia, entre 1970 y 1990 la entidad creció anualmente a 4.8%, tasa que representó casi el doble de la del país.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, la tasa media anual en la entidad repuntó entre 1990 y 1992 a 3.4%, imputable fundamentalmente al crecimiento social, cuyo principal aportador sigue siendo el Distrito Federal (INEGI, 1994:3). El conteo de población de 1995 ratifica esta estimación, pues la tasa observada entre 1990 y 1995 fue también de 3.4 por ciento.

La distribución de la población en el Estado de México tiene características muy peculiares que muestran los extremos de este fenómeno. Por una parte, su elevada concentración en ciudades implicó que en 1990, 84.4% de la población total se encontrara asentada en áreas urbanas y que hacia 1995 dicho porcentaje fuera superior a 85%. Frente a esto, el promedio nacional correspondió a 71.3% (Gobierno del Estado de México, 1994b).

En la entidad existe la segunda mayor densidad de población del país, al concentrar 459.6 hab./km² en 1990 y 548.1 en 1995 (véase el cuadro 2). En el otro extremo, Baja California Sur tenía una densidad en 1990 de sólo 4.3.

CUADRO 2
Estado de México: extensión territorial, población
y densidad de población, 1980-1994

Concepto	1980	1990	1993 ^a	1994 ^a	1995
Extensión territorial	21 355	21 355	21 355	21 355	21 355
Población	7 564 335	9 815 795	11 257 392	11 660 189	11 704 930
Densidad de población (hab./km ²)	354.20	459.65	527.15	546.00	548.11

^a 1993-1994: estimaciones del Conapo y del Coespó.

Fuente: Coespó, 1994; 1995 de INEGI, *Conteo de Población y Vivienda, resultados preliminares*, 1995.

Si bien en todo el país el crecimiento de la población urbana es mucho más rápido que el de la población rural, en el Estado de México el fenómeno ha sido explosivo debido básicamente a los movimientos de inmigración.

Desde el periodo 1960-1980, el Estado de México se consideró como entidad de fuerte atracción poblacional, pues durante las últimas dos décadas ha inmigrado anualmente al estado un promedio de 200 mil personas (*idem*).

Entre 1985 y 1990, casi 800 mil personas se asentaron en la entidad, principalmente en los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Ecatepec. Durante los años noventa, estos municipios concentraron, en conjunto, 60.3% de la inmigración al estado (*idem*). De esta forma, 40% de su población nació en otra entidad federativa, fundamentalmente el Distrito Federal (54.8%) y los estados de Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca y Veracruz.

En el Plan de Desarrollo del Estado 1993-1999, se estima que durante los próximos años dicha inmigración será del orden de 150 mil personas por año, si se alcanzan las políticas de desarrollo económico estatal y macrorregional establecidas; en caso de no cumplirse, podría alcanzar hasta 250 mil personas. Si este número se agrega al crecimiento natural de la población, los municipios conurbados con el Distrito Federal, que concentran 70% de la población del estado, podrían seguir creciendo a ritmos de entre 4.1 y 5.2% anual.

En una primera época el Distrito Federal fue el foco de la inmigración nacional; sin embargo, esta condición se transfirió al Estado de México, al grado de que en la actualidad es el primero que aporta los flujos más numerosos de migrantes al segundo, con lo que se generan movimientos intrametropolitanos por cambio de residencia dentro de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Otro polo de gran atracción y concentración de población lo constituye la zona metropolitana de Toluca, integrada por siete municipios, en la cual se asienta cerca de 9% de los habitantes, en sólo 5% del territorio de la entidad.

En el otro extremo, la distribución demográfica en el Estado de México se caracteriza por una amplia dispersión del 15% de su población en más de cuatro mil comunidades localizadas en las ocho regiones de la entidad, especialmente del noroeste, lo que representa más de 1.5 millones de habitantes.

El gran reto demográfico del estado no necesariamente radica en el volumen actual de la población asentada, pues cuenta con territorio y recursos suficientes. Su problema es la velocidad con la que aquélla crece, la localización excesivamente concentrada y la baja capacidad que han mostrado la sociedad y el Estado para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría, por medio de políticas capaces de acelerar el crecimiento de la economía y, por ende, del empleo.

En el futuro próximo, es muy probable que las tendencias observadas en las últimas décadas se mantengan, ya que, a pesar de las políticas de población aplicadas por los gobiernos federal y estatal, la entidad ha mantenido un incremento demográfico muy elevado, como de hecho se confirma con los resultados del recuento de población de 1995 anteriormente señalados.

La concentración poblacional seguirá agudizándose hasta comprender a más de 80% en los municipios conurbados con la Ciudad de México y en la zona metropolitana de la ciudad de Toluca. Como se mencionó, en la actualidad, 70% de los habitantes del estado radica en los 27 municipios conurbados, 8.4% lo hace en la zona metropolitana de la ciudad de Toluca y 21.6% se asienta en los 89 municipios restantes.

Es decir, el Estado de México se encuentra inmerso en un proceso de transformación que lo está llevando a convertirse en casi absolutamente metropolitano y con pocas posibilidades de redistribuir su población en sistemas urbanos más equilibrados.² La inercia concentradora es tan grande que sólo con políticas has-

² La propuesta de política nacional de distribución de la población del Conapo no considera al

ta ahora inéditas en nuestro país sería posible, si no revertir, cuando menos frenar el proceso.

Solamente con acciones significativas de apoyo al desarrollo económico macroregional de las zonas rezagadas del estado, y revalorando el papel económico de sus ciudades, sería posible esperar un cambio de la dinámica de concentración señalada en el largo plazo.

Por otro lado, esta inercia obliga al Estado a dirigir cada vez más esfuerzos y recursos hacia las áreas metropolitanas, con el riesgo de un mayor descuido hacia los municipios más postergados.

MEGALOPOLIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Desde los años cincuenta en Estados Unidos se aplicó el término de megalópolis a la región conurbada que va desde Boston hasta Washington, con el centro en Nueva York. Esta área tiene una superficie de 127 mil kilómetros cuadrados y una población de 37 millones de habitantes; incluye a Nueva York, con más de 15 millones, otras cuatro urbes con más de tres millones cada una y 20 zonas metropolitanas de medio millón de pobladores (Delgado, 1989:17).

Éste es el ejemplo de la hiperurbanización más conocido que a escala planetaria ocurre con mayor intensidad desde la mitad del presente siglo, cuando de cada diez habitantes, más de cuatro se asentaban en áreas urbanas.

En América Latina destacan la gran conurbación de São Paulo y Río de Janeiro en Brasil, y sobre todo la del valle de México, que representa una de las mayores concentraciones humanas del mundo.

Durante los ochenta, la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), pasó a una nueva fase de concentración que denominamos megalopolización; se distingue por la integración funcional y física de otros espacios urbanos o metropolitanos, e inclusive por la continuidad de la mancha urbana hacia otras áreas antes claramente separadas del valle de México. Actualmente ha rebasado su espacio geográfico y se empieza a desbordar sobre los ejes carreteros hacia Toluca-Lerma y Cuernavaca, cuando menos.

En 1980, la ZMCM contaba con cerca de 14 millones de habitantes; para 1990 las estimaciones anteriores al censo de ese año, determinaban una población de cuando menos 18 millones, lo cual fue desmentido por dicho censo que atribuyó a esta zona alrededor de 15 millones de habitantes.

Lo anterior puede deberse, en buena medida, a los efectos acumulados de la crisis económica que golpea al país desde 1981, los sismos de 1985 y los probables efectos de la desconcentración metropolitana (Monnet, 1990:12). Desde otra

Estado de México como área de concentración de nueva población, aunque tampoco define qué papel deberá cumplir esta entidad en dicha política.

perspectiva, estos resultados pueden derivarse de la sobrevaluación del censo de 1980. Lo que parece ser real, es que desde los ochenta la Ciudad de México redujo su dinámica de crecimiento y concentración poblacional; sin embargo, este fenómeno debe ser cuidadosamente analizado.

En primer lugar, estas cifras muestran que mientras la ciudad central y en general el Distrito Federal crecen sólo a 0.19% anual —lo que representa la menor tasa nacional registrada entre 1990 y 1992 (INEGI, 1994:3)—, la periferia más alejada, correspondiente al Estado de México, crece a un ritmo sumamente acelerado.

Desde otra perspectiva, la ZMCM en su conjunto ha crecido menos de lo esperado. Sin embargo, si consideramos las entidades circundantes (Estado de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Querétaro), se puede observar que ha habido un desplazamiento territorial de población y actividad económica, confirmando la tendencia de la Ciudad de México hacia la megalopolización (véanse los cuadros 3 y 4).

CUADRO 3
Población por entidad federativa de la región central del país, 1990

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población</i>			<i>(2)/(1) Porcentaje</i>	<i>Superficie km²</i>	<i>Densidad hab./km²</i>
	<i>Total (1)</i>	<i>Urbana (2)</i>	<i>Rural (3)</i>			
Distrito Federal	8 236 960	8 236 960	0	100.0	1 500	5 491.3
México	9 815 795	7 558 138	2 257 657	77.0	21 355	459.7
Morelo	1 195 381	705 275	490 106	59.0	4 950	241.5
Puebla	4 118 059	1 894 307	2 223 752	46.0	33 919	121.4
Hidalgo	1 880 632	1 015 541	865 091	54.0	20 813	90.4
Querétaro	1 044 227	741 401	302 836	71.0	11 449	91.2
Tlaxcala	763 683	442 936	320 747	58.0	4 016	190.2
Subtotal	27 054 843	20 594 663	6 460 179	76.1	98 002	276.1
Total nacional	81 140 922	50 307 371	30 833 551	62.0	1 960 095	41.4

Fuente: INEGI, 1991; Zepeda, P., 1990.

Entre 1990 y 1992, estas entidades crecieron a tasas superiores a la del Distrito Federal, alcanzando 3.4% el Estado de México, 2.57% Puebla, 2.55% Tlaxcala, 2.03% Morelos y 1.16% Hidalgo (INEGI, 1994:3).

Estamos entonces, no ante un proceso de desconcentración de la metrópoli nacional, sino ante la expansión de sus fronteras hacia nuevos territorios, conformando un espacio megalopolitano, cuyos brazos más dinámicos se ubican, además de en el norte y oriente del valle de México, en los valles de Toluca-Lerma, Cuernavaca y Puebla-Tlaxcala.

En efecto, el Distrito Federal crece a ritmos cada vez menores, pasando de tasas anuales positivas entre 1950 y 1980, a una reducción absoluta de su población de 10.1% entre 1980 y 1990, que significó una tasa anual de -1.06 por ciento.

CUADRO 4
Población megalopolitana de la Ciudad de México, 1990

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población</i>		<i>Porcentaje del total</i>
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1990</i>
ZMC México ^a	13 878 912	14 775 977	84.4
ZMC Toluca ^b	357 071	827 339	4.7
ZMC Puebla-Tlaxcala ^b	1 010 980	1 417 143	8.1
ZMC Cuernavaca ^b	368 186	484 183	2.8
Total zona megalopolitana de la Ciudad de México	15 615 149	17 504 642	100.0

^a Incluye población de las Delegaciones del Distrito Federal, y de los municipios conurbados del Estado de México.

^b Incluye municipios conurbados.

Fuente: INEGI, 1991; Zepeda, P., 1990.

Por su parte, como se anotó anteriormente, el Estado de México muestra la tendencia opuesta, ya que durante 1950-1960 creció a 3.17% anual y para la década 1970-1979 este porcentaje fue de 6.65%, reduciéndose durante los ochenta a una tasa promedio de 2.7%, que repunta a 3.4% entre 1990-1995.

Durante la última década, destaca el crecimiento poblacional en el valle de Chalco (conformado por cinco municipios mexiquenses del oriente de la Ciudad de México). Esta área creció a tasas superiores a 9% durante la década 1970-1979 y cerca de 13% en los ochenta, pasando de aproximadamente 340 mil habitantes a más de 850 mil en sólo nueve años (Iracheta, 1994). De acuerdo con el censo de 1990, una porción importante del crecimiento de la ZMCM se concentró en este valle, lo cual representa más de la mitad de su crecimiento poblacional durante los ochenta; el resto corresponde a otros municipios del Estado de México conurbados al Distrito Federal.

La metrópoli ha ampliado sus fronteras más allá del valle de México, impactando la región central del país, en donde en 1990 se asentaban 27 millones de habitantes, de los cuales cerca de 76% corresponde a población urbana que se localiza en un radio del orden de 120-130 kilómetros del centro de la Ciudad de México.

Las entidades federativas de la región central presentan las más altas densidades de población del país, y tienen comunicaciones adecuadas con la Ciudad de México y vinculaciones económicas muy intensas.

La mayor parte de los habitantes de estas entidades radica en las ciudades capitales y su periferia, o en ciudades medias que también conforman el área de influencia directa de la ZMCM.

Si se considera lo que podríamos denominar megalópolis emergente, conformada por las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, de Toluca, de Puebla

y de Cuernavaca, en 1990 la población asentada alcanzó un poco más de 17 millones de habitantes, lo que representa 54% de la población de las siete entidades que conformaban la región de influencia directa de la Ciudad de México y 81.4% de la población urbana de las cuatro entidades donde se asienta la megalópolis (véanse los cuadros 3 y 4).

En síntesis, la Ciudad de México está transitando de una metrópoli con alta influencia sobre seis entidades federativas que conforman una región polinuclear con cierta independencia y autonomía, a una megalópolis en la que la conurbación funcional alcanza hoy a otras tres áreas metropolitanas, mientras que la de Toluca muestra ya un importante grado de integración.

TOLUCA METROPOLITANA

Existen diversas formas de conceptualizar o incluso delimitar una zona metropolitana. La primera se refiere exclusivamente a las áreas urbanas continuas o físicamente conurbadas pertenecientes a diversas unidades político-administrativas y a aquéllas contiguas, funcionalmente conurbadas. La segunda se refiere a la población aglomerada en las unidades político-administrativas que contienen a la metrópoli y que, en general, es mayor que la correspondiente a las áreas urbanas conurbadas, ya que se incluyen poblados o comunidades que, perteneciendo a la unidad político-administrativa, no se encuentran conurbadas. La tercera corresponde más al concepto de región metropolitana, ya que incluye, además de las unidades político-administrativas que contienen a la metrópoli, aquéllas funcionalmente conurbadas que conforman el *hinterland* de la metrópoli. Estas conceptualizaciones que consideran los aspectos físico-espaciales más relevantes, muestran importantes diferencias.

Sin duda, estas distinciones son necesarias, sobre todo desde una perspectiva de planeación, ya que mientras la primera permite concentrar esfuerzos de análisis y programación estrictamente urbanos (locales), la segunda exige una planeación interurbana y regional.

Delimitación de la zona metropolitana de Toluca

Para efectos del presente análisis, consideramos área metropolitana al territorio correspondiente a los municipios conurbados en torno a una ciudad central, y región metropolitana, al territorio anterior además del de aquellos municipios que forman parte del área de influencia económica de la metrópoli.

De acuerdo con el Plan Regional Metropolitano de Toluca, dentro del territorio de la región metropolitana se aloja la zona metropolitana de Toluca (ZMT), definida como la aglomeración o mancha urbana continua de las siete cabeceras.

municipales y otras localidades menores ya integradas a éstas, a las que el Plan Estatal de Desarrollo Urbano considera como centros de población estratégicos porque se prevé que cumplan una función regional en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población (Gobierno del Estado de México, 1993a:5).

Con el esquema anterior, la zona metropolitana de la ciudad de Toluca está integrada por siete municipios: Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. En 1990 éstos concentraban una población de 886 263 habitantes (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
Población de la zona metropolitana de Toluca, 1990-2000

<i>Población/municipio</i>	<i>1990</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>1995</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>2000</i>	<i>Porcentaje</i>
Lerma	67 131	7.58	109 954	10.45	165 890	13.24
Metepec	104 300	15.83	151 727	14.42	163 133	13.02
Ocoyoacac	37 315	4.21	55 451	15.27	79 186	6.32
San Mateo Atenco	41 943	4.73	59 975	5.70	83 697	6.68
Toluca	487 630	55.02	546 615	51.95	610 935	48.76
Xonacatlán	28 860	3.26	34 828	3.31	42 099	3.36
Zinacantepec*	83 084	9.37	93 645	8.90	108 002	8.62
Total	886 268	100.00	1 052 195	100.00	1 252 942	100.00

* El municipio de Zinacantepec no aparece en la fuente por evidente error tipográfico.

Fuente: Gobierno del Estado de México, 1993:19.

La región metropolitana incluye, además, los municipios de: Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Joquicingo, Mexicaltzingo, Oztolotepec, Santa María Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Tenango del Valle y Tianguistenco, con una población de 270 095 habitantes en el mismo año. Así, la región metropolitana de Toluca se conformaba de veinte municipios con una población total de 1.2 millones de habitantes (véase el cuadro 6).

El territorio de la región metropolitana es de 2 206 km², por lo que la densidad poblacional bruta es de 524.3 hab./km², mientras que el relativo a la ZMT es de 1 208 km², con una densidad de 733.3 hab./km² (véase el cuadro 6).

Las mayores densidades de población están en los municipios de San Mateo Atenco con 3 334 hab./km², Metepec con 1 992 y Toluca con 1 161 hab./km² y las menores en los municipios de Atizapán con 59.6 hab./km², Joquicingo con 158 hab./km² y Tenango del Valle con 220 hab./km². Mientras que los tres primeros municipios son parte de la ZMT, los tres restantes corresponden a su periferia dentro de la región metropolitana.

CUADRO 6
Población de la región metropolitana de Toluca, 1990

Municipio	Población 1990			Densidad hab./km ²
	Núm. de habitantes	Porcentaje	Superficie km ²	
Almoloyadel Río	6 766	0.59	6.44	1 050.6
Atizapan	5 356	0.49	89.88	59.6
Calimaya	24 866	2.15	103.11	241.2
Capulhuac	21 310	1.84	21.50	991.2
Chapultepec	3 870	0.33	11.82	327.4
Joquicingo	7 793	0.67	49.32	158.0
Lerma	67 131	5.81	228.64	293.6
Metepec	140 300	12.13	70.43	1 992.0
Mexicaltzingo	7 251	0.63	12.20	594.3
Ocoyoacac	37 315	3.23	134.71	277.0
Otzolotepec	40 160	3.50	127.95	316.2
Sta.Ma.Rayón	7 027	0.61	20.60	341.1
SanMateoAtenco	41 943	3.63	12.58	3 334.1
SanAntoniolalsla	7 314	0.63	24.15	302.9
Temoaya	49 660	4.29	199.63	248.8
TenangodelValle	45 955	3.97	208.88	220.0
Tianguistenco	42 467	3.67	121.53	349.4
Toluca	487 630	42.17	420.14	1 160.6
Xonacatlán	28 860	2.50	32.87	878.0
Zinacantepec	83 084	7.18	309.18	268.7
Total	1 156 358	100.00	2 205.56	524.3
Estatad	9 815 795		22 500.00	436.3
ZMT	886 263		1 208.55	733.3

Fuente: GEM, 1993a:19, INEGI, 1993, cuadro 3.1.2, y GEM, 1993c.

Concentración demográfica

En la ZMT predomina el municipio de Toluca al contar con más de 55% de la población total. Le sigue el de Metepec con 15.8% y, muy por debajo, Zinacantepec con 9.37%, Lerma con 7.58%, San Mateo Atenco con 4.73%, Ocoyoacac con 4.21% y Xonacatlán con 3.26% (véase el cuadro 5). El crecimiento poblacional de la ZMT ha sido muy acelerado desde los sesenta debido al desarrollo industrial y de servicios, pues el municipio de Toluca creció a tasas anuales superiores a 3%. Entre 1960 y 1970, el municipio creció 4.4% anualmente, lo que implicó la adición de 8 322 habitantes cada año; entre 1970 y 1980 aumentó su población a una tasa promedio de 4.09%, con 11 781 nuevos habitantes anuales; entre 1980 y 1990 lo hizo a una tasa de 3.16% con una adición anual de 13 054 habitantes en promedio (H. Ayuntamiento de Toluca, 1994:35).

Las áreas urbanas de Toluca y Metepec son las que se han expandido con más rapidez, concentrando la mayor cantidad de población al constituir las unidades centrales de una primera etapa de metropolización que implicó su conurbación física desde los setenta, la que en la actualidad se encuentra totalmente consolidada.

Las tasas de crecimiento anuales resultantes combinadas son de 4.96% para 1970-1980 y 3.62% para 1980-1990 (Gobierno del Estado de México, 1993a:9).

Hacia el oriente, los municipios de Lerma, Ocoyoacac y San Mateo Atenco no se han consolidado como parte de la conurbación, aunque es probable que lo hagan en una segunda etapa del proceso de metropolización hacia finales de los noventa. Estos municipios crecieron de manera combinada a tasas de 5.43% entre 1970 y 1980 y de 1.6% entre 1980 y 1990 (*idem*).

El municipio de Zinacantepec, en el poniente de la zona metropolitana, ha presentado tasas de crecimiento poblacional similares en los últimos veinte años, con un promedio anual de 3.15% entre 1970 y 1980 y de 3.27% entre 1980 y 1990 (*idem*). Si bien dichas tasas son altas, corresponden a un brazo de la metrópoli con menores presiones de crecimiento por su localización opuesta al eje Toluca-Ciudad de México. No obstante, el municipio se encuentra en franco proceso de conurbación con el resto del área urbana continua, que tiende a consolidarse en el corto plazo.

Finalmente, el municipio de Xonacatlán, al nororiente de la zona metropolitana, ha crecido al igual que Zinacantepec a tasas superiores a 3%. Entre 1970 y 1980 lo hizo a 3.15%, y a 3.27% entre 1980 y 1990 (*idem*). Está ubicado en el eje Toluca-Naucalpan y dentro del área directa de la Central de Abasto y del Aeropuerto Internacional Adolfo López Mateos; es previsible, por tanto, que las presiones de crecimiento se aceleren y alcance la plena conurbación física con el resto de la metrópoli en el presente decenio.

De acuerdo con el Plan Regional Metropolitano, la tendencia de crecimiento poblacional llevaría a duplicar la cantidad de habitantes en quince años, pues alcanzó un millón 253 mil en 1990, un millón 518 mil en 2005 y 2 millones 735 mil en 2020, manteniéndose tasas de crecimiento de 3.5% aproximadamente, que corresponden a las observadas en la historia reciente de la ZMT.

Se estima que la importancia de la región metropolitana de Toluca respecto al total de la población estatal disminuiría de 9.02% en 1990 a 8.38% en el 2020, si se considera la tendencia a mantenerse el crecimiento más acelerado en otras regiones de la entidad, especialmente las conurbadas con la Ciudad de México (Gobierno del Estado de México, 1993a:16).

El Plan Regional Metropolitano de Toluca prevé un escenario poblacional bipolar, donde la estructura espacial metropolitana reduzca la tendencia concéntrica actual, mediante la creación de condiciones para que en los municipios de Lerma, San Mateo Atenco y Ocoyoacac se desarrolle un centro de servicios, industria y habitación de gran envergadura, equivalente al centro de Toluca.

De acuerdo con este escenario, el municipio de Toluca continuaría siendo el más poblado, aunque su participación dentro de la zona metropolitana se reduciría de 55.02% en 1990 a 48.76% en el 2000, con lo que se incrementaría la población de 487 630 habitantes a 610 935 (véase el cuadro 5).

Metepec sólo ampliaría su población de 140 300 habitantes en 1990, a 163 133 en el 2000, al caer su tasa de crecimiento medio anual a 1.41% después del 2000.

El municipio de Zinacantepec crecería menos que el resto al mantener su tasa de crecimiento histórica, pasando del tercer municipio más poblado al sexto. En el 2000, su población sería de 108 mil habitantes, frente a 83 mil en 1990.

El municipio que más crecería dentro de la ZMT sería Lerma, al pasar de 67 131 habitantes en 1990, a 165 890 en 2000, la cual representaría 13.24% del total de la población metropolitana (véase el cuadro 5).

Base económica y viabilidad futura

La ZMT se ha caracterizado por ser un espacio económico dinámico y moderno dentro del contexto del Estado de México y del país. En 1990, el Producto Interno Bruto (PIB) de esta metrópoli alcanzó 12.54 billones de pesos a precios corrientes, lo que representó 18.17% del PIB estatal y 1.9% del nacional, mientras que su población representó 9.03% de la estatal y 1.09% de la nacional (Gobierno del Estado de México, 1993a:7).

La distribución del PIB por sectores muestra la importancia industrial de la ZMT, pues representó 59.75%, mientras que estatalmente alcanzó 47.67%. En el estado, 4.89% del PIB en 1990 correspondió al sector primario, mientras que esta proporción sólo representó 1.18% en el PIB de la ZMT. Finalmente, mientras que en el estado el PIB del sector servicios absorbió 47.44% del total, en la ZMT fue de 39.07 % (véase Rozga, 1993b:76, y Gobierno del Estado de México, 1993a:8).

En 1990, la población económicamente activa (PEA) de la ZMT representaba 9% de la estatal y destacaban los sectores de servicios y comercio con 54.59% de la PEA metropolitana, a los que seguían la industria con 38.77% y el sector primario con sólo 6.64%. Comparativamente, la región metropolitana de Toluca concentra 11.66% de la PEA ocupada estatal que se distribuye por sectores de la siguiente forma: 11.18% en el primario, 38.37% en el secundario, y 50.45% en el terciario. En el estado, la distribución de la PEA por sectores presenta la siguiente distribución: primario, 9.13%; secundario 38.07%, y terciario, 52.80 por ciento.

La zona metropolitana de Toluca es, de acuerdo con el empleo generado, un centro de servicios y comercio, así como un centro industrial de importancia estatal y regional. Tanto en el sector secundario como en el terciario, esta metrópoli presenta una distribución de población económicamente activa ocupada con porcentajes por encima de los promedios estatales.

El personal ocupado en la industria localizada en la región de Toluca (que corresponde prácticamente con la región metropolitana de Toluca), se concentra esencialmente en la ZMT, que representó, en 1988, 14.65% del total del estado (Rozga, 1994:132).

Si se toma en cuenta la excesiva concentración poblacional y económica en los municipios conurbados con la Ciudad de México, resulta positiva la distribución de la PEA de la ZMT en cuanto a industria y servicios.

En relación con el producto por persona ocupada en cada uno de los sectores en 1990, fue como sigue: el primario representó 8 983 nuevos pesos corrientes; el secundario, 81 249, y el terciario 36 159. Es decir, el sector secundario produce nueve veces más que el primario por persona ocupada y 2.24 veces más que el sector de comercio y servicios en la zona metropolitana de Toluca.

No obstante que el sector primario ha ido disminuyendo su presencia dentro de la economía de la ZMT, sigue siendo una fuente importante de empleo y generación de riqueza, especialmente para las comunidades campesinas de la región metropolitana.

El sector secundario, originalmente concentrado en el municipio de Toluca, se ha ido extendiendo hacia el municipio de Lerma, donde se ubica la segunda concentración industrial de la metrópoli. Su localización es a lo largo del Paseo Tollocan que es el eje vial que estructura la ZMT, en los parques industriales creados en los setenta y en poblados como San Pedro Tultepec, donde ha florecido la industria del mueble de madera, básicamente. Ha crecido también hacia San Mateo Atenco, que ya contaba con tradición en la producción de zapatos, principalmente, y hacia los demás municipios por medio de la localización de plantas aisladas o en parques industriales como en Ocoyoacac.

De las ramas más importantes de la industria estatal localizadas en los parques industriales, la región de Toluca concentra 269 plantas (20%) de un total de 1 353; el resto se localiza en los municipios conurbados con el Distrito Federal, lo que indica su significativa importancia relativa (Rozga, 1993b:78).

Las políticas estatales han intentado desconcentrar el desarrollo industrial hacia áreas periféricas a la zona metropolitana de Toluca, pero dentro de su región de influencia directa. Tal es el caso de la creación de parques industriales en Santiago Tianguistenco, Tenango del Valle o la promoción a las incipientes actividades industriales en Almoloya del Río, donde se agrupan talleres de confección de ropa, o en Temoaya, donde se producen tapetes de alta calidad.

Existen en consecuencia dos estructuras productivas industriales claramente diferenciadas: la gran industria concentrada a lo largo del Paseo Tollocan en los municipios de Toluca y de Lerma, en la que predominan la metalmecánica, la química y la de alimentos; por otro lado, la microindustria y los talleres de tipo artesanal, en las que destacan las ya mencionadas de la industria del cuero y del zapato en San Mateo Atenco, la madera y muebles en Lerma y las artesanías de barro en Metepec.

La industria localizada en la zona metropolitana de Toluca se considera moderna en comparación con las plantas de otras regiones del estado, especialmente en las conurbadas con la Ciudad de México y Atlacomulco (Rozga, 1993a:6). Este autor argumenta que las industrias modernas de la entidad se ubican en las ramas química y metalmeccánica, que utilizan alta tecnología.

Si bien ambos subsectores, ya sea por personal ocupado, valor agregado y distribución de activos totales, predominan en la región de Zumpango y en la de Texcoco, que conforman la parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, destaca la mayor intensidad de capital por persona ocupada en la región Toluca (*idem*).

En este contexto, dentro de la ZMT se encuentra una parte muy importante de la industria estatal e incluso nacional. Dicha importancia es seguramente mayor, ya que como asegura Rozga (1993b:77):

Actualmente la industria mexiquense ocupa un sólido segundo lugar en la industria nacional, según datos estadísticos oficiales. Pero según estudiosos del tema, si se eliminan deficiencias provenientes de omitir las diferencias entre el lugar de la sede principal de la empresa y de su planta productiva (muchas de las empresas mexiquenses tienen sus matrices en el Distrito Federal), el Estado de México aparecería como la primera planta productora del país.

El segundo sector económico en importancia por el producto generado y primero por el personal ocupado en la ZMT es el de los servicios. De acuerdo con el Plan Regional Metropolitano:

El sector terciario o de servicios se destaca por su dinámica actividad (*sic*), ya que además de los servicios financieros y comerciales, que gravitan en torno a la actividad industrial y agropecuaria, se complementan con las actividades de la administración pública estatal y los servicios comunales de carácter regional, tales como hospitales, escuelas de diferentes niveles académicos, centros de investigación, etc. (Gobierno del Estado de México, 1993a:8.)

Siguiendo con el mismo plan, éste señala que el municipio de Toluca concentra la mayor parte de los establecimientos de todo tipo de servicios, aunque en el municipio de Metepec, donde tiende a concentrarse población de ingresos medios y altos, se han construido o están en proceso de construcción diversos centros comerciales, de oficinas, de servicios de salud, educativos y financieros, entre otros, lo que contrasta con la carencia de servicios de esta naturaleza en el resto del espacio metropolitano.

Destaca como concentración de servicios en el municipio de Xonacatlán, el desarrollo de la central de abastos de Toluca; ésta se orienta a abastecer no sólo el mercado del valle de Toluca, sino de la Ciudad de México, en particular de productos hortofrutícolas provenientes del occidente del país, por lo que ha genera-

do actividades agroindustriales para la clasificación, empaque y conservación de estos productos.

Sobresale también, en Lerma, el Aeropuerto Internacional Adolfo López Mateos, que registra un crecimiento muy acelerado de servicios, por el traslado parcial de la aviación general; esto ha promovido la localización de inversiones comerciales e industriales en su entorno.

Los ejemplos anteriores muestran la tendencia futura de la ZMT a incrementar las actividades terciarias con mayor dinámica que las industriales, ampliando sus relaciones económicas con la zona metropolitana de la Ciudad de México y convirtiéndose en el espacio de expansión de diversos servicios que exigen de grandes superficies y comunicaciones expeditas.

Estructura espacial

La ZMT forma parte de la región I del Estado de México, que prácticamente coincide con la región metropolitana de Toluca. Forma parte de la cuenca hidrológica del río Lerma-Chapala-Santiago, en la planicie denominada valle Toluca-Lerma.

El valle de Toluca se ubica en la porción más elevada del centro de la República Mexicana, junto con el valle de México, y puede ser dividido en tres zonas o niveles: un primer piso que se encuentra por encima de los 2 800 metros sobre el nivel del mar (msnm), y es la subzona montañosa cubierta por bosques. Un segundo piso, intermedio entre el anterior y el fondo del valle, ocupa la franja entre los 2 600 y los 2 800 msnm; en ella se practica la agricultura, en algunos lugares, por medio de terrazas. El tercer piso está constituido por la subzona llamada localmente “plan” o “planada” por ser la parte más llana, ubicada por debajo de los 2 600 msnm; tiene una parte lacustre y otra apta para la agricultura. En estos dos últimos pisos se encuentra Toluca, a una altura de 2 680 msnm (Arteaga, 1993:36). Esta ciudad constituye la segunda concentración demográfica y productiva de la entidad, después de los municipios conurbados con la Ciudad de México. Su acelerado crecimiento económico —básicamente industrial— registrado desde los sesenta, ha provocado una intensa expansión demográfica.

La estrecha relación de la ZMT con la ZMCM ha condicionado su estructura territorial, su funcionamiento socioespacial y su economía, la que ha contado con ventajas históricas para el desarrollo de actividades de servicio y de abasto, entre otras.

La ZMT concentra prácticamente la totalidad de los servicios de cobertura regional y, por tanto, de ella depende toda la zona poniente del estado, integrada por las regiones Tejupilco, Atlacomulco, Jilotepec, Valle de Bravo y Coatepec Harinas, además de la propia región Toluca (Escuela de Planeación Urbana y Regional, 1988:182).

La estructura territorial de la ZMT y su región se articula a partir de cinco vías principales: *i)* México-Toluca, *ii)* Toluca-Ixtapan de la Sal, *iii)* Toluca-Ixtapa Zihuatanejo, *iv)* Toluca-Zitácuaro y *v)* Toluca-Querétaro.

La México-Toluca, libre y de cuota, que constituye el eje central del estado en cuanto a volumen de tránsito diario, es la carretera más importante de la zona poniente de la entidad, pues la comunica con las dos regiones del oriente (Zumpango y Texcoco) y con el Distrito Federal.

La autopista Toluca-Ixtapan de la Sal, con su tramo libre Toluca-Tenango, y de cuota Tenango-Ixtapan, es el eje más importante del sur del estado e integra las principales localidades de las regiones Toluca y Coatepec Harinas; se prolonga hacia los estados de Morelos y Guerrero.

La principal vía regional del suroeste del estado y que comunica a la región Toluca con la de Valle de Bravo y Tejupilco, es la carretera Toluca-Ixtapa Zihuatanejo, de especial importancia para la integración de Toluca con la región Tejupilco.

La carretera Toluca-Zitácuaro articula los municipios del poniente del estado con Toluca y permite la comunicación de la entidad con regiones productivas del oriente de Michoacán. Junto con la carretera México-Toluca, es el eje estructurador más importante del estado en el sentido oriente-poniente.

Hacia el norte, el único enlace importante es la vía Toluca-Querétaro, que opera como eje de comunicación entre las regiones de Toluca y Atlacomulco. Junto con la autopista Toluca-Ixtapan de la Sal, representa el eje fundamental entre el norte y el sur de la zona poniente del estado al permitir la comunicación entre cuatro regiones: Jilotepec, Atlacomulco, Toluca y Coatepec Harinas (Escuela de Planeación Urbana y Regional, 1988:183-184).

En relación con la estructura espacial dentro de la ZMT, ésta se organiza en torno a: *i*) un centro urbano, correspondiente al centro histórico de la ciudad de Toluca; *ii*) un eje industrial, correspondiente al Paseo Tollocan, a lo largo del cual se localiza la planta más importante del valle, y *iii*) dos subcentros urbanos, el primero en torno al mercado Juárez y la terminal de autobuses, y el segundo en proceso de consolidación en Metepec.

En el futuro próximo, el eje Toluca, Lerma, La Marquesa, Santa Fe (Distrito Federal), se convertirá en el espacio de expansión de las actividades económicas metropolitanas por excelencia, constituyéndose en la columna central del conglomerado megalopolitano. En la actualidad tiende a concentrar vivienda de alto ingreso y usos regionales complementarios con los desarrollados en el centro Santa Fe del Distrito Federal.

Estos desarrollos generarán próximamente un subcentro metropolitano de gran envergadura en la confluencia de los municipios de Lerma, San Mateo Atenco y Ocoyoacac, en el área denominada la Isleta de Lerma, además del corredor hasta la Marquesa y Santa Fe.

NORMATIVIDAD SOCIOESPACIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

La normatividad estatal para la ordenación de las ciudades, tiene cuando menos dos grandes vertientes: *i*) la relativa al proceso de desarrollo de la entidad fede-

rativa y de cada municipio, por medio de la Ley de Planeación del Estado de México; ii) la orientada específicamente al desarrollo urbano por medio de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Ambas coinciden en la necesidad de institucionalizar los procesos de planeación conducidos por el estado, con la mayor participación posible de los sectores sociales.

Ámbito normativo de la planeación del desarrollo

Nivel estatal

En el Estado de México las acciones de planeación se sustentan en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley de Planeación del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y en la Ley Orgánica Municipal.

La Constitución Política del Estado, en su capítulo III, Artículo 89, fracción XIV, establece como obligaciones del gobernador:

Planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los programas a desarrollar.

Por su parte, la Ley de Planeación Estatal establece las categorías jurídico-políticas que normarán lo relativo a la conducción del estado y su desarrollo, en coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, entre las dependencias y organismos de la administración pública estatal y con la sociedad.

En su Artículo 3 se establece que la planeación estatal será permanente y su ejercicio tendrá por objeto:

Lograr el equilibrio económico de la población, poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida y en la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones del estado y entre los núcleos urbanos y rurales (fracción III); y, hacer congruentes los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal (fracción IV).

Asimismo, la ley establece que la planeación estatal se debe articular en un Sistema de Planeación Democrática que señale objetivos y prioridades; el documento normativo relativo a la planeación estatal es el Plan de Desarrollo del Estado de México, que debe cumplir con bases de obligatoriedad en tiempos y modos desde su elaboración hasta su ejecución; en el Artículo 10 del segundo capítulo se señalan las atribuciones de la Secretaría de Finanzas y Planeación como responsable de coordinar las acciones en el proceso de planeación del desarrollo.

Por otro lado, en su Artículo 12, fracciones II, III, IV, V y VI, se destacan las facultades y obligaciones que esta ley otorga al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la planeación, y las bases con las cuales cada dependencia de este poder elaborará sus propios programas sectoriales de desarrollo.

Finalmente, en los artículos 19 al 25 del tercer capítulo, se establecen los lineamientos que se deben cumplir para la elaboración, programación y ejecución de los programas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, por su parte, regula la organización y funcionamiento de la administración pública central y de los organismos auxiliares del estado. El Artículo 24, fracción XIX, establece que es competencia de la Secretaría de Finanzas y Planeación:

Elaborar con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, el Plan Estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado.

Por otra parte, la fracción XX del mismo artículo faculta a dicha secretaría para:

Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la Administración Pública Federal, y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores sociales y privado.

Nivel municipal

El proceso de planeación del desarrollo municipal es normado básicamente por la Ley de Planeación del Estado de México y por la Ley Orgánica Municipal. Los lineamientos para la conformación del Sistema de Planeación Democrática están dados en la primera en sus artículos 4º, 34, 35 y 36, en los que se proporcionan elementos para la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo municipal. Específicamente, el Artículo 34 establece que los ayuntamientos del estado elaborarán y aprobarán su plan de desarrollo municipal para el periodo correspondiente, que será presentado ante el poder legislativo para su examen y opinión.

Esta misma ley establece la obligatoriedad de los ayuntamientos de enviar al ejecutivo del estado, los planes y programas municipales para su coordinación con los de carácter estatal.

La Ley Orgánica Municipal en su Artículo 7º señala que: “Los municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formularán planes y programas.” Asimismo, en el Artículo 31, fracción XXI, se establece que

los municipios formularán, aprobarán y ejecutarán planes y programas donde sustentarán el desarrollo municipal.

La planeación de los municipios se apoya en los artículos 8° al 16 de la misma ley, que en términos generales especifican el contenido, forma, elaboración, integración, aprobación, ejecución y presentación del plan de desarrollo municipal. En los artículos 61 al 64, se definen las facultades y formas de integrar las comisiones de planificación y desarrollo de los municipios.

Adicionalmente existen disposiciones legales por medio de las cuales la legislatura del estado aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas en relación con el plan de desarrollo municipal y sus programas.

Ámbito normativo de la planeación socioespacial

Corresponde a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México fijar las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos, estableciendo las bases conforme a las cuales el estado y los municipios ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Adicionalmente, existen disposiciones legales de impacto territorial en materia de protección del ambiente establecidas en la Ley de Protección del Ambiente del Estado de México y que se consideran de aplicación obligatoria.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México es producto de un proceso político de más de 50 años, en el que lentamente se ha ido asumiendo la necesidad de prever y ordenar los espacios urbanos de la entidad: en 1942 se publicó la primera Ley de Planificación del Estado; posteriormente, la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas se promulgó en 1951; en 1958 y como producto del acelerado proceso de urbanización y de la promoción estatal al mismo, se promulgó la Ley de Fraccionamientos y, un año después, su reglamento.

En 1960, se creó la Ley de Cooperación para Obras Públicas, debiendo pasar quince años para que en 1975, como parte de la incorporación de México a la preocupación internacional por los asentamientos humanos, se promulgara la Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo, que representa el primer esfuerzo por realizar un proceso de planeación urbana integral.

En 1977 se publica la Ley de Desarrollo Urbano y dos años más tarde, el Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio, culminando el proceso con la primera Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1983, la cual fue actualizada y modernizada en 1993, manteniendo su vigencia hasta hoy.

Adicionalmente, forman parte de la normatividad urbanística los planes de desarrollo urbano. A partir de 1984 se decretan planes de desarrollo urbano esta-

tal, planes de centros de población estratégicos, además de planes de desarrollo a nivel estatal y municipal, cuya influencia en el desarrollo territorial es menor.

No obstante, sólo desde los inicios de la actual administración gubernamental (1993-1999), tanto el Plan de Desarrollo del Estado de México, como los 121 planes municipales de desarrollo, incluyen de manera relevante una concepción territorial y propuestas de desarrollo territorializadas.

Existen además los planes municipales de desarrollo urbano que en el futuro deberán ser fusionados con los municipales de desarrollo, ya que estos últimos tienen mayor jerarquía política y por ello, a diferencia de los primeros, han sido sistemáticamente realizados por cada ayuntamiento que inicia funciones, por lo que están vinculados con el proceso de obtención de recursos para el desarrollo y con la evaluación.

La Ley de Asentamientos Humanos, dentro del esquema de planeación física de las ciudades, aporta el concepto de *plan regional metropolitano*, que se orienta, de acuerdo con el Artículo 24 de este ordenamiento, a alcanzar el siguiente objetivo:

Establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral, en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios, estén 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, y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios (Gobierno del Estado de México, 1993b:46).

Según el propio artículo, estos planes deberán contener como mínimo, lo siguiente:

- I. Las bases de congruencia con la planeación estatal.
- II. La identificación de los problemas urbanos y ambientales de la región, como consecuencia del análisis de:
 - a) Las características, la calidad del medio natural y la aptitud de los suelos.
 - b) La distribución de los habitantes y la dinámica socioeconómica de los asentamientos humanos.
 - c) Las relaciones de interdependencia entre los centros de población y de las conurbaciones existentes o previsibles.
 - d) Los usos del suelo, densidades y organización general de los centros de población.
 - e) La infraestructura y las vialidades principales, así como los servicios públicos de cobertura regional.
 - f) La tendencia de la problemática ambiental y urbano-regional.
- III. La definición de los objetivos generales para el ordenamiento regional y de los centros de población.

- IV. El señalamiento de las estrategias, políticas y lineamientos de acción para:
 - a) Efectuar el ordenamiento territorial de la población y sus actividades.
 - b) Conformar la estructura urbana general deseable para los centros de población.
 - c) Integrar las reservas territoriales para el crecimiento de los centros de población.
 - d) Construir, mejorar y ampliar la infraestructura y el sistema de comunicaciones, así como de servicios públicos de cobertura regional.
 - e) Conservar, restaurar y proteger las áreas agropecuarias, forestales, turísticas y los recursos hidrológicos que cumplan funciones ecológicas y de preservación del entorno de los centros de población.
- V. La zonificación primaria de áreas urbanizables y no urbanizables y los límites de los centros de población de la región metropolitana.
- VI. La zonificación general de usos predominantes del suelo y la localización de los destinos para equipamiento o infraestructura de nivel regional.

Los planes regionales metropolitanos son elaborados por el Poder Ejecutivo del estado por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tomando en cuenta la opinión del Comité Estatal de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Ecología, de los ayuntamientos y de la sociedad, a través de consultas. El plan es remitido al gobernador del estado para que apruebe el proyecto y lo envíe a la legislatura local, que tiene la facultad de aprobarlo.

CONCLUSIÓN: LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN TOLUCA

De acuerdo con lo establecido a lo largo del presente documento, es posible plantear algunas hipótesis de trabajo respecto al futuro de la zona metropolitana de Toluca y a las posibilidades de ordenar su desarrollo a partir de los instrumentos existentes de planeación.

Toluca es una ciudad que de manera extremadamente acelerada ha alcanzado el rango de metrópoli al conurbarse con municipios vecinos. Este proceso se ha caracterizado por ser exógeno a las condiciones de crecimiento demográfico y económico local, pues debe su origen esencial al desbordamiento de la ZMCM.

Toluca crece en la medida en que la Ciudad de México disminuye sus condiciones de habitabilidad y *expulsa* población y actividades económicas y sociales a un ambiente más adecuado, a la vez cercano a la capital del país.

Al tener una expansión de corte metropolitano, Toluca se encuentra en un proceso de integración megalopolitana, y una de las consecuencias esenciales ha sido la pérdida de autonomía para la toma de decisiones sobre el desarrollo local.

Al igual que en los años cincuenta y sesenta, el gobierno del Estado de México ha alentado este crecimiento, al promover, apoyar y desarrollar las condiciones de vinculación física entre ambos espacios.

En un programa para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, elaborado en la administración de Miguel de la Madrid, se estableció claramente la necesidad de desconcentrar la Ciudad de México, con la política de *descentralización de la vida nacional* y, en consecuencia, dicho programa determinó que en ninguna de las vías interestatales radiales que conectan la capital con las ciudades de los estados vecinos, deberían ser ampliadas o desarrolladas nuevas construcciones.

De entonces a la fecha, contradictoriamente con dicho programa, han sido construidas nuevas autopistas y ampliadas las existentes con el propósito explícito de multiplicar las relaciones entre la Ciudad de México y las capitales estatales del centro del país. Los efectos han sido muy evidentes, acelerando así la urbanización de zonas aledañas a estas carreteras, sin que existan políticas ciertas para su control.

Desde el Distrito Federal, a lo largo de las autopistas a Toluca se ha generado una conurbación que ha alcanzado totalmente su consolidación, dentro de la delegación Cuajimalpa hasta el lugar llamado La Venta, que se encuentra en el borde de la sierra y del Parque Nacional Miguel Hidalgo.

Este proceso tiene dos componentes principales. Por un lado, el crecimiento desordenado y descontrolado de viviendas populares cercanas a las autopistas, que ha invadido todos los espacios arbolados en un proceso de continuidad física de la periferia metropolitana. Por el otro, el crecimiento urbano por medio de proyectos de desarrollo como Interlomas y Santa Fe, de alto ingreso y orientados a usos terciarios de alta calidad.

En el Estado de México se ha permitido un proceso similar en los municipios de Ocoyoacac, Lerma y Toluca, con lo que se ha puesto en riesgo real el Parque Nacional Miguel Hidalgo y las áreas arboladas que se encuentran entre las dos zonas metropolitanas, por el crecimiento de la vivienda popular, sin ningún orden ni control, a lo largo del Paseo Tollocan y la autopista a la Ciudad de México, así como por los proyectos de desarrollo de alto ingreso con usos habitacionales, de servicios regionales y turismo popular.

El producto final esperado dadas las condiciones presentes y previstas —tomando en cuenta la baja efectividad de los sistemas de planeación espacial y la insuficiente voluntad de concertación entre ambas entidades— es el desarrollo de un corredor urbanizado de alta densidad con una mezcla de usos residenciales, turísticos y de servicios regionales, con muy poco control en la localización de los usos del suelo, su intensidad y los precios del mismo, como ya está ocurriendo desde el final de los años ochenta.

El impacto ambiental será de gran alcance al dejar en manos de la especulación las últimas áreas boscosas cercanas a la Ciudad de México, las que podrían ser destruidas ante las presiones ejercidas por los usos urbanos de alta intensidad.

La conurbación entre la Ciudad de México y Toluca se consolidará rápidamente, creando nuevos problemas de comunicación por la probable saturación de las vialidades y afectando especialmente al valle Toluca-Lerma, pues no existe una política de crecimiento y ordenación de este espacio, si se considera su papel subordinado a la zona metropolitana de la Ciudad de México, como un mero receptáculo de su saturación.

Desde el punto de vista de la viabilidad económica de la ZMT, existen condiciones de expansión de la base económica local a partir de su infraestructura industrial y de servicios.

Por una parte, con las nuevas condiciones impuestas por la apertura comercial mexicana y especialmente, por la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, las actividades económicas de punta relacionadas con la industria y los servicios de alta tecnología, con componentes de localización fundamentalmente urbanos, tenderán a ubicarse en la gran metrópoli nacional y en sus áreas vecinas.

Entre éstas, la ZMT cuenta con las mejores condiciones por distancia, comunicación e infraestructura, si bien los costos sociales y ambientales de un crecimiento acelerado son sumamente altos, por la destrucción de áreas agrícolas de alto valor productivo y áreas de recarga hidráulica.

Por otra parte, tomando en consideración el crecimiento natural de la Ciudad de México y el de la ZMT, existen condiciones para que una cantidad importante de industrias se relocalice o bien otras se expandan, en la medida en que su orientación esencial es el mercado megalopolitano.

Finalmente, los servicios regionales, tenderán a expandirse con rapidez a partir de los detonadores ya creados como el aeropuerto internacional de Toluca, la central de abastos y los subcentros urbanos como el de Metepec.

La normatividad para el desarrollo socioeconómico y para el ordenamiento socioespacial no corresponde a la situación que desde la década anterior enfrenta la ZMT. Por una parte, no existen condiciones para reconocer, asumir y ordenar la economía y el territorio desde una perspectiva metropolitana y menos aún megalopolitana. Si bien ha habido esfuerzos como el relativo a la actualización de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y la inclusión de la figura de plan metropolitano, estos avances resultan aislados y no generan impactos en otras esferas de la administración pública o la sociedad.

El Plan Regional Metropolitano de Toluca no tiene los canales ni mecanismos suficientes para ser aplicado por el gobierno del estado ni por los municipios involucrados de manera realmente efectiva.

En la elaboración de los planes de desarrollo municipal, aunque se cuenta con orientaciones espaciales y ambientales, e incluso con referencias al fenómeno metropolitano, en su aprobación y ejecución no existen mecanismos para que predomine la concertación bajo esquemas metropolitanos, por encima de las decisiones estrictamente locales.

Las adecuaciones de la Ley de Asentamientos Humanos antes referidas, no generaron cambios en las leyes de Planeación, de la Administración Pública del Estado de México, Orgánica Municipal y de Protección del Ambiente, además de la legislación derivada, así que se convirtieron en propuestas importantes sin el sustento correlativo para su pleno ejercicio y cumplimiento.

Otro elemento significativo vinculado con la normatividad para el desarrollo metropolitano ha sido la ley emanada de la experiencia histórica de la zona metropolitana de la Ciudad de México, en la que destacan dos grandes limitaciones. La primera ha sido la falta de un esquema metropolitano de concertación entre los municipios conurbados, que permita crear las condiciones para el desarrollo de servicios de interés metropolitano, separados de los de interés municipal o local. La segunda ha sido la ausencia de entendimiento entre las autoridades del Estado de México y las del Distrito Federal para crear condiciones para gobernar y administrar la zona metropolitana, desde una perspectiva de unidad y con enfoque metropolitano, determinada por las condiciones de profunda inequidad en que han labrado esta relación.

Del lado mexiquense ha predominado el reclamo por las grandes diferencias de ingreso e inversión per cápita que han puesto al estado en los últimos cuatro lugares de entre las entidades federativas y al Distrito Federal entre las tres primeras, si bien las reformas legislativas de 1993 en el Distrito Federal han reducido en alguna medida estas disparidades (Iracheta, 1994).

También ha predominado una relación inequitativa derivada de las políticas urbanas, fiscales y de dotación de servicios diferenciales entre ambas entidades, lo cual ha provocado la expulsión de grandes masas de pobres del Distrito Federal, que se trasladan a la periferia metropolitana dentro del Estado de México.

Por otra parte, una cantidad importante de empresas, cuyas plantas se ubican en el Estado de México, tiene su domicilio fiscal en el Distrito Federal, lo que reduce la capacidad de recursos de la primera en favor de la segunda.

Finalmente, persiste la idea de que la Ciudad de México es el Distrito Federal, en donde se concentran las grandes inversiones para mejorar el funcionamiento de la metrópoli, sin reconocer que en superficie urbanizada y en población, prácticamente han alcanzado ambas entidades las mismas proporciones, y en el futuro próximo, la parte del Estado de México será la más poblada.

El impacto político y socioespacial de lo anterior en la ZMT ha sido diverso, desde la falta de experiencia para planear y administrar el desarrollo metropolitano entre los municipios involucrados, hasta la expansión desordenada del valle Toluca-Lerma.

Desde otra perspectiva, la normatividad y la planeación pública no cuentan con elementos para planificar las ciudades como unidades económicas y no sólo como espacios para el consumo colectivo.

La planificación sectorial y la espacial tienen estructuras tradicionales en las cuales predomina un Estado con pocas herramientas para que se cumpla lo acor-

dado en los planes y programas, no existiendo mecanismos efectivos para controlar la especulación con el suelo urbano y urbanizable, no obstante su papel esencial en el desarrollo urbano.

Las infraestructuras se desarrollan sin estrategias claras que consideren el aprovechamiento estatal y social de las plusvalías generadas y sin el control y orientación de los usos del suelo, lo cual provoca de manera inmediata las ocupaciones indeseadas y las conurbaciones.

El papel de los municipios y su capacidad de concertar entre ellos a nivel metropolitano, se encuentra prácticamente inhibido. Por ello, no es sencillo desarrollar sistemas de transporte metropolitanos, de recolección de desechos o de distribución de equipamientos y actividades económicas en busca de cierta especialización, si no es promovido y ejecutado por las autoridades estatales o federales.

En esto resulta de capital importancia la escasez de recursos con que cuentan los municipios, su dependencia del Poder Ejecutivo estatal y la baja capacitación para desarrollar procesos de planeación y administración modernos.

En síntesis, la tradición federalista mexicana encuentra en su propia historia la limitación para su ejercicio, exigiendo cambios estructurales que corrijan el rumbo del desarrollo urbano, abriendo cauces para reordenar, promover y prevenir el grave proceso de urbanización-metropolización-megalopolización en que el Estado de México ha estado inmerso y que determinará la futura calidad de vida que tendrá prácticamente toda su población.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga B., Nelson (1993), "Pluralidad cultural en la zona sur del valle de Toluca", *Convergencias*, año 1, núm. 1, enero, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAEM, Toluca.
- Coespo (1994), *Programa Estatal de Población, 1994-Estado de México*, Toluca.
- Delgado, Javier (1989), "Megaciudades de fin de milenio", *Crítica*, Revista de la UAP, núm. 40, otoño, Puebla.
- Escuela de Planeación Urbana y Regional (1988), *Diagnóstico de vocaciones regionales del Estado de México*, A. Iracheta, coord., UAEM, Toluca (mimeo).
- Gobierno del Estado de México (1987), *Legislación del Estado de México*, 3 vols., Toluca.
- (1993a), *Plan Regional Metropolitano de Toluca*, Gaceta del Gobierno, 18 de marzo, Toluca.
- (1993b), *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 1 de marzo, Toluca.
- (1993c), *Panorámica Socioeconómica del Estado de México*, Secretaría de Finanzas y Planeación, Toluca.

- (1994 a), *Guía para la elaboración y presentación del Plan de Desarrollo Municipal, 1994-1996*, Secretaría de Finanzas y Planeación, Dirección General de Planeación, Toluca.
- (1994b), *Plan de Desarrollo del Estado de México*, Toluca.
- (1994c), *Guía para la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo 1993-1999*, Secretaría de Finanzas y Planeación, Dirección de Planeación, Toluca.
- H. Ayuntamiento de Toluca (1994), *Plan de Desarrollo Municipal, 1994-1996*, Toluca.
- INEGI (1990), *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Aguascalientes.
- (1991), *Resultados preliminares, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes.
- (1993), *Anuario Estadístico del Estado de México*, edición 1993, Aguascalientes.
- (1994), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992*, México, Monnet.
- Iracheta, Alfonso (1994), *Planeación y desarrollo: una visión del futuro* (manuscrito de libro en preparación), Lerma.
- Monnet, Jérôme (1990), “¿Poesía o urbanismo? Utopías urbanas y crónicas de la Ciudad de México”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. XXXIX, núm. 3, enero-marzo, México.
- Navarrete y Bolaños (1992), *Diagnóstico de la evolución demográfica en el Estado de México, 1990*, GEM / Coespo / Colegio Mexiquense, Toluca.
- Rozga, Ryszard (1993a), “Dos propuestas de clasificación de las industrias modernas en el Estado de México”, Facultad de Planeación Urbana y Regional-UAEM, Toluca (mimeo).
- (1993b), “Relaciones territorio-industria-tecnología; particularidades de la industria mexicana”, *Innovación y Difusión Tecnológica*, México.
- (1994), “Las industrias modernas en el desarrollo del Estado de México (visión retrospectiva)”, *Ciencia Ergo Sum*, UAEM, vol. 1, núm. 2, Toluca.
- Zepeda, Pedro (1990), “Estudio sobre descentralización en México”, Fundación Friedrich Ebert S., México (mimeo).

TERCERA PARTE

COMPLEJIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN
INTRAMETROPOLITANA EN MONTERREY:
¿HACIA UN CÓDIGO URBANO?

ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY: REGLAMENTO ÚNICO METROPOLITANO Y DESCENTRALIZACIÓN DE ATRIBUCIONES A LOS MUNICIPIOS

ROBERTO GARCÍA ORTEGA
ESTEBAN BÁRCENAS ALCALÁ

En octubre de 1994 la Comisión de Asentamientos Humanos del Congreso del Estado presentó ante diversos organismos y sectores de la población el proyecto de Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo urbano del estado de Nuevo León, mediante el cual se pretende reformar la Ley de Desarrollo Urbano Estatal vigente que fue promulgada en 1993.

Este proyecto otorga a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado la facultad de coordinar los trabajos de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey (AMM). Su aportación más importante consiste en la ampliación de las atribuciones que otorga a la autoridad municipal para: elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano municipales, de centros de población y parciales; administrar la zonificación urbana de los centros de población; constituir y administrar reservas territoriales; otorgar las autorizaciones para el fraccionamiento de terrenos y la ejecución de las obras de urbanización; autorizar fusiones, subdivisiones y retotificación de predios, usos y cambios de uso del suelo urbano y de las edificaciones.

De ser expedida esta nueva ley por el Congreso del Estado, se culminará el proceso de descentralización de las principales funciones en materia de planeación, ordenamiento, regulación y tramitaciones urbanísticas en favor de los municipios de Nuevo León, dando así cumplimiento a las directrices que sobre el fortalecimiento municipal, deriva de lo establecido por el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente artículo describe las condiciones en que se presentan las propuestas de reglamentación urbanística en algunos municipios metropolitanos, y de inmediato pasa a revisar la distribución de atribuciones en las leyes de desarrollo urbano estatales de 1975 a la fecha, para posteriormente fundamentar la propuesta de una reglamentación urbanística única para el área metropolitana de Monterrey.

SOBRE LAS COMPETENCIAS ESTATAL Y MUNICIPAL
EN LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

La Ley de Desarrollo Urbano vigente fue expedida por el H. Congreso para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 y en las fracciones V y VI del Artículo 115 de la Constitución Federal, siendo este último dispositivo el que trata de los municipios, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

El 6 de diciembre de 1982, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, remitió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al Artículo 115 constitucional, señalando en la exposición de motivos, lo siguiente:

El municipio libre es una Institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo...

Es evidente que nuestra práctica política dio al Federalismo una dinámica centralizadora... Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo... de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios...

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta Institución: El gobierno directo de la comunidad básica.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional al Artículo 115. En febrero del año siguiente, se adecuó la Ley General de Asentamientos Humanos a dicho Artículo, concediéndose a las legislaturas de los estados un año para ajustar su legislación en materia de desarrollo urbano a las reformas constitucionales y a las de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el caso de Nuevo León, como veremos, aunque la Constitución estatal se adecuó a la reforma constitucional federal, la Ley de Desarrollo Urbano del estado permaneció inalterada. No fue sino hasta 1991 cuando el Congreso del Estado expidió una nueva ley, actualmente en vigor, pero reformada en 1993. En ella, las facultades que la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos especificaban como atribuciones de los municipios, se las reserva el Estado para sí. Veamos en detalle la crónica de esta descentralización tan anunciada.

LEY DE URBANISMO Y PLANIFICACIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Esta ley, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 1 de febrero de 1975, otorga a la Comisión de Planificación y a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación, la facultad de ordenar el desarrollo físico y urbano de los centros de población, y de aprobar los proyectos de fraccionamiento de terrenos, las obras de urbanización respectivas, los usos de los espacios y de las edificaciones, su localización y construcción, así como las infraestructuras de comunicaciones y servicios públicos.

Reserva a la autoridad municipal solamente la autorización del uso de predios y edificios para fines habitacionales unifamiliares, así como su construcción, además de la autorización de los proyectos estructurales de toda clase de edificaciones. La Comisión de Planificación estaba integrada por diversos funcionarios del gobierno estatal, incluso el presidente municipal respectivo, según el asunto del que se tratara.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, 1980

La ley se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el 1 de febrero de 1980; con ella se modificaba la de urbanismo y planificación, en relación con ciertos aspectos concernientes a la planeación del desarrollo urbano, y se dejaban otras referentes a los trámites urbanísticos.

La Ley de Desarrollo Urbano le otorga al gobernador la facultad de autorizar los planes municipales de desarrollo urbano y de ordenación de zonas conurbadas; los ayuntamientos participan en su elaboración y ejecución. Señala que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación del estado la autorización de fraccionamientos, de las obras de urbanización, fusión y subdivisión de lotes, los usos de los espacios y de las edificaciones, así como su localización y construcción. Ratifica lo establecido por la Ley de Urbanismo y Planificación, concentrando en la autoridad estatal las atribuciones fundamentales en la materia.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, 1991

Este instrumento que se publica en el *Periódico Oficial del Estado* el 8 de febrero de 1991, otorga nuevas facultades a la autoridad municipal. El estado, sin embargo, se reserva la mayor parte de las atribuciones en materia urbanística. La ley asigna al gobernador la facultad de aprobar conjuntamente con los ayuntamientos los planes de desarrollo urbano de zonas de conurbación y, previa aprobación del ayuntamiento respectivo, los planes municipales de desarrollo urbano.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano estatal se la faculta para autorizar fraccionamientos y las obras de urbanización respectivas, además de las divisiones, subdivisiones y parcelación de terrenos, así como los usos y destinos del suelo, y de las edificaciones que detalla.

La ley también especifica que corresponde a los ayuntamientos autorizar los proyectos estructurales de toda clase de edificaciones, así como los usos o cambios de uso del suelo urbano y de las construcciones en lo referente a:

- Vivienda unifamiliar o edificios de vivienda hasta para cuatro familias.
- Habitaciones colectivas hasta para veinte personas.
- Oficinas de la administración municipal.
- Terrenos para el estacionamiento de vehículos.
- Guarderías, dispensarios, consultorios y capillas de velación.
- Lienzos charros, circos o ferias esporádicas.
- Actividades o establecimientos que ocupen una superficie de construcción de menos de mil quinientos metros cuadrados.

DECRETO NÚMERO 143

Mediante este decreto, que fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de febrero de 1993, se reforman, derogan y adicionan algunos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del estado de 1991, y se crea el Sistema Estatal de Coordinación Urbana. Éste tiene como propósito promover la descentralización de la administración del desarrollo urbano a los municipios, a fin de cumplir con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su Artículo 115 fracción V señala:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

En seguida se detallan algunos aspectos normativos derivados de esta reforma.

Sistema Estatal de Coordinación Urbana

El Sistema Estatal de Coordinación Urbana tiene como propósito promover la descentralización de la administración del desarrollo urbano a los municipios;

sentar las bases administrativas y constituir el marco normativo necesario para la coordinación; promover la participación ciudadana en el desarrollo urbano de sus localidades; así como promover la formación de personal técnico especializado, la investigación y el estudio de los problemas urbanos.

Modalidades de administración del desarrollo urbano

En el Sistema Estatal de Coordinación Urbana se establecen dos modalidades de administración del desarrollo urbano: una general que se aplicará de origen a todos los municipios del estado, y otra especial, cuando los municipios, en función de las características de su administración y desarrollo urbano, deseen ejercer atribuciones originalmente asignadas a las autoridades estatales.

Convenios de coordinación urbana

En esta ley se señala como atribución del secretario de Desarrollo Urbano del estado el promover la descentralización administrativa a los municipios mediante la celebración de convenios de coordinación urbana. Aquellos que se celebren entre el gobierno del estado y los municipios para adherirse al Sistema Estatal de Coordinación Urbana en la modalidad especial, observarán las siguientes formalidades:

- se celebrarán de manera integral, es decir, que los municipios que los celebren ejercerán en su totalidad las atribuciones conferidas en la modalidad de administración que corresponda;
- los ayuntamientos acordarán la celebración del convenio de coordinación urbana, especificando que se sujetarán a la modalidad de administración especial del desarrollo urbano en su municipio;
- firmarán el convenio, por parte del estado, el gobernador, el secretario general de gobierno, el secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el secretario de Finanzas y tesorero general del estado. Por parte de los ayuntamientos serán el presidente municipal, el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el titular del área de desarrollo urbano y el síndico del ayuntamiento.

Adicionalmente, los municipios que deseen adherirse al Sistema Estatal de Coordinación Urbana en la modalidad especial, deberán contar con:

- el plan de desarrollo urbano correspondiente, que, en el caso de los municipios integrados al área metropolitana de Monterrey, será el plan parcial de desarrollo urbano respectivo, debidamente aprobado, publicado e inscrito en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano;

- revisar y ajustar su reglamento interno a fin de facilitar y agilizar la administración de las atribuciones conferidas;
- aplicar en la administración del desarrollo urbano la reglamentación derivada de la Ley de Desarrollo Urbano y los lineamientos expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, previo dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano;
- cumplir con los compromisos que se deriven del referido convenio.

Atribuciones transferidas a los municipios según modalidad especial

Los municipios que se adhieran al Sistema Estatal de Coordinación Urbana en la modalidad especial, que cumplan con las condiciones y requisitos enunciados anteriormente y firmen el convenio respectivo, recibirán las atribuciones siguientes:

- en el caso de fraccionamientos, la autorización del proyecto ejecutivo, las obras de urbanización correspondientes, ventas, prórrogas, expedición de las constancias de terminación de obras de urbanización, recepción de fraccionamientos y liberación de garantías;
- la autorización de la subdivisión, fusión y relotificación de terrenos con superficies no mayores a diez mil metros cuadrados, y
- la autorización de todos los usos y cambios de uso del suelo urbano o de las edificaciones, con excepción de: edificios para la administración pública estatal o federal, los relacionados con la prestación del servicio de transporte, centros de educación superior, hospitales y centros médicos; edificaciones de correos, telégrafos, teléfonos, radio, televisión, informática y sistemas de comunicación; industrias, talleres y bodegas sobre terrenos con superficies iguales o mayores a mil metros cuadrados o que resulten peligrosos, contaminantes o de mediano y alto riesgo; sitios para el almacenamiento de desechos; edificios para almacenamiento de combustibles; edificios que se proyecten en predios mayores de diez mil metros cuadrados; edificios que por su naturaleza sean de impacto metropolitano o regional, que estén proyectados para atender a más de mil personas, como hoteles, estadios, etc.; edificios bajo el régimen de propiedad en condominio; conjuntos habitacionales o instalación de infraestructuras y servicios en predios no comprendidos en fraccionamientos autorizados; y proyectos de edificaciones con seis o más niveles o con altura igual o mayor a veinticuatro metros.

Un año y cuatro meses después de la publicación de las reformas que se han detallado, se formalizaron los convenios de coordinación urbana, habiéndose firmado y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 29 de junio de 1994 los celebrados con los municipios de General Escobedo y Apodaca. Después de las

elecciones del 21 de agosto, el proceso pareció acelerarse y en el mismo año fueron firmados los convenios respectivos con los municipios de Monterrey, San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza. Un año después, en diciembre de 1995, se firmó con Guadalupe, quedando pendientes sólo Juárez y García de los nueve municipios metropolitanos, además de los 42 restantes fuera del área metropolitana de Monterrey. No obstante que la reforma contempló trasladar a los municipios ciertas atribuciones, éstas aún se ejercen preponderantemente en el nivel estatal, pues únicamente los municipios de Guadalupe, Apodaca y General Escobedo han firmado el acuerdo de transferencia correspondiente, y son los únicos que ejercen las atribuciones y facultades conforme a la modalidad especial del Sistema Estatal de Coordinación Urbana.

Como puede observarse, el contenido de la legislación estatal en cuanto a la administración del desarrollo urbano se ha caracterizado por concentrar en el gobierno del estado las atribuciones en materia urbanística, aunque ahora las últimas reformas a la ley muestran una propuesta de descentralización limitada y condicionada.

Entre tanto, el marco jurídico federal sigue avanzando en su propósito descentralizador. El 29 de junio de 1993 se sometió a la consideración de la Asamblea de la LV Legislatura la iniciativa de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en virtud de haber estimado que debía ser actualizada la vigente, para ajustarla a la realidad económica y social del país. En la exposición de motivos de esa iniciativa se reitera el propósito de fortalecer a la autoridad municipal, por ser la más cercana a las necesidades de la población y a la articulación de los intereses sociales, y se agregan a las facultades ya otorgadas por la ley de 1976, las relativas al uso del suelo y condominios. Esta iniciativa continúa la tendencia descentralizadora en favor de los municipios en materia de administración del desarrollo urbano iniciada con la reforma al Artículo 115 constitucional en 1983.

El 21 de julio de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, la cual especifica en el artículo tercero transitorio que se deberá adecuar la legislación de los estados a sus disposiciones. Sin duda, es ésta una oportunidad para diseñar una nueva ley de desarrollo urbano en Nuevo León que cubra las necesidades de una entidad altamente urbanizada. Una ley que, respetando el criterio del constituyente permanente y del legislador ordinario, reconozca a los municipios lo resuelto por la reforma constitucional de 1983 y por la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, fortaleciendo a éstos para administrar integralmente el desarrollo urbano en sus respectivas jurisdicciones territoriales. No obstante, el nuevo proyecto tendrá que otorgar un tratamiento especial a los municipios que integran el área metropolitana de Monterrey.

EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY

El fenómeno de metropolización de Monterrey se inicia en la década de los años cuarenta y se consolida de 1960 a 1970, cuando el área metropolitana de Monterrey experimenta una acelerada expansión física y, en consecuencia, se eleva exponencialmente su problemática urbana.

Ante esta situación, el gobierno estatal realiza esfuerzos considerables de planificación urbana desde 1967, los cuales culminan en 1988 con la aprobación del actual Plan Director de Desarrollo Urbano del área metropolitana de Monterrey. El instrumento jurídico que lo sustenta fue la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, y el decreto del ejecutivo del estado del 9 de enero de 1984, que declara la existencia de la zona conurbada del área metropolitana de Monterrey, ampliada por el decreto que aprueba el plan director vigente publicado el 30 de noviembre de 1988.

El área metropolitana de Monterrey se extiende sobre territorio de nueve municipios con sus propias autoridades. Uno de ellos, el municipio de Monterrey, es también la capital y sede del Poder Ejecutivo del estado.

El área metropolitana, declarada como zona de conurbación, abarca el territorio de los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, Santa Catarina, General Escobedo, García y Juárez. Se considera a dicha zona, para efectos de la planeación, ordenamiento y regulación de su desarrollo urbano, como un solo centro de población en cuyo ordenamiento y regulación deberán participar conjunta y coordinadamente los representantes de todos y cada uno de los municipios involucrados y del gobierno estatal, a través del organismo llamado Comisión de Desarrollo Urbano del Estado.

El Plan Director de Desarrollo Urbano del área metropolitana de Monterrey, 1988-2010, vigente desde el 30 de noviembre de 1988, es el instrumento normativo y de regulación que ordena este gran centro de población. Con base en él, otorgan tanto las autoridades municipales como las estatales, los permisos y autorizaciones de uso del suelo y edificaciones, subdivisión de predios y fraccionamientos y, en general, regulan todo tipo de obra pública y privada a realizarse en el área metropolitana de Monterrey.

Por el nivel de generalidad del plan director, que hacía difícil su aplicación en casos específicos de detalle, se consideró conveniente la formulación y expedición de planes parciales de desarrollo urbano que tendrían por objeto precisar, complementar, adecuar o aplicar con mayor detalle dicho plan, responsabilizando a los ayuntamientos de su elaboración en coordinación con la autoridad estatal. En cuanto a los avances en la elaboración y autorización de estos planes parciales, a la fecha de esta publicación, contaban con ello los municipios de General Escobedo, San Pedro Garza García, Apodaca, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza, Monterrey y Guadalupe.

REGLAMENTO ÚNICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

En algunos municipios del AMM han aparecido reglamentaciones urbanas municipales que han generado quejas, inquietud y confusión por parte de la ciudadanía, debido a la disparidad de reglas por aplicarse en diferentes jurisdicciones de una misma ciudad. Consideramos que los municipios involucrados en el área metropolitana de Monterrey deberán enfrentar esta situación proponiendo iniciativas para lograr una reglamentación urbanística única para la metrópoli.

Reglamento del Plan Parcial de San Pedro Garza García

En el segundo resolutivo del acuerdo de autorización del Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, 1990-2010, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 5 de noviembre de 1993, se señala: "...en virtud de que el plan parcial no presenta tablas de compatibilidad de usos del suelo, su entrada en vigor estará condicionada a la aprobación y vigencia del reglamento del plan parcial respectivo en donde se incluyen éstas..."

El 3 de junio de 1994, en el *Periódico Oficial del Estado* se publicó el Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, Nuevo León 1990-2010, compuesto por 163 artículos y cuatro transitorios. Dicho reglamento precisa el plan parcial, establece los procedimientos de autorización, control y vigilancia del suelo y define las condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias de usos del suelo, de construcción y de usos de edificación, en el área urbana y por urbanizar del municipio.

El reglamento define también las funciones de las zonas habitacional, comercial, de servicios, patrimonial e industrial; determina lineamientos relativos a la ocupación y utilización del suelo, absorción, remetimientos, estacionamientos y alturas de las edificaciones; incluye además aspectos relacionados con la imagen urbana, vegetación, erosión, estabilidad estructural, pendientes, vialidad, descargas pluviales, etcétera.

El referido reglamento se fundamenta en los artículos 27, párrafo tercero, y 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23 y 131, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 9º, 18 y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos; 33 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado; y 160, 161 y 162 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; los cuales establecen que los municipios tienen la atribución de reglamentar los planes de desarrollo urbano para aplicarlos adecuadamente.

Proyecto de reglamento para el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca

En el municipio metropolitano de Apodaca se encuentra en proceso de revisión por parte del ayuntamiento, un proyecto de reglamentación del plan parcial que señala en su presentación, como objetivo, establecer las normas conforme a las cuales las autoridades competentes ejercerán sus atribuciones para la protección, conservación, restauración y recuperación de los edificios contemporáneos y la imagen urbana que integra la zona patrimonial del municipio.

Considera que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, 118, 119, 120, 131, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 10, 11, 25, 26, 27, 28, 29, 31 y 127 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y demás ordenamientos jurídicos relativos concernientes al desarrollo urbano y a la ecología, corresponde al municipio regular, dentro de su circunscripción territorial, lo relativo a dicha materia.

El proyecto está constituido por 850 artículos y cinco transitorios, comprendidos en ocho títulos que abarcan las siguientes materias: disposiciones generales; generalidades sobre uso del suelo; definiciones y procedimientos; cambios de uso de suelo y funciones del mismo; suelo y protección contra incendios; grupos compatibles de uso del suelo; clases de uso del suelo; usos del suelo habitacional, comercial y/o de servicios e industrial; de la zona patrimonial; en zonas de preservación ecológica; bosques ecológicos; construcción; remetimientos y superficies de separación; estándar de seguridad; barreras arquitectónicas para minusválidos; manifestación de impacto ambiental; ocupación del suelo; estacionamientos y bicicletas; alturas de edificaciones; urbanismo y ecología; arborización, cortes de suelo; pendientes viales y de construcción; descargas pluviales y sanitarias; protección del agua; anuncios; licencias de uso del suelo; de construcción y de uso de edificación; infracciones; sanciones y recursos.

Propuesta del reglamento único metropolitano

De lo expuesto en el inciso anterior, se advierte la tendencia a expedir reglamentos “de planes parciales” con reglas diferentes en materia de desarrollo urbano para cada municipio, sin advertir que constituyen parte del todo metropolitano y haciendo abstracción de que se trata del mismo centro de población conformado por diversos municipios.

El Artículo 41 de la actual Ley de Desarrollo Urbano del Estado establece:

La zona de conurbación se considerará como un solo centro de población para los efectos de la planeación y regulación de su desarrollo urbano, que deberá llevarse a

cabo por el ejecutivo del estado con la participación en forma conjunta y coordinada de la autoridad de los municipios involucrados en ella, como lo establece esta ley en concordancia con los artículos 131, fracción IV, de la Constitución Política del Estado, 20 y 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos...

En este trabajo proponemos la elaboración conjunta y coordinada de un reglamento único para la administración del desarrollo urbano de la zona conurbada, partiendo de que el área metropolitana de Monterrey constituye realmente una sola ciudad, un solo centro de población, con funcionalidad orgánica integral, en cuyo territorio deberán aplicarse reglas similares. Habiendo sido declarado este centro zona conurbada, la regulación de su desarrollo urbano puede realizarse conjunta y coordinadamente por parte de la autoridad estatal y la de los municipios involucrados en ella, tal como ocurre con la planeación metropolitana y los planes parciales.

El Congreso del Estado puede fijar reglas en materia de administración del desarrollo urbano que sean observadas por los municipios metropolitanos, a fin de lograr la expedición de un solo reglamento que los rija por igual. Para ese fin, existe la fundamentación legal del Artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos que señala: "Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el Artículo 35 de esta ley." Al expedir la nueva Ley de Ordenamiento Territorial para el Estado, debería preverse que para los efectos señalados en la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución, los municipios que integran el Área Metropolitana de Monterrey deberán expedir, conjunta y coordinadamente con el ejecutivo estatal, un reglamento de administración del desarrollo urbano para los municipios que integran el área metropolitana de Monterrey.

Al efecto, en la nueva ley se podrán establecer las bases a que deberá sujetarse dicho reglamento, las cuales serán las materias previstas en la fracción V del Artículo 115 de la Constitución federal: *i)* formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, *ii)* participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, *iii)* controlar y vigilar la utilización del suelo, *iv)* intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, *v)* otorgar licencias y permisos para construcciones y *vi)* participar en la creación y administración de reservas ecológicas.

Una reglamentación para la administración del desarrollo urbano única del área metropolitana de Monterrey, colocaría a Nuevo León como precursor en el tratamiento de las zonas conurbadas, al contar con una auténtica coordinación elevada a la categoría de norma jurídica, con reglas similares y claras que regirían en todos los municipios pertenecientes a la zona de conurbación, concretándose

la concurrencia de los distintos niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Integrar en la nueva ley las normas que obliguen a que la autoridad estatal y la de los municipios involucrados en la zona metropolitana expidan una sola reglamentación, respetando lo establecido por la Constitución mexicana y por la Ley General de Asentamientos Humanos en el sentido de planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de la conurbación.

De conformidad con lo expuesto, los municipios dentro de la zona de conurbación deben sujetarse a planificar y regular su desarrollo urbano conjunta y coordinadamente entre sí y con el gobierno estatal, situación que no demerita su fortalecimiento, siempre y cuando se descentralicen en su favor todo el conjunto de atribuciones que le han sido otorgadas por el Artículo 115 de la Constitución mexicana.

Los municipios conurbados deberán asumir tal condición, no como una restricción, sino como la oportunidad para trascender a su ámbito territorial, al atender a la metrópoli como un todo integral. Esto no demerita su autonomía, pues se garantiza su participación, expresión y concreción de la voluntad municipal, tanto en los planes de desarrollo urbano como en un posible reglamento único metropolitano; y una vez que tales instrumentos existan, los municipios ejercerán de manera totalmente independiente sus atribuciones.

La fortaleza de Nuevo León en materia de desarrollo urbano deberá sustentarse en una más equitativa y clara definición de competencias y la dotación de más recursos a los municipios que lo integran.

REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA EN NUEVO LEÓN

JORGE M. AGUIRRE HERNÁNDEZ*

INTRODUCCIÓN

La existencia del Estado responde a la necesidad del individuo de vivir en sociedad, de organizarse bajo un orden jurídico para llevar una vida digna en el territorio nacional.

Siendo el bien común la finalidad del Estado, están dentro de sus deberes mantener la soberanía sobre el territorio y establecer un orden en la vida social que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de los miembros de la comunidad.

Basadas en la democracia y en el principio de la división de poderes, la República se estructura en tres niveles de gobierno, y tiene como célula fundamental y primer órgano al municipio libre, encargado del gobierno directo de la comunidad.

El Constituyente de 1917 proyectó, en función de la necesidad de descentralizar la administración pública de los intereses comunes inmediatos por región, la creación de una entidad jurídica libre, con un patrimonio y una personalidad jurídica propios, y cuya forma representativa entraña, conforme al pacto federal, una estructura democrática.

Después de todo, como dijera Alexis de Tocqueville,¹ el municipio es la “mejor escuela de la democracia”, dado que es el nivel de gobierno con el que los ciudadanos tienen su primer contacto y, por ende, es en donde más intervienen.

La institución del municipio en nuestro país, plasmada en la Constitución de 1917, experimentó una radical transformación en el año de 1983, a partir de la reforma al Artículo 115 constitucional. El nuevo marco jurídico otorga a los ayuntamientos las atribuciones necesarias y las posibilidades reales de ser eficientes prestadores de servicios públicos, aumentando así su capacidad de res-

* Director de la Asesoría Técnica y Jurídica de la Coordinación para el Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Nuevo León.

¹ Citado por Carlos Francisco Quintana Roldán, “La defensa jurídica del municipio frente a los actos de poder de los gobiernos estatal y federal”, en Raúl Cervantes Ahumada (1991), *Cincuenta años de docencia universitaria*, UNAM, México, p. 625.

puesta frente a los requerimientos de la ciudadanía. Más allá de esto respalda el propósito político de convertir al municipio en planificador de su proceso de desarrollo y líder en su comunidad.

Hasta antes de dicha reforma, las autoridades municipales ejercían su facultad reglamentaria basándose en el régimen jurídico local, es decir, en las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales, ordenamientos que facultaban a los ayuntamientos para expedir sus reglamentos interiores y los bandos de policía y buen gobierno.

Actualmente, en materia de reglamentación municipal, los ayuntamientos cuentan con la facultad de expedir, con base en las normativas que establezcan las legislaturas estatales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (Artículo 115, fracción II, segundo párrafo, Constitución General de la República).

Como respuesta a la nueva realidad jurídica, en Nuevo León se ha observado el interés de las administraciones municipales por contar con sus propios ordenamientos jurídicos, por lo que ha aumentado la tendencia reguladora de las relaciones entre autoridad y gobernados (prestación de los servicios públicos, seguridad pública, desarrollo urbano, ecología y bienestar social).

El propósito de este trabajo es analizar el impacto, así como los beneficios e inconvenientes que, en los últimos años, se han presentado respecto a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos en los municipios de Nuevo León.

Con este propósito, analizaremos las atribuciones y funciones de gobierno, la administración, organización del municipio y el marco jurídico estatal que le corresponde. Posteriormente, estudiaremos la intervención del municipio en la ordenación urbanística de las ciudades, materia principal de este escrito, así como la incidencia en ella del Programa de Modernización del Marco Jurídico Reglamentario. Finalmente, plantearemos algunas cuestiones que consideramos de actualidad, así como algunas polémicas sobre el desarrollo urbano de nuestras ciudades.

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE GOBIERNO

Para comprender la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es necesario analizar, previamente, las funciones de la misma, el ordenamiento jurídico que la rige y su principio de legalidad, y encuadrarlos en la facultad reglamentaria consagrada en el Artículo 115 constitucional.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación vigente le otorga. El otorgamiento de dichas facultades obedece a la necesidad de crear, jurídicamente, los medios adecuados para alcanzar los fines estatales. Siendo la atribución el medio para alcanzar determinados fines, su número y extensión varía con éstos.

Las atribuciones que, por regla general, se han reconocido como propias del Estado, se pueden clasificar dentro de los siguientes cometidos públicos (Fraga, 1977:14-20):

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección de las instituciones públicas, la seguridad, la salud y el orden público;
- b) atribuciones para regular y fomentar la actividad económica de los particulares;
- c) atribuciones para crear servicios públicos;
- d) atribuciones para intervenir, mediante gestión directa, en la vida económica, cultural y asistencial del país.

La doctrina ha agrupado las atribuciones del Estado, respecto de los particulares en los siguientes niveles:

- 1) las que reglamentan la actividad privada;
- 2) las que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad; y
- 3) las que sustituyen, total o parcialmente, la actividad de los particulares en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Respecto a las atribuciones que reglamentan la actividad privada, el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad debido a que los intereses individuales necesitan ser coordinados para preservar el orden público.

En relación con los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones que conforman esta primera categoría, las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el Estado debe usar, con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo. Por el contrario, las doctrinas estatistas consideran que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas, principalmente en aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es suficiente para mantener el desequilibrio entre las clases sociales.

La actitud tomada en los ordenamientos nacionales en torno a esta primera categoría no puede reducirse a una sola tendencia.

En cuanto al fomento y vigilancia de la actividad privada, la intervención del Estado tiene también el propósito de mantener el orden público, pero, a diferencia de las anteriores, cuyo objetivo es coordinar los intereses individuales entre sí, éstas tienden a combinar esos intereses particulares con el interés público.

Por su parte, las teorías individualistas sostienen que, en principio, deben excluirse las atribuciones que fomenten la actividad privada colocando al individuo en situación superior, con lo que altera la libre concurrencia entre los factores de la producción. Por lo que hace a la limitación y vigilancia de la actividad privada, consideran que el ejercicio de tales atribuciones crean un Estado artificial que obs-

truye la coordinación de las actividades individuales, sosteniendo que la intervención del Estado debe reducirse al mínimo y que, por tanto, debe excluirse el sistema de previa autorización, por constituir una seria traba a la libertad natural.

Las doctrinas estatistas, por el contrario, sostienen que el fomento y la ayuda de la actividad privada constituyen medios necesarios para corregir las desigualdades que crea la competencia económica; que las subvenciones, la tarifa proteccionistas y los impuestos que se establecen para proteger determinadas actividades, son los medios a los cuales el Estado debe recurrir si no quiere ver trastornada su economía por las injusticias y consecuencias perjudiciales de la libre concurrencia.

En este segundo grupo de atribuciones, el Estado mexicano presenta las más variadas tendencias; lo mismo encontramos normas proteccionistas que actitudes individualistas.

Respecto a la categoría de funciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella para la satisfacción de una necesidad colectiva, la doctrina liberal sostiene que el Estado no está en condiciones de realizar actividades de orden económico porque su organización misma se lo impide, pues contiene un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados que no se acomodan con la rapidez y la elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además no existe el interés personal —base del desarrollo de la empresa comercial—, ni la aptitud técnica que se requiere y, por el contrario, domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de dicha empresa, lo que necesariamente falsea el juego de la libre concurrencia.

Por estas razones, la doctrina liberal tolera, excepcionalmente, la sustitución del Estado en el caso de que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada, que no haya empresa privada que pueda interesarse en ella.

Las tesis estatistas objetan los argumentos de la doctrina liberal, afirmando que no hay ninguna razón de esencia que impida que el Estado se organice vía empresas que sustituyan a los particulares en forma semejante a éstas, estableciendo una organización técnica que suprima las trabas y lentitud propia de la organización burocrática, así como las desviaciones a las que puede conducir la selección de personal con un criterio político.

Sin embargo, no todas las ramas del estatismo sostienen que el Estado debe suplir en la misma extensión a las empresas privadas.

La base que en principio acepta nuestra legislación es la del sistema liberal, toda vez que, obligado el Estado por el Artículo 28 constitucional a intervenir y castigar todo acto que tienda a contrariar la libre concurrencia, se encuentra impedido para realizar cualquier actividad económica que, no estando prevista en el propio ordenamiento, se pueda enfrentar con la de los particulares.

Este principio encuentra sus excepciones en la propia Constitución, ya que se establecen actividades exclusivas para el Estado federal en distintas materias,

tales como explotación del petróleo, hidrocarburos sólidos, energía eléctrica y nuclear, acuñación de moneda, correos y telégrafos, emisión de billetes, etcétera. En estos casos, existe una gestión directa del Estado en el ejercicio de sus facultades exclusivas.

Por otro lado, en México la legislación establece el paralelismo de la actividad oficial con la privada, como es el caso de los servicios de enseñanza y hospitalarios, vías de comunicación y explotación de algunas riquezas naturales. Dentro de esta misma categoría se encuentran tanto los servicios administrativos como las empresas del Estado.

Íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones está el de funciones del Estado. En la práctica se usan indistintamente esos términos, pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significación exacta. El concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado. El concepto de función se refiere a la forma de esa actividad, las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenidos diferentes, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.

Podemos apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial estudiando el papel que juega cada una de las últimas para la realización de las primeras.

Respecto a las atribuciones referidas a la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar esa regulación, puesto que ella se hace por normas generales de derecho.

La función administrativa interviene muy poco en esta categoría; sin embargo, pueden señalarse varios casos en que es notable su intervención, por ejemplo, el servicio del Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, el servicio notarial, etcétera.

Por lo que hace a la función jurisdiccional, constituye también otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada, en virtud de los conflictos que surgen de las relaciones entre los particulares.

En cuanto al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, que constituyen una segunda categoría de atribuciones, la función legislativa es el medio de crear la competencia de los agentes públicos que realicen esos actos de fomento, limitación y vigilancia, determinando, por medio de normas generales, en qué deben consistir tales actos y cuál es la situación jurídica de los particulares a quienes afecta.

La función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción. El fomento, la limitación y la vigilancia necesariamente deben tener un alcance concreto, individual. El otorgamiento de una subvención, el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia, constituyen acciones que determinan situaciones jurídicas individuales.

El control de las actividades particulares, por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma parte de la función administrativa.

Lo mismo ocurre con el otorgamiento de licencias y permisos para desarrollar una actividad especial, pues aquéllos condicionan la aplicación de regímenes generales, creados de antemano, a un caso individual.

Por último, todos esos actos pueden dar lugar a conflictos y, para ello, la función jurisdiccional los resuelve constituyendo otro de los medios de que el Estado dispone para realizar esta segunda categoría de atribuciones.

La tercera categoría de atribuciones en la clasificación señalada es la relativa a la sustitución total o parcial por el Estado de la actividad de los particulares o su combinación.

Aquí también la función legislativa es un medio para desarrollar esas atribuciones: se encarga de organizar las empresas que el Estado ha de asumir, la competencia de los agentes públicos en esas empresas y la situación de los particulares que se relacionarán con ellas.

La función administrativa es otro de los medios que el Estado utiliza para realizar las mismas atribuciones, pues el funcionamiento de las empresas se verifica por actos materiales y jurídicos de alcance individual.

Por último, como también pueden surgir conflictos con motivo del ejercicio de estas actividades, la función jurisdiccional está llamada igualmente a intervenir.

La noción de la teoría de las funciones del Estado requiere, como antecedente indispensable, el conocimiento de la teoría de la división de poderes, que es de donde ella deriva (Fraga, 1977:26-37).

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio absoluto y básico de la organización de los estados constitucionales modernos.

Esta teoría puede examinarse desde dos puntos de vista: *a)* respecto de las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado y *b)* respecto de la distribución de funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la división de poderes implica la separación de los órganos de los estados en tres grupos diversos e independientes entre sí, cada uno de ellos constituido de manera que los diversos elementos que lo integran formen la unidad que les dé el carácter de poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía la división de poderes. Cada uno con su respectiva unidad interna, adecuada a la función que ha de desempeñar; sólo han discrepado de la teoría por la tendencia a crear las relaciones necesarias para que dichos poderes realicen una labor de coordinación y de control político recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de ellos, de tal manera que se establecen ámbitos exclusivos para la función legislativa, para la jurisdiccional y para la administrativa, aunque todos sabemos que no son criterios absolutos.

Normalmente, coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia, por lo que un poder realizaría funciones cuya naturaleza es diferente, en esencia, de las que regularmente ejerce.

FUNCIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVAS

Desde un punto de vista formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo; sin embargo, se define materialmente como la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de aquellos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.²

Ahora bien, la satisfacción de los intereses colectivos, por medio de la función administrativa, es realizada por el Poder Ejecutivo. Para ese objeto, se organiza en una forma especial y adecuada, la administración pública.

Por administración pública debe entenderse, desde un punto de vista formal, el organismo público que ha recibido la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, o bien, desde el punto de vista material, como el conjunto de actividades que posibilitan la gestión de los asuntos a cargo de este organismo y que permiten atender las necesidades colectivas.

La administración pública no tiene, como tampoco la tienen el Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad jurídica propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del mismo Estado.

Los órganos administrativos se ordenan de diversas maneras para constituir y dar unidad a la administración pública: centralización, desconcentración y descentralización, formas de organización reconocidas ampliamente.

La organización política refleja las formas de organización administrativa; así encontramos a la federación, a las entidades federativas o estados, al Distrito Federal y a los municipios, formas de organización política, territorial y administrativa en el Estado mexicano.

EL MUNICIPIO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN³

El municipio, como forma de descentralización política, territorial y administrativa, tiene lugar cuando se confía a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central, la realización de algunas actividades, funciones y atribuciones.

² Las ideas de este inciso fueron tomadas de Rafael I. Martínez Morales.

³ En relación con el tema del presente apartado, si se desea tener una visión amplia y crítica de él, es recomendable la lectura de Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rives S., 1994.

Esta descentralización funcional, regional y política consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a determinada circunscripción o territorio: el municipio.

Las razones que han conducido a esta forma de organización políticoadministrativa consisten, fundamentalmente, en que se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de designar a las autoridades que han de manejar los asuntos que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública que, unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una formada participación del pueblo en los asuntos públicos que lo afectan.

Desde el punto de vista de la administración, la descentralización políticoadministrativa en el municipio posibilita una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden a los órganos públicos. La organización centralizada implica que el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, y que no tiene los elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades locales.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni puede ser ajeno a los poderes expresamente establecidos en la Constitución; es una forma en que el Estado descentraliza la prestación de los servicios públicos correspondientes al territorio municipal.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución, reformado en 1983, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación es el municipio libre.

Las características que la legislación atribuye al municipio son las siguientes:

- Los municipios están investidos de personalidad jurídica.
- El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la Federación y de su organización política y administrativa.
- Los municipios administran libremente su hacienda, la cual se formará a partir los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones, participaciones y otros ingresos que se establezcan en su favor.
- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.
- Los ayuntamientos poseen facultades para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- Los municipios tienen a su cargo los servicios públicos previstos en la fracción tercera del Artículo 115 constitucional (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública tránsito y otras).

- Corresponde a los municipios administrar el desarrollo urbano y la zonificación en su territorio.

Las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley fundamental, dejando a salvo la cuestión de si es anterior o no al Estado mismo y si al establecerlo éste se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el municipio constituya una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que, dentro de la organización legal de éste, quede incluida esa institución básica con caracteres que sólo la ley puede precisar.

En consecuencia, el municipio así considerado tiene en la Constitución que lo crea o reconoce, su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar y ejercer las funciones que el propio ordenamiento le confiere.

Un punto de trascendental importancia jurídica y política es el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como la autonomía municipal frente a la organización central del Estado, y debe basarse en los términos de la propia Constitución, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los integrantes del ayuntamiento y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto de las autoridades centrales. La elección que hacen los administrados de los órganos de representación de los municipios, trae por consecuencia el control de la opinión pública sobre los actos discrecionales de las autoridades que designa, en forma tal que dicho control sustituye al que en el régimen centralizado realizan las autoridades superiores respecto de las inferiores.

La propia libertad municipal descansa, según las bases apuntadas, en el relajamiento de los vínculos que unen a la organización municipal con la organización central del Estado. La injerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la administración municipal, por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación en favor de la libertad del municipio, que se ha materializado en el 115 constitucional, en el cual se previene que no habrá ningún intermediario entre los municipios y las autoridades estatales correspondientes. De tal modo que las relaciones entre la organización central y la descentralización políticoterritorial no son ya las de una fiscalización absoluta que realizaban los prefectos, sino las que derivan del control que los poderes del Estado ejercen para conservar la unidad interna de éste, en los términos que las leyes establecen.

Ese control es ejercido por el Poder Legislativo local, que fija el estatuto de las municipalidades o ley orgánica, determinando su organización, funcionamiento y financiamiento de las actividades.

MARCO JURÍDICO ESTATAL

Como ya se estableció anteriormente, la legislatura local establecerá las bases generales a las cuales estarán sujetos los ayuntamientos para expedir reglamentos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en su Artículo 166, establece sus bases generales, a partir de los siguientes principios:

- Respeto a las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado.
- Congruencia de sus disposiciones con las contenidas en ordenamientos federales y estatales, y que no contravengan o invadan el ámbito de competencia de la federación o del estado.
- Que el propósito fundamental de los mismos sea la preservación de la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población.
- Que su ejecución y cumplimiento, por parte de las autoridades municipales facultadas para ello, fortalezca el municipio libre.
- Que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los reglamentos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación activa de la comunidad, para garantizar su oportuna actualización.
- Que en su articulado se incluya la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia en el cumplimiento de los reglamentos, así como de la aplicación de sanciones cuando proceda.
- Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos del municipio tenga, como propósitos primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población.
- Que incluyan un capítulo sobre recursos de inconformidad que permita a los gobernados fundamentar sus impugnaciones contra actos de la autoridad.
- Que esté prevista la forma más idónea para la difusión de sus principales ordenamientos entre la población del municipio.

INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LAS CIUDADES

En cuanto a la intervención gubernamental, la materia del desarrollo urbano es esencialmente municipal. No puede hablarse de lo municipal sin hacer referencia al urbanismo, que representa en estos momentos el elemento básico de la competencia de los municipios: de un modo genérico, el urbanismo coincide con el soporte físico de lo vecinal, es decir, con la aglomeración de viviendas separadas por vías públicas.

Las primeras acciones racionalizadoras del desarrollo urbano tuvieron que ser asumidas por el gobierno federal, dado el elevado crecimiento poblacional y sus consecuentes desorden y anarquía en las áreas ocupadas, con amenazas graves a la calidad de vida de los pobladores.

La federación era la única que tenía recursos técnicos, materiales y financieros para emprender la reordenación, como se hizo desde 1947, con las juntas de mejoras materiales. En 1976 esa responsabilidad pasó a los municipios.

La esencia del urbanismo radica en la tensión existente entre el interés público en la ordenación del territorio y el interés del propietario de ejercitar las facultades que derivan de su derecho de propiedad, entre ellas, la de edificar. Durante mucho tiempo, la edificación privada se sujetaba sólo a límites externos (alineamiento, altura, condiciones de salubridad) establecidos en ordenamientos municipales, pues la obra urbanizadora y los equipamientos estaban a cargo de los órganos públicos.

La Ley de Asentamientos Humanos de 1975 supera la visión anterior con una concepción mucho más amplia de la ordenación del territorio, con base en un sistema jerarquizado de planes y con una atribución exclusiva a los órganos públicos de decidir, a través de la planificación, el uso que debía darse a los distintos predios, incidiendo así en el derecho de propiedad privada.

La Constitución ha supuesto el reconocimiento del derecho a la propiedad privada, aunque subordinada a la función social, y es competencia del Estado la regulación básica de tal derecho. En esta materia, los poderes públicos velan por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el ambiente, apoyándose en la solidaridad colectiva indispensable.

Igualmente, la Constitución ha reconocido el derecho de los mexicanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, por lo que los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir así la especulación, y hacer partícipe a la comunidad de las plusvalías que genere la acción urbanística de los órganos públicos.

Finalmente, nuestra ley fundamental establece que los municipios asuman la ordenación de su territorio a través de la planeación, la zonificación y el control del uso del suelo en sus jurisdicciones.

En nuestros ordenamientos coexisten la intervención federal, la estatal y la municipal en la regulación urbanística, con una clara orientación hacia la presencia y preeminencia municipal en la materia, en una decidida referencia al espacio de convivencia humana: la ciudad.

Queda claro que sólo las autoridades públicas pueden aprobar los planes que determinan las clases de suelo susceptibles de aprovechamiento urbanístico. El contenido normal de la propiedad inmueble es el que corresponde a su naturaleza rústica, de modo que la clasificación y la calificación urbanísticas de los terre-

nos que operan dentro de un plan crean una utilidad legal que se superpone a la natural. Esta utilidad legal, en cuanto que implica un valor añadido ajeno al propietario, corresponde a la comunidad, por lo que sólo cuando el propietario se incorpora al proceso urbanizador y edificatorio tiene derecho a incorporar a su patrimonio parte de esa utilidad legal, en el marco de la función social asignada a la propiedad.

La planeación del desarrollo urbano atribuye un aprovechamiento urbanístico lucrativo a determinados terrenos y, en cambio, a otros les impide todo aprovechamiento o los afecta para usos o destinos públicos. Esta distribución desigual del contenido económico en el universo de la propiedad privada es esencial en la planeación del desarrollo urbano municipal, ya que debe producirse en atención a un diseño ideal de ciudad y, por tanto, haciendo una abstracción de las propiedades a las que afecta.

Pero esas desigualdades no deben ser soportadas por unos propietarios en beneficio de los restantes, por lo que es preciso distribuir los beneficios y las cargas derivados de la planeación, teniendo en cuenta que la igualdad no se produce entre todos los propietarios del municipio o centro de población, sino que todos participan de los efectos de dichos planes. Así, el derecho de propiedad en zonas urbanas es un derecho especialmente planificado y causalizado, ya que las facultades urbanísticas se integran en un proceso secuencial que finaliza con la edificación o construcción.

El desarrollo urbano planificado reconoce en toda propiedad inmueble, como inherente a ella, un valor que refleja sólo su rendimiento rústico, como valor inicial, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística. Luego, el Plan de Desarrollo Urbano confiere a determinados terrenos una aptitud para la edificación y determina el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio: a medida que los terrenos se van incorporando al desarrollo, el valor inicial se incrementa con las plusvalías urbanísticas, hasta que se les reconoce el derecho de aprovechamiento urbanístico o utilidad legal.

Como se observa, el sistema descansa en la actividad de los propietarios que, para obtener un aprovechamiento urbanístico, deben participar activamente en el proceso urbanizador y de construcción. Por ello, la ley debe establecer un mecanismo corrector de la inactividad del propietario, evitando la especulación y haciéndolo pagar por la infraestructura urbana que sirve a su predio.

Estas acciones se complementan estableciendo una estrecha relación entre los planes municipales de desarrollo urbano, el catastro y la determinación del impuesto predial, principal fuente de ingresos del municipio. Es necesario considerar la importancia de fijar tasas aplicables al suelo rústico, al urbanizable y al urbanizado.

La planeación urbanística municipal debe consistir en la ordenación integral del territorio mediante la adopción de un modelo de utilización de suelo a largo plazo, fijando reglas claras de densidades, usos e intensidades, así como zonas de protección o amortiguamiento de los impactos urbanos.

Asimismo la intervención municipal en el ejercicio de los derechos urbanísticos debe considerar las expresiones de la comunidad a la que sirven los ayuntamientos, para definir qué es lo que ella quiere de su ciudad y se alcance el debido compromiso en la ejecución de los planes.

La ejecución de los planes exige una serie de operaciones materiales y jurídicas encaminadas a hacer realidad sus determinaciones; es aquí en donde la reglamentación municipal urbanística adquiere su significado relevante, ya que en los reglamentos se previene sobre los usos, construcciones, licencias, permisos y demás actos individuales y concretos, estableciendo lo que en mi opinión es fundamental: la disciplina urbanística, es decir, el acatamiento de la comunidad a los supuestos y características previstos en los planes.

Esta formulación nos permite alejarnos del supuesto de que la ley se obedece exclusivamente por temor a la pena en ella prevista. En la medida en que las reglas jurídicas consigan establecer objetivamente una convivencia pacífica, es razonable pensar que serán cumplidas más por una íntima convicción que para evitar el castigo (Cotta, 1979).

La reglamentación urbanística municipal debe guardar, independientemente de los criterios y requisitos formales que ya mencionamos, cinco elementos estructurales, a saber:

- 1) Igualdad de los sujetos ante la autoridad municipal.
- 2) Simetría en el tratamiento de las diferentes situaciones.
- 3) Reciprocidad de los comportamientos.
- 4) Proporcionalidad en las consideraciones personales.
- 5) Imparcialidad en las resoluciones.

En la formulación reglamentaria municipal es aplicable el pronunciamiento de don José María Morelos, con motivo del reglamento del Congreso de Chilpancingo, del 13 de septiembre de 1813, que dice: "...la perfección de los gobiernos no puede ser obra de la arbitrariedad y es nulo, intruso o ilegítimo todo lo que no se deriva de la fuente pura del pueblo".⁴

Actualmente parece surgir una tendencia general a evitar el desplazamiento de la organización y del funcionamiento municipales hacia las entidades federativas, y de la soberanía de los estados a la soberanía nacional; esto, sin duda, tendrá importantes efectos sobre la intervención municipal en los aspectos urbanísticos, que aumentará notoriamente.

Es obvio que el municipio que nos interesa fundamentalmente es el nuestro, en el momento que nos ha tocado vivir, observar y actuar; nos importa el muni-

⁴ Citado por Aurora Arnaiz, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Constitución y en la realidad de las entidades federativas", *Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional (1983)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991, p. 23.

cipio mexicano vigente, entendiendo por vigencia la dualidad inseparable de la norma y la conducta que produzca y en los términos en que logre producirla; la norma creadora y organizadora del municipio y las modalidades de su cumplimiento; el modo de cumplirse, incluyendo los inevitables pero previsibles casos de violación, que son parte de la realidad jurídica, y también el conocimiento de las consecuencias de ese incumplimiento.

Cuando en 1976 se le dio al municipio la responsabilidad de intervenir en el control del desarrollo urbano, se inició un proceso paulatino que ha ido considerando el espacio urbano como espacio social, y su aprovechamiento ordenado y responsable, la condición previa para la elevación de la calidad de vida, que se degrada grave e irreparablemente cuando se pierde o no existe ese control.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO REGLAMENTARIO

Este programa tiene por finalidad hacer efectivo el estado de derecho en las relaciones existentes entre los municipios y los gobernados.

No olvidemos que un elemento esencial de aquél es el principio de legalidad establecido en el primer párrafo del Artículo 16 de la Constitución federal, una de cuyas vertientes reza así: “La autoridad sólo podrá actuar en los casos señalados expresamente en una norma jurídica.” Es decir, los municipios sólo podrán alterar válidamente la esfera jurídica de los gobernados si cuentan con los reglamentos necesarios para ello, pues este tipo de ordenamientos son, por excelencia, las herramientas jurídicas adecuadas para lograrlo. Se evita aquí la mención y la explicación correspondiente de las normas jurídicas, diversas a las señaladas, que también establecen la competencia de los municipios.

En atención a lo anterior, el Gobierno del Estado de Nuevo León, a través de la Coordinación para el Desarrollo Municipal, se ha avocado a promover la adopción de 16 tipos de reglamentos en los municipios neoleoneses.

Es conveniente señalar que tal promoción es precisamente eso, una inducción que no pretende vulnerar la autonomía municipal consagrada en nuestra carta fundamental.

Los proyectos de reglamento mencionados se han propuesto en las siguientes materias:

- Policía y buen gobierno
- Interior del ayuntamiento
- Interior de la administración pública municipal
- Interior y de administración
- Construcción
- Mercados
- Limpia
- Rastros

- Espectáculos
- Anuncios
- Mercados rodantes
- Ambulantes
- Tránsito y transporte
- Participación ciudadana
- Videoclubes
- Expendio de bebidas alcohólicas

Salvo los tres que regulan la administración de los órganos del municipio y el de videoclubes, los restantes proyectos inciden de una u otra forma en el problema urbanístico de las concentraciones humanas, es decir, en la calidad de vida de las poblaciones. Veamos brevemente el porqué:⁵

- *Reglamento de Construcción*. Fija las reglas aplicables a las edificaciones, tomando en cuenta su impacto ambiental y el correcto uso del suelo municipal.
- *Reglamento de Mercados*. Fija los lineamientos de operación de estos negocios, en atención a las medidas de seguridad e higiene necesarias y al debido control de los desechos que producen.
- *Reglamento de Limpia*. Establece los procedimientos del servicio público de recolección de basura, las políticas de conscientización entre los habitantes y las sanciones en caso de infracción.
- *Reglamento de Rastros*. Regula el servicio de suministro de carne a los habitantes del municipio y las actividades conexas, bajo estrictas medidas de sanidad.
- *Reglamento de Anuncios*. Establece las características que deberán tener los anuncios, para evitar la contaminación visual.
- *Reglamento que regula el uso de la vía pública en el ejercicio de la actividad comercial*. Endurece las restricciones establecidas en el reglamento de mercados fijos, en vista de la movilidad que caracteriza a los rodantes y a los ambulantes. Asimismo, fija las medidas necesarias de protección al ambiente.
- *Reglamento de Tránsito*. Establece los métodos de verificación de la contaminación vehicular y las sanciones correspondientes.

He aquí la importancia, para nuestro estudio, de esos ordenamientos.

Aunque después de tres años de labor los ayuntamientos han aprobado cerca de 150 reglamentos, tal cifra resulta insatisfactoria, pues gran parte de los ordenamientos se han emitido en los nueve municipios que conforman el área metropolitana de Monterrey, a pesar de que en Nuevo León existen otros 42 municipios. Esta situación se hace evidente si se toman en cuenta los siguientes datos:

⁵ Jorge Manuel Aguirre Hernández (1993), "Desarrollo urbano y protección al medio ambiente en el municipio", Secretaría de Gobernación, pp. 476-477.

<i>Concepto</i>	<i>Áreas</i>			<i>Total</i>
	<i>Urbana</i>	<i>Suburbana</i>	<i>Rural</i>	
Municipios integrantes	9	6	36	51
Número de reglamentos	69	27	54	150
Promedio de reglamentos por municipio	7.6	4.5	1.5	2.9
Porcentaje por áreas	46.0	18.0	36.0	100.0

De la lectura de la información que antecede, surge una crítica obvia: la pobre regulación existente en los municipios que conforman el área rural del estado, y en menor medida en el área suburbana, no sólo atenta contra la vigencia del estado de derecho, sino que también constituye un obstáculo para el control adecuado de las concentraciones humanas y la consecuente promoción de su desarrollo.

Es conveniente darle su justa dimensión a este problema, pues aunque es cierto que el Programa de Modernización del Marco Jurídico Reglamentario concentra sus éxitos en el área urbana del estado, debe señalarse que ahí habita alrededor de 84% de la población de la entidad. Es decir, sumada esta cifra a la de los municipios suburbanos, tenemos que el programa ha dirigido sus beneficios a la inmensa mayoría de la población neoleonesa.

La consideración anterior no constituye argumento válido para dejar de insistir en una cobertura absoluta del principio de legalidad, pues así lo ordena la Constitución General de la República con la intención de lograr una convivencia armónica entre autoridades y gobernados.

Por otra parte, existen otros proyectos pendientes de elaborarse. Se trata de los siguientes aspectos: patrimonio cultural y resguardo de zonas históricas; cierre comercial; jueces auxiliares y cementerios.

Es pertinente señalar que cerca de 26 reglamentos, en estas materias, ya han sido aprobados y publicados por diversos municipios, sin que el programa hubiese participado en su elaboración.

Por último, hay 19 tipos de reglamentos que no han sido promovidos dentro del programa, pero que están vigentes. Se trata de las materias siguientes:

- Contra ruido
- Restaurantes
- Bares
- Depósitos
- Chispas
- Discotecas
- Parques
- Protección a no fumadores
- Prostitución

- Juegos electrónicos y futbolitos
- Gaceta municipal
- Interior de elementos de policía y tránsito
- Turismo
- Juegos olímpicos
- Comisionados municipales y coordinadores de manzana
- Videojuegos
- Participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano.
- Bailes públicos de paga
- Nomenclatura

La incidencia de una buena parte de ellos en el desarrollo urbano resulta evidente.

CONSIDERACIONES FINALES

Con la intención de evitar repetir las conclusiones que pudieran presentarse en otras ponencias sobre reglamentos municipales, dado el carácter preliminar de este trabajo en relación con los subsiguientes y con el claro propósito de incentivar el debate que permita enriquecer este seminario, creímos conveniente eliminar el apartado de conclusiones y sustituirlo por uno de consideraciones generales. Esas reflexiones son las que siguen:

Participación social. Esta frase es frecuentemente utilizada, en la actualidad, por los líderes comunitarios que conocemos;⁶ sin embargo, en el momento en que hay que determinar en qué cuestiones debe participar la comunidad en la toma de decisiones, a qué formas y a qué tiempos debe sujetarse y, lo más importante, cuál debe ser el sentido de esa participación, aquel ideal de moda, en lugar de ser fomentado, es mediatizado y francamente obstaculizado.⁷

Ésta es la suerte que sufre la participación comunitaria en las decisiones que afectan su entorno urbano; su idoneidad resulta incuestionable, pero es necesario eliminar la retórica para tomar en cuenta los intereses legítimos de los pobladores del lugar. Las premisas de tal participación son las que siguen:

- debe inscribirse en un sistema libre y democrático, con reglas claras, que permitan a los habitantes desempeñar el papel de sujetos acreedores del bie-

⁶ Puede consultarse sobre el mismo tema a Gustavo Quiroga Leos (1981), "La participación de los estados y municipios en el ordenamiento del territorio", INAP, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, septiembre-diciembre, p. 111 y ss.

⁷ A partir de este párrafo y hasta finalizar el tema en cuestión, es válida la siguiente referencia: Rolando Barrera Zapata (1993), "La participación social en el desarrollo municipal del Estado de México", *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México y otros, Toluca.

nestar colectivo y no meros espectadores de la acción gubernamental en la materia.

- deben existir canales institucionales que le den cauce y, por ende, que sean permanentes.
- las formas de organización deben resultar de la libre elección de las comunidades, por lo que no deberá imponérseles ninguna otra. Incluso, el Estado respetará las formas tradicionales de organización comunitaria en los municipios.

No obstante, la participación social en los procesos de decisión no debe implicar la sustitución de la autoridad de los órganos públicos en el rubro “desarrollo urbano”, pues se desvirtúa la naturaleza de la intervención eminentemente rectora que el Estado debe tener en la materia y se propicia una suerte de anarquía comunitaria.

Derecho a obtener información pública. Tal prerrogativa es un derecho inherente a los gobernados en cualquier democracia posindustrial: bástenos recordar que este sistema político presupone, de alguna manera, la participación del pueblo en el proceso decisorio, objetivo imposible de alcanzar si la población desconoce el estado de los asuntos públicos. Además, su correcto funcionamiento implica un sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio gubernamental, el cual resulta favorecido con el derecho (Embid Irujo, 1994:91).

Nuestra materia no puede ser la excepción, máxime si los problemas urbanos inciden directamente en la vida cotidiana de cualquier comunidad del país. El secreto en las actividades públicas, salvo las excepciones por determinarse, obstruye claramente la vida democrática de los países y perjudica los intereses legítimos de sus habitantes frente a los abusos y a la corrupción que frecuentemente imperan en la materia que nos ocupa.

Por ende, la emisión de una normatividad que regule el derecho a obtener información pública, en el ámbito urbanístico, resulta imprescindible.

Coordinación. Este apartado hace referencia a las relaciones de cooperación que deben existir entre la federación, las partes integrantes de ésta y los municipios.

Dada la multiplicidad de planes y programas emitidos por los distintos niveles de gobierno, resulta indispensable delinear un marco jurídico que establezca un reparto de competencias adecuado. O sea, deben evitarse vacíos o invasiones de las atribuciones que sólo provocan la inseguridad jurídica de los gobernados y la arbitrariedad o la inacción gubernamentales en la materia.

En otras palabras, a pesar de que en la legislación está plasmado un sistema descentralizado y jerarquizado de planes y programas urbanísticos, es indispensable la coordinación de los diversos niveles de gobierno, para lograr un adecuado tratamiento de asuntos que, sin ser estrictamente propios de nuestra materia,

resultan irremediamente afectados por ella. Verbigracia, los problemas ambientales, el ejercicio del derecho de propiedad o, incluso, los problemas de los discapacitados.

Revisión del marco jurídico. Esta problemática tiene dos vertientes: la primera es la necesidad de evitar que, gracias a las leyes locales, resulten canceladas las prerrogativas concedidas a los municipios en la Constitución federal (Artículo 115, fracción V), como sucede actualmente con las normatividades de diversas entidades de la república.

Esto tiene su origen en la renuencia de las autoridades estatales a perder capacidad normativa y de control sobre la transformación de las ciudades, por lo que las adecuaciones legislativas que promovieron presentan indicios de contravención con la carta magna, aunque todas respaldaron formalmente una implementación fiel de las modificaciones constitucionales.

Tales contravenciones resultan inatacables para los municipios, dado el precario sistema de defensa jurídica que la Constitución federal establece en su Artículo 105 para los casos de controversia constitucional, en donde ellos sean parte.

La segunda vertiente se traduce en la pertinencia o no de los reglamentos metropolitanos. Una de las razones para conferir a los municipios la facultad reglamentaria es que cada uno de ellos supone una población relativamente homogénea que, en principio, es ajena a los factores que afectan la vida cotidiana de las poblaciones de los demás municipios.

Tal hipótesis no corresponde al caso de las áreas metropolitanas pues, aunque las poblaciones pertenecen políticamente a municipios diversos, su realidad y sus problemas son comunes, por lo que las soluciones implementadas también deberían serlo.

Dado nuestro régimen constitucional vigente en la materia, no es dable emitir un solo ordenamiento, de origen formalmente municipal, que regule esa realidad común. Con la intención de resolver ese problema, frecuentemente los municipios que integran las áreas metropolitanas han emitido reglamentos homogéneos para la región.

No obstante, una nueva concepción del marco de competencia resulta imprescindible para las áreas metropolitanas, en virtud de los intereses que los municipios no son capaces de consensar, dada la diversidad de autoridades que deben intervenir en la negociación. Esta situación admite la posibilidad, en caso de ausencia del acuerdo necesario, de regulaciones y soluciones diversas para los mismos problemas.

En otras palabras, cada vez son más necesarios los reglamentos metropolitanos que regulen las diversas áreas relacionadas con el desarrollo urbano de esas megaconcentraciones de población.

Problemas concretos, como la determinación de la autoridad competente para emitir esos ordenamientos y sus facultades, deberán ser solucionados con

antelación a la implementación de esta propuesta, previo consenso con los municipios afectados.

Una alternativa sería que el Ejecutivo del estado respectivo emitiera una regulación propia en ejercicio de la facultad reglamentaria que se le llegase a conferir en la materia; otra consistiría en que el ordenamiento fuese emitido por la legislatura, con carácter de ley.

Sin embargo, a pesar de la factibilidad jurídica de llevar a cabo las reformas constitucionales, éstas padecen de un gran defecto: contradicen el espíritu de la Ley de Asentamientos Humanos de 1976 y de la reforma constitucional de 1983, pues ambas establecen la competencia municipal en la materia.

Sin embargo, la posibilidad de replantear nuestro esquema constitucional respecto a los niveles de gobierno, no debe ser descartada. La pertinencia de una autoridad metropolitana supramunicipal debe ser estudiada ampliamente, pues al concedérsele la facultad reglamentaria en áreas de interés común (o metropolitana), con seguridad se unificarían las diversas normatividades que en la actualidad regulan problemas comunes. Esta situación favorecería el control y la conducción adecuados del desarrollo urbano en las grandes concentraciones de población.

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

Acosta Romero, Miguel (1988), *Derecho administrativo*, Porrúa, México.

Angeloz, Eduardo César (1993), *La reforma democrática en el Estado provincial*, Gobierno de la provincia de Córdoba, Córdoba.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 62, mayo-agosto de 1988; núm. 67, enero-abril de 1990.

Burgoa Orihuela, Ignacio (1988), *Las garantías individuales*, Porrúa, México.

Cervantes Ahumada, Raúl (1991), *Cincuenta años de docencia universitaria*, UNAM, México.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993), *Secretaría de gobernación y administración municipal en México*, México.

Cotta, Sergio (1979), *¿Qué es el derecho?*, Rialp, Madrid.

Cuchillo, Montserrat y Francesca, Morata (1991), *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Departamento del Distrito Federal (1982), *Manual de guías técnicas de planificación urbana*, Dirección General de Planificación Urbana, México.

Echenique, Marcial (1975), *Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones en América Latina*, Ediciones Siap, Buenos Aires.

Embid Irujo, Antonio (1994), *El ciudadano y la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

- Fraga, Gabino (1977), *Derecho administrativo*, Porrúa, México.
- INAP (1981), *Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, septiembre-diciembre.
- Garza, Gustavo (1986), "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1.
- (1991), *Macroeconomía de la Ciudad de México: proyecto de investigación*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano-El Colegio de México, México.
- (coord.) (1989 y 1992), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (1988), *Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010*, Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey, Monterrey.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (s.f.), *Centros de crecimiento*, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Cancún.
- Grupos de Trabajo (1993), *Resúmenes*, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, Montreal.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Roberto Rives S. (1994), *La Constitución mexicana en el siglo xx*, Las Líneas del Mar, México.
- Hernández-Gaona, Pedro Emiliano (1991), *Derecho municipal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (1984), *Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional (1983)*, UNAM, México.
- Martínez Morales, Rafael I. (1990), *Derecho administrativo (primer curso)*, Harla, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1985), *Manual para la elaboración de esquemas de desarrollo urbano*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano-Sedue, México.
- (1990), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994*, Sedue, México.
- Ugarte Cortez, Juan (1985), *La reforma municipal*, Porrúa, México.
- Unikel, Luis, C. Ruiz y G. Garza (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.

2. Legislación

An Act respecting land use planning and development (Quebec, Canadá)
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León
 Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León
 Ley General de Asentamientos Humanos
 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 Ley General de Población

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes
Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California
Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco
Ley Orgánica Municipal del Estado de México
Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo
Ley Orgánica Municipal del Estado de Sonora

MODERNIZACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN URBANA EN EL MUNICIPIO DE MONTERREY

JOSÉ LUIS ORTIZ-DURÁN SALINAS*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito emitir una serie de reflexiones sobre la reglamentación urbana en el municipio de Monterrey. Las ideas que aquí se expresan, son el producto, en gran parte, de mi participación como responsable de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey durante la administración municipal 1992-1994.

El tema de la reglamentación urbana resulta relevante para el momento que vive Monterrey, por la transferencia de funciones administrativas del desarrollo urbano hacia los municipios, las reformas a la legislación urbana del estado, la preparación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y la actualización del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey (PDAMM).

Las observaciones que aquí se plantean no se han limitado exclusivamente al análisis de la reglamentación municipal, pues sería una visión parcial e incompleta del tema. Por la localización del área metropolitana, su condición de capital del estado y su antigüedad, requiere de un tratamiento interdependiente del resto de los municipios.

Conviene destacar, además, que hasta antes de la aprobación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Monterrey, 1994-2010, prácticamente los únicos instrumentos de regulación eran la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, y el PDAMM.

Este trabajo se ha dividido en tres partes. En la primera se identifica la reglamentación existente que incide en forma directa o indirecta sobre el ordenamiento urbano municipal. En la segunda se presenta un diagnóstico de la reglamentación municipal y del área metropolitana. Finalmente, en la tercera se plantean algunas recomendaciones o cursos de acción para el mejoramiento del marco legislativo en el desarrollo urbano.

* Actualmente funge como secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de San Pedro Garza García.

Este seminario es el lugar adecuado para el intercambio de ideas y análisis de las experiencias en otras áreas metropolitanas. Lo anterior enriquecerá las aportaciones de los participantes y permitirá establecer los elementos necesarios para mejorar la reglamentación urbana en el futuro.

Las opiniones que se expresan en este trabajo son de carácter personal y no necesariamente reflejan la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Monterrey.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Para cumplir con los requerimientos de modernización administrativa que demandó la ciudadanía a la administración municipal 1992-1994 se elaboraron nueve ordenamientos jurídicos, mientras que se derogaron seis.

Entre los reglamentos aprobados destacan el de la Administración Pública Municipal y el de Promoción a la Participación Ciudadana. Algunos otros de interés para la administración no pudieron terminarse durante la gestión por falta de tiempo.

Reglamento de Construcción¹

El Reglamento de Construcción vigente durante el periodo administrativo 1992-1994 abarcaba aspectos constructivos y urbanísticos. Se fundamentaba en las leyes de desarrollo urbano abrogadas con anterioridad. El mismo señalaba a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas como responsable de su vigilancia y aplicación, pese a que ésta había modificado su estructura administrativa desde hacía algún tiempo. El reglamento constaba de 352 artículos, por lo cual resultaba difícil su aplicación y más todavía su vigilancia y control.

En la administración 1992-1994 se elaboró el proyecto de un nuevo reglamento de construcción, el cual corregía las deficiencias antes mencionadas, pero no pudo ser aprobado por limitaciones de tiempo. La administración 1995-1997 fue la que lo aprobó y publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, el 24 de julio de 1995.

Reglamento de la Administración Pública²

Este reglamento tiene como propósito definir las atribuciones de las secretarías del ayuntamiento. Además, establece el procedimiento para atender recursos de in-

¹ Publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, 29 de agosto de 1989.

² Aprobado en sesión de cabildo el 26 de febrero de 1992 y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de marzo de 1992.

conformidad de los ciudadanos ante resoluciones de la autoridad. En él se precisan, aún más, las atribuciones de los ayuntamientos establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. Además, establece la intervención de dos secretarías (Obras Públicas y Desarrollo Urbano), para el otorgamiento de licencias de uso del suelo y de construcción. Se propone, por simplificación de procedimientos, que en una próxima revisión del reglamento se establezca que ambas licencias sean expedidas por una sola secretaría.

*Plan Municipal de Desarrollo 1992-1994*³

Cada ayuntamiento debe formular, aprobar y publicar su plan de desarrollo municipal en los primeros tres meses de su periodo administrativo, según lo marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en su Artículo 109.

El Plan Municipal de Desarrollo señala los objetivos y acciones estratégicas a realizar para cada uno de los programas sectoriales de la administración pública municipal. En su capítulo 6.1 se identifican los objetivos y acciones de desarrollo urbano para la administración 1992-1994.

*Reglamento para promover la participación ciudadana*⁴

El propósito de este reglamento es fomentar y organizar la participación social en las decisiones concernientes al desarrollo municipal. En él se precisa la forma como se integrarán los Comités de Participación Ciudadana para funcionar como interlocutores entre vecinos y autoridades. Además, se indica la obligación de llevar a cabo consultas públicas para la formulación de los planes de desarrollo urbano.

Sería conveniente que en una futura adecuación al reglamento se precisara la forma de participación en la planeación y administración urbana, ya que no se define un procedimiento específico.

*Plan Parcial de Desarrollo Urbano*⁵

Por primera vez en su historia, el municipio cuenta con un Plan Parcial de Desarrollo Urbano elaborado por su administración. En él se establecen las directrices

³ Aprobado en sesión de cabildo el 25 de marzo de 1992 y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de marzo de 1992.

⁴ Aprobado en sesión de cabildo el 24 de noviembre de 1992 y publicado en el *Periódico Oficial* el 24 de diciembre de 1992.

⁵ Aprobado en sesión del ayuntamiento el 31 de agosto de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 19 de septiembre de 1994 y en la *Gaceta Municipal*, vol. I, núm. V, agosto de 1995.

y la normatividad urbanística para el área urbana en cuanto a usos del suelo, características y requerimientos de las edificaciones, reglamentación específica por zonas, estacionamientos, secciones viales, urbanización en terrenos de montaña y demás regulaciones.

Una de las características más importantes de este plan fue el amplio proceso de consulta ciudadana, tanto para su formulación como para su aprobación. El plan propone su revisión periódica cada tres años o antes si se requiere, dependiendo de las condicionantes económicas, políticas o sociales del municipio.

Lineamientos y directrices para usos del suelo y edificaciones en diferentes zonas del municipio (microzonificaciones)⁶

Este instrumento que fue iniciado en anteriores administraciones municipales; se continuó para ordenar zonas urbanas específicas con conflictos por el uso del suelo. Para la elaboración de las microzonificaciones se contó con la activa participación de los vecinos de las áreas planeadas. En esta administración se aprobaron quince microzonificaciones que abarcan aproximadamente 66 colonias o sectores del municipio.

Cabe destacar que la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León no contempla con claridad este tipo de planeación, por lo que sería importante considerarla en próximas revisiones.

Otras legislaciones y reglamentaciones

Existen otras regulaciones que inciden en forma indirecta sobre el ordenamiento urbano, como son las siguientes:

Estatales

- Ley de Hacienda para los municipios. Establece los cobros de derechos por servicios prestados, como son las licencias de usos del suelo y de construcción. Se revisa anualmente.
- Ley de Régimen de Condominio para el Estado de Nuevo León. Indica las regulaciones a las que deben someterse los condominios tanto verticales como horizontales y mixtos.
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Establece la regulación en materia ecológica para el estado. En el municipio se desarrolló un

⁶ Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 9 de junio y el 5 de julio 1993.

Reglamento Municipal de Ecología, pero no se ha aprobado por falta de tiempo.

- Ley de Catastro. Regula valores del suelo y el registro de las propiedades.
- Ley de Patrimonio Cultural del Estado. Marca lineamientos para la conservación de edificaciones y zonas de valor arquitectónico o histórico.

Municipales

- Lineamientos y directrices para edificaciones y urbanizaciones en el Cañón del Huajuco en Monterrey, 1994-2010. Los lineamientos propuestos constituyen un primer paso para llevar a cabo posteriormente un plan parcial de ordenamiento urbano-ecológico de esta zona.
- Reglamento de Anuncios.
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamento de Estacionamientos Públicos y Privados.

DIAGNÓSTICO

La legislación urbanística del estado y del municipio de Monterrey se enfrentan a una serie de condicionantes que deben ser reconocidas para proponer acciones de mejoramiento. Las observaciones a la legislación vigente pueden agruparse en una guía general para plantear propuestas que ayuden a la creación de un nuevo marco jurídico para el desarrollo urbano.

Complejidad del marco jurídico

En la actualidad, la mayoría de los agentes sociales que intervienen en los procesos urbanos (urbanizadores, constructores, autoridades, grupos de ciudadanos y demás) encuentran que la legislación, reglamentación, planes y demás instrumentos resultan muy complejos y poco claros para su seguimiento y aplicación. Una de las razones que explican esta complejidad es que la ciudad ha tenido un crecimiento dinámico y la magnitud de los problemas urbanos ha rebasado la capacidad para atenderlos en forma efectiva.

Para ejemplificar lo anterior, se podría mencionar la falta de un acuerdo claro y razonable sobre las atribuciones que corresponden al estado y a los municipios metropolitanos; otro se refiere a la velocidad con la que se debe llevar a cabo el proceso de descentralización de la administración urbana.

Además falta claridad sobre el contenido de una ley, un reglamento o un plan, por lo que frecuentemente encontramos incongruencias, contradicciones y duplicidad en los ordenamientos existentes sobre la materia. La Ley de Desarrollo

llo Urbano del Estado abarca desde aspectos muy generales, como son las normas para fraccionamientos (propios de una ley) hasta consideraciones muy particulares, como el ancho de una calle (que corresponden a un reglamento).

Parcialidad de los instrumentos normativos

Las leyes y reglamentos vigentes en el estado, tradicionalmente han sido concebidos de manera parcial y sectorial, lo cual provoca una visión fragmentada y resta efectividad a las acciones que se realizan para mejorar las condiciones urbanas.

Debe resaltarse que los problemas urbanos se presentan de manera compleja; tienen un fuerte componente espacial y múltiples relaciones con otros campos. Para encontrar soluciones efectivas a estos problemas, se requiere plantear y desarrollar mecanismos integrales y más sistemáticos que los actuales.

Lo anterior se comprueba al observar la falta de coordinación existente entre las leyes de Catastro y de Desarrollo Urbano, cuando éstas deberían estar interrelacionadas. Similar problema se presenta entre la legislación urbanística y el Código Civil.

Las leyes y reglamentos relativos a la administración pública (leyes orgánicas de los municipios) provocan una atención sectorial en aspectos que deberían tratarse integralmente (el uso del suelo, la vialidad, el transporte y la infraestructura). Estas consideraciones rebasan ampliamente el tema de la reglamentación urbanística, pero conviene dejarlas señaladas para tomarlas en cuenta en los trabajos legislativos futuros del Congreso y de los distintos ayuntamientos.

Desconfianza en la aplicación de las leyes

Existe en México una gran desconfianza de los ciudadanos en la efectividad de nuestro marco legal y en las instituciones responsables de su aplicación y cumplimiento. Esta desconfianza se encuentra también en relación con el desarrollo urbano, pues la ciudadanía y los promotores de obras consideran que frecuentemente puede haber un manejo discrecional en la obtención de autorizaciones. Es paradójico que con tantas leyes y reglamentaciones se presente simultáneamente un alto grado de desconfianza. Lo anterior sugiere que sería mejor contar con menos regulaciones pero con un mayor cumplimiento de las mismas.

Al formular o revisar un ordenamiento jurídico debe hacerse una correcta valoración de los recursos (humanos, materiales, económicos y técnicos) con que se cuenta para su implementación, y poder así asegurar resultados positivos. La capacidad de gestión de administración y sobre todo de cumplimiento se facilita al haber mayor claridad y simplicidad en los ordenamientos.

Legislación en áreas metropolitanas

La legislación en áreas metropolitanas representa mayor grado de complejidad que la de un centro de población localizado en un solo municipio. Resulta difícil proponer un equilibrio adecuado entre conceptos de interdependencia funcional y económica presentes en las zonas conurbadas, y los de autonomía y municipio libre consagrados en la Constitución. Este dilema aún no ha sido resuelto satisfactoriamente en ninguna de las áreas metropolitanas de México. A lo anterior debe agregarse el creciente pluralismo político e interés de la ciudadanía en participar en la toma de decisiones públicas concernientes a su ciudad.

Es necesario identificar los aspectos del desarrollo urbano más convenientes de regular en el ámbito metropolitano y cuáles otros pueden recibir una mejor atención a escala local. Sería preciso además evaluar las experiencias de otros países al utilizar modelos de gobiernos metropolitanos, tanto para la planeación como para la gestión urbana y, si es conveniente, implementarlos en nuestro medio.

Deben desarrollarse instrumentos apropiados que aseguren la continuidad de las políticas urbanas entre distintas administraciones (estatal o municipal), pues muchas veces se requiere de horizontes de planeación de mediano y largo plazo para lograr una mayor efectividad.

Participación ciudadana

La legislación y reglamentación urbanística en el estado no ha podido adaptarse a los cambios políticos y a la creciente participación ciudadana que se ha presentado en los últimos años en Monterrey. Lo anterior se evidencia al constatar la desconfianza y el descontento manifestados por la ciudadanía ante decisiones que a su parecer afectan la calidad de vida en los barrios; como ejemplo tenemos la gran cantidad de casos de inconformidad resueltos, no por la vía administrativa, sino a través de largos y complejos procedimientos judiciales en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o en amparos federales.

Los conflictos urbanos crean incertidumbre entre inversionistas y promotores inmobiliarios que no sienten un respaldo firme de las autoridades, aun cuando las edificaciones o desarrollos cuenten con los permisos correspondientes. Frecuentemente se presentan en la ciudad condiciones poco propicias para el respeto a la legalidad, al aplicarse salidas políticas o populistas que no toman en consideración aspectos técnicos y legales. No es posible seguir ignorando el fuerte componente político en los asuntos urbanos.

Las leyes, planes y reglamentos urbanísticos deben pasar por un proceso serio y efectivo de consenso que involucre a todos los grupos interesados de la sociedad civil para así contar con un mayor respaldo y facilitar su implementa-

ción. La reglamentación urbanística deberá considerar el creciente interés de los ciudadanos en preservar la calidad de su entorno urbano, incorporando procesos institucionales que permitan disminuir los enfrentamientos sociales y ofrecer garantías a las decisiones tomadas.

Cambios urbanos y regulación

El área metropolitana de Monterrey y su región periférica han sufrido en los últimos años procesos acelerados de urbanización y transformación. La economía industrial y de servicios y su localización geográfica han provocado cambios importantes que han requerido respuestas dinámicas ante la velocidad, muchas veces violenta, del crecimiento experimentado. Esta situación ha tenido frecuentemente efectos negativos en la calidad de vida urbana, sobre todo para los sectores de población de menores ingresos.

Existe la percepción generalizada de que la legislación y los instrumentos de ordenamiento urbano no han logrado la agilidad necesaria para ajustarse a la velocidad del cambio. Los trámites y procedimientos en muchos casos resultan largos y engorrosos, contrarios a la eficacia requerida para la toma de decisiones. La Ley General de Asentamientos Humanos señala como prioridad el agilizar procedimientos y trámites de todo tipo para coadyuvar en la generación de fuentes de empleos a través de este importante sector de la economía.

El grado de competitividad de una ciudad o estado depende en gran medida de la rapidez y eficiencia con que se realicen los trámites urbanísticos. Uno de los retos más importantes para los nuevos reglamentos será poder adaptarlos a la dinámica urbana y a la vez proporcionar las condiciones de estabilidad necesarias para el desarrollo de la ciudad con una visión de largo plazo y sustentabilidad.

Capacidad ejecutiva limitada

Para que una ley, plan o reglamento se cumpla y resulte efectivo, deben reunirse una serie de condiciones. Ante todo debe existir un consenso entre la ciudadanía de que en él se verán reflejados sus deseos y aspiraciones. Además, debe contarse con los medios suficientes para implementarlo. Se requiere de capacidad y voluntad política para hacerlo cumplir. La legislación urbanística en nuestro estado plantea actualmente metas y objetivos muy ambiciosos; desafortunadamente no siempre cuenta con los elementos suficientes para alcanzarlos, y así, con frecuencia, quedan sólo como buenos propósitos.

Las reformas que se propongan a la legislación correspondiente deberán hacer una correcta consideración de los recursos disponibles para asegurar una vigilancia y cumplimiento efectivos.

Legislación no ajustada a nuestra realidad

Tradicionalmente las leyes y los reglamentos vigentes en el estado de Nuevo León han sido importados de otras ciudades, principalmente de la capital del país. Posteriormente se han hecho ajustes y reformas para adecuarlos a las condiciones locales y luego aplicarlos a los municipios. En ocasiones, la normatividad urbanística ha sido “adoptada” de países con condiciones y formas de vida muy distintos a los nuestros. Existe la opinión generalizada de que la legislación y los planes de desarrollo urbano vigentes no corresponden y no resultan adecuados para las necesidades de la ciudad, y, por lo tanto, se sugiere crear instrumentos acordes con nuestra realidad.

En una sociedad tan heterogénea y con profundas desigualdades sociales como la de Monterrey, no sería razonable aplicar la misma normatividad en forma indiscriminada, sin considerar los diferentes estratos socioeconómicos. Lo anterior implica que la reglamentación se ajuste a cada zona o municipio con base en sus características especiales.

Desconocimiento de la legislación urbanística

La mayoría de los ciudadanos desconocen sus derechos y obligaciones en materia de desarrollo urbano. Esta aseveración queda evidenciada, en parte, por la cantidad de edificaciones o de urbanizaciones que realizan en forma irregular o ilegal. A pesar de que existen regulaciones tan viejas como la Ley sobre Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey, publicada el 22 de febrero de 1928 en el *Periódico Oficial del Estado*, éstas no siempre fueron aplicadas en forma enérgica.

En Monterrey hace falta una mayor cultura y educación urbanas. No se ha dado suficiente difusión a leyes, reglamentos y planes de desarrollo urbano y el interés de los ciudadanos por conocerlos o consultarlos ha sido escaso. Son muy pocos los abogados especializados en el desarrollo urbano, a diferencia de lo que sucede con otras áreas del derecho.

En la siguiente sección se presentan sugerencias a la legislación urbanística vigente para resolver algunos de los problemas expuestos.

ACCIONES RECOMENDABLES

Una vez expuestas las observaciones a la reglamentación urbanística en Monterrey y el estado, se presentan algunas propuestas para resolver la problemática existente. Estas recomendaciones se describen agrupadas en la siguiente forma:

- 1) Simplificación de la reglamentación urbanística.
- 2) Congruencia e integración legislativa.
- 3) Legalidad estricta.
- 4) Reglamentación metropolitana y consideraciones locales.
- 5) Participación ciudadana propositiva.
- 6) Reglamentación dinámica orientada al cambio.
- 7) Refuerzo a la administración urbana.
- 8) Legislación apropiada a la realidad local.
- 9) Desarrollo de una cultura urbana.

A continuación se describen detalladamente estas propuestas.

Simplificación de la reglamentación urbanística

Una de las acciones más urgentes en materia de reglamentación urbana es sin duda la revisión y aprobación de una nueva ley de desarrollo urbano para el estado, que reúna las siguientes condiciones:

- a) Congruencia con las últimas modificaciones hechas a la Ley General de Asentamientos Humanos.
- b) Profundizar en la descentralización de atribuciones del Estado hacia los municipios. El Estado deberá enfocarse más a los aspectos estratégicos del desarrollo urbano y dejar a los municipios la atención de los asuntos locales.
- c) Simplificar y clarificar los procedimientos para la tramitación de licencias, regularizaciones e inconformidades.
- d) Unificar y hacer congruentes los instrumentos normativos municipales en un solo reglamento para el área metropolitana tal como se describe más adelante.
- e) Especificar mejor y llegar a un acuerdo sobre el contenido de los instrumentos jurídicos y de planeación. Deben precisarse qué instrumentos requieren las diferentes disposiciones jurídicas.

Se propone un replanteamiento integral para revisar y actualizar el marco jurídico y normativo del desarrollo urbano existente en el estado, que simplifique y aclare los procesos a fin de encauzar los esfuerzos de ciudadanos, promotores y autoridades en la misma dirección. Este nuevo planteamiento deberá realizarse en forma gradual y ordenada para que los diferentes niveles de gobierno responsables de su aplicación asimilen los cambios correctamente.

Congruencia e integración legislativa

Una mayor efectividad en el ordenamiento de la ciudad, requiere de la integración real de la normatividad urbanística existente en las diferentes áreas, como son:

- | | |
|----------------------------------|--|
| a) Uso del suelo y edificaciones | Ley de Desarrollo Urbano y reglamentos de desarrollo urbano municipales. |
| b) Construcción | Reglamentos de construcción municipales.
Cada municipio con su propio reglamento. |
| c) Vialidad y transporte | Ley de Comunicaciones Viales y Transporte. Actualmente en revisión. |
| d) Aspectos fiscales | Ley de Catastro. Leyes de ingresos (estatal y municipal). Poca o nula relación con el desarrollo urbano. |
| e) Ecología | Ley de Ecología y Protección al Ambiente.
Reglamentos municipales de ecología. |

Para lograr esta integración se recomienda la formación de grupos interdisciplinarios en las diferentes áreas enumeradas, donde participen legisladores, autoridades, organismos privados, asociaciones de ciudadanos y demás grupos o personas interesados.

Legalidad estricta

Crear un clima de confianza y credibilidad entre los ciudadanos respecto a las leyes e instituciones no es una tarea fácil y rebasa el campo de la reglamentación urbanística. Lograr esta confianza requerirá de que el trabajo que se realice día a día en materia de desarrollo urbano se haga con un apego estricto a la legalidad, y así, a través del tiempo, se irá consolidando un cambio de opinión y actitud de la ciudadanía.

Para acelerar este proceso es necesaria la creación de nuevas figuras jurídicas como la del *ombudsman* o procuraduría; es decir, la designación de una persona encargada de recibir e investigar denuncias de ciudadanos en contra de abusos o actos discrecionales de funcionarios públicos responsables del desarrollo urbano. Instituciones como ésta ya existen en otros países y, en el nuestro, para la defensa de los derechos humanos.

Otra propuesta que ayudaría a resolver con mayor rapidez las controversias sobre asuntos urbanos sería la creación de tribunales y/o procuradurías especializados en el desarrollo urbano, con el apoyo de especialistas en la materia.

Además, deberá hacerse un esfuerzo adicional para mejorar las actividades de vigilancia, inspección y control urbano, imponiendo multas y sanciones más

severas no sólo a los particulares que violen la ley, sino a aquellos funcionarios responsables de su aplicación.

Reglamentación metropolitana y consideraciones locales

Alcanzar un equilibrio entre el tratamiento local metropolitano y regional de los problemas urbanos para un área como Monterrey constituye uno de los principales retos para contar con un marco jurídico apropiado. En el ámbito internacional no hay una tendencia clara sobre cuál es la mejor forma de atención, pues mientras en algunas áreas metropolitanas se realizan acciones para su manejo en forma integrada, en otras, los procesos políticos se han dirigido hacia una mayor autonomía local. En Monterrey, el gobierno del estado ha actuado tácitamente como una autoridad metropolitana en asuntos urbanos, aunque esto se contraponen en cierta forma con el espíritu de la Constitución y de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En la medida en que los municipios mejoren la calidad de sus recursos humanos y técnicos, deberán reconocerse estos esfuerzos y delegar mayores atribuciones a los ayuntamientos en la administración y planeación urbana local. Es importante impulsar los programas de capacitación y aspirar a la profesionalización del servicio público. Monterrey requiere de funcionarios en planeación y administración urbana que desarrollen su trabajo en forma eficaz, eficiente y continua.

Es importante reforzar acciones a nivel metropolitano y regional para contar con una normatividad urbanística en aspectos que involucran a varios municipios, como son:

- Transporte y vialidad metropolitana y regional (carreteras urbanas, puertos, terminales de autobuses y carga, ferrocarriles...).
- Infraestructura maestra (agua, energía, drenaje pluvial y sanitario).
- Programas para el control de la contaminación del aire y del agua.
- Conservación de recursos naturales.
- Otros similares con impacto metropolitano y/o regional.

Deben unificarse los criterios y reglamentaciones en desarrollo urbano y construcción, respetando las características particulares de cada municipio. Lo anterior requiere una concertación y participación conjunta de autoridades, representantes del sector empresarial y grupos de ciudadanos para la formulación de un solo reglamento metropolitano de desarrollo urbano, aceptable para los ayuntamientos que integran la zona conurbada.

Participación ciudadana propositiva

Pasar de un proceso de participación ciudadana basado en protestas y bloqueos a otro que se dé en forma ordenada y propositiva, requiere forzosamente de un nuevo marco jurídico y una normatividad urbanística. La efectividad de una ley, plan o reglamento estará dada, en gran medida, en función de que cuente con un verdadero respaldo ciudadano.

El interés creciente de la población, sobre todo en la vida comunitaria de los barrios, requiere de instrumentos de regulación urbana que tengan como premisa fundamental dicho interés y reflejen los deseos y aspiraciones de los habitantes del barrio o sector, en cuanto al modo de vida urbana que desean.

En una sociedad tan compleja como la nuestra, es natural que existan diversidad de opiniones entre los grupos o personas que la integran. Reconocer esta pluralidad es importante para que los instrumentos normativos y de planeación contengan los valores del grupo al que van dirigidos y lleguen así a acuerdos concertados. Para alcanzar este consenso es determinante que los representantes legislativos en el Congreso y en los ayuntamientos mantengan una comunicación abierta con la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales, para la búsqueda del bien común.

Además, es necesario programar acciones permanentes de educación y conscientización de los ciudadanos para lograr una mejor comprensión de los procesos urbanos y que la participación se dé en forma más racional y fundamentada. Aceptar la participación de la gente en los asuntos urbanos implica un cambio de actitud y disposición de las autoridades para encauzarla en forma propositiva y no para tratar de reprimirla. Las autoridades fueron elegidas por los votantes y pueden ser relevadas si no cumplen con la verdadera función del servicio público.

Reglamentación dinámica orientada al cambio

En años recientes se han llevado a cabo reformas estructurales a nivel federal, las cuales se han traducido en importantes cambios en todos los ámbitos de gobierno. Las reformas han provocado un fuerte impacto local, por lo que se ha requerido una serie de ajustes en el marco legal e institucional para adecuarlos a las nuevas condiciones. Entre las políticas estratégicas que han tenido un mayor efecto sobre el entorno físico, se podrían mencionar las siguientes:

- Reformas para el aprovechamiento de tierras ejidales que ahora pueden ser urbanizables.
- Privatización de algunos servicios urbanos como los de telefonía y mensajería.
- Política fiscal restrictiva para el control de la inflación y la estabilidad de precios, y repercusión e impacto sobre el poder adquisitivo y el valor de los terrenos.

- Reducción gradual de algunos impuestos como el de traslación de dominio y su impacto sobre la construcción de viviendas.
- Apertura comercial, mayor competencia internacional e importación de patrones de consumo, en cuanto a automóviles, restaurantes de comida rápida, televisión, etcétera.
- Reforma política y su efecto en la participación ciudadana.
- Políticas de control de la contaminación y desarrollo sustentable.

Es necesario adecuar la legislación urbanística estatal a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales, proponiendo instrumentos que faciliten la adaptación a los cambios cada vez más frecuentes para lograr una posición más competitiva tanto nacional como internacionalmente. Se requiere además de una reglamentación urbanística que promueva el desarrollo y facilite las inversiones para la generación de empleos, que a la vez proteja el ambiente y la calidad de vida de las ciudades.

El desarrollo urbano debe ser concebido como un proceso dinámico y cambiante, y los instrumentos de regulación deberán adecuarse fácilmente a los ajustes que se presenten. Los inversionistas y la ciudadanía demandan condiciones de estabilidad y de seguridad para el mediano y largo plazos. Este cambio deberá preservar y mejorar las condiciones de vida para todos.

Refuerzo a la administración urbana

Las reformas a la legislación urbanística existente deberán hacerse a partir de una consideración adecuada de los recursos (humanos, técnicos, institucionales) requeridos para su cumplimiento. Debido a que los recursos serán cada vez más escasos y limitados, es conveniente que las regulaciones sean simples, claras, justas y fáciles de aplicar.

Para mejorar la calidad de vida y la competitividad, habrá que asignar mayores recursos al desarrollo urbano. Además tendrán que establecerse programas de educación continua para capacitar correctamente a los responsables de la gestión del desarrollo urbano y lograr así un mejoramiento sostenido del servicio público.

Legislación apropiada para la realidad local

Una de las necesidades del marco jurídico urbanístico actual es desarrollar normas adecuadas a las condiciones locales. Para ello, hay que empezar por evaluar la reglamentación existente y hacer estudios específicos sobre su adecuación a las condiciones locales. Requiere además identificar las diferencias y los aspectos comunes que se presentan entre municipios o, más bien, entre los diversos estra-

tos socioeconómicos, y tomarlos en consideración para el diseño de su normatividad.

Sería conveniente establecer revisiones periódicas a la reglamentación urbanística para ajustarla a los cambios que se presentarán en los próximos años y no esperar hasta que ya no resulte operativa.

Desarrollo de una cultura urbana

Los esfuerzos que se hagan para modernizar la reglamentación urbanística deberán acompañarse de programas de difusión para darlos a conocer a la comunidad.

Se requieren acciones para conscientizar a la ciudadanía y que conozca sus derechos y obligaciones en materia de desarrollo urbano. En la medida en que se tenga una opinión ciudadana más educada e informada, la participación será más productiva y propositiva.

A la vez, una sociedad educada y altamente participativa exigirá a las autoridades responsables realizar el servicio público con mayor profesionalismo.

CONCLUSIONES

Analizar y hacer recomendaciones acerca de la reglamentación urbana no es una tarea fácil si se carece de una perspectiva temporal adecuada. Escribir estas notas al final de la administración municipal puede resultar apresurado; más aún cuando las ideas no se han asentado todavía. Sin embargo, creemos que el esfuerzo puede contribuir a aclarar algunas cuestiones y sembrar algunas inquietudes.

Sería conveniente que este tipo de encuentros se repita en el futuro y se enriquezca aún más con opiniones ajenas a la función pública, para ir creando un acervo de experiencias en el campo urbanístico. El desarrollo de una cultura urbana en Monterrey requiere de más foros de discusión como éste.

El desarrollo urbano ha dejado de ser una actividad exclusiva de las oficinas públicas o de los despachos profesionales. Estamos entrando a una era más participativa y, por lo tanto, debemos buscar una discusión más abierta, más democrática y más plural. Los conflictos urbanos deben resolverse mediante el diálogo y el respeto a las ideas de los demás, aunque algunas veces sean opuestas a las nuestras. Sólo en un ambiente de libertad y respeto de opiniones podremos llegar a definir los puntos de acuerdo, y trabajar conjuntamente para acercarnos en los desacuerdos.

Los instrumentos de regulación siempre serán perfectibles y deberán ajustarse a los cambios futuros. Por el bien de nuestras ciudades debemos continuar abiertos al diálogo.

ANEXOS

Atribuciones legales para la planeación y regulación del desarrollo urbano en zonas conurbadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art.115, fracc. VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Título VIII, Art. 131, fracc. IV. Los municipios en el ámbito de su competencia y con apego a las leyes federales y locales, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, sea que éste se integre dentro del mismo estado de Nuevo León o conjuntamente con un municipio situado en otra entidad federativa vecina.

Ley General de Asentamientos Humanos

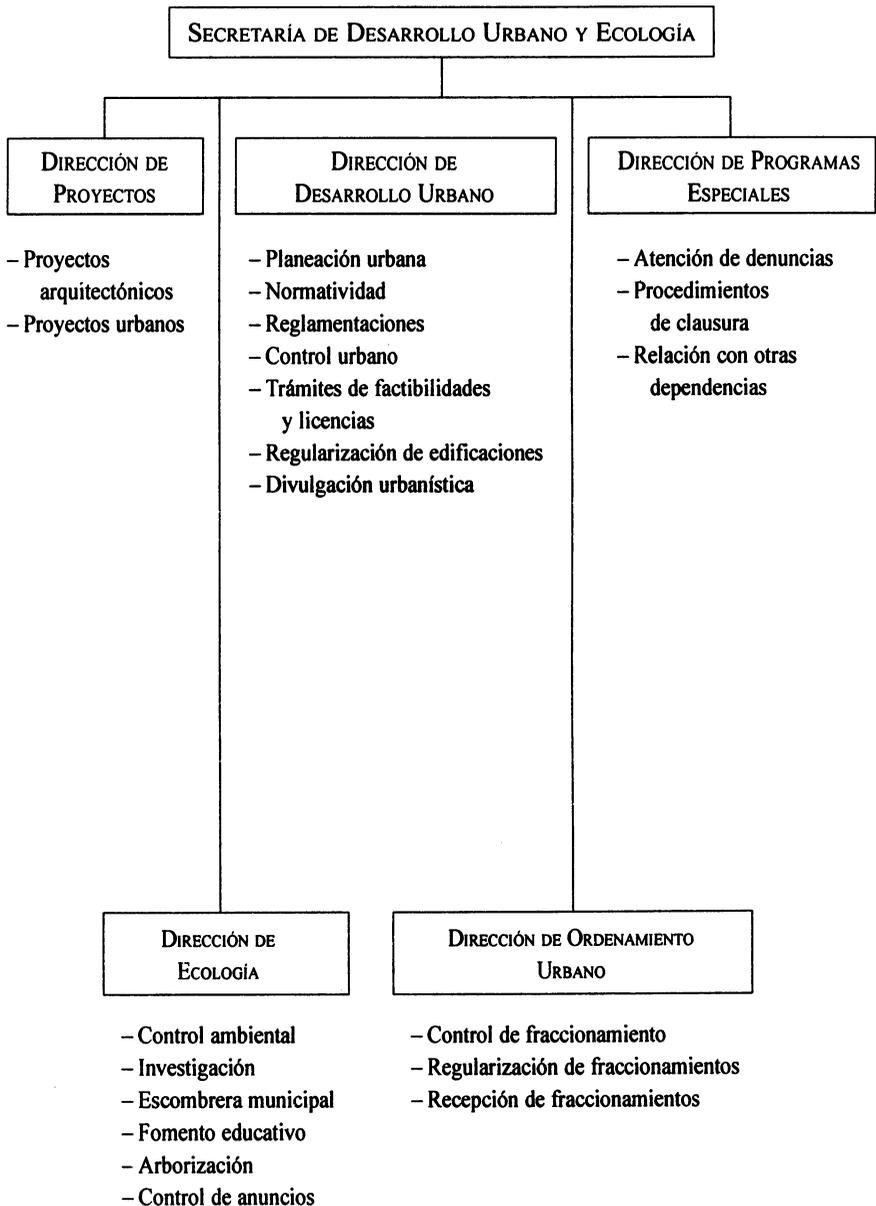
Art. 26. Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el Artículo 35 de esta ley.

Art. 35. A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, y en ella se determinarán:

- I. las áreas que integran y delimitan los centros de población;
- II. los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;
- III. los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;
- IV. las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- V. la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- VI. las densidades de población y de construcción;
- VII. las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

*Organización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Municipio de Monterrey, administración 1992-1994*



- VIII. las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;
- IX. las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- X. las reservas para la expansión de los centros de población, y
- XI. las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

Facultades de los municipios en desarrollo urbano

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, fracc. V.

Constitución Política del Estado de Nuevo León, título VIII, Art. 131, fracc. III.

- 1) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- 2) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- 3) Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.
- 4) Intervenir en la regularización de la tenencia urbana.
- 5) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- 6) Administrar las zonas de reservas ecológicas.
- 7) Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias.

CRECIMIENTO URBANO, PLANEACIÓN Y REGLAMENTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE

GERARDO G. VELOQUIO GONZÁLEZ

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO

El municipio de Guadalupe se localiza al oriente del área metropolitana de Monterrey. Cuenta con una extensión de 151 km², que representa 19.3% del suelo urbano de la zona metropolitana, donde habitan 535 560 personas según el XI Censo de Población y Vivienda de 1990. Es el segundo municipio más poblado del área metropolitana. Su territorio se ubica en la llanura costera del golfo; colinda al oriente con los municipios de Benito Juárez y Pesquería, al norte con el municipio de San Nicolás de los Garza y Apodaca, y al oeste con el de Monterrey.

Los primeros pobladores de las tierras del municipio de Guadalupe, pertenecían a varios grupos indígenas: pames, cadimas y pelones, entre otros, quienes se dedicaban principalmente a la caza y la recolección de alimentos. Después de la fundación de Nuestra Señora de Monterrey en 1596, don Diego de Montemayor se adueñó de las tierras del oriente del valle para luego abandonarlas. En 1627 fueron recibidas en merced por los hermanos don Juan y don Diego de Solís. Don Diego se establece en la Hacienda de San Marcos, que posteriormente se llamó Labores Viejas y que se localiza al norte del río Santa Catarina (actualmente ocupada por la colonia Arboledas de Corregidora), y don Juan se instala en la Hacienda de la Santa Cruz (terrenos que hoy ocupan la plaza principal, el templo mayor y el palacio municipal).

En 1658 don Juan vende su hacienda al capitán Nicolás Ochoa de Elejalde, quien le cambia el nombre por el de Hacienda San Agustín. En 1714 el duque de Linares, virrey de la Nueva España, al saber que Elejalde cometía abusos, maltratos y esclavitud contra los indios, envió a Francisco de Barbadiño y Victoria con amplias facultades para disolver las congregaciones y expropiar sus tierras, y para fundar, el 4 de enero de 1716, el pueblo y misión de Nuestra Señora de Guadalupe de Horcasitas.

El pueblo fue dividido en los barrios de San Pedro, San Cenobio y Santa Bárbara. En 1756 el virrey dispuso que las familias de tlaxcaltecas diseminadas por el territorio, fueran concentradas en este lugar, por lo que el pueblo tomó el nom-

bre de la Nueva Tlaxcala de Nuestra Señora de Guadalupe de Horcasitas. No es sino hasta 1825 cuando Guadalupe adquiere el rango de municipalidad, según se establece en la primera Constitución Política del estado; entonces se le da el nombre de Villa de Guadalupe y se amplía su jurisdicción hasta las haciendas de San Rafael y Los Lermas. Luego de reiteradas solicitudes para que el Congreso del estado definiera sus límites geográficos. En 1971, por decreto del gobernador, se le otorga el título de ciudad.

A 278 años de su fundación, el municipio de Guadalupe elabora el proyecto del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, con el propósito de ordenar su crecimiento mediante una estrategia, políticas y directrices, así como una propuesta de zonificación primaria con dos áreas básicas: la de desarrollo urbano y la de preservación ecológica.

El área de desarrollo urbano se estructura en distritos que contienen los centros, subcentros y corredores urbanos, así como la zona especial para el desarrollo controlado del centro histórico.

La estructura urbana está constituida por un centro urbano localizado en el distrito, el de la cabecera municipal, centro financiero y de negocios, que concentra la mayor actividad comercial, industrial y de servicios del municipio; cinco subcentros urbanos: La Silla, La Pastora, Azteca, Linda Vista, Guadalupe Victoria; aún están por consolidarse Tres Caminos, La Fe y Xochimilco. Además de los corredores urbanos: avenidas Constitución, Morones Prieto, Ruiz Cortines, Benito Juárez, Eloy Cavazos y, de norte-sur, el anillo metropolitano por avenida Azteca y Las Américas.

La relación del municipio con el resto de la metrópoli se realiza a partir del intercambio, entre los subcentros urbanos, de mercancías y personas por motivos de trabajo, residencia o recreación, así como de información y conocimiento. Un objetivo del plan propuesto es la dotación de los equipamientos básicos de la población para evitar los viajes innecesarios al centro, con el fin de buscar el aprovechamiento óptimo de los recursos del territorio.

La relación del municipio con organismos estatales y federales se realiza a través de la Comisión de Desarrollo Urbano, que sesiona en forma permanente; en ella están representadas las diferentes direcciones involucradas en la administración urbana, tales como las de Ecología, Infraestructura, Planificación, Control Urbano, Catastro, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado. También se vincula con los relativos al desarrollo social, como los representantes de Educación y Cultura, de Salud y Asistencia Pública, de Vivienda, así como los de las direcciones de Desarrollo Urbano Municipal.

En cuanto a los usos del suelo en el municipio, 78.7% es utilizado por viviendas, la vialidad ocupa 10.38%, el área equipamiento urbano es de 6.14% y sólo 4.7% está destinado a actividades industriales. Cabe mencionar que, en relación con el total de la mancha urbana del área metropolitana de Monterrey, el munici-

pio ocupa el segundo lugar en suelo destinado a la vivienda, el quinto lugar del dedicado a actividades industriales, el cuarto en áreas de equipamiento y el tercero en superficie de vialidad.

Durante la primera década del siglo xx, el municipio presentó una tasa de crecimiento demográfico de 0.94%, la cual descendió a -2.73% en el periodo 1910-1921. Posteriormente la tasa asciende 2.45% entre 1921-1930, 10.84% en la década de los cuarenta; 11.72% entre 1950-1960, y 16.01% en el periodo 1960-1970. A partir de entonces disminuye, mostrando valores de 8.47% entre 1970-1980 y de 3.83% en el periodo 1980-1990. El Censo de Población y Vivienda del INEGI de 1995 reportó una población de 618 890 habitantes.

Según los escenarios que establece el Consejo Estatal de Población, así como otros estudios demográficos presentados ante la comisión de Desarrollo Urbano con motivo de la revisión del Plan Estratégico de Desarrollo del Área Metropolitana de Monterrey, 1995-2020, se estima que el municipio de Guadalupe tendrá alrededor de 950 mil habitantes para el año 2010, y que para el año 2015 la ciudad de Guadalupe se convertirá en el municipio más poblado del área metropolitana de Monterrey con un millón de habitantes (véase la gráfica 1).

La población económicamente activa representa 47.16% respecto a la población de 12 años y más que habita en el municipio; es decir, que 181 602 habitantes representan la fuerza productiva. Se dedican principalmente y en orden de importancia: a la industria manufacturera, 32.8%; al comercio, 16.3%; a las actividades relacionadas con la construcción, 9.38%; a servicios personales, 10%; a mantenimiento, 10%; a servicios sociales y comunitarios, 10%; en el sector comunicaciones y transporte labora 4.8%, y en menor proporción en las actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería, 0.78%; en electricidad y agua, 0.63%; en la extracción de petróleo y gas, 0.45%; y, por último, en la minería, 0.08%. El resto se presenta como actividades insuficientemente especificadas.

La Dirección de Desarrollo Urbano Municipal tiene entre sus objetivos, orientar el desarrollo urbano de la ciudad, en función de los lineamientos del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, la Ley de Desarrollo Urbano vigente en la entidad, los reglamentos municipales y demás ordenamientos estatales y federales que elevan la calidad de vida de la población. El municipio se organiza en cinco áreas para la atención de los problemas de la comunidad: gobierno, finanzas, administración, obras públicas y servicios urbanos. La administración urbana tiene que ver con la atención de los usuarios en sus trámites para la obtención de las licencias de uso del suelo y de construcción, por lo que actividad permanente consiste en aplicar las disposiciones normativas de carácter obligatorio, tales, como el análisis de los expedientes donde debe acreditarse la propiedad a través de los documentos correspondientes, y otros requisitos relativos a la compatibilidad en los usos del suelo, la ocupación y la intensidad de las construcciones, además de los que provienen de la ecología y que tienen que ver con la mayor estabilidad de la arquitectura terrestre y de la permanencia del hombre en la ciudad.

Otro aspecto importante lo constituye la aplicación de las normas aclaratorias que forman parte integral e inseparable del Plan Parcial, los planos de alineamiento, números oficiales y derechos de vía, así como de las modificaciones a los reglamentos, además de las normas informativas tales como los requisitos para las autorizaciones de las licencias de uso de suelo y construcción, la definición de usos condicionados, la localización y las especificaciones de las zonas industriales, a través de publicaciones, folletos y manuales de operación y funcionamiento del control urbano.

Las normas más importantes para el crecimiento urbano, donde se centra la discusión técnico-académica de mayor relevancia en este momento, son sin duda las relacionadas con el estímulo al desarrollo, tales como los incrementos a intensidades y a la densidad de la vivienda, las exenciones por la dotación de estacionamientos, así como la transferencia de intensidad de construcción en zonas que, por sus características y problemática, deban ser tratadas dentro del sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo, según la fundamentación y las causas de interés público que las origina.

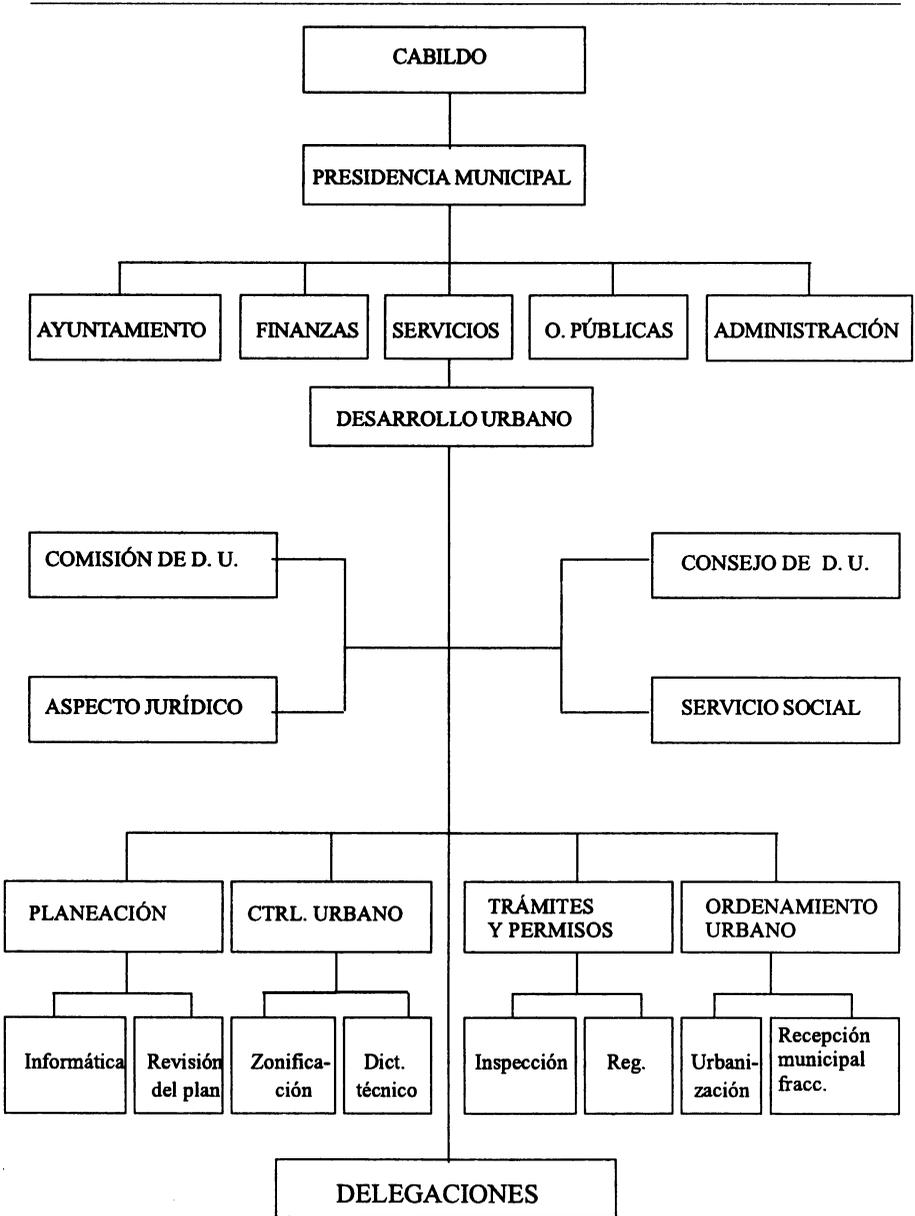
Para la atención de sus tareas, la Dirección de Desarrollo Urbano se divide en cuatro áreas: la primera atiende las correspondientes a la planeación municipal, es decir, la elaboración y la difusión del Plan Parcial. La segunda se dedica al control urbano; es la parte operativa que revisa, examina y dictamina los expedientes para su notificación a los usuarios. La tercera se ocupa de la atención al público a través de la ventanilla única de vivienda, en los trámites para la obtención de licencias de construcción, ampliación y de control y registro de obras en el municipio. La cuarta y más importante por el rezago que guarda, es la relativa al ordenamiento urbano; esta unidad es la que tiene mayor relación con los organismos estatales y federales, a través de la Comisión de Desarrollo Urbano que representa a las diferentes direcciones encargadas de esta materia en la entidad (véanse las gráficas 2 y 3).

DISPOSICIONES NORMATIVAS Y REGLAMENTARIAS VIGENTES

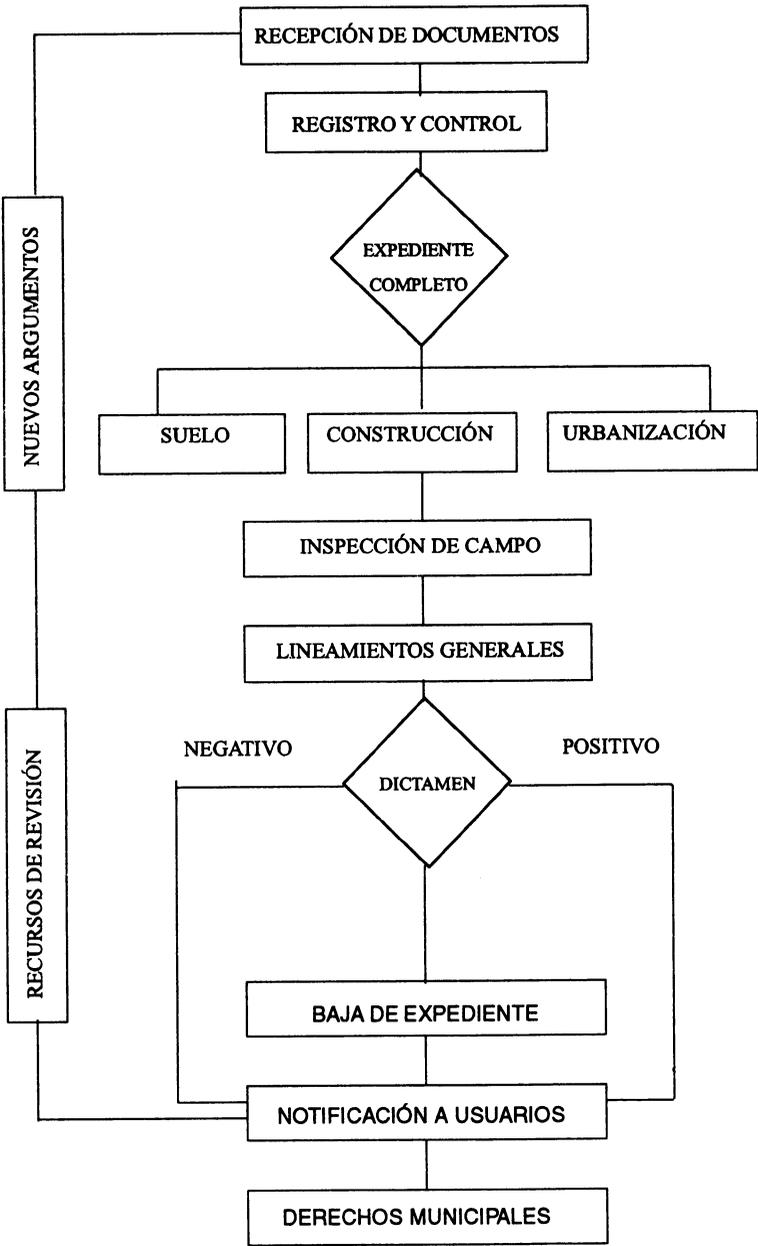
La reglamentación municipal aprobada por el cabildo para la gestión y administración de los diferentes servicios que presta en el municipio en atención a los problemas de la comunidad, está conformada de la siguiente manera:

- Reglamento de anuncios, mercados y rastros que establece los lineamientos mínimos para su operación y funcionamiento. Fue publicado en el *Periódico Oficial* el 7 de octubre de 1991.
- Reglamento interior de la administración pública municipal que establece los procedimientos para la gestión administrativa.

GRÁFICA 2
Dirección de Desarrollo Urbano



GRÁFICA 3
Trámites que se realizan en la Dirección de Desarrollo Urbano



- El reglamento de tránsito publicado el 5 de marzo de 1985, para la operación y usos de las vías públicas.
- Reglamento de policía y buen gobierno, que presenta las reglas para una mejor atención a los problemas de la ciudadanía.
- Reglamento de espectáculos que regula el establecimiento y las formas de operación de ferias y circos y, en general, de todas aquellas actividades relacionadas con la recreación y el deporte. Fue publicado en el *Periódico Oficial* el 9 de octubre de 1991.
- Reglamento de construcción. Fue publicado el 11 de octubre de 1991. En él se contemplan las disposiciones generales en materia de edificaciones, tales como los requisitos del trámite para la obtención de licencias o los permisos correspondientes, las normas de ocupación e intensidad de las construcciones, las medidas de seguridad y sanitarias, las alturas y los remetimientos, los porcentajes de área libre en relación con el tamaño de los predios, así como el número de cajones de estacionamiento según la función, el género y los subgéneros.
- Reglamento de los no fumadores, en el que se establecen restricciones para los fumadores en lugares públicos cerrados, además de abordar los problemas que implica el tabaquismo, sus formas de prevención, la señalización y las sanciones a quienes violen estas reglas.
- Reglamento de la gaceta municipal donde se define el formato, su periodicidad, la forma de publicación y distribución, y el contenido y sus alcances.
- Reglamento de ecología, cuyo objetivo es la prevención del ambiente; regula el nivel de emisiones contaminantes a la atmósfera, vigila la tala inmoderada de árboles de la región, cuida la contaminación de los ríos, evita la proliferación de basureros clandestinos; a través de cursos de educación ambiental que se imparten a escolares y público en general para promover el cuidado del ambiente. Este reglamento fue publicado el 27 de noviembre de 1992.

El problema de la reglamentación surge después de haber sido revisado lo correspondiente al diagnóstico y pronóstico del plan, es decir, al identificar los factores que intervienen en el desarrollo urbano, y una vez concluido el nivel normativo que tiene que ver con la situación actual del déficit o superávit que presenta la ciudad respecto a las normas establecidas, las cuales han sido extraídas del estado que guarda actualmente la investigación urbana.

El nivel estratégico del plan se ocupa de cómo habrán de resolverse los problemas diagnosticados, a través de políticas y programas que encuentren un equilibrio entre la población y lo que se desea en el futuro como imagen objetivo de la ciudad.

La reglamentación está vinculada directamente con la estrategia de desarrollo para el logro de los objetivos, a través de políticas de beneficio común que en su forma operativa se relacionan con los programas e instrumentos estratégicos.

ESTRUCTURA, CONTENIDO Y REQUERIMIENTOS DESEABLES
DE LA NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO

A continuación se enlistan una serie de objetivos y políticas acerca del Desarrollo Urbano de la ciudad de Guadalupe para posteriormente complementar con la reglamentación diseñada para cumplir con tales fines.

Objetivos generales

- Elevar la calidad de vida mediante la dotación y mejoramiento de los servicios públicos, particularmente para la población de menor ingreso.
- Ampliar el acceso a las oportunidades de empleo, cultura, educación, recreación y consumo.
- Minimizar el costo de operación y desarrollo de la ciudad.
- Reorientar el crecimiento de la ciudad hacia las zonas aptas para el desarrollo.
- Desalentar el crecimiento en zonas inadecuadas desde el punto de vista ecológico.
- Fortalecer la capacidad y velocidad de respuesta del municipio frente a los requerimientos básicos de la comunidad.
- Consolidar Guadalupe a un nivel altamente competitivo elevando la calidad de los servicios públicos y ampliando la oferta dirigida a mercados más diversificados.
- Estimular la participación de la comunidad integrada en comités, en la definición y ejecución de obras prioritarias.
- Asumir permanentemente una actitud de coordinación y concertación entre los tres niveles de Gobierno y de colaboración con los sectores privado y social de la comunidad.

Políticas

- En un área aproximada de 1500 hectáreas ubicada al oriente de la mancha urbana actual, establecer reservas territoriales para el crecimiento de la ciudad y zonas de equipamiento para la educación, salud, abasto, recreación y cultura.
- Promover la oferta de terrenos con servicios.
- Impulsar la ocupación de áreas ya urbanizadas, a fin de usar plenamente la infraestructura instalada antes de abrir nuevas áreas al desarrollo.
- No permitir los asentamientos humanos en zonas que carezcan de servicios de agua y drenaje para evitar el alto riesgo de contaminación que esto representa.
- Evitar la dispersión del crecimiento dando pleno uso a la infraestructura instalada.
- Promover el rescate de áreas ambientalmente deterioradas susceptibles de regenerarse.

- Estimular el uso racional de los recursos, principalmente en las áreas de conservación ecológica.
- Sectorizar la ciudad conformando una estructura espacial compatible con una estructura social y administrativa que propicie mayor autosuficiencia de cada sector urbano.
- Establecer módulos de desconcentración que permitan al municipio tener una presencia política y administrativa directa y capacidad de respuesta en todos los sectores de la ciudad.
- En el diseño, construcción y mejoramiento del sistema vial, dar prioridad al transporte público colectivo, propiciando la operación eficiente del servicio y desalentando el uso del transporte individual.

Estrategias de desarrollo

- Gestión para la adquisición y desarrollo gradual y ordenado de reservas territoriales aptas para el crecimiento urbano y regularización de asentamientos.
- Ejecución de la estructura vial primaria y rehabilitación de pavimentos en toda la ciudad.
- Introducción de infraestructura hidráulica en áreas ya pobladas.
- Adquisición de reservas territoriales para el establecimiento de subcentros urbanos, centros de barrio y módulos de desconcentración que estructuren el funcionamiento de la ciudad.
- Instalación y operación de áreas de equipamiento con prioridad en aquellas zonas ocupadas por la población de menor ingreso.
- Consolidación de las áreas de preservación ecológica y concertación de acciones para su operación y vigilancia con grupos de la comunidad.
- Introducción de alcantarillado, rehabilitación y operación de los sistemas de tratamiento y disposición final de aguas residuales.
- Mejoramiento sistemático y progresivo de la imagen urbana a través de programas de forestación y regeneración urbana.
- Formulación y ejecución de las estrategias de desarrollo económico y regional que estimulen el suministro local de insumos, la localización de actividades industriales no contaminantes y la diversificación de la economía municipal.
- Fortalecimiento administrativo y financiero del municipio, a fin de convertirlo localmente en la instancia responsable de coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía en la solución de los problemas sociales.

Programas estratégicos

- Consolidación de terracerías y pavimentos con el objeto de comunicar a la población de las colonias con el área urbana del municipio.

- Electrificación en zonas sin alumbrado público y con fallas en el suministro de energía.
- Construcción y rehabilitación de escuelas de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria.
- Conclusión de los proyectos de abastecimiento de agua potable y rehabilitación del sistema de distribución, principalmente en colonias populares.
- Dotación y rehabilitación del sistema de recolección, tratamiento y disposición final de aguas residuales.
- Preservación de las áreas esenciales para la conservación del sistema ecológico, así como la ubicación de las unidades de transferencia y reubicación del basurero municipal.
- Apoyar la modernización del catastro municipal a fin de contribuir al ordenamiento urbano e incrementar sustancialmente los recursos del ayuntamiento, lo cual aumentará su capacidad de respuesta a los requerimientos comunitarios.
- Construcción de unidades deportivas y recreativas en cada uno de los distritos urbanos de Guadalupe.
- Construcción de centros de salud y de unidades de atención médica de primer contacto, principalmente en colonias populares.
- Adquisición de equipamiento para los servicios públicos, recolectores de basura, grúas para el mantenimiento de alumbrado, equipos de intercomunicación y patrullas para seguridad pública y tránsito.
- Construcción de estacionamientos de servicio público.
- Perforación y limpieza de pozos de absorción de las zonas con problemas de inundación.
- Mejoramiento de la imagen urbana a través de la forestación de parques y jardines.
- Revisión estructural, operativa y administrativa del patrimonio municipal.

Requerimientos de la reglamentación urbana

Según los establece el Plan Director actual, la reglamentación urbana se presenta a través de dos instrumentos principales: por una parte la matriz de compatibilidad que establece los usos permitidos, condicionados y prohibidos para las diferentes funciones de la estructura urbana, tales como las habitacionales, comerciales, de servicios, de infraestructura, industriales, espacios abiertos, rústicos y los distritos urbanos del área metropolitana; por otra parte los lineamientos de construcción, tales como los coeficientes de ocupación y de utilización que se presentan promediados en cada distrito urbano.

Es deseable que las diferentes funciones de la ciudad se asocien con los elementos de la estructura urbana a través de los centros, subcentros y corredores urbanos, así como con las áreas destinadas a los equipamientos, las zonas de den-

sidades de la vivienda y las zonas especiales de desarrollo controlado; principalmente en polígonos definidos para cada una de las zonas donde habrán de ser aplicadas las políticas de desarrollo urbano.

Otro requerimiento importante es la definición y revisión periódica del número mínimo de espacios para estacionamientos por cada uno de los diferentes géneros y subgéneros o propuesta de usos de suelo específicos, así como su relación con las áreas de construcción.

Es necesaria la clasificación de lotes de acuerdo con la superficie, es decir, reglamentar los frentes mínimos y tamaño de los lotes en función de las densidades de las áreas habitacionales, tanto en predios unifamiliares y multifamiliares, como en los correspondientes a lotes comerciales, industriales, de servicios y de equipamientos urbanos.

Los lineamientos generales de construcción deberán reglamentarse en función de la ubicación de los géneros en cada uno de los elementos componentes de la estructura urbana: las alturas en número de pisos y en metros; las restricciones mínimas en cuanto a los remetimientos frontales laterales y posteriores; las superficies construibles a través de la reglamentación del coeficiente de ocupación del suelo y que establecen los porcentajes de superficie construible en planta baja; las áreas mínimas de absorción, es decir áreas descubiertas sin pavimento; los niveles de intensidad que se establecen por el coeficiente de utilización del suelo como metros cuadrados máximos de construcción, en lotes unifamiliares, multifamiliares, comerciales y de servicios, industriales, turísticos y recreativos, así como en los equipamientos urbanos. Cada uno de estos lineamientos se presenta en tablas de consulta dentro del capítulo de reglamentación. Es recomendable contar con los planos de referencia en un formato claro y de fácil reproducción y distribución para los usuarios del sistema y para la administración urbana.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA ADECUAR LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY

La normatividad urbanística en el área metropolitana de Monterrey es aún incipiente. En el sector académico existe una clara ausencia de políticas de investigación y líneas de trabajo exploratorio sobre la materia. Debemos pensar que serán los propios problemas de la sociedad los que impulsen la investigación regional y urbana. No es posible que, en la actual coyuntura, los representantes de la comunidad no estén incluidos en las tareas de revisión y actualización del Plan Director en la elaboración del Plan Estratégico. Aún se acepta y tolera la aprobación de asuntos con expedientes incompletos en la Comisión de Desarrollo Urbano, situación que crea incertidumbre entre los miembros de la comunidad. Si bien es cierto que hay avances significativos en la definición de métodos y técnicas operativos de aplicación a los problemas urbanos (a través de compu-

tadoras y demás equipos sofisticados), también lo es el hecho de que los problemas urbanos son principalmente sociales, y, por lo tanto, se requiere del trabajo interdisciplinario dirigido a los grupos de poder no formales, a los medios de comunicación y a la comunidad.

Sin duda la aportación más valiosa del actual Plan Director de Desarrollo Urbano del AMM, 1988-2010 es haber determinado una reglamentación para apoyar una estrategia general de desarrollo urbano e incidir en que sean los propios municipios los encargados de aplicar la reglamentación específica, definida en el nivel estratégico de cada uno de los planes parciales.

La reglamentación específica se desprende de la imagen objetivo y de la estrategia de desarrollo definida a través de la determinación de la zonificación secundaria que tiene que ver con las normas de aplicación en los sectores de planeación, los distritos, los elementos componentes de la estructura urbana y las áreas geoestadísticas básicas.

Actualmente, el municipio Guadalupe cuenta con un proyecto de plan parcial de desarrollo que deberá ajustarse a partir de la consulta pública y de las necesidades de la población recabadas por la autoridad electa en su campaña política. Posteriormente se presentará para su aprobación a la Comisión de Desarrollo Urbano y al cabildo municipal, con el objeto de lograr la firma del Convenio de Coordinación Urbana y la publicación de una versión abreviada del plan en el *Diario Oficial*.

En este momento nadie duda de los beneficios de tener un plan de desarrollo urbano en los municipios con tasas elevadas de crecimiento demográfico o que duplicarán su población en menos de veinte años, así como en aquellos que desean modificar su imagen objetivo por otra que se adapte mejor a la situación actual del desarrollo.

Lo que sin duda resulta difícil de unificar son los reglamentos de los municipios que integran el área metropolitana, sin afectar la autonomía municipal y sin violentar los cambios necesarios para su funcionamiento. Es deseable que esta actividad que hoy apenas empieza, logre resultados que se incluyan en el Plan Estratégico Económico y Social del AMM. Yo recomendaría iniciar un plan de trabajo con organismos que contengan objetivos afines y con la asesoría de la Coordinación Municipal de Desarrollo: ésta se encargaría de concertar los acuerdos intermunicipales en la aplicación de una reglamentación general única. La primera etapa, además de revisar la información existente, es decir las características principales de cada plan parcial, iniciaría con la unificación en materia de recepción de documentos, de formatos de información y de presentación de documentos para los trámites. La segunda etapa incluiría la unificación de los diagramas de flujo y de organización, con el objeto de optimizar los recursos que se destinan a la atención de los usuarios. Quizás la etapa que más dificultades tendría, y a la que yo daría más tiempo en su adecuación, es la del establecimiento de los lineamientos generales de construcción en proyectos específicos.

Para llevar a cabo una reforma de la administración urbana encaminada al uso racional de los recursos, debe utilizarse el método del análisis mixto que consiste en la revisión de cada uno de los elementos de la reglamentación urbana, de tal forma que se separen sólo aquellos temas que carecen aún de una función clara, y se dejen conceptos prioritarios que de manera concertada puedan establecer una estructura reglamentaria básica para el área metropolitana de Monterrey.

Es recomendable que el documento se estructure a partir de un marco conceptual que contemple la fundamentación jurídica y de beneficio común, las definiciones de los términos que se utilizan, las funciones de los elementos que componen la estructura urbana, los lineamientos generales de urbanismo, construcción, ecología y vialidad, los requerimientos para los trámites, los procedimientos de las sanciones a infracciones, así como los recursos de revisión a que tiene derecho el usuario, los planos indicativos a escalas adecuadas para su interpretación y la reglamentación presentada en gráficas y tablas. Por último, a manera de evaluación y control como fin y principio del proceso de aplicación, vigencia, revisión y actualización del reglamento, se sugiere una relación muy estrecha con el reglamento de participación ciudadana en los procedimientos para la validación y operación del plan.

BIBLIOGRAFÍA

- Folin, Marino (1976), *La ciudad capital y otros escritos*, Gustavo Gili, Venecia.
- Garza, Gustavo (coord.) (1988), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Haggett, Peter (1976), *Análisis locacional en la geografía humana*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Ibarra, Valentín (1987), *La ciudad y el medio ambiente en América Latina*, El Colegio de México, México.
- Iracheta, Alfonso X. (1988), *Hacia una planeación urbana crítica*, Gernika, México.
- Lewis, Mumford (1979), *La ciudad en la historia*, Infinito, Buenos Aires.
- Prawda W., Juan (1989), *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Grijalbo, México.
- Racionero, Luis (1978), *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, Alianza Madrid.
- Treviño C., Jesús A. (1989), *Emplazamiento industrial y problema urbano*, Gobierno del Estado de Nuevo León, Monterrey.
- Treviño, S. (1991), *Aspecto socioeconómico del Municipio de Monterrey*, documento inédito de Desarrollo Urbano de Monterrey, N .L.
- Unikel, Luis, C. Ruiz, G. Garza (1976), *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.
- Veloquio González, Francisco (1990), *Testimonios de la crisis en Nuevo León*, Psicología-UANL, Monterrey.
- Weifeng, Wang (1993), *Spatial Patterns of Urban Growth*, tesis de maestría en planeación comunitaria, Universidad de Cincinnati, EUA.

REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA EN EL MUNICIPIO INDUSTRIAL DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA

JOSÉ ANTONIO PEDROZA VILLARREAL
RAMIRO CRUZ CARRILLO

El desarrollo urbano requiere, cada vez con mayor urgencia, estudios en profundidad para comprender la realidad en la que se busca intervenir. Siendo que desde la década de los sesenta se han realizado en Nuevo León importantes esfuerzos en este sentido, la previsión técnica y política del desarrollo del área metropolitana de Monterrey (AMM) no nace de la casualidad, sino de acciones diseñadas especialmente.

El Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010, propone un esquema de organización del espacio urbano que considera el crecimiento de la población y la diversidad de intereses contrapuestos sobre los usos del suelo urbano (residencial, comercial e industrial), mediante el establecimiento de un conjunto de instrumentos de carácter técnico y jurídico para enfrentar las presiones de los grupos de interés.

En el municipio de San Nicolás de los Garza, la administración municipal presidida por Jesús Hinojosa Tijerina (1992-1994), formuló un Plan de Desarrollo Municipal para controlar el desarrollo urbano y apoyar los esfuerzos de las diversas dependencias municipales, además de lograr una efectiva coordinación y concurrencia con los niveles estatal y federal. El plan representa un esfuerzo que, sin duda, fructificará en el desarrollo urbano municipal si sus objetivos y metas se llevan a la práctica en el menor tiempo posible.

CARACTERÍSTICAS MUNICIPALES

El área metropolitana de Monterrey es la concentración urbana más importante del subsistema urbano del noreste. Absorbe más de 80% de la población de Nuevo León y 90% de su planta industrial. El desarrollo y futuro del municipio de San Nicolás de los Garza se enmarca en la dinámica del AMM, dado que se trata de uno de los municipios centrales de esta conurbación.

San Nicolás de los Garza se encuentra ubicado en la zona centro del estado de Nuevo León, al norte del AMM. Se localiza en el paralelo 25° 45' de latitud norte y en el meridiano 100° 17' de longitud oeste, a 512 metros sobre el nivel del mar. Cuenta con una superficie de 60.83 km² (6 083 hectáreas) y limita al norte con los municipios de General Escobedo y Apodaca, al sur con Monterrey y Guadalupe, al oriente con los municipios de Apodaca y Guadalupe, y al poniente también con Monterrey.¹

Estructura urbana

En el municipio predominan tres usos del suelo: habitacional, industrial y de servicios. Hay zonas urbanas donde la incompatibilidad de usos del suelo ocasiona problemas en la comunidad nicolaíta. En algunos barrios, generalmente de estrato socioeconómico bajo, se llegan a encontrar lotes de dimensiones mínimas, con coeficientes de ocupación de suelo (COS) de 100%. Asimismo, pocas zonas industriales cuentan con áreas arboladas o de amortiguamiento que moderarían las condiciones ambientales.

Existen límites físicos al crecimiento urbano horizontal, porque el municipio se encuentra virtualmente urbanizado, teniendo como alternativa la redensificación de los baldíos dadas las escasas zonas por urbanizar, incluyendo las reservadas para la industria.² De las 6 083 hectáreas urbanizables, 5 479 se encuentran sujetas a algún tipo de uso industrial, habitacional y comercial en el primer cuadro de la localidad. La superficie anterior representa 15% del total del área metropolitana urbanizada (véase la gráfica 1).³

Existen en el municipio cerca de 950 empresas registradas en la Cámara de la Industria de la Transformación (Canacintra), de las cuales 70% corresponde a la industria pesada y el resto se distribuye entre ligera y mediana. A esta cantidad se adicionan aproximadamente 400 que trabajan sin registro. Atención especial merece la operación de cerca de 300 talleres, de los cuales 80% no cuenta con autorización de uso de suelo por parte del municipio.⁴

El uso habitacional cubre la mayor parte de la superficie municipal, 2 290 hectáreas que representan 51% del total urbanizado. Esta superficie se divide básicamente en estratos medio y bajo, aunque existen zonas donde se encuentra vivienda de estrato medio alto.⁵

¹ Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Nicolás de los Garza, N. L., p. 10.

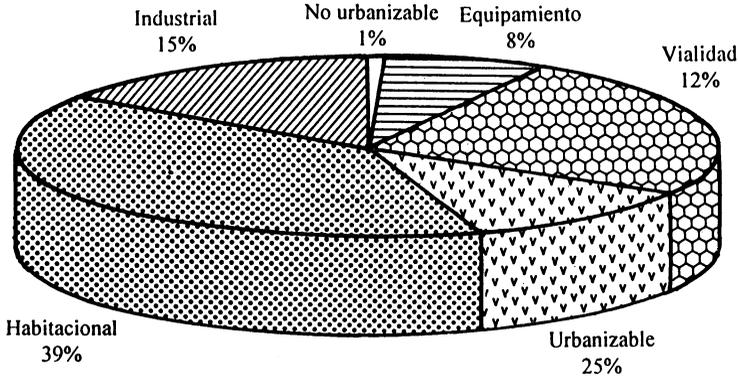
² *Ibid.*, p. 20.

³ *Ibid.*, p. 22.

⁴ *Ibid.*, pp. 23, 24.

⁵ *Ibid.*, p. 36.

GRÁFICA 1
San Nicolás de los Garza: uso del suelo, 1993



Aspectos socioeconómicos

Con una población de 436 mil habitantes en 1990 y 487 mil en 1995, el municipio de San Nicolás de los Garza ocupa el tercer lugar en el estado según su población, sólo superado por Monterrey y Guadalupe. Presenta una dinámica demográfica acelerada, pues su tasa de crecimiento anual fue de 8.2% entre 1960 y 1990. Sin embargo, durante el decenio 1980-1990 registra un crecimiento de 4.4% y en el lustro de 1990 a 1995 de únicamente 2.2%. Extrapolando datos y aplicando el crecimiento promedio del AMM, para el año 2010 se estima que la población del municipio será de 1.3 millones de habitantes, lo que significa que pasa de 18% de la población total del área metropolitana en 1990 a 26% en dicho año.⁶

En 1990 la población económicamente activa (PEA) del municipio representaba 33% de la población total. Esto representa en números absolutos 143 371 personas, de las cuales el sector industrial (manufacturas, construcción y electricidad) absorbía 45.7%. Considerando que este porcentaje en el total del país es de 23%, se desprende nítidamente la alta especialización industrial del municipio. A las actividades industriales le siguen los servicios con 30.4% de la PEA total, y el comercio, con 15.3%. Por categorías ocupacionales, 57.2% de la PEA era en el año citado, operarios, artesanos y oficinistas, actividades que además del conocimiento de alguna destreza y habilidad, requieren haber terminado la instrucción primaria.⁷

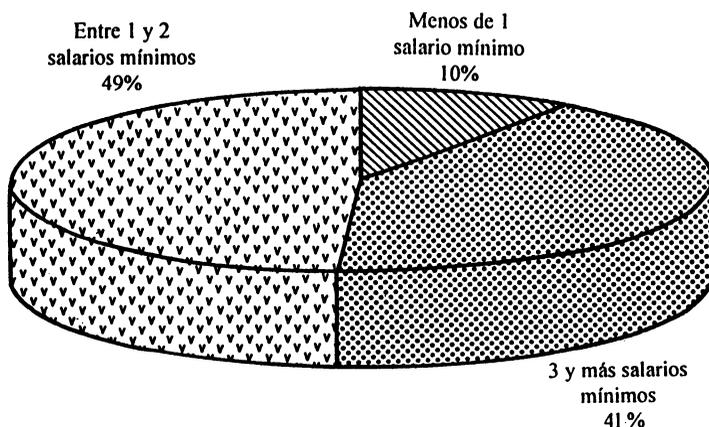
En el renglón de ingresos, observamos que 49% de la PEA percibió entre uno y dos salarios mínimos y solamente 10% estaba por debajo de un salario mínimo (véase la gráfica 2).⁸

⁶ *Ibid.*, pp. 47 y 48.

⁷ *Ibid.*, p. 50.

⁸ *Ibid.*, pp. 52 y 53.

GRÁFICA 2
San Nicolás de los Garza: ingresos de la PEA, 1990



Administración del desarrollo urbano

La gestión del desarrollo urbano supone la realización de acciones reguladoras directas e inductivas o de fomento. La aplicación de las disposiciones normativas sobre usos del suelo permitidos (USP), intensidad de uso (IU), fraccionamiento de predios y restricciones de construcción, deben ser competencia directa del ayuntamiento, a través del organismo municipal encargado del desarrollo urbano, según lo indique el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal, y de acuerdo con las facultades y atribuciones que sobre esta materia le confieren al municipio las leyes federales y estatales.

Para el cumplimiento y seguimiento de los programas referentes a la administración del desarrollo urbano, San Nicolás de los Garza cuenta con la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Ecología y Promoción de Obras, que constituye una estructura administrativa adecuada a través de las direcciones que la forman.⁹

La Dirección de Desarrollo Urbano Municipal, la dependencia encargada de las actuaciones en la materia, está conformada por las siguientes áreas:

- a) *Dirección*, cuyas funciones incluyen la representación del municipio en la relación con otras autoridades.
- b) *Planeación*, encargada de elaborar los estudios, proyectos de planes y programas de desarrollo urbano, en los términos que indica la ley.¹⁰

⁹ *Ibid.*, p. 138.

¹⁰ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, Art. 22, inciso d y demás relativos.

- c) *Control*, que recibe y dictamina las solicitudes, lleva a cabo inspecciones, fija los lineamientos a que se deben sujetar de acuerdo con las matrices y normas que legalmente proceden, expide las licencias correspondientes a uso de suelo, uso de edificación y construcción y verifica la correcta realización de los proyectos presentados.¹¹
- d) *Fraccionamientos*, donde se analizan y dictaminan la factibilidad de los nuevos asentamientos y su desarrollo, se registran los que hayan sido aprobados de acuerdo con la ley, se inspeccionan su realización y su terminación para promover la incorporación a la administración de los servicios urbanos.¹²
- e) *Seguimiento*, que se encarga de aplicar lo dispuesto en el título séptimo de la ley, vigilancia, medidas de seguridad y sanciones, en estrecha colaboración con la secretaría del ayuntamiento a través de la dirección del jurídico.¹³

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA

Marco de referencia

Esta materia reviste particular importancia para nuestro municipio pues, como lo hemos apuntado, su crecimiento ha sido significativo en los últimos años y no se había atacado frontalmente, dejando toda iniciativa en manos de las autoridades estatales. No fue sino a mediados de la administración del periodo de 1989-1991 cuando se elaboró el Proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Antes de ello, podemos afirmar que no existía en el municipio reglamentación municipal alguna sobre la materia.

Reglamentación vigente

Desde sus inicios, la administración municipal 1992-1994 hizo uso de las facultades reglamentarias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la entidad le otorgan a los ayuntamientos y de esta manera se logró la elaboración y publicación de 19 reglamentos en el *Periódico Oficial del Estado*, actualmente en vigor. Por su relación con el desarrollo urbano destacan los siguientes:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento, publicado el 2 de marzo de 1992.
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno, publicado el 5 de octubre de 1992.

¹¹ *Ibid.*, título Quinto, capítulo V; título Sexto y demás relativos.

¹² *Ibid.*, título Quinto, capítulo III; título Sexto y demás relativos.

¹³ *Ibid.*, título Séptimo y demás relativos.

- Reglamento del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado el 3 de septiembre de 1992.
- Reglamento de Anuncios, publicado el 9 de agosto de 1992.
- Reglamento de Comisionados Municipales, publicado el 24 de marzo de 1993.
- Reglamento de Tránsito, publicado el 13 de enero de 1993.
- Reglamento de Espectáculos, publicado el 22 de abril de 1994.
- Reglamento de Rastros, publicado el 10 de febrero de 1993.
- Reglamento de Limpieza, publicado el 10 de febrero de 1993.
- Reglamento de Participación Ciudadana en la elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, publicado el 9 de agosto de 1993.
- Reglamento de Comités de Desarrollo, publicado el 24 de marzo de 1993.
- Reglamento de Nomenclatura, publicado el 19 de noviembre de 1993.
- Reglamento para el Comercio ambulante, publicado el 24 de junio de 1992.
- Reglamento para los Mercados Rodantes, publicado el 24 de junio de 1992.
- Reglamento para los establecimientos que se dedican al consumo, venta o expendio de bebidas alcohólicas, publicado el 3 de agosto de 1992.

Todos estos ordenamientos contienen disposiciones que inciden en la materia objeto de nuestro estudio. En dicha normatividad se contempla la posibilidad que tiene la comunidad de hacer llegar a la administración sus observaciones, quejas, sugerencias, etc., pues la consulta y actualización de dichos reglamentos es una tarea permanente.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano

Este plan ya ha sido aprobado en todas las etapas previas a su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*. Su proyecto, ampliamente difundido, se nutrió con observaciones y comentarios de la ciudadanía y de organismos interesados. Es el marco normativo fundamental para lograr que el municipio se reordene y desarrolle en las mejores condiciones posibles a fin de mejorar la calidad de vida de nuestra comunidad.

Dicho plan, aprobado en sesión solemne del Cabildo, celebrada el día 26 de agosto de 1994, contiene:

- a) el diagnóstico general de los usos del suelo y de la problemática de nuestros asentamientos humanos;
- b) las condicionantes de otros sectores y niveles de planeación; los objetivos y avances;
- c) las políticas, estrategias y lineamientos generales y las acciones prioritarias para la conservación, mejoramiento y aprovechamiento de las zonas llamadas "barrios".

Reglamentación del plan

El plan cuenta con un reglamento para su aplicación, aprobado en sesión ordinaria del cabildo del 30 de septiembre de 1994. Este reglamento define los siguientes conceptos:

- Autoridades y sus atribuciones.
- Definición de los usos del suelo.
- Participación de la comunidad.
- Zonas con factibilidad para los usos del suelo diferentes al habitacional unifamiliar.
- Lineamientos y restricciones para las edificaciones: remetimientos, ocupación del suelo, áreas de absorción y utilización del suelo, estacionamientos y alturas de edificaciones.
- Lineamientos referentes a la urbanización de predios: vegetación, control de erosiones, pendientes viales y descargas pluviales. Esto en función de que las atribuciones que actualmente confiere la ley para este efecto, competen al gobierno del estado.
- Tipos de licencias y su forma de expedición.
- Recursos de inconformidad.
- Procedimiento de revisión y consulta.

Dado que a la fecha el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Municipal no se ha publicado en el *Periódico Oficial del Estado* y toda vez que no podrá entrar en vigor sino hasta después de que transcurran 60 días de su publicación, el referido reglamento, a pesar de estar aprobado, se enviará para su publicación posteriormente a esa fecha.

Sistema Estatal de Coordinación Urbana

El municipio cuenta ya con un Proyecto de Convenio de Coordinación Urbana que deberá celebrarse con el estado de Nuevo León en los términos del Artículo 15 bis-2 de la Ley de Desarrollo Urbano, una vez que el Plan Parcial de Desarrollo Urbano sea publicado e inscrito en los términos de ley. Este instrumento ubicará al municipio en la Modalidad Especial de Administración del Desarrollo Urbano creada por la ley a través del Sistema Estatal de Coordinación Urbana.

Concepto y propósitos

La reglamentación municipal en materia de desarrollo urbano está orientada por las ideas fundamentales que en la materia contempla la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Tiene como propósito ordenar y regular el crecimiento urbano del municipio, tratando de distribuir equitativamente entre los habitantes las cargas y los beneficios del desarrollo urbano para procurar una mejor calidad de vida.

Participación de la comunidad

La participación de la comunidad resulta imprescindible en este proceso, por lo que se han establecido canales de comunicación para mantener un diálogo permanente que permita, en un momento dado, tomar las medidas correctivas que sean necesarias. De particular importancia resulta la protección al medio ambiente y, por ello, a fin de coordinar acciones se aglutinó en un solo mando el desarrollo urbano y la ecología. Ambas dependencias se colocaron bajo la dirección del titular de la Secretaría de Obras Públicas, la cual cuenta con tres direcciones: Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología.

Limitaciones y contradicciones

Una dificultad para aplicar la normatividad vigente en materia de desarrollo urbano en la entidad es su desconocimiento por parte de la comunidad y algunos servidores públicos, lo cual motiva que en muchas ocasiones se cometan infracciones involuntarias. Es también generalizada la opinión de que la Ley de Desarrollo Urbano vigente es poco clara en su redacción, debido al empleo de tecnicismos y por haberse elaborado con una técnica legislativa deficiente. Como ejemplo de ello se cita el Artículo 22 de dicha ley, cuyo contenido podría ser materia de todo un capítulo. Resulta deseable una revisión de fondo y forma de la referida ley, pues debe expresar de una manera clara y sencilla las disposiciones correspondientes.

Experiencias

A últimas fechas estamos viviendo en nuestro municipio una nueva embestida del fenómeno de “paracaidismo”, propiciado particularmente por pseudodirigentes del Sindicato de Ferrocarrileros de la República Mexicana, quienes han otorgado “cartas de asignación” a personas de escasos recursos para ocupar terrenos aledaños a las vías férreas, aduciendo que dichos terrenos fueron otorgados al sindicato por la empresa. Ante tal situación, y tratando de encontrar una solución conciliatoria que evite el uso de la fuerza pública para desalojar a los invasores, se ha acudido al organismo encargado del Programa Tierra Propia, del gobierno del estado. Sin embargo, en dicha dependencia existen funcionarios que avalan las asignaciones y promueven los asentamientos irregulares que atentan contra

los propósitos y razón de ser de toda la legislación de desarrollo urbano. Tenemos entendido que Santa Catarina sufrió un problema similar recientemente, por lo que se estima conveniente solicitar del gobierno del estado todo el apoyo necesario para evitar que surja de nuevo ese problema.

A raíz de la reforma constitucional de 1983, se ha pretendido fortalecer el municipio en el orden económico, político y social, y reconocer su importancia como primera instancia de gobierno. No obstante, persisten actitudes de las autoridades federales contrarias a dicho principio. Por ejemplo, desde 1977 el municipio ha reclamado a la Secretaría de la Defensa Nacional la entrega jurídica y material de un predio de 7 507.72 metros cuadrados ubicado en terrenos antiguamente conocidos como el Ojo de Agua, los cuales fueron donados por sus propietarios al municipio y los títulos correspondientes se encuentran debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Los intentos no han tenido éxito por la vía conciliatoria a pesar de lo evidente de nuestro derecho y la necesidad que tiene la comunidad de utilizar dicha área de uso común. La respuesta ha sido tan escueta como injusta y se encuentra contenida en el oficio núm. 40719 de fecha 18 de agosto de 1994, girado por el coronel Saúl Bobadilla Rodríguez de la Sección Jurídica del Estado Mayor de la Defensa Nacional, por orden del Secretario de la Defensa Nacional, general Antonio Rivello Bazán. Dicho oficio dice:

POR ACUERDO DEL C. GENERAL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL, tengo el agrado de dirigirme a Usted, para referirme a sus oficios citados en antecedentes, e informarle que el Gobierno Federal es el legítimo propietario del predio conocido como "El Nogalar", ubicado en Avenida Nogalar calle Ojo de Agua, en ese municipio, mismo que es detentado por conducto de esta Secretaría de la Defensa Nacional desde el año de 1934.

Por tal motivo no es posible acceder a su amable solicitud, referente a la devolución de una superficie de 7 507.72 metros cuadrados y que al parecer se ubica dentro del inmueble antes referido.

Este problema, del cual está enterado el gobernador, nos hace reflexionar acerca de la necesidad de crear instrumentos jurídicos ágiles que permitan a los municipios recuperar lo que les pertenece cuando alguna dependencia federal se niegue a devolverlo.

PERSPECTIVAS Y REQUERIMIENTOS DE LA NORMATIVIDAD URBANA

Marco de referencia

Existen signos visibles de cambio en la normatividad en desarrollo urbano en la entidad, pues los esfuerzos municipalistas han sido percibidos por las autoridades estatales que empiezan a considerar seriamente la añeja autonomía municipal que

se plasma en las tesis del Pacto Nuevo León. Efectivamente, la política del gobierno del estado a partir de 1991 se fundamenta en siete tesis, dos de las cuales merecen especial reconocimiento por referirse a nuestros lemas: “Crecer con orden” y “Descentralización y desarrollo regional”.

Participación del gobierno del estado

Con este escenario, el ejecutivo estatal ha propiciado y brindado su apoyo al municipio a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ape­gándose a la Ley de Desarrollo Urbano de 1993. Ello ha permitido la publicación de los planes parciales de desarrollo urbano de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Monterrey, así como los planes de desarrollo urbano de centros de población del resto de los municipios del estado. Esta actitud de interés para que los municipios metropolitanos promuevan y administren su propio desarrollo, respetando los niveles superiores de planeación, hará posible dar una mejor y más rápida atención a los ciudadanos.

Como ya se mencionó, desde 1989 se iniciaron formalmente los esfuerzos para dotar a San Nicolás de los Garza de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano que se inscribe dentro de los lineamientos del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010. El plan parcial precisará, complementará, adecuará y aplicará en mayor detalle las estrategias, normas y lineamientos de éste, con los objetivos y situación jurídica anteriormente enunciados.

Futuro de la normatividad urbana metropolitana

Con base en todo lo anterior, existe un par de cuestionamientos respecto de la administración del desarrollo urbano, que se presentan en los dos siguientes incisos.

¿Es necesaria una sola normatividad en las zonas conurbadas?

En lo que al Área Metropolitana de Monterrey se refiere, el planteamiento es que si el plan director es para toda la zona metropolitana, su reglamentación general debería derivar del mismo. Es preciso indicar que el actual plan y la ley vigente han sido utilizados durante los cinco años que van desde que se decretó, al mismo tiempo como instrumento estratégico y normativo. Ya se ha comentado que la ley debe ser revisada con criterios de una mejor técnica legislativa a fin de clarificarla en aspectos de la administración del desarrollo.

Asimismo, un nuevo plan metropolitano de desarrollo urbano está en proceso de revisión con un enfoque más estratégico que reglamentario. Han sido aprobados seis planes parciales de los nueve municipios que el decreto de conurbación de 1988 establece para el área metropolitana. Algunos de ellos también incluyen su reglamento.

En particular, el Reglamento del Plan Parcial de San Nicolás de los Garza asume la administración del desarrollo con apego a las atribuciones que la ley confiere al Ayuntamiento, respetando la competencia reglamentaria que la misma asigna al gobernador del estado, al secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y a la Comisión de Desarrollo Urbano.

La integración del municipio al Sistema Estatal de Coordinación Urbana, en los términos de la ley actual, permite administrar aproximadamente 60% de los fraccionamientos y más de 80% de las edificaciones. Es necesario revisar, adecuar y ampliar el reglamento del plan parcial, a fin de incluir la normatividad correspondiente a esos niveles de competencia, aunque no se considera recomendable la aprobación de un instrumento reglamentario metropolitano, pues de cualquier forma se requerirán reglamentos municipales que precisen, complementen, adecuen y apliquen con mayor detalle las normas y lineamientos de aquél.

¿Deben ser homologados los reglamentos municipales?

La experiencia en la administración pública de los municipios conurbados nos muestra que las divisiones políticas reflejan también diferencias físicas y socioeconómicas, aunque el tejido metropolitano tenga continuidad y aparente cierta uniformidad. No obstante, en algunas actividades de las ciudades diferentes de los aspectos urbanísticos se han fomentado reglamentaciones municipales homogéneas, como en el caso del comercio ambulante, policía y tránsito, anuncios, espectáculos, etcétera. Estos reglamentos contienen una misma estructura jurídica y administrativa, pero presentan adecuaciones particulares al contexto específico de la jurisdicción de cada municipio.

Con esto se obtiene una mejor relación de respeto mutuo entre el ciudadano y sus autoridades al coincidir en aspectos estratégicos de las acciones que se pretende regular, de las instancias administrativas correspondientes, de los procedimientos a aplicar y de las infracciones en que se puede incurrir.

En síntesis, sería recomendable que el gobierno estatal diseñe un instrumento reglamentario del desarrollo urbano que se fundamente en el plan metropolitano dentro de la competencia que le confiere la ley, así como que los municipios produzcan los instrumentos correspondientes con base en sus planes parciales.

Instrumentación de la normatividad

Cualquiera que fuera la herramienta normativa del desarrollo urbano —en nuestro caso el reglamento del plan parcial— ésta no operaría si los criterios de nivel superior fueran diferentes a los que surgen de la observación de la realidad de un municipio específico.

Las políticas reglamentarias que exclusivamente aplican criterios ajenos al lugar y a las circunstancias, ni siquiera podrán ser aplicadas. Por otro lado, establecer políticas reglamentarias “populistas” con la idea que sean aceptables, al no tener un fundamento racional para orientar la organización espacial de las ciudades, con el tiempo son contraproducentes.

Se requiere entonces un amplio trabajo de campo, de comprensión de la realidad socioeconómica, de las posibilidades geográficas y de las características ambientales, a fin de estar en condiciones de idear esquemas operativos que sean verdaderamente prácticos y efectivos para racionalizar el desarrollo urbano, sin olvidar que el ingrediente primario lo constituyen los niveles superiores de planeación.

CONCLUSIONES: ADECUACIONES DE LA NORMATIVIDAD METROPOLITANA

Un escenario

San Nicolás de los Garza ha dado los pasos necesarios para hacerse cargo de la administración de su desarrollo urbano. Por lo tanto, a partir de 1995 le serán transferidas las atribuciones en materia de desarrollo urbano que actualmente le corresponden al estado. Esto implica la posibilidad de concretar las estrategias particulares que contempla el plan parcial y hacerlo más expedito, siempre dentro de parámetros establecidos por la Comisión de Desarrollo y el plan metropolitano, para enfrentar situaciones muy particulares que requieran una decisión inmediata. Esto significa sólo un cambio del agente que promueve, analiza y resuelve los casos, pero se mantienen las mismas metas y objetivos.

Sólo por mencionar un ejemplo, cabe recordar el caso reciente de la instalación de una línea de transmisión eléctrica en el municipio, cuya autorización la concedió el gobierno del estado. La urgencia con que se otorgó el permiso no consideró los intereses en pugna, a pesar de haber intervenido en ella entidades federales y estatales. Esta situación provocó un conflicto con la población cuyo principal ingrediente es la falta de conocimiento de la problemática local de la autoridad, que conduce a la pérdida de confianza en sus acciones. La instancia municipal fue, sin embargo, quien tuvo que enfrentar el reclamo popular sin haber tenido injerencia en la decisión.

El municipio cuenta con un reglamento que permite establecer una instrumentación práctica de la normatividad, a través de las diferentes oficinas y departamentos que pueden tener injerencia en cualquier tipo de solicitud. Como ya se ha mencionado, son 19 los reglamentos vigentes que atañen al desarrollo urbano: éstos son congruentes con el marco jurídico que rige las acciones del ayuntamiento.

El aporte que el sistema digitalizado de información catastral presta al control del uso del suelo y de las edificaciones apoya los esquemas de simplificación administrativa del desarrollo urbano. En lo relativo a fraccionamientos, el muni-

cipio determina los proyectos urbanísticos y ejecutivos, autoriza las ventas con un control más efectivo de las condiciones del proyecto, da seguimiento e incorpora la administración de los servicios por parte de la autoridad municipal, redefine las obligaciones de los promotores de los mismos en cuanto a las fianzas de garantía y crea una Unidad Interdisciplinaria Municipal para estos efectos, como Monterrey lo ha hecho con éxito. Además, se especializa al personal para optimizar la tramitación, a través de formatos de fácil comprensión que requieran un mínimo de información para resolverse en el menor tiempo posible en las famosas “ventanillas únicas” y “módulos de atención”.

Una realidad

Cualquier esquema operativo óptimo, como todos los que se han tratado de establecer en materia de administración del desarrollo urbano y los que pudieran ser ideados, sólo corresponden a la mitad de lo necesario para resolver las distintas situaciones. La otra mitad está en manos del usuario.

La falta de una adecuada comprensión de las determinaciones de la normatividad urbanística por parte del grueso de la población llevan cotidianamente al choque entre la norma y lo que, en principio, la población considera sus intereses legítimos. Es común que el usuario se queje de que la autoridad lo perjudica al establecer condiciones “gravosas” a un determinado proyecto, que desgraciadamente no fue planteado considerando dichas normas. Igualmente, los ciudadanos suelen pensar en sus intereses particulares, sin observar el bien común. No faltan, también, grupos de vecinos que exijan el equipamiento de satisfactores en su área de residencia, pero “...no tan cerca de nuestros domicilios...” Grave es el caso de la instalación indiscriminada de pequeños establecimientos industriales y comerciales en zonas habitacionales, obligada por circunstancias socioeconómicas particulares de desempleo. La industria y el comercio formal hacen su parte al reclamar áreas con la infraestructura necesaria en zonas habitacionales, pero aptas para su operación.

En el caso de San Nicolás de los Garza, la elaboración de su plan y reglamento supuso un intenso trabajo de cinco años de estudios. En los últimos dos años, de la mano con la ciudadanía, a través del Programa de Acción Comunitaria, fue posible conocer directamente la problemática y mentalidad de los nicolaítas, que fue considerada en los documentos aprobados.

Sin embargo, el ciudadano no puede ser del todo culpado por no conocer los planes y proyectos establecidos si no son adecuadamente difundidos. Será necesario un programa de difusión más intenso que el que se realizó en la elaboración del plan y su reglamento, que contemple como objetivo principal elevar la cultura urbana para que los ciudadanos, con el auxilio de los profesionales del ramo, planteen soluciones factibles.

Una propuesta

La cantidad y calidad de información que los instrumentos normativos del desarrollo urbano tienen en el municipio y en la metrópoli, deben ser objeto de la más amplia revisión para que sean accesibles a la población, a fin de que no signifiquen una información muerta y de aplicación tortuosa. El modo de lograrlo está en proceso, esto es, promover el desarrollo de los municipios, estimular las consultas populares, así como los grupos de participación general y seleccionada. La difusión del cuerpo principal de la normatividad existente es indispensable, y debe ser promovida por expertos en comunicación social, a fin de que llegue a la población correspondiente.

Logrado lo anterior, estaremos en condiciones de que toda la administración de la ciudad y la solución de su problemática se integren en un *sistema automático de respuesta*, con base en códigos de procedimientos y matrices de aplicación que contemplen todas las posibilidades.

REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA EN EL MUNICIPIO PERIFÉRICO DE SANTA CATARINA

LEOPOLDO SALINAS
MIGUEL GARCÍA SALAZAR
ANDRÉS GARZA AYALA

CARACTERÍSTICAS MUNICIPALES

Santa Catarina es el municipio más grande de Nuevo León, con 98 450 hectáreas de superficie, de las cuales 93% representa superficie cerril y 7% urbana o urbanizable. Se ubica en la porción occidental del estado, entre las coordenadas 25° 41' de latitud norte y 100° 27' de longitud oeste. Limita al norte con el municipio de García; al oriente con San Pedro Garza García; al sur con Santiago, y al poniente con el estado de Coahuila. El área urbana de Santa Catarina sólo ocupa 7% de la superficie total y está delimitada al norte por la cota de 800 metros sobre el nivel del mar y por la Sierra Madre Oriental, al oriente, por el límite municipal con García, Nuevo León.

En el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, la superficie urbana de Santa Catarina comprende los distritos del K1, al K6, los cuales a su vez se subdividieron en su Plan Parcial de Desarrollo Urbano.

En 1995 Santa Catarina cuenta con una población de 202 156 habitantes con una tasa anual de crecimiento, entre 1990-1995, de 3.8%. La inmigración en municipio ha sido considerable, ya que 25% del total de la población proviene de otras localidades de Nuevo León y de estados circunvecinos. La población económicamente activa se divide de la siguiente manera: agropecuaria, 1%; industrial, 56%; comercial, 43%. Según categoría ocupacional se tiene: profesionales, 6.3%; técnicos calificados, 7.6%; oficinistas, 12.7%; vendedores, 10.1%; obreros industriales, 36.7%; choferes, 8.9%, y otros, 17.6 por ciento.

La PEA se divide en 30% de mujeres y 70% de hombres. En general, a 46% de la población se la considera inactiva y comprende estudiantes de 11 años o menos, y personas dedicadas a labores domésticas, jubilados y pensionados.

La superficie urbana o urbanizable de Santa Catarina (7% del territorio municipal), se distribuye como sigue: 1 796 hectáreas representan la superficie ocupada y 4 680 la de reserva para la futura expansión urbana.

El Plan Parcial de Desarrollo Urbano define para el municipio un centro urbano y tres subcentros, además de siete corredores urbanos comerciales y de servicios. El centro urbano se ubica en la cabecera municipal y los subcentros en las colonias. Los corredores urbanos son los siguientes: Boulevard Díaz Ordaz (comerciales y servicios); Avenida Manuel Ordóñez (comercial); Avenida Cuauhtémoc (comercial); Avenida Manuel J. Clouthier-Villa de García (comercial y servicios); Avenida Morones Prieto (comercial y servicios); Avenida Movimiento Obrero (industrial y comercial), y Avenida Miguel Alemán (comercial).

Los usos del suelo urbano son diversos, destacando el industrial y el habitacional. La estructura urbana propuesta para Santa Catarina se presenta en el cuadro 1.

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA

La base legal de la constitución, administración, atribuciones y deberes del municipio de Santa Catarina se sustenta tanto en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción V, correspondiente a la situación urbanística, como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en sus artículos 118 y 132 y específicamente en el Artículo 131, fracción II, inciso I, así como en las fracciones III y IV del mismo artículo. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, establece lo relativo al desarrollo urbano de las localidades municipales para el bienestar general de sus habitantes como tarea del gobierno y de prioridad social, en su Artículo 26, inciso D, fracciones I y V. Esta reglamentación rige también en lo que corresponde a la planeación, ordenación, regulación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y asentamientos humanos, así como para determinar adecuadamente las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras y autorización de fraccionamientos. Las

CUADRO 1
Santa Catarina: usos del suelo actuales y proyectados
(en hectáreas)

Usos	1994	Porcentaje	2010	Porcentaje
	Hectáreas		Hectáreas	
Vivienda	895	13.8	1 744	26.9
Industria	412	6.4	1 876	29.0
Equipamiento	134	2.1	1 590	24.5
Vialidad	355	5.5	625	9.7
Baldíos	4 680	72.2	641	9.9
Total	6 476	100.0	6 476	100.0

atribuciones para los ayuntamientos, en las que se incluye el fomento al desarrollo de las viviendas, le son otorgadas por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en los artículos 16 y 22, inciso D. En cuanto a las formas generales para la administración de desarrollo urbano, el Artículo 22 bis de la misma ley le otorga la modalidad especial para la administración del desarrollo urbano. En el caso de Santa Catarina, se cuenta con el Plan Parcial de Desarrollo Urbano, aprobado por el ayuntamiento y publicado para su aplicación en el *Periódico Oficial del Estado* el 9 de mayo de 1994.

Conforme al Artículo 15 bis, I de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, ésta podrá aplicarse bajo dos modalidades: *i)* modalidad general, para todos los municipios del estado y *ii)* modalidad especial, en los municipios que en función de las características de su administración y desarrollo urbano deseen ejercer atribuciones originalmente asignadas a las autoridades estatales. El municipio de Santa Catarina pretende adherirse a la modalidad especial.

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa que, conforme al Artículo 115, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Es este nivel, por ende, donde preferentemente debe fomentarse la descentralización política y administrativa. El municipio está constituido por un territorio y un conjunto de habitantes, y deberá ser administrado por un ayuntamiento elegido conforme a la Constitución y leyes respectivas, para satisfacer los intereses de la comunidad. Está investido con personalidad jurídica, libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración.

Motivado por la explosión urbana en México, se hizo necesario que en 1983 se reformara el Artículo 115 constitucional, para depositar en los ayuntamientos la responsabilidad de concurrencia en la regulación y planificación del desarrollo urbano, expedir planes directores y parciales, fijar las normas para las densidades poblacionales y usos del suelo para crear y administrar reservas territoriales. Junto con la federación y los estados, toca a los municipios coadyuvar a la planificación y regulación de las conurbaciones.

En Santa Catarina existen actualmente los siguientes reglamentos municipales:

- Del Plan Parcial de Desarrollo Urbano
- Construcción
- Anuncios
- Limpia
- Mercados
- Policía y buen gobierno
- Espectáculos
- Rastros
- Interior de la Secretaría de Protección y Vialidad
- Turismo

- Cementerios
- Mercados rodantes
- Videojuegos y futbolitos
- Que regula la venta y consumo de bebidas alcohólicas y cerveza
- Caseta municipal
- Tránsito interior del ayuntamiento

En el municipio de Santa Catarina se aplica el Reglamento de Construcción en forma dual con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

En el caso de las obligaciones de derecho de cooperaciones, corresponde pagarlas a los propietarios o poseedores de los predios beneficiados de las obras conforme a la Ley de Ingresos y de Hacienda para los Municipios del Estado en sus artículos 42 y 44. El Artículo 52 de esta misma ley, le da competencia a las oficinas de obras públicas y urbanización para la inspección y aprobación de planos de construcción.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado es un instrumento normativo necesario para la organización del uso del suelo y prevenir la proliferación de asentamientos humanos que no cuenten con los permisos correspondientes. Igualmente, tiene como objetivo la dignificación de la persona y la familia mediante una vivienda digna en la que cuente con todos los servicios necesarios para habitarla. En sus artículos del 181 al 194 clarifica, determina y declara obligatoria la cooperación de los particulares para la realización de obras y que, conforme al Artículo 183, son:

- La pavimentación o repavimentación de las vías públicas y el embanquetado y construcción de guarniciones de las mismas.
- La electrificación de las zonas urbanas o rurales, tanto para uso doméstico como para usos industriales y agropecuarios.
- Las necesarias para dotar o mejorar el alumbrado público.
- Las que requieren para dotar o mejorar los servicios de agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial y gas natural para uso doméstico en los centros de población.
- Las necesarias para la construcción y conservación de caminos vecinales.
- Las demás que determine el Congreso del Estado.

La misma ley mencionada determina la cantidad a pagar por dichas obras conforme a la Ley de Ingresos y de Hacienda de los municipios.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado determina a qué autoridades corresponde la aplicación de esta ley, especificando los casos de la modalidad general o especial. También habla de las vías públicas en los artículos 81 al 84, enfatizando que son inalienables, intransmisibles, inembargables, imprescindibles y que sólo podrá cambiarse su destino en los casos y con las formalidades previs-

tas, concordantes con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, conforme a los artículos 124 (fracción II), 143 y 144. Esto es importante para el municipio de Santa Catarina, ya que enfrenta una problemática compleja en materia de vialidad, motivada por invasores de dichas áreas. Estas invasiones se extienden a las áreas municipales, habiendo sido toleradas para satisfacer la necesidad de habitación de familias con escasos recursos. Este mal, que se arrastra desde hace mucho tiempo, no se tolerará en el futuro, ya que las áreas municipales están destinadas a plazas o parques públicos para mejorar el ambiente en beneficio de los ciudadanos.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado trata también lo correspondiente a los fraccionamientos y los define como un terreno con superficie mayor de 10 mil metros cuadrados susceptible de ser dividido en lotes para transmitirse en propiedad o posesión y que implica la apertura de una o más vías públicas, especificando los tipos de fraccionamientos que puede haber.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado en el título séptimo trata de la vigilancia, medidas de seguridad y sanciones; en forma atinada, el Artículo 206 señala que toda construcción, instalación, demolición o excavación deberá ser con autorización. La sanción correspondiente va desde la suspensión de la obra hasta la demolición.

En conclusión, la Ley Estatal de Desarrollo Urbano es indispensable para ordenar el desarrollo urbanístico del municipio de Santa Catarina. Para esto también se cuenta con el Reglamento de Construcción y el Reglamento de Policía y Buen Gobierno; este último abarca el tema de la ecología.

PERSPECTIVAS Y REQUERIMIENTOS DE LA NORMATIVIDAD URBANA

En materia de normatividad urbana, se ha discutido mucho sobre las formas y cauces que hagan efectiva y expedita la aplicación de las leyes y reglamentos.

Para aclarar lo que se desea en el futuro respecto al desarrollo urbano, es necesario tomar en cuenta a los dos agentes o usuarios de dicha normatividad: por un lado, la autoridad ejecutora de las leyes y reglamentos, a la que le interesa que la normatividad urbana dé respuesta a las necesidades del municipio en particular y pueda ejecutarse de una forma decidida y definitiva. Por la otra, el ciudadano o solicitante de algún trámite urbanístico, a quien le interesa que la normatividad sea menos burocrática, más expedita y común en toda el área metropolitana. El escenario deseable es que la mentalidad de los dos agentes antes mencionados esté dirigida únicamente al uso de la normativa para resolver problemas comunes del desarrollo urbano. Esto implicaría que, en el momento de aplicar las normas, las autoridades no se limitaran a defender los intereses municipales, sino que sus acciones e intereses fueran adecuados para la población.

Finalmente, podría hablarse de la unificación de la normatividad urbana por medio de los planes parciales de desarrollo urbano municipales, respetando la autonomía y suficiencia en el ámbito de la planeación urbana y la normatividad correspondiente.

Todo esto hace necesario y urgente impulsar la descentralización de la administración urbana en la modalidad especial aludida, ya que es la autoridad municipal el actuante directo y más cercano a los problemas y soluciones a las cuales queremos llegar con una normatividad específica y expedita.

SAN PEDRO GARZA GARCÍA: NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN UN MUNICIPIO AFLUENTE

FERNANDO A. RODRÍGUEZ URRUTIA*

El objetivo de este trabajo es analizar las normas urbanísticas locales que rigen el desarrollo urbano de San Pedro Garza García, N. L., municipio que destaca por tener el índice de desarrollo municipal más alto en el estado y el país (Conapo, 1993), así como una ciudadanía altamente participativa e informada (García Abu-said y Víctor Zúñiga, 1994). La primera parte describe algunos aspectos geográficos, socioeconómicos, urbanísticos y administrativos del municipio, que sirven de marco para comprender mejor su normatividad; la segunda enumera la legislación municipal vigente, su fecha de aprobación, extensión y contenido básico; la tercera analiza con detalle el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, 1990-2010, y su reglamento, el Convenio de Coordinación Urbana y el Reglamento de Participación Ciudadana, dada su importancia para la gestión y control del desarrollo urbano; finalmente, se reflexiona sobre los desafíos de la normatividad urbanística en San Pedro, y se hacen algunas proposiciones para su perfeccionamiento.

ASPECTOS GEOGRÁFICOS, SOCIOECONÓMICOS, URBANÍSTICOS Y ADMINISTRATIVOS

San Pedro Garza García es uno de los nueve municipios que integran el área metropolitana de Monterrey. Sus orígenes se remontan a lo que fue la Hacienda de los Nogales, nombre con el que se conocía la zona desde 1624. El 14 de diciembre de 1882, por decreto del Congreso del Estado, fue erigido municipio con el nombre de Garza García, en honor al entonces gobernador del estado, Genaro Garza García. En esta fecha el municipio estaba formado por ranchos y haciendas dedicados al cultivo del maíz, trigo y árboles frutales, y después, por algunos establecimientos industriales. No es sino hasta los años cuarenta de este

* Profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León. El autor agradece los comentarios de José Luis Ortiz-Durán Salinas, secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de San Pedro Garza García.

siglo cuando empieza el verdadero despertar demográfico y urbanístico de Garza García, con el nacimiento de la Colonia del Valle, en 1945; un fraccionamiento de prestigio diseñado con el concepto de ciudad jardín y normado por un ambicioso reglamento urbanístico. El éxito de la nueva colonia señaló el punto de partida de un proceso excepcional de urbanización residencial, con la construcción de numerosos fraccionamientos para sectores de altos ingresos, con patrones culturales propios y con una cultura ciudadana que desde las primeras juntas de vecinos han sido el motor de una auténtica vida democrática que ha permitido la alternancia de los partidos políticos en el poder municipal (Barragán, s.f.). En 1988 el nombre del municipio se cambió por el de San Pedro Garza García.

San Pedro se ubica en la zona centro del estado de Nuevo León, al suroeste del municipio de Monterrey. Cuenta con un territorio de 7 866.19 hectáreas (78.7 km²) de superficie. Lo delimitan al norte y al oriente el municipio de Monterrey; al sur y al poniente Santa Catarina. Geográficamente, se localiza entre las coordenadas 25° 34' y 25° 42' de latitud norte y 100° 20' y 100° 25' de longitud oeste. Sus zonas urbanizadas se encuentran entre los 600 y 1 300 metros de altura sobre el nivel del mar. La parte urbana del municipio se emplaza en un valle conformado por la Sierra Madre Oriental, el Cerro de las Mitras y la Loma Larga. Esta ubicación asegura una excelente ventilación natural, al aprovecharse los vientos dominantes del Este durante la época cálida, y su protección de los vientos fríos del Norte durante el invierno. La topografía de la zona urbanizada es variada, con fuertes pendientes en el área de la Sierra Madre y la Loma Larga, y mínimas en la parte correspondiente al valle. El clima es extremoso subhúmedo, con lluvias principalmente en mayo y septiembre, y una temperatura media anual de 20 a 22° C y precipitación pluvial de 480 a 500 mm en promedio anual.

Con una población de 113 040 habitantes en 1990, San Pedro representa 4.4% de la población metropolitana. La tasa media anual de crecimiento demográfico entre 1980 y 1990 fue de 3.26%.¹ Se estima que para el año 2000 el municipio tendrá una población cercana a los 150 639 habitantes, y 191 309 en el año 2010. El periodo de mayor dinámica poblacional se produjo durante los sesenta, cuando creció a una tasa anual de 12.2% y su importancia relativa pasó de 2.1 a 3.7%. Desde entonces, la tasa de crecimiento va en descenso, disminuyendo de 5.6% en los sesenta a 3.2% en la última década. La estructura por edades para 1990 muestra una población predominantemente joven, pues 33.9% es menor de 15 años y sólo 3.9% rebasa los 64 años de edad (Conapo, 1993).²

En la década pasada, la población económicamente activa aumentó de 29 637 a 41 248, es decir 37.33 % de incremento, mientras que la inactiva pasó de 43 146 a 40 567. La primera se ocupó en las siguientes actividades: 9 322 en

¹ En 1995 el municipio contó con 120 913 habitantes, 4 % de la población metropolitana, y una tasa media anual de crecimiento de 1.2% entre 1990 y 1995 (INEGI, 1996).

² Para 1995, 28.8% fue menor de 15 años y sólo 4.4% rebasó los 65 años de edad.

servicios personales, mantenimiento y otros; 9 234, en la industria manufacturera; 5 363, en el comercio; 3 771 en servicios comunales y sociales; 3 417 en la construcción, y 2 007 en servicios profesionales y técnicos.

Comparada con el resto de los municipios metropolitanos, la población de San Pedro tiene un nivel educativo alto, pues 72.1% de los habitantes de 15 años y más cuentan con instrucción posprimaria, porcentaje que sobrepasa el promedio metropolitano de 61.6%. El indicador que muestra con mayor contundencia la distancia de San Pedro respecto al resto de municipios metropolitanos, es el porcentaje de población ocupada con ingresos mayores a cinco salarios mínimos, pues es tres veces mayor al promedio del AMM (27% *versus* 9.4%) y duplica al de San Nicolás de los Garza, municipio que le sigue en importancia.

Respecto a la vivienda, 90.5% tiene agua entubada, diez puntos porcentuales más que el promedio metropolitano. Una diferencia similar existe en cuanto al drenaje conectado a la red pública, que es de 93.5%. También es notable la calidad en el techo de las viviendas: en San Pedro, 87.6% tiene techo de losa de concreto, mientras que en el AMM es 80.3%, cifra que además no considera que un buen número de viviendas de lujo tiene techo de teja.

El municipio de San Pedro cuenta con 3 531 hectáreas de área urbana, 45% del total municipal. Esa superficie incluye una reserva urbanizable de 988 hectáreas y un área montañosa de preservación ecológica de 3 346 hectáreas. En 1991 la estructura de usos de suelo en el área urbana del municipio era: 42.5 % habitacional; 17.7% de vialidad principal; 16.9% de baldíos; 8.1% de jardines y parques públicos; 5.9% de instalaciones recreativas y deportivas privadas; 5.6% de áreas comerciales y de servicios y 3.1% de áreas federales.

Para fines de planificación, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano divide la parte urbana del municipio en cuatro distritos (J-1, San Pedro; J-2, El Obispo; J-3, Valle, y J-4, San Agustín). El primero corresponde al casco antiguo de la localidad; el segundo, predominantemente popular e industrial, cuenta con diversos servicios como escuelas, canchas deportivas y comercios; el tercero es básicamente residencial; el cuarto se encuentra en transición hacia el comercio y los servicios; y, finalmente, en el último distrito se ejecuta actualmente el proyecto Valle Oriente, que pretende constituirse en uno de los mayores complejos de comercio y servicios de la metrópoli, y que tiene a su vez un componente residencial.

En materia de habitación, en un futuro el municipio podría dar cabida a unas 13 245 nuevas viviendas en el área susceptible de ser urbanizada y albergar una población adicional de 66 225 personas. Se estima que la superficie destinada a vivienda se agotará hacia el año 2005. En términos infraestructurales, se cuenta con una red de agua potable adecuada, aunque falta cobertura de servicios de drenaje a cerca de 25% de la superficie total urbana. En el renglón de equipamiento educativo, San Pedro presenta un superávit debido principalmente a la concentración de diversas instituciones educativas privadas, donde acuden alumnos de municipios vecinos. La Universidad de Monterrey, por ejemplo, sirve a estudian-

tes de toda el área metropolitana. La vialidad primaria y secundaria del municipio ocupa 642.6 hectáreas y representa 18.2% del total del área urbanizada, siendo el principal elemento estructurador del tejido urbano.³

En cuanto al comportamiento electoral, San Pedro merece destacarse, dado que el PAN se ha fortalecido en este municipio desde 1979, fecha en la que contaba con sólo 22.6% de los votos; en 1985 mostraba ya una posición de equilibrio frente al PRI, con 45.1% de la votación; proceso que tuvo su culminación en las elecciones de 1988, cuando el PAN triunfó con 53.3% de la votación total, que repitió en 1991 con 51% (Ediberto Cervantes Galván, 1995) y en 1994 con 60.3% del padrón electoral, habiendo asistido a las urnas 83.3% de votantes. Para este último año los panistas triunfaron en cinco de los nueve municipios metropolitanos, con 47.4% del total del padrón electoral metropolitano, al ocupar los municipios más importantes, incluyendo Monterrey, Guadalupe, San Nicolás y Santa Catarina (Comisión Estatal Electoral, 1995). En el AMM, 83% de votantes asistió a las urnas.

En 1995 el municipio de San Pedro se organiza de la siguiente forma: presidencia, cabildo, DIF y siete secretarías: del Ayuntamiento; Finanzas y Tesorería; Obras Públicas; Servicios Primarios; Desarrollo Social y Humano; Seguridad Pública y Vialidad, y Desarrollo Urbano y Ecología. El cabildo cuenta con una secretaría, dos síndicos y once regidores, y se organiza en seis comisiones: Hacienda y Patrimonio Municipal; Juventud y Deporte; de Protección al Ambiente; de Modernización Administrativa y, finalmente, la de Valle Oriente. El DIF está a cargo de una presidencia. La Secretaría del Ayuntamiento, por su parte, cuenta con siete direcciones: Jurídica, Recursos Humanos, Asentamientos Humanos, Archivo Municipal, Promoción y Participación Ciudadana, y Comunicación y Prensa. Cuenta con un Consejo Consultivo Ciudadano presidido por el presidente municipal, un auxiliar jurídico, la Coordinación de Pasaportes, Oficina de Reclutamiento, el Juzgado Segundo y los jueces calificadores. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología está compuesta por un secretario y cinco direcciones: de Planeación del Desarrollo Urbano, de Administración Urbana, de Planeación del Transporte, de Ecología, y de Prevención de Accidentes. Cuenta con tres coordinaciones: Administrativa, de Comunicación, de Sistemas de Información, Geográfica y un director jurídico.

NORMATIVIDAD MUNICIPAL

El municipio es el nivel básico en la estructura de gobierno en México. De acuerdo con el Artículo 115 constitucional, los estados que integran la federación deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y la división

³ Para un análisis más detallado de los puntos anteriores, véase Gustavo Garza (coord.) (1995), *Atlas de Monterrey*.

de su territorio debe tener como base el municipio libre. Para cumplir con su misión de intermediario entre la sociedad y otros niveles de la administración pública, el municipio debe tener capacidad de gestión social y de reglamentación jurídica, dos de los aspectos para una sana administración municipal. Las autoridades de San Pedro están decididas a que su normativa cumpla con varios criterios que guían los procesos de revisión y actualización: claridad, objetividad, sencillez, utilidad, operatividad, justicia, y además que sean realistas, aplicables y orientadores de la comunidad y de los agentes sociales que construyen la ciudad.

San Pedro cuenta con trece reglamentos vigentes que regulan diversos aspectos de la vida municipal, tales como las cuestiones administrativas, hacendarias, los servicios públicos municipales, la actividad de los jueces auxiliares, la participación ciudadana, así como cuestiones de tipo urbanístico y ecológico. La reglamentación municipal se inició desde 1882, cuando se creó el municipio. Sin embargo, ha sido especialmente intensa durante la presente década, cuando se ha producido, actualizado e integrado gran parte de su normatividad vigente. Cabe destacar el periodo 1992-1993, en el que se aprobaron diez normas, que están en proceso de revisión permanente. El interés de las autoridades municipales por contar con normas propias responde a una tendencia general: los municipios metropolitanos, ya que para el mismo periodo señalado se aprobaron o actualizaron 92 reglamentos en los municipios conurbados del AMM. A continuación se enumeran los reglamentos municipales vigentes que sustituyeron a otros ya caducos. Están ordenados cronológicamente, señalando el nombre, fecha de publicación, extensión y contenido básico. Seguidamente se comentan el Convenio de Coordinación Municipal, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García y su reglamento, así como el Reglamento de Participación Ciudadana, por su importancia para el futuro de este singular municipio.

Reglamento de Tránsito y Transporte

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 10 de diciembre de 1986, consta de 24 capítulos, 158 artículos y tres transitorios. Contiene las bases y requisitos a que deberá sujetarse el tránsito de personas, semovientes y vehículos en las vías públicas del municipio, tanto para expedir éstas, como para proteger a los peatones y las propiedades. Su capitulado trata los siguientes puntos: clasificaciones de los vehículos; placas y licencias; condiciones para la circulación de los vehículos en el municipio; seguro obligatorio; conductores de vehículos; reglas que deben observar peatones y pasajeros de vehículos; educación vial; señales; circulación de los vehículos; motocicletas y bicicletas; carros de propulsión humana y tracción animal; sectores de tránsito y prioridad en el movimiento; velocidad; estacionamientos; vehículos de servicio y transporte; tránsito; carga y descarga de autobuses y camiones; estacionamiento de vehículos de uso comercial en la vía

pública; transportes escolares; disposiciones contra el ruido; vigilancia y hechos de tránsito; facultades de la Dirección de Policía y Tránsito; la detención administrativa; propiedad de vehículos; boletas de infracción; inconformidades, y, finalmente, las sanciones. Se anexa la disposición general sobre aplicación de multas, publicada el 24 de septiembre de 1990.

Reglamento de Limpia

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 10 de octubre de 1990, cuenta con ocho capítulos, 48 artículos y dos transitorios. Establece las normas del servicio de limpia que se presta en el municipio, así como las obligaciones del público para con éste. Los capítulos se ocupan de las declaraciones generales; del servicio de limpia; de las obligaciones del público; de las prohibiciones en general; de la vigilancia para el cumplimiento del reglamento; infracciones, sanciones y derechos.

Reglamento de Anuncios

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de julio de 1991, contiene doce capítulos y dos transitorios. Regula la colocación, instalación, conservación, ubicación, características y requisitos de los anuncios. Su capitulado contiene: disposiciones generales; clasificación de los anuncios; de los anuncios categoría A, B y C; directivos responsables de la obra; de las licencias; de las otras obligaciones de los propietarios de anuncios; de la nulidad y revocación de licencias; de las prohibiciones; de las infracciones; de las sanciones; reformas; recurso de inconformidad y transitorios.

Reglamento de Rastros

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de julio de 1991, consta de seis capítulos, 67 artículos y tres transitorios. Norma la organización y funcionamiento de los servicios generales que prestan los rastros de semovientes, aves y actividades conexas que integran el suministro de carnes al municipio. Los capítulos se refieren a los siguientes temas: disposiciones generales; del rastro de aves; del rastro de semovientes; de la inspección de carnes frescas o refrigeradas y de los inspectores; de la administración de los rastros municipales; de las infracciones y sanciones, y, finalmente, del recurso de inconformidad.

Reglamento de Mercados

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de julio de 1991, consta de nueve capítulos, 70 artículos y cuatro transitorios. Las funciones gubernativas y administrativas en materia del comercio fijo y semifijo, permanente o temporal, quedan atribuidas a la Jefatura de Mercados. Tiene como objeto la organización y administración de los mercados públicos municipales, así como la vigilancia de los particulares. Su capitulado contiene los siguientes puntos: disposiciones generales; autorizaciones y revocaciones; prohibiciones y obligaciones para los comerciantes de los mercados públicos municipales; de los mercados públicos particulares; del empadronamiento; de los cambios de giro comercial; de las cuotas; de los comerciantes ambulantes; de las sanciones y recursos de inconformidad.

Reglamento de Espectáculos

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de julio de 1991, contiene diez capítulos, 74 artículos y tres transitorios. Regula el establecimiento y las formas de operación de espectáculos culturales y recreativos y, en general, todo acto que se realice ya sea mediante cobro o sin él, con el fin de llevar cualquier tipo de esparcimiento. Consta de los siguientes puntos: disposiciones generales, de los espectáculos en general; de los teatros; de los cines; de los circos, carpas y juegos electromecánicos; de los bailes y kermesses; de las discotecas, salones de baile, clubes y centros sociales; de los centros nocturnos o cabarets; de las exposiciones industriales, comerciales y ganaderas; de la reventa y sanciones. En 1994, por acuerdo del ayuntamiento, se adicionó el Artículo 65 bis, relativo a las sanciones por incumplimiento de horarios de establecimientos.

Reglamento de Policía y Buen Gobierno

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 18 de enero de 1992 (aprobado por el ayuntamiento el 22 de mayo de 1991), cuenta con tres títulos, nueve capítulos, 49 artículos y tres transitorios. Tiene por objeto preservar, mantener y conservar el orden público, la seguridad y tranquilidad de las personas, la protección de la propiedad, la salud pública y, en general, el exacto cumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en los diversos reglamentos municipales. El primer título versa sobre las disposiciones generales; el segundo, sobre la Dirección de Seguridad Pública Municipal, y contiene los capítulos sobre la integración, facultades y obligaciones. El tercer título se ocupa de las infracciones y contiene los siguientes temas: de las infracciones a la seguridad de la población, de las buenas costumbres, de las reglas sanitarias, del ejercicio del comercio y del trabajo, del derecho de pro-

piedad, de las características administrativas, del procedimiento para calificar las infracciones, y, por último, de las sanciones. Termina con disposiciones para su reforma y la aplicación del recurso de inconformidad.

Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 28 de julio de 1994, consta de cinco capítulos, 31 artículos y cinco transitorios. Tiene por objeto normar la estructura, atribuciones, funciones y responsabilidades de los distintos órganos de la administración pública municipal, en complemento a las disposiciones de ley. Sus capítulos tratan sobre las disposiciones generales, las atribuciones de cada una de las secretarías de la administración pública municipal, la delegación de facultades, normas suplementarias, y, finalmente, restricciones diversas. El Artículo 4º señala que a partir del 31 de octubre de 1994 quedaron disueltos los consejos consultivos ciudadanos; el Consejo Consultivo Ciudadano de la presidencia seguirá operando con la misma estructura y facultades.

Reglamento para el funcionamiento de los Mercados Rodantes y el Ejercicio del Comercio Ambulante

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 25 de noviembre de 1992 y en la *Gaceta Municipal* núm. 9 del 17 de noviembre de 1992, consta de siete capítulos, 45 artículos y tres transitorios. Establece las normas para el ejercicio de cualquier actividad de comercio sobre ruedas que se realice a través de mercados temporales por personas físicas u organizadas grupalmente, así como para el comercio ambulante. Los capítulos contienen los siguientes temas: disposiciones generales, de los permisos, de las autoridades, de las obligaciones, de las sanciones, del procedimiento para la aplicación de las sanciones y del recurso de inconformidad.

Reglamento para los artículos 90 y 92 de la Ley de Hacienda para los Municipios y que señala el procedimiento para otorgar descuentos o exenciones sobre los impuestos predial y de adquisición de inmuebles

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 11 de febrero de 1994, consta de siete artículos y dos transitorios. Tiene como objeto señalar el procedimiento a seguir para dictar las declaraciones generales o especiales y eximir únicamente del pago de la suma principal de los impuestos predial y de adquisición de inmuebles, a los contribuyentes potenciales en los términos de lo señalado en los artículos 90 y 92 de la Ley de Hacienda para los Municipios vigente en el estado. Los artículos se refieren a las atribuciones de la Comisión de Hacienda Municipal; lo

que se entiende por interés público; las condiciones para otorgar descuentos o exenciones en el pago de los impuestos predial y/o sobre adquisición de inmuebles; sobre el registro de las operaciones en el libro de actas de la comisión; sobre su publicación en la *Gaceta Municipal*; condonaciones y contravenciones.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano

Publicado en la *Gaceta Municipal* el 31 de octubre y en el *Periódico Oficial* el 5 de noviembre de 1993, consta de cuatro partes: antecedentes, nivel estratégico, nivel programático y de corresponsabilidad y nivel instrumental. Este plan se comentará con detalle en el próximo inciso.

Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano

Publicado en el *Periódico Oficial* y en la *Gaceta Municipal* el 16 de mayo de 1994, se organiza en nueve títulos, 163 artículos y cinco transitorios. Se anexan los planos de las microzonas, siete matrices y el plano del municipio. Los títulos contienen lo siguiente: disposiciones generales; generalidades sobre usos del suelo; de las funciones y sus zonas; lineamientos de desarrollo urbano; del urbanismo, ecología y vialidad; de las licencias de uso de suelo, de construcción y de uso de edificación; de las infracciones, sanciones y procedimientos; del recurso de inconformidad y, finalmente, de los transitorios. Este reglamento se comentará con mayor detalle más adelante.

Reglamento de Participación Ciudadana

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* y en la *Gaceta Municipal* el 24 de agosto y 26 de septiembre de 1994, respectivamente, cuenta con cuatro capítulos, 54 artículos y dos transitorios. El objeto de este reglamento es normar la forma en que los ciudadanos del municipio pueden ayudar al logro de los fines del R. Ayuntamiento, en beneficio de la comunidad, mediante su colaboración, participación y solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico. La primera parte se ocupa de la participación ciudadana con los siguientes títulos: disposiciones generales; del diálogo; de las audiencias; de las juntas de vecinos, sociedades y asociaciones civiles; de los actos ilícitos; de la colaboración ciudadana, y del recurso de inconformidad. El título dos se ocupa de los consejos consultivos ciudadanos y contiene lo siguiente: disposiciones generales; de la composición y funciones, y de las reuniones. El título tercero, sobre los jueces auxiliares, contiene disposiciones generales; de los nombramientos; de las revocaciones y renunciaciones; de las

funciones, atribuciones y obligaciones. Finalmente, el último título se refiere al recurso de inconformidad.

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA MUNICIPAL

El fenómeno urbano es muy complejo y, por ende, lo es su reglamentación. Hablar de normatividad urbanística, sin embargo, supone establecer una convención respecto a dónde empieza y termina lo urbanístico; esa frontera sin la cual se confundiría con normas de otra naturaleza, como por ejemplo el Código Civil. Este problema es particularmente difícil cuando la normatividad urbanística se ocupa de aspectos tan variados como el medio natural, social, construido, imagen urbana, zonificación, vialidad, transporte, patrimonio, etc. Por ello, cada aspecto que se regule, objeto de un reglamento específico, debe tener definido con mucha claridad sus alcances, propósito y procedimientos, y, además, estar en constante revisión y actualización puesto que el fenómeno urbano es muy dinámico y cambiante.

Hay varios ordenamientos federales y estatales –algunos comentados en las ponencias anteriores–, que norman ciertos aspectos del desarrollo urbano del municipio de San Pedro. Son de particular importancia por sus implicaciones urbanísticas los siguientes: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal; Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León; Ley de Hacienda para los Municipios del Estado; Ley de Régimen de Condominio; Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Ley de Catastro, y Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León. En esta parte nos ocuparemos de aquéllos propios del municipio de San Pedro.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de San Pedro Garza García, 1990-2010

A partir de los años ochenta la urbanización de San Pedro inicia una nueva etapa, con la construcción de modernos edificios para albergar a algunos de los corporativos industriales más importantes del estado y del país. Aunque ello significó grandes derramas económicas, también provocó el cambio de usos del suelo a comerciales, de servicios, educativos, administrativos, de recreación y turísticos. Ello ha dado al municipio una atracción adicional, puesto que el equipamiento sirve más allá de la propia localidad, ocasionando en algunos casos la saturación de la infraestructura vial y de servicios públicos, y, sobre todo, afectando la tranquilidad de ciertos sectores residenciales (Plan Parcial, 1993). En 1982 se realizó el primer esfuerzo de planeación urbana en el municipio, con la colaboración del primer plan de desarrollo urbano, el cual nunca llegó a ser aprobado. Para evitar los impactos negativos sobre el medio natural y urbano de este

crecimiento vertiginoso y desordenado, durante la administración de Mauricio Fernández (1989-1991), se tomó la decisión de elaborar un plan que actualizara el anterior y estableciera los objetivos, estrategias y acciones para transformar el desarrollo urbano. Así, la autoridad municipal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en coordinación y asesorado por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado, elaboró un plan a través de su Dirección de Planificación.

Con el objeto de precisar lo establecido por el Plan Director Metropolitano, la Comisión de Desarrollo Urbano del Estado acordó que las autoridades municipales coordinadas con las estatales realizaran los términos de referencia del plan, que cubriría los distritos J-1, J-2, J-3 y J-4. Los objetivos son: *a)* cumplir con la parte que le corresponde en el proceso de planeación de la zona conurbada, mediante la elaboración de un plan parcial; *b)* mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante una asignación eficiente de usos del suelo; *c)* cuidar que las diferencias del uso del suelo y edificaciones, densidades y alturas entre colindancias, resulten graduales y armónicas; proponer a los sampetrinos una imagen del desarrollo urbano futuro de la comunidad; *d)* racionalizar la asignación de recursos económicos para realizar obras públicas y de acuerdo con prioridades y previsiones; *e)* prever el desarrollo ordenado de la reserva territorial que queda en el municipio y que es susceptible de urbanizarse para absorber el crecimiento demográfico esperado en los próximos 20 años, y, finalmente, *f)* servir de instrumento específico mediante el cual se cumplan los objetivos generales y particulares del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey (Plan Parcial, 1993).

El plan se fundamenta jurídicamente en lo dispuesto por los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 23 y 131 de la Constitución Política del Estado; artículos 1° al 4°, 6°, 8°, 9°, 16 al 20, 27, 30, 32, 35 y 48 de la Ley General de Asentamientos Humanos; artículos 1°, 2°, 4°, 15, 22 y 4° transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; artículos 1° al 4°, 6° al 8°, 10 al 12, 15 al 17, 22, 23, 32 al 45, 47 al 51, 57, 60, 62 al 70, 72, 74, 75, 76, 80 al 84, 129 al 131, 133, 156, 160, 162, 163, 166, 169, 195, 205 y 3° y 4° transitorios de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado; artículos 1° al 4°, 10, 11, 26, 27, 109 al 114, 117, 118, 122, 123 y 165 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, y los artículos 1°, 2°, 3° y 4° del decreto del Ejecutivo de fecha primero de noviembre de 1988 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el día 30 del mismo mes y año (Plan Parcial, 1993).

El Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, 1990-2010, en su formulación consideró aquellas dimensiones de la realidad que inciden significativamente en el desarrollo urbano: física, ecológica, social y económica. Se organiza, siguiendo la vieja estructura del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, en cinco capítulos estructurados de la siguiente manera: antecedentes; nivel normativo; nivel estratégico; nivel programático y de corresponsabilidad, y nivel instrumental. El primero presenta los aspectos preliminares y

condicionantes de planeación, definición del área de estudio y el diagnóstico-prognóstico integrado. Este último detecta la problemática actual que se refiere básicamente a la carencia de un sistema vial eficiente y seguro, que permita los desplazamientos y flujos de la población al interior del área urbana y hacia los demás municipios del AMM; a conflictos ocasionados por los cambios de uso de suelo en las zonas habitacionales; a la concentración excesiva de infraestructura y servicios públicos en zonas de baja densidad poblacional que genera su subutilización; y a la ocupación del suelo, cuyas características naturales, como la vegetación, los escurrimientos pluviales, la geología y los tipos de suelo, se ven alteradas negativamente por el proceso de crecimiento urbano. A futuro, la oferta de suelo para uso habitacional puede verse afectada por la escasez de reservas territoriales disponibles para urbanizarse.

El nivel normativo señala los objetivos, normas y criterios de desarrollo urbano para el periodo 1990-2010. Éstos son complementarios de los reglamentos vigentes en el municipio de San Pedro y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Los criterios de desarrollo urbano están organizados en nueve subtemas: ocupación del territorio; regulación general de usos del suelo; usos industriales y ductos; infraestructura vial y transporte; infraestructura de agua y drenaje; infraestructura eléctrica; regulación del equipamiento; preservación del patrimonio histórico, y protección contra incendios. El área normativa factible de crecimiento es de 624 ha, de las cuales 35.70% deberán ser habitacionales con lotes mínimos de 200 m², 30% para vialidad, 10.50% para parques y jardines, 1.74% se destinará a educación, 5.06% a comercio y 17% a servicios.

En el nivel estratégico se determinan políticas de mejoramiento, conservación y crecimiento por expansión y/o densificación. Las principales acciones estratégicas para la estructuración del espacio urbano se señalan en el plano correspondiente de zonificación general y usos y destinos del suelo. En este punto destaca la participación ciudadana que en unión con las autoridades municipales concretó esta etapa con la formación de once microzonas normadas en el Reglamento del Plan Parcial. Otro aspecto importante lo constituye la definición de una estrategia administrativa y financiera, en función de acciones reguladoras, directas, inductivas y de fomento. Entre las acciones directas más importantes se encuentra la elaboración, aprobación, publicación y difusión del Reglamento del Plan Parcial, con la participación de los sectores público y privado. Las vías para la obtención de los recursos señalados por el plan podrán ser: el presupuesto normal federal; el Convenio Único de Desarrollo que incluye el Pronasol; el presupuesto normal estatal a través de la participación de impuestos federales y apoyo del gobierno del estado; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; los ingresos propios municipales (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos); el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), y la formación de fideicomisos con la participación del gobierno, empresarios y/o vecinos para la ejecución de obras públicas.

El capítulo programático y de corresponsabilidad define los plazos en que deberán cumplirse las acciones estratégicas definidas en el nivel anterior y presenta diez programas básicos: planeación del desarrollo urbano; suelo; infraestructura; vialidad; transporte; vivienda; equipamiento y mobiliario urbano; imagen urbana; medio ambiente, y administración del desarrollo urbano. Por último, el nivel instrumental define los implementos jurídicos que se aplicarán para que el plan adquiera validez jurídica y regule los usos del suelo. Destacan en especial la creación de cuatro instrumentos novedosos: *i)* para la operación administrativa del plan; *ii)* económico-financieros; *iii)* para la concertación y coordinación de acciones, y *iv)* para la participación de la comunidad. A dos años de su aprobación, el plan aún no ha sido objeto de evaluación; sin embargo, la planeación deberá incorporar en el futuro tres zonas especiales: La Montaña, Valle Oriente y Valle Poniente.

Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano

En la búsqueda por mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, destaca la necesidad de normar los asentamientos humanos en cuanto al uso del suelo y edificaciones, así como una serie de aspectos relacionados con la seguridad, higiene, funcionalidad, estética y bienestar de la población. Con el objeto de satisfacer esa necesidad, el municipio elaboró y aprobó el Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, en abril de 1994, y lo publicó el 16 de mayo del mismo año en la *Gaceta Municipal* de San Pedro. El reglamento tiene por objeto “ordenar el desarrollo urbano municipal; llevar a mayor precisión el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, 1990-2010; establecer los procedimientos de autorización, control y vigilancia del suelo territorial..., y definir las condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias de usos del suelo, de construcción y usos de edificaciones”.

Las atribuciones del municipio para reglamentar el desarrollo urbano son establecidas por los artículos 27 y 115 constitucional; artículos 9º, 18 y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos; la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en sus artículos 23 y 131, fracción III; el Artículo 33 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, que en el Artículo 160 dispone lo relativo a la reglamentación municipal. El citado reglamento del Plan Parcial establece en el Artículo 6º que “...podrá ser reformado y/o modificado cuantas veces el R. Ayuntamiento lo estime conveniente o necesario, observando los principios y lineamientos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano, Plan Director del AMM, 1988-2010, y Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, 1990-2010”.

Desde que se aprobó el Plan Parcial de Desarrollo Urbano fue clara la necesidad de contar con la normatividad correspondiente para asegurar el cumplimiento de las prescripciones que establece. Dado su carácter comprensivo, se

requería tomar una decisión respecto a la conveniencia de un reglamento general o de varias normas particulares que establecieran las reglas de juego en materia urbanística. Las normas establecerían los derechos y obligaciones de los actores sociales —ciudadanos, autoridades, funcionarios, inversionistas—, para asegurar el bien común vía un crecimiento urbano ordenado. Finalmente, se optó por la elaboración de un reglamento general del Plan Parcial que incluyó diversos aspectos del desarrollo urbano.

A pesar de llevar un año de vigencia, ya se ha iniciado el proceso de su revisión, principalmente por la falta de claridad de algunos artículos, la inaplicabilidad de otros y la rigidez de su redacción. Entre los temas que han propiciado más conflictos para su aplicación, están los remetimientos, los cambios de uso del suelo, las alturas de los edificios y los muros de contención. También han motivado problemas los procedimientos para densificar ciertas partes de la ciudad, las cuestiones ecológicas, la vialidad y los baldíos. Curiosamente, las autoridades reconocen que los conflictos no se originan solamente por inconformidades de los vecinos (muchas denuncias se presentan antes de iniciarse un trámite o un permiso de construcción), sino también con las instituciones públicas. Lo anterior se explica, en parte, por los avances de una cultura urbana de apego a la normatividad.

La peculiaridad del reglamento es que pretende normar con un solo instrumento un plan urbanístico que abarca innumerables aspectos de la realidad urbana municipal. El documento consta de las siguientes partes: *a)* disposiciones generales; *b)* suelo (actividades, usos, zonificación); *c)* lineamientos urbanísticos y arquitectónicos (edificios, calles, plazas y parques, árboles y arbustos, mobiliario urbano, señalización, imagen urbana); *d)* licencias; *e)* infracciones, sanciones y prohibiciones, y *f)* microzonas. La fuerza del reglamento, derivado de un plan multidimensional, es también su debilidad: la complejidad urbanística requiere reglamentar con mucha precisión diferentes aspectos, componentes o temas urbanos: subdivisiones, zonificación, usos del suelo, edificaciones, vialidad, espacios abiertos, imagen urbana, zonas de conservación, de construcción, etcétera.

Cabría preguntarse en qué medida los conflictos que se generan entre la ciudadanía y las autoridades son resultado de lo complejo de su normatividad. La realidad económica, social, física y cultural municipal no es homogénea, por lo que se puede incurrir en dos tipos de errores: hacer consideraciones muy generales o demasiado específicas. El reglamento tiene lagunas, ambigüedades o indefiniciones, párrafos de difícil comprensión o con exigencias poco realistas; falta de claridad en los procedimientos o imprecisión de los responsables de su aplicación, y la imposibilidad de dar seguimiento en su aplicación o control. Como consecuencia de la complejidad urbana, puede darse la tendencia al sobredimensionamiento de la reglamentación. ¿Hasta dónde cortar? ¿Con qué detalle especificar? Se requiere del análisis permanente del impacto urbano de la legislación, desde una perspectiva temporal, para lograr una evaluación objetiva.

Convenio de Coordinación Urbana

Los enunciados del Artículo 115 constitucional relativos a las atribuciones municipales son amplios en materia de planeación urbana, administración del uso del suelo, prestación de servicios públicos, constitución de reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra y administración de su hacienda, entre otros. San Pedro Garza García tiene la capacidad para asumir plenamente esas atribuciones.

El 30 de diciembre de 1993 se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado* las modificaciones a la Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Hacienda de los Municipios, donde se regula el cobro de derechos por tramitaciones urbanísticas. Los recursos generados por dichos conceptos, señala la ley, permitirán al estado y los municipios costear los gastos para la administración del desarrollo urbano. Las atribuciones municipales y estatales para la administración del desarrollo urbano son las referidas en el Artículo 22 bis, apartados B, D y E, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado. El municipio y el estado, al emitir sus acuerdos sobre tramitaciones urbanísticas, aplicarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, la reglamentación derivada de la Ley de Desarrollo Urbano.

Un año después, se firma el Convenio de Coordinación Urbana entre el estado y San Pedro Garza García. Éste fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 25 de noviembre de 1994, y es el instrumento jurídico mediante el cual se integra el municipio al Sistema Estatal de Coordinación Urbana, al formalizarse el proceso de descentralización de las atribuciones para la administración del desarrollo urbano bajo la modalidad especial. Esta modalidad se refiere a los municipios que reúnen los requisitos señalados por el Artículo 15 bis-2 y el capítulo I del título segundo de la Ley de Desarrollo Urbano; es decir, contar con un plan de desarrollo urbano, un reglamento interno y los elementos técnicos y humanos necesarios para cumplir con las atribuciones delegadas.

Meses después se firma el Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas para la ejecución del Convenio de Coordinación Urbana, que se publica en el *Periódico Oficial del Estado* el 15 de marzo de 1995. En este convenio se menciona la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, que en su Artículo 52 bis establece los derechos que cobrará el municipio por tramitaciones urbanísticas. También señala que el estado ha diseñado un Sistema de Estadística Urbana, por medio del cual se controlarán los trámites y se regulará y conocerá el desarrollo urbano estatal. El gobierno del estado pone a disposición del municipio manuales de métodos y procedimientos y brinda capacitación al personal asignado para operar el Sistema de Monitoreo Estadístico de Expedientes, a fin de que la transmisión de atribuciones represente un mejoramiento en la tramitación, no sólo para las autoridades municipales sino para los usuarios del desarrollo urbano. Por medio de este instrumento ambas autoridades convienen en que el municipio asuma la resolución de las tramitaciones urbanísticas previs-

tas en la disposición apartado D y E y en la Comisión de Desarrollo Urbano apartado C. También conviene en crear el Archivo Metropolitano de Estadística Urbana. Una vez firmado el acuerdo, se inscribió en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y en el Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Con el propósito de asegurar la congruencia y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y dar seguimiento y apoyo a los municipios que han suscrito convenios de coordinación, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado ha programado reuniones de trabajo con los municipios metropolitanos. En ellas, representantes de las delegaciones federales, autoridades estatales y municipales y funcionarios de las diferentes secretarías del municipio, intercambian información, toman acuerdos y establecen compromisos. Estas reuniones forman parte del Programa de Coordinación con los Municipios. La primera reunión con el municipio de San Pedro se realizó el 24 de agosto; ahí se plantearon necesidades, apoyos y mecanismos para trabajar conjuntamente en los proyectos que están en proceso y en los previstos a futuro.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La sociedad mexicana es cada vez más participativa y se amplían los espacios que demandan para ello. La Ley General de Asentamientos Humanos dedica un capítulo exclusivamente a este tema; en consecuencia, se ha instalado en diversas localidades del país un Consejo de Participación Social para el Desarrollo Urbano, con funciones auxiliares y consultivas de los gobiernos locales. Estos mismos consejos convocan a foros de seguimiento de los planes de desarrollo urbano, de consulta amplia, tal y como explica el documento base para la recepción de propuestas para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000, elaborado por la Sedesol federal. La audiencia pública empieza a concebirse así como uno de los mecanismos idóneos para la consulta pública de programas, proyectos, acciones y servicios en las ciudades.

La cultura política en sus expresiones más cotidianas –vecinal y municipal– parece haber sufrido cambios paulatinos en San Pedro. Ciertos sectores han tomado conciencia de sus derechos y obligaciones ciudadanas, así como de que la participación política no termina en las urnas al elegir a sus representantes. Por el contrario, muchos sampetrinos consideran que la democracia debe construirse día a día, desde la base, en la localidad. Como consecuencia de ello, en las tres últimas administraciones municipales se han dado múltiples experiencias de participación ciudadana, resultado de la interacción autoridades-actores sociales, generando nuevas prácticas políticas y nuevos lenguajes. Un estudio reciente se pregunta cuál es la definición de democracia cotidiana de los sampetrinos, desde la perspectiva de sus actores sociales, y señala que al menos incluye los siguientes ele-

mentos: pluralidad, transparencia, legalidad y apertura (García Abusaid y Zúñiga, 1984, pp. 62-63 y 67-68). La autoridad municipal, por su parte, ha promovido deliberadamente la participación ciudadana, lo cual ha cristalizado en la creación, durante la administración pasada, del Departamento de Promoción de la Participación Ciudadana y un reglamento para normarla y que fusiona lo relativo a jueces auxiliares y consejos consultivos vigentes.

El reglamento establece los canales a través de los cuales debe darse la consulta y participación, entre ellos las audiencias públicas y privadas, citas a particulares, juntas de vecinos, jueces auxiliares, sociedades y asociaciones, consejos consultivos y colaboradores, entre otros, dejando abierta la posibilidad de otros medios como son los informes de avances o buzones para el recibo de sugerencias y demandas. Se ha dividido el territorio urbanizado municipal en circunscripciones a cargo de jueces de barrio –hay 84 electos– y presidentes de juntas de vecinos –hay 128 funcionando–, y sólo restan tres para cubrir el 100% municipal. El desafío actual de las autoridades municipales es continuar apoyando la organización de la ciudadanía y la institucionalización de la participación; mejorar la atención al público, reconociendo que cada barrio, colonia o fraccionamiento tiene necesidades específicas e insustituibles.⁴

El Reglamento de Participación Ciudadana constituye, para autoridades y vecinos, un instrumento clave para la gestión del desarrollo urbano. Por esa misma razón se considera que este reglamento debe estar en proceso constante de revisión. El espíritu del mismo es contar con un elemento que formalice la voluntad de las autoridades de promover la participación y consultar antes de actuar, para así retroalimentarse y evitar conflictos posteriores. Los vecinos de San Pedro quieren ser tomados en cuenta, que las autoridades les den su lugar, que sean atendidas sus demandas según el caso, o canalizadas a donde corresponda. Dado que una buena parte de los conflictos ciudadanos derivan de cuestiones urbanísticas, la relación participación ciudadana-normatividad urbanística es importante para la gestión del desarrollo urbano. En San Pedro los problemas de vialidad, vigilancia y desarrollo urbano son frecuentes. Algunos sectores de la ciudad generan más conflictos que otros, debido a sus características urbanas y a la dinámica de cambio que experimentan, como en el caso de “El Centrito”, que es motivo de muchas quejas de los vecinos debido al establecimiento de comercios en residencias, ausencia de estacionamientos, violaciones en el uso del suelo por nuevos giros comerciales. De la misma forma sucede en ciertas colonias residenciales como la Colonia de la Sierra, Pedregal del Valle o Villas del Pedregal, por problemas de drenaje de agua pluvial, dada su ubicación en las faldas de la Sierra Madre.

Desde 1988 la ciudadanía ha participado intensamente en los trabajos de formulación, revisión y aprobación de planes y reglamentos municipales. La ciu-

⁴ Información obtenida de una entrevista a Rebeca Cloutier de Drexel, directora del Departamento citado.

dadanza ha sido el motor de movimientos para mejorar la calidad de vida en los barrios, estableciendo incluso sus propios reglamentos internos en los fraccionamientos, y así, mediante sus juntas de vecinos asegurar el control de aspectos tales como el uso del suelo, altura de los edificios, materiales de construcción y ecología. Tal es el caso del fraccionamiento Valle de San Ángel, cuya planeación se inició a principios de los setenta. De esta manera, las experiencias de gestión política a nivel municipal giran en torno a la apropiación de espacios urbanos y su consecuente definición de “lo urbano-deseable” y del concepto de “ciudad-deseable” por sus habitantes, como lo documenta el análisis de la disputa sobre el uso de la Sierra Madre Oriental (García Abusaid y Zúñiga, 1994 pp: 83-95).

REFLEXIONES FINALES

Todo sistema complejo tiende a dividirse en subsistemas para cumplir mejor sus funciones; éste es justamente el principio en que se sustenta el municipio como subsistema o unidad “natural” administrativa y política del Estado, desde la época romana hasta la actualidad. En lo administrativo, el municipio es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; en lo político, es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder. Desde esta doble perspectiva puede considerarse, o incluso definirse, como un sistema político-administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Estos sistemas mayores son: *a)* el regional o estatal, *b)* el nacional y, en ciertos casos, *c)* el internacional (Lorenzo Meyer, 1994). Al terminar el siglo xx —nos dice el mismo autor—, el municipio libre sigue siendo una promesa. El centralismo, una especie de paternalismo mal concebido, impide que el gobierno local pase de una vez por todas de la adolescencia a la madurez.

Comprender la evolución y límites de esta importante institución nacional no es el objeto de este trabajo, pero es un elemento clave para la reforma del Estado en México. Varias cuestiones que se discuten nacionalmente tienen implicaciones en el ámbito jurídico, político y administrativo del municipio mexicano: el federalismo, la reforma electoral, la planeación democrática, la descentralización, el fortalecimiento municipal y los gobiernos de las ciudades, entre otras. La discusión de estos aspectos está fuera del alcance del documento, pero constituye su telón de fondo. Sucede lo mismo con la idea de democracia, la cual encierra varias tradiciones e interpretaciones que requieren su clarificación. La idea de dignidad personal, igualdad jurídica, participación ciudadana y respeto al voto (un ciudadano un voto) que contiene el concepto moderno de democracia, adquiere matices propios en palabras de los ciudadanos sampetrinos. Teniendo como referencia ese contexto, pasaremos directamente al asunto que motivó la elaboración del presente documento.

San Pedro es un municipio relativamente pequeño en términos de su población y territorio. El suelo susceptible de urbanizarse está próximo a agotarse. En fechas recientes se anunció el inicio del proyecto Valle Poniente con el cual concluiría el proceso de urbanización municipal. Aunque los indicadores de desarrollo del municipio son elevados, su realidad es heterogénea en lo económico, social, cultural y físico-espacial. Por otra parte, la dinámica urbana que ha experimentado en las últimas décadas ha sido significativa, lo que ha puesto a prueba a la ciudadanía y a sus instituciones locales en términos de cómo enfrentar tradición y modernidad, permanencia y cambio. La normatividad municipal refleja estos procesos y las tensiones que genera, lo cual ha obligado —como debe ser— a su constante revisión, donde se expresan los intereses de los actores sociales, los factores estructurales que impulsan los procesos de desarrollo y las cuestiones coyunturales. Para los samperinos y sus autoridades es claro que las normas urbanísticas deben reconocer la heterogeneidad económica, social y espacial de la localidad, expresada en cada uno de sus distritos, barrios, colonias o fraccionamientos.

Por otra parte, San Pedro es una parte constitutiva del área metropolitana de Monterrey, y es claro que ciertos lineamientos de normatividad deben ser comunes para asegurar el funcionamiento adecuado del AMM, pese a las obvias diferencias entre los nueve municipios conurbados. En tercer lugar, tampoco puede ignorarse la legislación estatal en la materia, pues el localismo puede llevar a planteamientos contradictorios. Se requiere contar así con una visión global y actuar localmente sin olvidar los aspectos contemplados en las normas superiores, aunque con la posibilidad de irlos perfeccionando. Se requiere ir de lo general a lo particular, pero también de lo particular a lo general, lo cual supone revisar los supuestos del ordenamiento jurídico vigente y en particular la concepción del federalismo. Sólo de esa forma se podrá avanzar en el fortalecimiento del municipio libre. El municipio demanda mayor autonomía y control de sus recursos.

En las últimas tres administraciones, San Pedro Garza García se ha caracterizado por su constante lucha para tener una mayor autonomía y el control de las finanzas municipales, fundamentando sus demandas en las atribuciones señaladas por el Artículo 115 constitucional. En reiteradas ocasiones, autoridades y población se han manifestado y actuado en consecuencia para impulsar un federalismo renovado que elimine el centralismo en la toma de decisiones y fortalezca al municipio libre. La lucha se ha dado en varios frentes. La tensión entre una visión global y una acción local es clara. La población del municipio se ha pensado y creído como una ciudad aparte, distinta del resto de la metrópoli. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano, por ejemplo, fue concebido como un ente aislado, de la misma forma que el Reglamento del Plan, el cual establece su distancia respecto a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Esta actitud también se ha manifestado en su participación en las discusiones sobre el Plan Estratégico de Desarrollo, actualmente en consulta pública, que motivó discrepancias en el sentido de que no debería coartarse la autonomía municipal y su función pla-

nificadora. Otro ejemplo de las discrepancias en la interpretación de las leyes y en la forma de aplicarlas se refiere a la postura de oposición que han sostenido las administraciones municipales respecto a una posible normatividad común para la metrópoli. El municipio ha hecho importantes esfuerzos por depurar sus instituciones y normatividad y sostiene que cada municipio debe normarse libremente, puesto que las diferencias físico-espaciales y socioeconómicas entre cada uno son notorias, así como las expectativas de su población.

Esta actitud, sin embargo, se ha ido modificando progresivamente, al cambiar la correlación de fuerzas en los municipios metropolitanos. Independientemente de la filiación política y del municipio en cuestión, no debe ignorarse que muchos problemas sólo pueden resolverse con la concurrencia y coordinación entre municipio, estado y federación. El reconocimiento de San Pedro como diferente pero a la vez integrante de la metrópoli es evidente al promover obras como el túnel de la Loma Larga, o declarar la necesidad de prever una línea del metro para comunicar al municipio con el resto de la ciudad, o abrir el territorio a la urbanización como el proyecto Valle Poniente, coordinadamente con Santa Catarina.

En su plan de trabajo, el presidente municipal actual ha reiterado la importancia de la planeación y de la normatividad para la convivencia civilizada, que éstas deben actualizarse anualmente como parte del proceso de perfeccionamiento de las instituciones, que debe crearse una cultura cívica; que estos trabajos deben hacerse paralelos a las revisiones de los planes y leyes estatales y metropolitanos en la materia y que el municipio está comprometido con el federalismo y la autonomía municipal (actualmente existe una controversia constitucional presentada por este presidente).

¿Es factible contar con un reglamento de desarrollo unificado para el AMM? Jurídicamente es factible puesto que no hay impedimentos constitucionales en las leyes estatales o municipales para llevarlo a cabo, aunque debe establecerse qué competencias deberán plasmarse en la ley y cuáles serían reglamentadas; estas normas deberán ser aprobadas individualmente por cada cabildo. Surge la pregunta sobre los alcances de dicho documento, puesto que en todo caso reglamentaría a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Aparentemente, la legislación urbana en México ha resuelto en teoría lo que está arriba del municipio: el gobierno de las metrópolis (las conurbaciones), pero no lo que está abajo de éste: las autoridades locales. Quizás partiendo de la unidad inferior, pueda construirse de mejor forma el andamiaje jurídico urbano del país.

La normatividad para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano municipal debe concebirse desde una perspectiva de congruencia y articulación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La planeación municipal debe cumplir con los mismos requisitos. El fin último de las normas urbanas es el hombre viviendo en comunidad y las condiciones para satisfacer sus necesidades de trabajo, educación, salud, seguridad, comunicación, funcionalidad, sustentabilidad y estética, entre otros. Estos objetivos y aspiraciones, que son

tradiciones del urbanismo de todos los tiempos, deberán verse reflejados en las normas municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, Juan Ignacio (s.f.), *Génesis de un municipio de vanguardia: San Pedro Garza García*, Urbis Internacional, Monterrey.
- Cervantes Galván, Edilberto (1995), “Sistema político y elecciones en los municipios metropolitanos, 1976-1991”, en Gustavo Garza (coord.), *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León / UANL / Inseur-NL / El Colegio de México, México.
- Conapo (1993), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, 1990, México.
- García Abusaid, Luis y Víctor Zúñiga (1994), “Democracia cotidiana: criterios y límites (los casos de Monterrey y San Pedro Garza García, Nuevo León)”, en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, México.
- García Ortega, Roberto (1995), “San Pedro Garza García: área residencial y de servicios”, en Gustavo Garza (coord.), *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León / UANL / Inseur-NL / El Colegio de México, México.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (1993), *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, Monterrey.
- (1986), “Reglamento de Tránsito y Transporte”, *Periódico Oficial del Estado*, 10 de diciembre, Monterrey.
- (1990), “Reglamento de Limpia”, *Periódico Oficial del Estado*, 10 de octubre, Monterrey.
- (1991), “Reglamento de Anuncios”, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de julio, Monterrey.
- (1991), “Reglamento de Rastros”, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de julio, Monterrey.
- (1991), “Reglamento de Mercados”, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de julio, Monterrey.
- (1991), “Reglamento de Espectáculos”, *Periódico Oficial del Estado*, 22 de julio, Monterrey.
- (1992), “Reglamento de Policía y Buen Gobierno”, *Periódico Oficial del Estado*, 18 de septiembre, Monterrey.
- (1992), “Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal”, *Periódico Oficial del Estado*, 25 de noviembre, Monterrey.
- (1992), “Reglamento para el funcionamiento de los Mercados Rodantes y el Ejercicio del Comercio Ambulante”, *Periódico Oficial del Estado*, 25 de noviembre, Monterrey.

- (1994), “Reglamento que regula los artículos 90 y 92 de la Ley de Hacienda para los municipios y que señala el procedimiento para otorgar descuentos o exenciones sobre los impuestos predial y de adquisición de inmuebles”, *Periódico Oficial del Estado*, 11 de febrero, Monterrey.
- (1994), “Reglamento de Participación Ciudadana”, *Periódico Oficial del Estado*, 24 de agosto, Monterrey.
- (1995), “Elecciones de ayuntamientos y diputados locales en Nuevo León / 1994”, Comisión Estatal Electoral, Monterrey.
- INEGI (1993), *San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, Cuaderno Estadístico Municipal*, Gobierno del Estado de Nuevo León / H. Ayuntamiento Constitucional de San Pedro Garza García, N. L., México.
- (1996), *Conteo de población y vivienda, 1995. Resultados definitivos*, INEGI, México
- Municipio de San Pedro Garza García (1993), “Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, N.L., 1990-2010”, *Gaceta Municipal*, 31 de octubre, Monterrey.
- (1994), “Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano”, *Gaceta Municipal*, 16 de mayo, Monterrey.

APODACA: NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN UN MUNICIPIO METROPOLITANO EN EXPANSIÓN

EDWIN DUBÓN

El objetivo fundamental del trabajo es señalar los lineamientos normativos que rigen el desarrollo urbano del municipio de Apodaca, el cual destaca por su explosivo crecimiento en los últimos años y por contar con una amplia reserva territorial disponible predominantemente para usos industriales y habitacionales (Valadez, 1995: 369). El escrito se estructura en cuatro partes: la primera constituye el marco de referencia geográfico, socioeconómico, urbanístico y administrativo que sirve de base para entender la función normativa que desempeña el gobierno municipal; la segunda describe el contenido básico y fecha de aprobación de cada uno de los reglamentos municipales vigentes en 1995; la tercera, analiza el Reglamento de Obras Públicas y Construcción, el de Participación Ciudadana, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca, su proyecto de reglamento y el Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas en Ejecución del Convenio de Coordinación Urbana; finalmente, en la cuarta y última parte se concluye con algunas reflexiones para mejorar la normatividad urbanística del municipio.

ASPECTOS GEOGRÁFICOS, SOCIOECONÓMICOS, URBANÍSTICOS Y ADMINISTRATIVOS

El origen del municipio de Apodaca data del año 1583, en el que fue fundado por el portugués Gaspar Castaño de Sosa, conociéndose en ese entonces como Estancia de Castaño. Poco después se le denominó Hacienda de San Francisco; posteriormente, en el año 1851, se le elevó a la categoría de villa, con el nombre de Villa de San Francisco de Apodaca, en honor al obispo de Linares, doctor Salvador de Apodaca y Loreto. Un año después, en 1852, se le declaró ciudad; sin embargo, no fue sino hasta 1980 cuando se integró oficialmente al área metropolitana de Monterrey.

Apodaca está ubicado en la periferia noreste del AMM en la subregión centro de Nuevo León; colinda al norte con Zuazua y Salinas Victoria, al sur con Guadalupe, San Nicolás y Juárez; al oriente con Pesquería, y al poniente con Esco-

bedo (INEGI, 1994). Geográficamente, se sitúa entre las coordenadas 25° 42' y 25° 52' de latitud norte y 100° 05' y 100° 17' de longitud oeste del meridiano de Greenwich; su altitud es de 405 metros sobre el nivel del mar. En la mayor parte del territorio predominan las zonas planas con pendientes del suelo inferiores a 5%, con excepción de las laderas de los ríos y arroyos que lo cruzan, siendo el río más importante el de Pesquería. Su clima es semiseco cálido con lluvias de verano y temperaturas medias mensuales que fluctúan entre los 13.5° y los 27.8° C; la precipitación total anual es de 570.4 mm, siendo el mes de septiembre el de mayor precipitación, con 131.1 mm y el mes de marzo el de menor, con 14.9 mm, (Valadez, 1995:370).

En cuanto a la población, entre 1960 y 1990 se presenta un crecimiento acelerado, por lo que aumenta 16 veces, al pasar de 6 259 a 115 913 habitantes. La tasa media anual de crecimiento demográfico en el periodo 1980-1990 fue de 12%; la densidad bruta se triplicó de 2 hab./ha en 1980 a 6.3 en 1990. La importancia relativa del municipio respecto al AMM, pasó de 1.9% a 4.5%. Este crecimiento se acentúa aún más en los últimos cinco años, al alcanzar en 1995, una población municipal de 219 153 habitantes (INEGI, 1996, 7.3% de la población metropolitana) y una tasa de crecimiento de 11.9 entre 1990 y 1995, la más alta de los municipios. Este último periodo se ha caracterizado, principalmente, por la ocupación masiva de los nuevos fraccionamientos por matrimonios jóvenes, debido sobre todo a la saturación de suelo que existe en el resto de municipios metropolitanos.

La población económicamente activa experimentó un importante crecimiento entre 1970 y 1990 "al pasar de 5 065 a 37 489 personas, magnitud mucho más elevada que las 2.4 veces que registró en la zona metropolitana. Su tasa de incremento en la década 1970-1980 fue de 8.1% contra 5.4% en el AMM, y entre 1980-1990 de 13% contra 3.1% " (Valadez, 1995:370). Las características ocupacionales de la PEA se inclinan fuertemente hacia el sector secundario, en donde se encuentran 18 704 habitantes (50%), de los cuales, 14 407 dependen de la industria manufacturera; en segundo lugar se encuentra el sector terciario con 15 780 personas (42%), de éstas, 5 050 laboran en comercio, 1 976 en administración pública y defensa, y las 8 754, restantes en otro tipo de servicios; finalmente, el sector primario ha sufrido las consecuencias del rápido crecimiento urbano de Apodaca, al disminuir fuertemente su participación en la PEA, de 30% en 1970 a menos del 8% en 1990. Sin embargo, por observaciones directas, se percibe que gran parte de la población apodaquense aún se encuentra en una etapa de transición, al mantener gran parte de sus costumbres de corte rural. Respecto al nivel de ingresos de la población, casi 70% percibe menos de dos salarios mínimos, 25% más de dos y hasta cinco, y apenas 5% supera los cinco salarios, denotando por una parte las características de pobreza y marginalidad de la mayor parte de la población y, por otra, los bajos salarios que paga la mayoría de las empresas industriales que emplean mano de obra local.

En cuanto a la estructura del tejido urbano, Apodaca contaba en 1993 con una superficie total de 26 072.25 ha, de las cuales 5 030.12 correspondían al área urbana (19.15%), 8 846 eran de preservación ecológica y 12 234 pertenecían al suelo de reserva para el crecimiento. Dentro del área urbana, los suelos se distribuían de la siguiente manera: 2 148.1 ha, de uso habitacional (42.7%); 1 315.73 ha, industriales (26.1%); 1 166.42 ha, de equipamiento (23.1%); 362 ha, de vialidad (7.2%), y 37.87 ha, de baldíos urbanos (0.75%). La densidad bruta municipal era de 11.89 hab./ha y la densidad bruta urbana de 61.63 hab./ha (*Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, 14 de enero de 1994:14).

En 1990, la cobertura de servicios públicos e infraestructura en las 24 198 viviendas ocupadas, era la siguiente: 71% contaba con drenaje, 95% con energía eléctrica, 57% con agua entubada en su interior, 90% tenía muros de block o ladrillo, 69% losa de concreto, 69% piso de cemento y únicamente 18% tenía piso de mosaico. La vivienda predominante era la unifamiliar en fraccionamientos o conjuntos habitacionales populares; la zona habitacional residencial se localiza al norte de la cabecera municipal (Valadez, 1995:370).

Debido al acelerado crecimiento poblacional, el equipamiento urbano necesario se ha visto fuertemente rezagado en todos los aspectos, en especial en el componente educativo, por lo que los estudiantes se ven obligados a acudir a las escuelas de Monterrey y San Nicolás, especialmente. De la misma manera, la estructura vial, aunque se encuentra bien enlazada con el resto del AMM por medio del anillo vial metropolitano, el periférico y la carretera Miguel Alemán, necesita prever derechos de vía lo suficientemente amplios para soportar el futuro crecimiento del tejido urbano de la ciudad.

NORMATIVIDAD MUNICIPAL

El gobierno municipal del periodo 1992-1994, marcó un parteaguas en la historia de la legislación local, al formular, aprobar y publicar trece de los quince reglamentos actualmente vigentes y, al mismo tiempo, elaborar los proyectos del primer Plan Parcial de Desarrollo Urbano y de su reglamento. Por otro lado, en esa gama de instrumentos normativos merece mención especial la aprobación del reglamento que regula la participación ciudadana en la planeación del desarrollo urbano. Consciente de la importancia que tiene la aplicación efectiva de la normatividad, en un municipio con expectativas claras de crecimiento y expansión urbana y con las características señaladas, la actual administración se ha dado a la tarea de revisar la reglamentación vigente y poner en estudio nuevos proyectos que seguramente serán de vital importancia para el futuro de la administración urbana del municipio. Con el fin de conocer el marco general de la normatividad municipal que sirva de referencia para más adelante contextualizar los aspectos urbanísticos de la misma, a continuación se enumera y describe el objetivo gene-

ral de cada uno de los reglamentos vigentes hasta diciembre de 1995 que, por supuesto, abrogan en todos los casos las disposiciones anteriores respectivas.

Reglamento del Comercio Ambulante

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 6 de noviembre de 1992, su contenido se estructura en seis capítulos, 23 artículos y dos transitorios. Tiene por objeto establecer las normas que regulen a los vendedores ambulantes, definiéndose éstos como aquellas personas físicas que transitan por las calles, banquetas, plazas y cualquier otro lugar público, transportando su mercancía para comercializarla. Hace referencia a los siguientes puntos: disposiciones generales, permisos, autoridades competentes para aplicar el reglamento, obligaciones del comerciante ambulante, sanciones y recursos de incoformidad.

Reglamento de Espectáculos

Con fecha de publicación en el *Periódico Oficial del Estado* el 6 de noviembre de 1992, su contenido consta de diez capítulos, 67 artículos y dos transitorios. Tiene como objetivo regular el establecimiento y operación de espectáculos culturales y recreativos, según los clasifique la presidencia municipal a través de la secretaría del ayuntamiento. Su capitulado contiene los siguientes puntos: disposiciones generales; espectáculos en general; teatros; cines; circos, carpas y juegos electromecánicos; bailes, kermeses; discotecas, salones de baile, clubes, centros sociales, centros nocturnos y cabarets; exposiciones industriales, comerciales y ganaderas; control de la reventa y mercado negro, y sanciones.

Reglamento de Mercados Rodantes

Publicado el 6 de noviembre de 1992 en el *Periódico Oficial del Estado*, se estructura en siete capítulos, 44 artículos y tres transitorios. Su objetivo es establecer las normas que rigen el ejercicio de cualquier tipo de comercio sobre ruedas que se realice en la vía pública a través de mercados temporales. Hace mención a los siguientes puntos: disposiciones generales, permisos, autoridades competentes en su aplicación, obligaciones, sanciones y su procedimiento para aplicarlas, y el recurso de inconformidad.

Reglamento de Anuncios

Su publicación es de fecha 6 de noviembre de 1992. Consta de doce capítulos, 51 artículos y un único transitorio. Su objetivo es regular la colocación, instalación, conservación, ubicación, características y requisitos de los anuncios. En caso de presentarse un asunto no previsto en el mismo, se consultará supletoriamente el Reglamento de Construcciones. El objeto de estudio son aquellos anuncios que sean visibles o audibles desde la vía pública, o los instalados o colocados en lugares con acceso al público. Su capitulado contiene disposiciones generales; clasificación de los anuncios en tres categorías (A, B, C); sobre el director responsable de la obra; las licencias; otras obligaciones de los propietarios de anuncios; nulidad y revocación de licencias; prohibiciones; las infracciones, y las sanciones.

Reglamento de Policía y Buen Gobierno

Publicado el 6 de noviembre de 1992 en el *Periódico Oficial del Estado*, contiene dos títulos, siete capítulos, 20 artículos y dos transitorios. Tiene por objeto preservar, mantener y conservar el orden público, la seguridad y tranquilidad de las personas, la protección de la propiedad, la salud pública y, en general, el exacto cumplimiento de las disposiciones normativas.

Reglamento de Jueces Auxiliares

Con fecha de publicación en el *Periódico Oficial del Estado* el 6 de noviembre de 1992, consta de ocho capítulos, 28 artículos y tres transitorios. Su propósito es regular la actuación de los jueces auxiliares que representan al ayuntamiento ante la ciudadanía en las 49 secciones del territorio de Apodaca de acuerdo con el plan oficial del Registro Federal de Electores. El contenido hace referencia a los siguientes puntos: disposiciones generales; nombramiento, remoción y renunciaciones; atribuciones; obligaciones; del funcionamiento y órganos jerárquicos de gobierno superiores a los jueces auxiliares propietarios, suplentes y jefes de manzana; el consejo consultivo de jueces auxiliares propietarios; y asesoría y apoyo a los mismos.

Reglamento de Obras Públicas y Construcciones

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de noviembre de 1992, se estructura en doce títulos, 43 capítulos, 319 artículos y dos transitorios. En él se contemplan disposiciones en materia de edificaciones y obras públicas, trámites para la obtención de licencias o permisos, normas de ocupación e intensidad de las construcciones, medidas de seguridad y sanitarias, alturas y remetimientos, cajones de estacionamiento según el género y subgénero del tipo de edificación.

Reglamento de Limpia

Publicado el 27 de noviembre de 1992 en el *Periódico Oficial del Estado*, su contenido se estructura en siete capítulos, 59 artículos y dos transitorios. Establece las normas que regulan el servicio de limpia y las obligaciones que tienen los habitantes domiciliados en el municipio y los transeúntes. Por otro lado, regula el control de desechos materiales generados en los procesos de transformación y extracción de productos que, de acuerdo con las leyes de desarrollo urbano y equilibrio ecológico, representen algún peligro para la población. Su contenido hace referencia a disposiciones generales, el servicio de limpia, las obligaciones de los ciudadanos, las prohibiciones en general, la vigilancia, las sanciones y los recursos de inconformidad.

Reglamento Interior

Su publicación en el *Periódico Oficial del Estado* es de fecha 2 de diciembre de 1992. Consta de ocho capítulos, 73 artículos y dos transitorios. Su objetivo es normar la estructura, atribuciones, funcionamiento y responsabilidad del ayuntamiento. Su capitulo contiene disposiciones generales; la instalación del ayuntamiento, las comisiones y sus atribuciones, la naturaleza de las sesiones, sobre las deliberaciones y votaciones en las sesiones, la revocación de acuerdos y las prevenciones generales.

Reglamento de Tránsito

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de mayo de 1993. Contiene catorce capítulos, 151 artículos y cuatro transitorios. Establece las normas a que deberán sujetarse el tránsito peatonal y el vehicular que circule en territorio apodauense. Contiene disposiciones generales; derechos de los escolares y ciclistas; clasificación, control y registro de vehículos; licencias para conducir; simbología de tránsito; tránsito en la vía pública; estacionamiento en la vía pública; servicio público de transporte; educación vial; accidentes de tránsito; sistemas de control administrativo; obligaciones de los agentes; sanciones, facultades de la Dirección de Tránsito; sobre el seguro automático y medios de defensa de los particulares.

Reglamento de Participación Ciudadana en la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano

Publicado el 2 de julio de 1993 en el *Periódico Oficial del Estado*, su estructura carece de capitulo y consta de 14 artículos y dos transitorios. Establece las

bases para la participación ciudadana en el proceso de consulta del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Más adelante se hará referencia a este reglamento en forma más detallada.

Reglamento de Protección Ambiental

Con fecha de publicación en el *Periódico Oficial* el 18 de abril de 1994, sirve de apoyo al Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca y reglamenta en forma detallada los aspectos estratégicos técnico ambientales que de él se derivan. Su contenido consta de cuatro títulos, 18 capítulos, 126 artículos y tres transitorios. Tiene como objetivo regular la protección, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la prevención y control de los procesos de deterioro ambiental. Su capitulado contiene disposiciones generales; sobre las autoridades competentes para su aplicación; políticas de planeación y ordenamiento ecológico; regulación de los asentamientos humanos; impacto ambiental; protección de áreas naturales; regulación de las actividades de bajo riesgo; prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua, los ecosistemas acuáticos y el suelo; sobre el manejo de los residuos sólidos municipales; contaminación visual, por olores, ruidos, vibraciones y agentes vectores de energía térmica y lumínica; emergencias y contingencias ambientales; procedimientos de vigilancia; medidas de seguridad; sanciones; denuncia popular, y recursos de inconformidad.

Reglamento de Juegos Electrónicos y Futbolitos

Publicado el 18 de abril de 1994 en el *Periódico Oficial del Estado*, contiene once capítulos, 27 artículos y tres transitorios. Establece las condiciones para la instalación, operación y vigilancia de los lugares en donde se ubiquen juegos electrónicos y futbolitos. Su capitulado contiene disposiciones generales, permisos y obligaciones de propietarios, ubicación y horarios, prohibiciones en general, vigilancia para el cumplimiento de las disposiciones del reglamento, infracciones, sanciones, multas, clausuras y recursos de inconformidad.

Reglamento de Administración Pública Municipal

Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 8 de marzo de 1995, consta de quince capítulos, 48 artículos y tres transitorios. Establece las bases de la organización y funcionamiento de la administración pública del municipio, la cual está integrada por dependencias administrativas y organismos descentralizados. La estructura orgánica del nivel superior de la administración la integran siete secretarías, la Tesorería y la Contraloría Municipal. Las secretarías son: del Ayunta-

miento; Administración; Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología; Desarrollo Social; Desarrollo Industrial; Servicios Públicos; y Seguridad Pública y Vialidad. Destacan en su capitulo las normas que regirán al futuro Instituto de Modernización y Desarrollo Municipal. Asimismo, hace referencia al funcionamiento de organismos descentralizados y los recursos de inconformidad.

Reglamento de Cementerios

Aprobado por el Ayuntamiento el 27 de junio de 1995, y recibido por el H. Congreso del Estado el 22 de agosto de este mismo año, aún no ha sido publicado en *el Periódico Oficial del Estado*. Su contenido consta de cuatro títulos, siete capítulos, 42 artículos y tres transitorios. Su objetivo es regular el establecimiento, funcionamiento, conservación y vigilancia de los cementerios. El servicio público de cementerios comprende actos de inhumación, exhumación, reinhumación y cremación de cadáveres y restos humanos. Además, en el título cuarto hace referencia al derecho de uso sobre fosas, gavetas o criptas en los cementerios municipales, y los recursos de inconformidad de los interesados.

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA MUNICIPAL

El espacio que estructura la ciudad es determinado por una realidad multidimensional en la que confluyen factores físicos, económicos, sociológicos, administrativos y culturales, entre otros. Esta diversidad está fuertemente correlacionada con la dinámica urbana y, por ende, con la armonía de la sociedad misma, razón por la cual es prioritario esclarecer la normatividad que rige a los ciudadanos y específicamente aquella que está directamente relacionada con el funcionamiento físico y orgánico de la ciudad. En este apartado se analizan con mayor detalle los reglamentos que se vinculan más estrechamente con el medio urbano: el de Obras Públicas y Construcción y el de Participación Ciudadana en Planes de Desarrollo Urbano. Finalmente, se analiza el Plan Parcial de Desarrollo Urbano y su proyecto de reglamento, así como el Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas en Ejecución del Convenio de Coordinación Urbana que suscribieron los gobiernos estatal y municipal de Apodaca.

Reglamento de Obras Públicas y Construcción

Líneas arriba se mencionó, en términos generales, la estructura del contenido del Reglamento de Obras Públicas y Construcción de Apodaca. Aprobado en noviembre de 1992, representó el primer paso en firme en materia de regulación y normativi-

dad urbanística, por parte de un municipio caracterizado en los últimos años por la acelerada expansión de su mancha urbana. Su objetivo, tal como lo señala el título primero, es "...establecer normas técnicas para la construcción y uso de los diferentes tipos de edificaciones, así como sus posibles modificaciones, ampliaciones, reparaciones y demoliciones con estricto apego a las leyes y reglamentos complementarios de los diferentes niveles de gobierno..." Las edificaciones se agrupan por género: habitacional; de servicios; industrial; espacios abiertos; de infraestructura; agrícola, pecuario y forestal. Éstos a su vez se desglosan en sus diferentes subgéneros.

El título segundo versa sobre la utilización de las vías públicas y otros bienes de uso común, estando estructurado en cinco capítulos que hacen referencia a las empresas ejecutoras de cualquier tipo de edificación; las instalaciones en la vía pública; la nomenclatura de las calles; el alineamiento y uso del suelo de acuerdo con lo establecido en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano o, en su defecto, el documento supletorio vigente a la fecha.

El título tercero consta de tres capítulos y en él se advierte el nivel de profesionalización que deberán tener los ejecutores directos de las obras constructivas. Se señala que los directores responsables y corresponsables deberán acreditar cédula profesional de arquitecto, ingeniero civil o ingeniero constructor militar, aprobar el examen correspondiente ante la Comisión Municipal de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables, y acreditar un mínimo de cinco años en el ejercicio profesional. Esta comisión está compuesta por dos representantes del ayuntamiento, un representante de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y uno de cada colegio profesional involucrado: Arquitectos, Ingenieros Civiles e Ingenieros Mecánicos y Electricistas. La comisión se limita a comprobar que los aspirantes a directores responsables o corresponsables de obra cumplan con los requisitos de inscripción, emitir opinión y vigilar sobre su actuación, otorgar el registro de construcción y llevar su control estadístico. Para cumplir con dichas atribuciones, la comisión designa un comité técnico integrado por tres especialistas en diseño y construcción estructural, tres en diseño urbano y/o arquitectónico, tres en instalaciones. Este comité evalúa, y su dictamen se envía a la comisión.

En lo que respecta a las licencias y autorizaciones para el uso de las construcciones, en el título cuarto se supeditan a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano vigente en el estado. Además, añade que para la ocupación de las siguientes edificaciones se requiere el visto bueno anual de seguridad y operación: equipamiento educativo, centros de reunión, salas de espectáculo, instalaciones deportivas o recreativas de giro comercial, ferias con aparatos mecánicos y transportes electromecánicos. Por otra parte, el establecimiento y funcionamiento de giros industriales requiere la autorización de su operación y su respectiva revalidación cada dos años.

El título quinto contiene la normativa sobre el proyecto arquitectónico y establece los lineamientos para remetiimientos y salientes; el coeficiente de absorción

del suelo debe permitir un espacio libre no edificable entre 20 y 30% del área del terreno, dependiendo del tipo de edificación; las alturas de los edificios deberán respetar el entorno e imagen urbana; el número y características de los cajones de estacionamiento corresponderán al tipo de edificación, así como los requerimientos de higiene, servicios y acondicionamiento ambiental.

El título sexto previene sobre la seguridad estructural, indicándose los criterios y normas para su diseño en cuanto a cargas muertas, cargas vivas, viento, sismo, cimentaciones, construcciones dañadas, obras provisionales y pruebas de carga. Los restantes seis títulos tratan sobre otros requisitos y medidas de seguridad en cuanto a instalaciones, materiales de construcción, uso y conservación de predios y edificaciones, demoliciones y ampliaciones, además de las inspecciones y sanciones que se deriven del incumplimiento del reglamento.

Reglamento de Participación Ciudadana en Planes de Desarrollo Urbano

Durante el proceso de elaboración del proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca, surgió la necesidad de regular las distintas formas de participación de la comunidad, con el objetivo de aportar sugerencias en lo general y en lo particular. De esta manera, se admiten dos tipos de observaciones: las que se refieren al contenido general del documento y las que tengan relación directa con la colonia o barrio en donde se ubique el domicilio del interesado. Además, se establecen como conductos de comunicación a los comités de solidaridad, la junta de mejoras y jueces auxiliares.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca, 1993-2010

La imagen objetivo de un municipio de corte metropolitano con altas expectativas de crecimiento de su superficie urbana, requiere de instrumentos que den lineamientos estratégicos para la regulación y ordenamiento de su estructura espacial. En este sentido, la Administración Municipal de Apodaca (1992-1994) se dio a la tarea de elaborar el primer Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la historia de la ciudad, el cual fue aprobado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado el 11 de noviembre de 1993, y publicado en el *Periódico Oficial* el 14 de enero de 1994. El plan sigue la estructura tradicional propuesta por el *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población*, desarrollado por la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del gobierno federal. De esta manera su contenido consta de cinco capítulos o niveles: *i)* antecedentes, *ii)* normativo, *iii)* estratégico, *iv)* programático y *v)* instrumental.

En el capítulo de antecedentes presenta el diagnóstico-pronóstico con un horizonte de planeación de 17 años (1993-2010). Destaca de manera particular una estimación de población en 1993 de 310 mil habitantes distribuidos en 82 colonias, lo cual representa el doble de los casi 155 mil habitantes proyectados para 1995 en el Proyecto de Plan Estratégico del Área Metropolitana de Monterrey 2020 (Comisión de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 1995:21). Tal inconsistencia entre estos dos instrumentos puede causar fuertes debilidades en el éxito de los objetivos, políticas y estrategias planteadas en ambos documentos, ya que a largo plazo (año 2010) el plan parcial pronostica 2.2 millones de habitantes, en tanto el plan estratégico estima 306 100. Es tarea tanto del gobierno municipal como del estatal revisar cuidadosamente esta divergencia si se quiere llegar a resultados significativos para el AMM y facilitar las labores de gestión de programas y financiamientos por parte del ayuntamiento apodaquense, pues, como señalamos en la segunda parte de este ensayo, el Censo de Población de 1995 del INEGI determinó cerca de 220 mil habitantes.

En otro orden de ideas, este capítulo también detecta el desequilibrio causado por la explotación irracional de recursos naturales, el establecimiento de asentamientos humanos en zonas de preservación ecológica, la contaminación por desechos, una ineficiente vialidad, la carencia de medios de transporte colectivo, la falta de equipamiento y rezagos en la dotación de servicios básicos. En materia de vivienda, en 1993 se cuantificaron 54 279 casas habitación, con una densidad de ocupación de 5.76 hab./viv., predominando el estrato socioeconómico bajo.

El capítulo dos corresponde al nivel normativo, en el cual se señalan los objetivos generales del plan, que son: difundir el conocimiento del plan; coordinar y concertar apoyos para mejorar la infraestructura básica y de servicios; gestionar el emplazamiento de empresas que generen fuentes de empleo, y diferenciar las cualidades de las comunidades a tal grado que se pueda regular y normar hasta el nivel de lote. Las normas y criterios de desarrollo urbano se desglosan básicamente en los siguientes puntos:

- Suelo urbano: *i)* tomando como fundamento la Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Nuevo León, se definen las zonas de transición entre las áreas urbanas y no urbanas y las zonas susceptibles de uso urbano, y se considera como norma un promedio de 5 m²/hab. de áreas verdes, parques y jardines; *ii)* para la delimitación de las zonas industriales, comerciales o con algún grado de riesgo, deberá realizarse un estudio de impacto ambiental; *iii)* en cada zona, al determinar los usos del suelo, se tomará en consideración la predominancia, la complementariedad, la compatibilidad, los usos incompatibles y los usos especiales, y *iv)* los factores que determinan la compatibilidad entre usos del suelo son el tipo de actividad y sus complementarias, la intensidad de uso, el consumo de agua potable y energía eléctrica, los efectos por contaminación, los requerimientos de transportación y frecuencia de su uso, y los referentes a estacionamiento.

- **Infraestructura:** señala la demanda estimada para Apodaca en función de un alto crecimiento, en el cual se espera en el año 2010 una población de casi 2.2 millones de habitantes, requiriendo para entonces de una dotación de 8.8 m³/seg de agua potable, capacidad para 5.75 m³/seg de descarga de aguas residuales y un poco más de 26 mil kWh/mes de energía eléctrica.
- **Vialidad y transporte:** se da la normatividad para estacionamientos en la vía pública y/o en predios y edificios. La normatividad vial está regulada por el Plan Director de Desarrollo Urbano vigente.
- **Equipamiento urbano:** su dosificación sigue los criterios del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano establecido por la desaparecida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- **Vivienda:** se establecen cinco tipos: unifamiliar, bifamiliar o dúplex, plurifamiliar vertical o departamental, plurifamiliar horizontal y conjunto habitacional. Sus densidades serán de acuerdo con las estipuladas por el Plan Director de Desarrollo Urbano vigente.
- **Imagen urbana:** se deberá respetar el patrimonio natural y arquitectónico existente, así como la reglamentación en cuanto al proceso de forestación vial.

En el capítulo tres, correspondiente al nivel estratégico, se establecen tres etapas de planeación: corto plazo (1993-1994); mediano plazo (1995-1997), y el largo plazo (1997-2010). Asimismo, se establecen las siguientes políticas:

- **Crecimiento por expansión:** integrar en un todo continuo las diversas localidades de Apodaca y su interrelación con el resto del área metropolitana.
- **Crecimiento por densificación:** consolidar los actuales centros, subcentros y corredores urbanos e impulsar el crecimiento de los propuestos entrelazándolos por medio de una eficiente vialidad y sistemas de transporte colectivo.
- **Conservación:** se aplicará a todo el municipio y prioritariamente a las zonas de preservación ecológica.
- **Mejoramiento:** prioritariamente en las zonas atractivas para actividades y generadoras de fuentes de empleo, en especial los corredores urbano-industriales.

Adicionalmente, se plantean las siguientes estrategias:

- a) **Usos y destinos del suelo:** *i)* la estructura urbana se fundamenta en los siete distritos que propone el Plan Director 1988-2010: Apodaca (A1) Encarnación (A2), Huinalá (A3), San Miguel (A4), Mezquital (A5), Agrícola (A6) y Santa Rosa (A7), *ii)* respetar y reglamentar los usos del suelo propuestos en la matriz de compatibilidad de usos del suelo; *iii)* se prevé un incremento del área urbana a corto plazo de 296 ha; a mediano 4 705 ha, y a largo plazo 9411 ha, para totalizar 14 412 ha en el año 2010; *iv)* las densidades brutas propuestas son: alta (más de 50 viv./ha), en los distritos A2, A3, A4, A5 y A6, media (21 a 50 viv./ha), en los distritos A1 y A7; *v)* una mayor densificación de las

- haciendas y de la cabecera municipal; vi) delimitar y consolidar la zona de servicios, reubicar las empresas contaminantes, planificar las actividades agropecuarias y los espacios susceptibles de desarrollo turístico; y vii) se proponen dos subcentros urbanos, uno en el distrito A6 y otro en el A2, ambos destinados a la administración, educación, salud, recreación, cultura y terminales de autobuses, así como áreas comerciales en los distritos A2 y A1.
- b) Infraestructura: ampliar y reestructurar las redes existentes de agua potable y drenaje, energía eléctrica, viales, pavimentación, plantas de tratamiento de aguas residuales, etcétera.
 - c) Vialidad y transporte: esquematización del transporte urbano y la vialidad de Apodaca como parte del Sistema de Transporte Metropolitano, para apoyar el desarrollo económico y turístico. Para fomentar la preservación del ambiente se proponen diferentes modos de transporte, entre los cuales destaca la integración de Apodaca a la red del metro.
 - d) Equipamiento: promover la adquisición de reservas territoriales.
 - e) Vivienda: promoción de los programas de vivienda digna, construcción de viviendas de bajo costo, regularización y escrituración, regeneración y dignificación de la vivienda popular. El *boom* de la construcción deberá apoyarse en la modernización del sistema de tramitaciones urbanísticas.
 - f) Imagen urbana: implementar programas que promuevan la industria turística coordinados por un Comité Forestal Municipal, comités de ecología, juntas de mejoras y asociaciones de padres de familia; establecer programas para la restauración y conservación del centro histórico de Apodaca.
 - g) Administrativa y financiera: implantar esquemas de participación en los que intervengan diferentes niveles de gobierno, organismos públicos descentralizados y no gubernamentales, empresa privada y comunidad. Se deberán buscar negociaciones de acuerdo con el crecimiento esperado del municipio en cuanto a recursos originados, entre otros, por el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el impuesto federal sobre tenencia de uso de vehículos y la partida de descentralización de fondos.

El capítulo cuatro es el nivel programático y de corresponsabilidad en el cual se establecen las acciones a ejecutar por etapa de desarrollo y por programa, indicando plazos, obras, población beneficiada y costos aproximados. Finalmente, en el capítulo cinco se definen los instrumentos administrativos, jurídicos, financieros y de participación de la comunidad en cada uno de los programas a ejecutarse en las tres etapas de planeación.

Proyecto de Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano

El ordenamiento del desarrollo urbano y la ecología es competencia del municipio de Apodaca dentro de su circunscripción territorial, sin perder de vista que perte-

nece a la zona conurbada del área metropolitana de Monterrey. De acuerdo con el artículo 1° de este proyecto, el objetivo general del reglamento es precisar los mecanismos de autorización, control y vigilancia del suelo territorial de Apodaca; las condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias y permisos de uso del suelo, de construcción y uso de edificación, así como las modalidades relativas a la administración y uso de zonas de preservación ecológica. Su contenido consta de ocho títulos, 28 capítulos, 966 artículos y doce transitorios. Aunque representa un significativo avance en el proceso de normatividad para el desarrollo urbano del municipio, este vasto contenido carece de estructuración comprensible, lo que dificulta su seguimiento y aprobación.

Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas en Ejecución del Convenio de Coordinación Urbana

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León, el Sistema Estatal de Coordinación Urbana se fundamenta básicamente en descentralizar hacia los municipios, atribuciones que en materia de desarrollo urbano le ha correspondido resolver al gobierno estatal. Es así como las autoridades estatales y las del municipio de Apodaca suscribieron el correspondiente Convenio de Coordinación Urbana el día 7 de junio de 1994, en el cual se especifica que el municipio se sujetará a la modalidad especial para la administración del desarrollo urbano de acuerdo con el artículo 22 bis de la mencionada ley.¹ Finalmente, el 8 de marzo de 1995 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas en Ejecución del Convenio de Coordinación Urbana, mediante el cual se ratificó este último y además se especifica que el municipio se integrará al Archivo Metropolitano de Estadística Urbana y cobrará los derechos por tramitaciones urbanísticas especificados en el artículo 52 bis de la Ley de Hacienda para los municipios de Nuevo León.

¹ El Artículo 22 bis, apartado D, fracciones I a IV, señala que las atribuciones que corresponden a los ayuntamientos en la modalidad especial para la administración del desarrollo urbano son: I. autorizar solicitudes para la división, subdivisión, fusión y relotificación de terrenos con superficies no mayores a 10 mil metros cuadrados, sin modificar los lineamientos establecidos en el acuerdo de autorización para la factibilidad de un fraccionamiento; II. autorizar conforme a la Ley de Desarrollo Urbano y otras reglamentaciones derivadas de ésta, los proyectos ejecutivos de fraccionamientos, solicitudes de venta, prórrogas y terminación de obras, recepción de fraccionamientos y liberación de garantías; "III. Autorizar la apertura de calles y realización de las demás obras de urbanización en los fraccionamientos debidamente aprobados, otorgando la concesión para la ejecución de las mismas, y IV. Autorizar de conformidad con la ley, planes, programas y declaratorias de desarrollo urbano aplicables a todos los usos y cambios de uso del suelo urbano o de las edificaciones, salvo lo establecido en la fracción III del apartado B del presente artículo" (Gobierno del Estado de Nuevo León, 1993, pp.16 y 17). Estos últimos usos se refieren a aquellos que por su naturaleza o magnitud representan un fuerte impacto o atracción metropolitana o regional.

CONCLUSIONES

La metamorfosis de una ciudad en claro crecimiento está fuertemente relacionada con la función normativa que desempeña el R. Ayuntamiento. En este sentido, fue en la administración de Raymundo Flores Elizondo (1992-1994), en la que se generaron 87% de los reglamentos que rigen los diversos aspectos de la vida ciudadana apodaquense. Además se elaboró y aprobó el primer Plan Parcial de Desarrollo Urbano y, aunque su proyecto de reglamento no fue aprobado, se reconoce el dinamismo que la Dirección Jurídica municipal le imprimió a esta ardua labor.

Ahora bien, debe mencionarse también que este *boom* de “producción de documentos normativos” está asociada, por un lado, al interés por parte del gobierno del estado por transferir a los municipios ciertas atribuciones de índole urbanística que se señala en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado en su artículo 22 bis y, por otro lado, a la necesidad de fortalecer los ingresos que percibe el municipio, que por sus características de clara expansión poblacional y territorial, requiere satisfacer de una manera eficiente las demandas de dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos de su población. Cabe señalar, además, que la formulación de planes y reglamentos coinciden en el tiempo y la forma con el resto de los municipios del AMM, lo cual es un indicador de que existe una inercia natural a perfeccionar su normatividad y quizás, en el futuro, a uniformar los criterios normativos que rigen la vida metropolitana de Monterrey.

Por otra parte, en la práctica se detectan ciertas fallas de cumplimiento de los reglamentos, tanto por parte de las autoridades como de los ciudadanos, quienes ante la falta de una “cultura normativa” no miden las consecuencias perjudiciales que, en prospectiva, puede significar no acatar las disposiciones que señalan los reglamentos. Es conveniente revisar cuidadosamente cada reglamento y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano, con el fin de buscar aquellos puntos estratégicos que se deban reformular en la medida de las posibilidades administrativas de cada municipio y de las condiciones económicas de sus habitantes, para así contar con reglas, sanciones y multas cuyos objetivos sean más claros y definidos. Asimismo se intuye la necesidad de buscar formatos más claros y sencillos, para que la ciudadanía pueda incorporarse más fácilmente a este proceso de reglamentación y, de esta forma, pueda participar más activamente en el desarrollo de Apodaca.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno de Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial* (1992, 1993, 1994 y 1995).
INEGI (1996), *Conteo de población y vivienda, 1995. Resultados definitivos*, INEGI, México.
Valadez, Alejandro (1995), “Apodaca: reserva industrial”, Gustavo Garza (coord.), en *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León/Universidad Autónoma de Nuevo León / Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / El Colegio de México, México.

BASES JURÍDICAS PARA LA REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA EN EL ÁREA CONURBADA DE MONTERREY

ERNESTO PÉREZ CHARLES*

El desarrollo urbano ordenado es determinante para el crecimiento armónico de las ciudades. Por ello, es necesario establecer bases normativas que permitan y fomenten el crecimiento planeado de los asentamientos humanos existentes en Nuevo León. En este estudio intentaremos reflexionar en torno a los aspectos de carácter jurídico que deben considerarse en la elaboración de un reglamento del desarrollo urbano metropolitano en la zona conurbada de Monterrey. Dicho reglamento tendría como finalidad primordial establecer reglas comunes en los municipios conurbados de tal forma que el crecimiento de los mismos se realice de manera planeada.

La zona conurbada de la ciudad de Monterrey concentra en sólo 3% del territorio, 87% de la población total del estado. En ella operan más de 6 800 empresas distribuidas en 400 ramas de la actividad económica. En estudios que actualmente se realizan con motivo de la revisión del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010, especialistas nacionales y extranjeros han coincidido al señalar que dada la importancia económica de esta metrópoli es probable que para el año 2020 la población se haya duplicado en esta zona. Esto hace imprescindible establecer normas que faciliten, orienten y coadyuven al desarrollo ordenado de nuestra ciudad.¹

Para determinar las bases normativas de una reglamentación urbanística metropolitana, estructuraremos nuestras ideas en tres apartados: primero, esta-

* Director jurídico de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado y maestro de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

¹ “Se estima que en el año 2000 el área metropolitana de Monterrey albergará a 3.4 millones de personas y a 4.5 en el 2010. Para absorber ese crecimiento urbano la superficie metropolitana se expandirá en 8 mil hectáreas durante la presente década y en 16 mil en el primer decenio del siglo XXI, para alcanzar una superficie total de 50 500 hectáreas en el 2000 y 66 500 en el 2010. En los próximos veinte años la población crecerá 75% y el área urbana 60%, el equivalente a doce kilómetros cuadrados anuales...” *Plan Económico-Urbanístico del Área Metropolitana de Monterrey, 1993-2010*, Fundamentos Conceptuales (Anteproyecto Ejecutivo), Monterrey, enero de 1993, p. 1. El Programa Nacional de Desarrollo 1990-1994 establece que el área metropolitana de Monterrey constituye “una de las áreas más dinámicas a nivel nacional...”

bleceremos el concepto de reglamento, los tipos de reglamentos que existen, los principios que se tienen que respetar en la creación de los mismos y las diferencias que existen entre un reglamento y una ley. En el segundo apartado estableceremos las principales bases jurídicas que regulan el desarrollo urbano en nuestro país. Finalmente, en el tercero estudiaremos la factibilidad de un reglamento metropolitano de desarrollo urbano, determinando su posible constitucionalidad, a partir del estudio del alcance de la autonomía municipal establecida en el Artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal de la República y de la regulación que deben tener las llamadas “zonas de conurbación”.

NOCIONES GENERALES SOBRE EL CONCEPTO Y FUNCIÓN DEL REGLAMENTO

Si nuestro objetivo es establecer las bases para una reglamentación urbanística metropolitana, es importante hacer unos breves apuntes en torno al concepto de reglamento, su naturaleza jurídica, los principios que debe cumplir, sus características y los tipos existentes, con la finalidad de precisar las características que en su caso tendría que contener el reglamento de desarrollo urbano del área metropolitana de Monterrey.

Por reglamento debe entenderse un acto administrativo emitido unilateralmente por el poder ejecutivo que pormenoriza situaciones jurídicas generales y que detalla el contenido establecido en una ley, llegando a aspectos concretos de ésta, pero siempre subordinado a la misma.

Los requisitos teóricos que encontramos en un reglamento son los siguientes:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa
- b) Crea normas jurídicas generales
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- a) Ser firmado por el Secretario de Estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretarial).
- b) Ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.
- c) Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

Los principios que deben regir a una ley y a un reglamento se esquematizan a continuación:

Primacía de la ley

Este principio determina la subordinación de un reglamento a la ley, ya que ésta sigue un proceso legislativo para su aprobación (según correspondan discusión y aprobación en el Congreso de la Unión o en las legislaturas de los estados) y representa la expresión de la voluntad de la comunidad. El reglamento, por su parte es un acto unilateral del poder ejecutivo.

Esa prioridad es una jerarquía puramente formal, por razón de la fuente de legitimidad que diferencia a una y otra normas y de la fuerza respectiva que de ello extrae cada una y que se traduce en otro principio igualmente formal, el principio de la jerarquía normativa, que supone la absoluta subordinación del reglamento a la ley.²

El reglamento se encuentra subordinado a la ley, ya que su función es por menorizar la misma de conformidad con el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que establece que es facultad del presidente “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”; con esto se quiere decir que se pueden dictar reglamentos con la finalidad de detallar una ley para cumplir con su estricta observancia. *Al expresar que el reglamento complementa la ley, no quiere decir que pueda modificarla, derogarla, suplirla, limitarla, excluirla, extenderla o abrogarla, sino que únicamente tiene que limitarse a lo establecido estrictamente por la ley.*³

Reserva de ley: material y formal

Este principio se basa en un criterio material que atiende al contenido de las normas jurídicas, y a otro formal que sigue al proceso de creación de las mismas.

De acuerdo con la reserva material se determina que todas las cuestiones deben ser reguladas primeramente por una ley en sentido formal y material y no por un reglamento, ya que el mismo sólo las regula en forma dependiente de la ley.

² Es conveniente mencionar el criterio formal y material de los actos jurídicos en relación con el reglamento. En cuanto al criterio formal que se refiere al órgano de creación, se puede decir que el reglamento es un acto administrativo, ya que el mismo emana del ejercicio de la facultad reglamentaria que ejerce el Poder Ejecutivo en su ámbito de competencia correspondiente. En cuanto al criterio material que se refiere al contenido del mismo se puede considerar un acto legislativo, debido a que contiene las características de una ley, las cuales son la generalidad, la obligatoriedad, la impersonalidad y la abstracción.

³ “Para ejercer su función reglamentaria, los ayuntamientos deberán ceñirse a las bases normativas que hayan establecido para su Estado. Estas bases normativas... deberían constar en las leyes orgánicas municipales, pero no en todos los casos han sido debidamente definidas. Se han resaltado como ejemplos de leyes municipales que han establecido con precaución estas bases normativas, la de los estados de Quintana Roo y Nuevo León.” “Gobierno y Administración Municipal en México, Reglamentos Municipales”, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1993, pp. 182-186.

En cuanto a la reserva formal, se entiende por ésta que la ley sólo puede ser modificada, derogada o abrogada por una disposición que debe cumplir con el mismo proceso de creación que le dio origen; de lo cual se deduce que en ningún momento el reglamento puede modificar, derogar o abrogar la ley, en virtud de que su proceso de creación es totalmente distinto al de una ley.

Las diferencias más importantes entre la ley y el reglamento son:

- 1) Distinción de grado, lo que implica que la ley es superior jerárquicamente al reglamento.
- 2) Las materias contenidas en la Constitución deberán ser reguladas por la ley en sentido formal y material (reserva de ley) y éstas serán detalladas después por el reglamento.
- 3) La ley es un acto emanado del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo expide el poder ejecutivo. El procedimiento de creación de ambos es distinto, según los órganos que emitan dichas disposiciones.
- 4) Todo reglamento está vinculado a una ley, de tal suerte que no hay reglamento sin ley. Ningún reglamento puede abrogar o derogar la ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total un reglamento.

El reglamento tiene como función principal llegar al detalle de las situaciones contempladas por el orden normativo inmediato superior a éste (la ley). Su finalidad no sólo es la de complementar la ley, sino también crea situaciones jurídicas generales que, en la esfera administrativa, hacen posible afrontar de manera equitativa problemas producto de la dinámica social.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio sobre la posibilidad de que existan reglamentos que no se encuentren sustentados en la ley y que la doctrina ha denominado “autónomos”. Textualmente en su parte conducente se señala:

...se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de los reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto este Tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación pueda afectar en forma sustancial derechos constitucionales protegidos de los gobernados, como lo son, por ejemplo: la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (Art. 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin Ley a regular...⁴

⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario Judicial de la Federación, octava época, tesis XVI.J/6, p. 651.

En virtud de lo anterior es importante determinar en materia urbanística qué aspectos debe regular la Ley de Desarrollo Urbano y cuáles deben ser normados por disposiciones “reglamentarias”. Sobre el anterior planteamiento de conformidad con los principios básicos que deben regir en materia de reglamentos, la ley debe contener los aspectos básicos y el reglamento los debe pormenorizar. En este orden de ideas tendríamos por ejemplo que la ley debe establecer las bases para la participación ciudadana, pero corresponde a un reglamento en todo caso regularla en detalle. En igual sentido podemos pronunciarnos respecto a los aspectos técnico-urbanísticos, como el caso de los fraccionamientos, las subdivisiones, construcciones o condominios, donde la ley podría determinar los principales aspectos de su normatividad, pero correspondería a una reglamentación decir sus características particulares.

PRINCIPALES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE REGULAN EL DESARROLLO URBANO

Iniciaremos nuestros comentarios en este apartado señalando las disposiciones de la Constitución General de la República que inciden en esta materia.⁵ Primeramente tenemos que dentro del apartado correspondiente a las garantías individuales del gobernado, el Artículo 27 párrafo tercero textualmente señala:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural,

⁵ Dentro de las disposiciones legales aplicables debemos considerar el llamado “principio de legalidad”, que establecen principalmente los artículos 14 y 16 constitucionales, conforme a los cuales las autoridades de cualquier orden no pueden privar o molestar en ninguno de sus derechos a los particulares si no se sujetan a la ley y fundan y motivan sus actos. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado: “...las Autoridades no tienen más facultades que las que la ley le otorga, pues si no fuere así, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por parecer de fundamento legal...”. Seminario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XIII, p. 514.

y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.⁶

Esta disposición se encuentra ubicada dentro del apartado de las garantías individuales del gobernado y establece el reconocimiento de la propiedad privada y faculta a la “Nación” a establecer normas para que, en atención al interés colectivo, se establezcan limitaciones y modalidades a la propiedad.

Las leyes relativas al desarrollo urbano son facultad concurrente, según lo establece el Artículo 72, fracción XXIX-C, de la Constitución, en el cual se otorga al Congreso de la Unión la facultad de: “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución”.

La concurrencia y coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales, se encuentra contemplada en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la cual en su Artículo 6º dispone a la letra:

Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los artículos 7º, 8º y 9º de la LGAH se establecen las atribuciones de la federación, los estados y los municipios, respectivamente, en materia de desarrollo urbano.

En el Artículo 18 de la LGAH se establece: “Las autoridades de la federación, de las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y de la Legislación Estatal del Desarrollo Urbano.”

⁶ El maestro Ignacio Burgoa ha señalado al comentar esta garantía individual: “El Artículo 27 constitucional en su tercer párrafo expresa que ‘la nación (o el Estado Mexicano como persona moral de derecho público en que está organizada su estructura) tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público’. La imposición de estas modalidades se traduce bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso que disfrute o disposición de las cosas... o bien el cumplimiento por parte del dueño de éstas de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas... la facultad de imponer modalidades a la propiedad sólo compete al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal. En efecto, si conforme al Artículo 27 constitucional se establece en favor de la Nación y equivaliendo este concepto a la idea de ‘Federación’ o ‘Estado Federal’...”, en Ignacio Burgoa, (1980), *Las garantías individuales*, Porrúa, México, pp. 485 y 487.

Por su parte, la Constitución Política del Estado, en el Artículo 23, párrafo quinto, establece:

El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y el agua, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, agua, bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En Nuevo León, la Ley de Desarrollo Urbano⁷ fue expedida para cumplir los objetivos establecidos por el Artículo 27 tercer párrafo y el Artículo 115, fracciones V y VI, y tiene como finalidad primordial el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de los habitantes del estado, coadyuvando así al desarrollo integral de la persona, la familia y la sociedad en su conjunto, en concordancia y cumplimiento del propio Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y del Artículo 23 de la Constitución Política del Estado.

El Artículo 9º de la ley establece que las autoridades estatales y municipales, dentro de su esfera de competencia proveerán el cumplimiento de la mencionada ley estatal y de las resoluciones que en ésta se funden.

En cuanto a la competencia establecida para el estado y los municipios, ésta se regula principalmente en los artículos 22 y 22 bis de la actual ley, donde se establece que el municipio cuenta con atribuciones para formular, resolver los usos de suelo que no tengan impacto metropolitano sobre su territorio, con facultades para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, para regular las formas de participación vecinal o ciudadana y reglamentar sus planes de desarrollo urbano. Respecto a este último punto, faculta para establecer lineamientos sobre éstos, participar en la creación y utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

El Artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal y el Artículo 131, fracción IV, de la Constitución local, facultan a los municipios para que en el ámbito de sus competencias planeen y regulen de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos que formen una continuidad demográfica.

⁷ En lo sucesivo, ley. En 1927 apareció la primera Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de Monterrey, pero no fue sino hasta 1975, con la Ley de Urbanismo y Planificación, y en 1980, con la Ley de Desarrollo Urbano, cuando se empezaron a consolidar las bases para un desarrollo urbano planificado en el área metropolitana de Monterrey.

Para precisar la posibilidad de implementar un reglamento metropolitano de desarrollo urbano es importante considerar y determinar el concepto de “zona de conurbación” a la luz del marco jurídico. Por zona de conurbación, de conformidad con el Artículo 2º de la Ley de Asentamientos Humanos en su fracción IV, entendemos la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

El Artículo 10 de la Ley de Desarrollo Urbano, preceptúa que conurbación es el hecho de que dos o más centros de población que se extienden en territorios de dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

En nuestra Carta Magna se fundamenta en su Artículo 115, fracción VI, la posibilidad de llevar a cabo las zonas de conurbación, ya que la misma establece:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
...fracción VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad económica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Para que una zona sea considerada como conurbada, es preciso la celebración de un convenio mediante el cual se delimite la extensión de la misma (Art. 21, LAH), debiéndose cumplir con las siguientes condicionantes:

- 1) Que sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población vecinos, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana deban considerarse como tal.
- 2) Que se proyecte o se funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades vecinas.
- 3) Que solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se tienen que cumplir ciertos requisitos para poder formar una zona conurbada, entre ellos, establecer su localización, extensión y delimitación; los compromisos de la federación, de las entidades conjunta y coordinadamente con los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada; la determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; la integración y organización de la Comisión

de Conurbación respectiva; las acciones que para tal efecto convengan la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

De conformidad con los artículos 26 de la Ley de Asentamientos Humanos y 41 de la Ley de Desarrollo Urbano, los municipios que integran la zona conurbada se considerarán como un solo centro de población para los efectos de la planeación y regulación de su desarrollo urbano.

Para fijar reglas comunes en una zona conurbada, sin violentar la autonomía municipal, es importante precisar qué se debe entender por planeación del desarrollo urbano “conjunta” y “coordinada” a la luz de la propia autonomía municipal. Tal es el caso del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010, vigente, el cual está debidamente suscrito por las autoridades municipales de la zona de conurbación.

El Artículo 42 de la ley señala textualmente: “El gobernador convocará a los Alcaldes de los municipios involucrados en la zona conurbada y demás funcionarios del estado integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano para que a través de ella, conjunta y coordinadamente formulen la planeación y regulación del desarrollo urbano de la zona de conurbación.” El Artículo 46 establece: “El ejecutivo del estado y los municipios involucrados en la zona de conurbación aplicarán las prioridades, directrices y políticas de inversión pública atendiendo al cumplimiento del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada.”

Un procedimiento análogo al anterior podría considerarse para fijar bases comunes reglamentarias en asuntos de carácter metropolitano en los municipios conurbados.

Muchos autores han criticado la intervención de la federación y de los estados en el municipio libre. Sobre el particular podemos citar la siguiente opinión:

Por ello debemos hacer conciencia, enfatizar y tratar de que se entienda que es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el ejecutivo sino ante sus propios vecinos. Que los demás niveles de gobierno entiendan, respeten y acepten esa calidad, que en la ley se le den atribuciones plenas dentro de su marco de competencias.⁸

La actual Ley de Desarrollo Urbano Estatal establece un Sistema Estatal de Coordinación Urbana⁹ mediante el cual se pretenden coordinar los esfuerzos del estado y los municipios en materia urbana y prevé la transferencia de cerca de 80% de las actuales atribuciones que en esta materia tiene el estado, a los municipios que cumplan con una serie de requisitos, siendo el más importante de éstos el contar con un plan parcial de desarrollo urbano.¹⁰ En efecto, los artículos 15 y

⁸ Reynaldo Robles Martínez, (1987), *El municipio*, 2ª ed., Porrúa, México, p. 133.

⁹ Sobre el particular, véase el título segundo, “Autoridades y Organismos”, capítulo: “Sistema Estatal de Coordinación Urbana” en los artículos 15 y siguientes, y 22 y 22 bis de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

¹⁰ La administración del desarrollo urbano municipal requiere que se apoye la capacidad finan-

siguientes establecen la posibilidad de que los municipios que así lo deseen, si cumplen con ciertos requisitos, asuman la administración de su desarrollo. Este sistema ha sido cuestionado, y sobre el particular se ha dicho:

...la famosa descentralización a los municipios de la administración del desarrollo quedó en mera palabrería, porque ni siquiera se puede decir que quedó en buenas intenciones. Así en el mes de diciembre de 1992 el ejecutivo del estado remitió al H. Congreso de la Entidad la iniciativa correspondiente, en la que se repetía de nueva cuenta la tendencia de mantener centralizadas en el estado las atribuciones que por decisión del Constituyente Permanente compete a los municipios.¹¹

La reforma al 115 constitucional fue el 6 de diciembre de 1982. En el último año en Nuevo León se han hecho más esfuerzos que nunca para fortalecer al municipio libre. En ese contexto se reformó la Ley de Desarrollo Urbano el 12 de febrero de 1993 y se estableció el Sistema Estatal de Coordinación Urbana a través del cual, seis municipios conurbados han firmado con el gobierno del estado convenios de coordinación, para asumir –cuando ellos estén administrativamente en condiciones– más de 80% de las atribuciones en materia de desarrollo urbano. Confiamos en que esto suceda, a más tardar, a principios del próximo mes. Por otra parte, resulta aventurado concluir, sin sustentar razonamientos, que las atribuciones del desarrollo urbano en los municipios conurbados deben ser ejercidas por éstos sin ninguna participación del propio estado.

El principal obstáculo para la elaboración de un reglamento metropolitano lo constituye la propia confusión que provoca la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano. El reto es que respetando la libertad que señala la Constitución en favor de los municipios para expedir reglamentos, establezcan las bases para que se fijen en esta materia reglas claras y uniformes a todos los municipios metropolitanos a través de la propia Ley de Desarrollo Urbano.

SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA REGLAMENTACIÓN URBANA METROPOLITANA

La planeación urbana a nivel nacional es muy reciente, pues se inició a finales de los setenta. Sin embargo, desde la década anterior se llevaron a cabo significati-

ciera de los municipios; sobre esa base en Nuevo León se estableció, en la Ley de Hacienda de los Municipios en el Artículo 52 bis, los derechos por tramitaciones urbanísticas.

¹¹ Ciro Espinoza Garza, Jorge Aguirre Hernández y Esteban Bárcenas Alcalá, “Algunas consideraciones sobre la competencia del estado y los municipios en la administración del desarrollo urbano. A la luz de las nuevas normas jurídicas federales de la materia”. Codeur, Subcomisión Técnica del Marco Jurídico, Monterrey, N. L., 3 de marzo de 1994, p. 12.

vos ejercicios individuales de planeación, como es el caso del Plan Director de la Subregión de Monterrey, elaborado en 1967. Este plan pionero y el actual Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010, son estrictamente urbanísticos, es decir, son planes reguladores que intentan normar los usos del suelo.

Hay que destacar, como lo mencionamos en el primer apartado de este trabajo, que un reglamento en materia de desarrollo urbano debe tener su sustento en la Ley de Desarrollo Urbano; es decir debe ajustarse en todo caso a lo establecido en la misma, ya que incide directamente sobre la propiedad y las posesiones de los particulares, protegidas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Es importante en nuestro trabajo hacer un breve análisis de la fracción V del Artículo 115 constitucional citada, que otorga facultades a los municipios para administrar su desarrollo urbano, considerando la parte de esta fracción que establece "...de conformidad con las leyes de los Estados..." Esta expresión ha sido interpretada en dos sentidos: primero, que es el municipio el que, en todo caso, debe resolver los asuntos relativos al desarrollo urbano ajustándose a las leyes de los estados; la segunda interpretación supone que el Estado podría intervenir en la administración del desarrollo urbano de conformidad con lo estatuido por las leyes de los estados.

Para Roberto García Ortega no existe inconstitucionalidad en una reglamentación urbanística metropolitana, ya que expresa lo siguiente:

Resulta evidente la escasa participación de los gobiernos municipales tanto en la planificación urbana de sus ámbitos territoriales como en la solución de su problemática urbana particularmente en la tierra y la vivienda... [y complementa a pie de página:] Los riesgos del Artículo 115 fueron jurídicamente neutralizados en el caso de los municipios metropolitanos mediante el decreto del 23 de enero de 1984. Declaró la existencia de la zona conurbada integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo... Consideró el Área Metropolitana de Monterrey como constituyendo un solo centro de población.¹²

En 1994, producto de la reforma urbana que emprendió el gobierno del estado que cristalizará con la transferencia de atribuciones a los municipios, seis de los conurbados cuentan ya con un Plan Parcial de Desarrollo Urbano y están elaborando sus reglamentos correspondientes. Lo anterior pone de manifiesto el interés que tiene el desarrollo urbano para las autoridades municipales, pero a su vez el riesgo de tener un "compendio de reglamentos urbanos metropolitanos". Ello supondría que para atender ciertos problemas urbanísticos lo tendríamos que ubicar en el municipio que corresponde y estudiar los lineamientos que establece

¹² "El Área Metropolitana de Monterrey, 1930-1984", Mario Cerutti (ed.) (1988), *Monterrey, siete estudios contemporáneos*, Facultad de Filosofía y Letras-UANL, pp. 137 y 151.

su reglamento; y del mismo modo con cada uno de los nueve municipios conurbados. Así las cosas, esta materia sólo podría ser comprendida por verdaderos especialistas.

Jorge Aguirre Hernández, Ciro Espinoza Garza y Esteban Bárcenas Alcalá señalan que debe reconocerse la libertad absoluta a los municipios, sin ninguna condición ni requisito previo, para administrar íntegramente el fenómeno del desarrollo urbano en sus respectivas jurisdicciones territoriales, reservándose el Estado solamente mecanismos de vigilancia.¹³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre las atribuciones de los municipios para establecer reglamentos, al señalar lo siguiente:

Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey

el Artículo 115 constitucional faculta al Ayuntamiento para, entre otras cosas, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales al igual que para otorgar licencias y permisos para construcciones, a cuyo efecto también se consigna la aptitud de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Por su parte, el Artículo 9º de la Ley de Desarrollo Urbano establece la facultad tanto del estado como de los municipios para que en la esfera de sus respectivas competencias provean el cumplimiento de esta ley y de las resoluciones fundadas en ella, de tal suerte que los asuntos que son competencia del estado los reglamentaría éste y los de competencia municipal, el Ayuntamiento.¹⁴

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado señala como facultad del Ejecutivo estatal hacer su reglamentación. Sobre el particular, el Artículo 22, apartado A, fracción XVII, al referirse a la modalidad general, criterio que se reitera en el 22 bis, apartado A, el primero de los numerales citados señala textualmente los siguientes, al referirse a las facultades del gobernador del estado:

¹³“Algunas consideraciones sobre la competencia del estado y los municipios en la administración del desarrollo urbano. A la luz de las Nuevas Normas Jurídicas Federales de la Materia” (1994), Codeur / Subcomisión Técnica del Marco Jurídico, Monterrey, 3 de marzo, p. 18.

¹⁴Tribunal Colegiado de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo XI-mayo, tesis IV, 2º, 54 A, p. 388. Sobre las facultades para dictar normas que tiene el municipio, el Pleno de la Suprema Corte ha señalado, “Municipio libre. La Constitución no ha establecido como base esencial para la existencia del mismo, el que los ayuntamientos tengan facultades para legislar; les concede sólo la de administrar. Consiguientemente, no tienen la de derogar las leyes existentes que reglamentan un servicio público municipal.” Amparo administrativo en revisión, Compañía Limitada de Luz Eléctrica, Fuerza y Tracción de Tampico, S. A., 17 de noviembre de 1917, mayoría de votos 7. La publicación no menciona ponente. Semanario Judicial de la Federación, 5ª época, tomo I, p. 734. No obstante que esta tesis no analizaba las reformas de 1982, subsiste el principio de que el municipio no tiene facultades para dictar leyes; sólo para establecer reglamentos.

“Fracción XVII. Interpretar y reglamentar las disposiciones contenidas en esta ley, proveyendo en la esfera administrativo para su exacta observancia.”

Por su parte, la propia ley reserva a los municipios la facultad de reglamentar las disposiciones contenidas en su Plan Parcial; al efecto, el segundo párrafo del Artículo 33 señala:

“Aprobado un plan parcial, conforme a las formalidades señaladas por la Ley, la reglamentación urbanística en él contenida y las que de él se deriven que sea aprobada por el ayuntamiento correspondiente será la base para resolver las tramitaciones urbanísticas que se presenten sobre el territorio comprendido en dicho plan.”

El Artículo 34 señala el contenido de los planes parciales, al establecer en su texto:

Artículo 34. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano contendrán:

- I. La referencia al plan de desarrollo urbano del cual derivan, expresando el aprovechamiento del suelo previsto en él.
- II. Los objetivos y políticas que se persiguen.
- III. La delimitación y descripción de la problemática de las zonas, áreas o predios que comprenden y sus aprovechamientos predominantes.
- IV. Los regímenes de tenencia de suelo existente en las áreas, zonas o predios.
- V. La zonificación prevista.
- VI. Las normas y criterios técnicos aplicables a las acciones de que se trate.
- VII. La programación de las obras y servicios, señalando las etapas o condiciones para su ejecución.
- VIII. Los mecanismos que utilizarán para la adquisición o asignación de inmuebles así como los estímulos que fueren necesarios.
- IX. Las medidas o instrumentos para la ejecución de los planes.¹⁵

De conformidad con las disposiciones antes citadas, podemos inferir que corresponde al Ejecutivo estatal reglamentar la ley, y a los municipios los aspectos contenidos en su Plan Parcial, que son los señalados en el precepto que se transcribe en el párrafo que antecede. Este sistema de distribución de competencias entre estado y municipios para emitir normas reglamentarias ha sido cuestionado en su licitud en virtud de que no se da participación a los municipios en la reglamentación de la ley (Artículo 22, apartado A, fracción XVII, antes citado), situación que contraviene el espíritu del Artículo 115, fracción V, de nuestra ley suprema.¹⁶

¹⁵ El Artículo 36 bis de la Ley de Desarrollo Urbano da facultades a los municipios para reglamentar “la participación ciudadana” en materia de desarrollo urbano. Sobre esa base, los municipios de Monterrey y Escobedo fueron los primeros en contar con sus reglamentos en esta materia; el de Escobedo se limitó a transcribir el contenido del artículo citado, el de Monterrey estableció un verdadero sistema y organización de participación ciudadana.

¹⁶ El Reglamento del Plan Parcial de San Pedro Garza García, Nuevo León, 1990-2010, de conformidad con lo que señala en la Exposición de Motivos, se fundamenta en el Artículo 27, fracción IV,

A partir de las bases legales establecidas en la actual Ley de Desarrollo Urbano, para promulgar un reglamento urbano aplicable al área metropolitana de Monterrey, es preciso determinar qué asuntos va a tratar y, partiendo de éstos, señalar quién sería la autoridad competente para elaborarlo.

Para definir el contenido que debe contemplar un “reglamento metropolitano de desarrollo urbano”, el mismo debe tener como objetivo primordial establecer las políticas y lineamientos que se aplicarían de manera general en la zona conurbada, buscándose con ello un criterio uniforme en materia de desarrollo urbano que le dé certidumbre y seguridad a la inversión y propicie un desarrollo ordenado.

Un reglamento de esta naturaleza debe tomar en cuenta los métodos de tramitología, sistemas y procedimientos, es decir, que un particular pueda ir a cualquier municipio metropolitano y los requisitos que se le soliciten para los diversos trámites sean análogos. Asimismo, las “reglas técnico-urbanísticas” deben ser comunes; de este modo, cualquiera que pretenda desarrollar un fraccionamiento o un determinado tipo de construcción, debe observar la misma normatividad. Debe haber normas para que la metodología de los planes y reglamentos sean similares, de tal suerte que se facilite a cualquier persona su comprensión.¹⁷

El reglamento deberá tener como objetivo básico establecer reglas claras para ordenar el desarrollo de los “municipios conurbados”, determinando los procedimientos de autorización, control y vigilancia del suelo territorial, con la finalidad de garantizar el bienestar social; procurando, por lo tanto, que se unifiquen criterios y se apliquen de igual manera los principios establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, y así evitar con esto la discrecionalidad de la autoridad municipal. Se pretende que dicho reglamento prevea la solución de situaciones concretas y que en ningún momento deje al particular en estado de indefensión.

Como ya lo señalamos, la actual ley, en su Artículo 33, establece la posibilidad de que los municipios reglamenten su plan parcial. Esto ha ocasionado que tengamos en el área conurbada de Monterrey reglamentos distintos, lo que difi-

de la Ley Orgánica de la Administración Pública y en los artículos 27 y 115, fracción V, de la Constitución federal, y 18, 23, 35 y 131, fracción III, de la Constitución local; el 94 de la Ley General de Asentamientos Humanos; 33 de la Ley de Desarrollo Urbano; 160 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, y en su propio Plan Parcial de Desarrollo. En nuestra opinión, los principales fundamentos del reglamento de un Plan Parcial deben ser el Artículo 33 de la Ley de Desarrollo Urbano y el propio Plan de Desarrollo, ya que, si no, se corre el riesgo de tratar de regular situaciones que exceden la facultad reglamentaria de los municipios en los términos previstos por los artículos 33 y 34 de la propia ley.

¹⁷“La responsabilidad de la administración de las ciudades recae en la autoridad más cercana a la población...”, es decir la municipal “... los convenios entre autoridades locales pueden ser un instrumento útil de coordinación en las acciones de ordenación urbana. Un ejemplo es el convenio celebrado entre los municipios de Tlalnepantla, Edo. de México, y la Delegación de Azcapotzalco del D. F. en materia de servicios públicos y ordenamiento urbano...” *Administración Urbana Municipal. Guía práctica para la administración de ciudades* (1994), Ediciones de Administración Urbana, México, pp. 297 y 298.

culta la tramitología y hace que las reglas para el desarrollo ordenado no sean tan claras como deseamos. Nuestra propuesta es que los “municipios conurbados” convengan entre sí, a través de un convenio de coordinación, una metodología y reglas comunes para la elaboración de los reglamentos de su competencia.

Se ha presentado al H. Congreso del Estado una iniciativa de ley de desarrollo urbano para el estado, con el fin de tratar de establecer reglas más claras en esta materia. Uno de los grandes aciertos de este proyecto es la creación de la comisión de conurbación que sustituiría a la actual Comisión Estatal de Desarrollo Urbano. A través de ella se busca que la planeación del desarrollo urbano sea coordinada y conjunta entre el estado y los municipios conurbados.¹⁸

No obstante lo anterior, consideramos importante que al proyecto de ley presentado al H. Congreso del Estado, se incorporen las bases para que los municipios conurbados se coordinen entre sí para tener una reglamentación urbanística que responda a sus necesidades, pero elaborada con una metodología y reglas comunes.¹⁹

Un nuevo ordenamiento jurídico debe establecer las bases reglamentarias sobre las cuales los municipios estén facultados para expedir reglamentos.

La fijación de las bases para una reglamentación uniforme podría obtenerse de varias maneras. Una de ellas es que sea la propia Ley de Desarrollo Urbano la que señale ciertos aspectos, materias y principios fundamentales que deban observar todos los reglamentos. Otra alternativa sería que en la propia ley se estableciera un procedimiento análogo al utilizado para la elaboración del Plan Director, por medio del cual el ejecutivo convoca a los municipios conurbados a establecer los lineamientos y la normatividad que los regirá. Una tercera opción sería que los municipios pactaran entre sí la elaboración y adopción de un reglamento unificado.²⁰

¹⁸ En el Proyecto de Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado se establece un capítulo para la regulación de la llamada zona de conurbación de la ciudad de Monterrey, el cual se integra por los artículos 37, 38, 39 y 40. En ellos se contempla tanto el concepto como los límites e integración y atribuciones de la Comisión. Cabe señalar que en la fracción III del Art. 40 se señala que corresponde a la Comisión “elaborar proyectos de reglamentos para la regulación urbanística del área metropolitana”. Consideramos que se debieron dar más atribuciones a la Comisión y sentar las bases para una reglamentación uniforme en el área metropolitana.

¹⁹ Codeur estableció lo siguiente sobre el anteproyecto mencionado: el proyecto contempla la descentralización administrativa del estado a los municipios, pero no presenta las bases para que el estado y los municipios generen “conjunta y coordinadamente” la reglamentación única para las zonas de conurbación sobre las materias que establece la fracción V del Artículo 115 constitucional.... y sigue expresando “La carencia de este principio en la ley estatal hace vulnerable la coordinación obligada. *Constituye una preocupación fuerte para los organismos que integran Codeur las consecuencias de tener reglamentaciones diferentes en los municipios que integran el área metropolitana...*”, Adrián González Lozano (1994), “Observaciones sobre conceptos de fondo contenidos en el ‘borrador’ del Proyecto Elosúa de Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León”, Monterrey, septiembre 29, pp. 1 y 2 (mimeo).

²⁰ Los municipios que cuentan ya con un reglamento de su plan parcial aprobado son: San Pedro Garza García, publicado en la *Gaceta Municipal* del 16 de mayo de 1994 y en el *Periódico Oficial del Estado* de fecha 3 de junio de 1994, y tienen un proyecto ya elaborado Apodaca, San Nicolás de

Cualquiera de las opciones mencionadas tienen como premisa el respeto a la autonomía municipal, pero también el reconocimiento de la existencia de una zona de conurbación que implica una continuidad demográfica y territorial que sería absurdo regular con normas diametralmente opuestas. Imaginemos por ejemplo un desarrollo que incide en el territorio de dos municipios y que en San Pedro Garza García se dictaminara que dicha vialidad debe tener 34 metros, o que un municipio establezca determinada normatividad de estacionamientos y otro siga criterios distintos, o que la forma de presentar los documentos varíe; todo esto provocaría situaciones absurdas que con el tiempo desalentarían la inversión.

CONCLUSIONES

Un reglamento de desarrollo urbano del área metropolitana de Monterrey tiene que respetar las bases establecidas en los diversos ordenamientos jurídicos que rigen la materia urbanística. El reglamento no puede ir más allá de la ley, por lo cual su contenido debe fundamentarse en el cuerpo legislativo que le da sustento.

La participación de los municipios es determinante en la elaboración de un reglamento metropolitano de desarrollo urbano.

De conformidad con las disposiciones legales actuales en la entidad, corresponde al gobernador reglamentar la ley, y a los municipios solamente las disposiciones contenidas en su propio plan parcial.

Deben otorgar mayores atribuciones a los municipios en materia reglamentaria para resolver aquellos aspectos considerados de "impacto metropolitano". Los municipios conurbados podrían celebrar entre sí convenios de coordinación para establecer bases comunes, debiendo seguir cada uno de ellos el procedimiento correspondiente de aprobación de su reglamento.

En una futura ley de desarrollo urbano sería importante fortalecer las atribuciones municipales, otorgarles la facultad de reglamentación urbanística y sentar las bases de coordinación municipal que posibiliten, más adelante, la creación de un reglamento urbano metropolitano, estableciendo los aspectos que debe regular.

La finalidad primordial de un reglamento metropolitano unificado, consiste en contar con un ordenamiento que coordine las facultades legales conferidas a los municipios en materia urbana, para evitar la discrecionalidad de las autoridades locales, procurando con ello uniformidad de criterios en la materia.

los Garza y Santa Catarina. El Reglamento del Plan Parcial de San Pedro cuenta con 162 artículos estructurados en ocho títulos; por su parte, el Reglamento del Plan Parcial de Apodaca tiene 850 artículos comprendidos en ocho títulos; el de Santa Catarina, 133 artículos y seis capítulos; y el de San Nicolás, 123 artículos en nueve títulos. El común denominador en todos ellos es que no guardan una congruencia metodológica entre sí.

En Nuevo León actualmente se presenta el problema de que en cada municipio conurbado, en uso de una mal entendida “autonomía municipal”, elaboran su reglamento del plan parcial, sobrepasando en muchos casos al propio plan y sin observar ninguna metodología ni congruencia con una normatividad urbanística metropolitana.

Los convenios de coordinación intermunicipales son un instrumento a considerar para sumar los esfuerzos de los municipios, a fin de contar con reglas comunes que faciliten el desarrollo ordenado.

EL COLEGIO DE MEXICO



3 905 0669874 6



Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México se terminó de imprimir en octubre de 1998 en Corporación Industrial Gráfica, S.A. de C.V. Cerro Tres Marías 654, Col. Campestre Churubusco, 04200 México D.F. Composición tipográfica: Literal, S. de R.L. MI.

El tiraje consta de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición. La edición estuvo al cuidado del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México

En 1995 México contaba con un sistema de 350 ciudades, entre las cuales sobresalían cinco áreas metropolitanas que concentraban 45% de la población urbana y constituían los principales centros productivos del país: México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca.

El propósito básico de este libro es analizar el conjunto de disposiciones legales que rigen el desempeño de las anteriores metrópolis, con el fin de determinar si se ajustan satisfactoriamente a la nueva realidad económica, social y política que presentan, al carácter metropolitano de su estructura urbana, a las relaciones existentes entre la federación, los estados y los municipios y, en general, a los requerimientos que exige su correcto funcionamiento.

La conclusión general es que el cuerpo normativo de las principales ciudades de México contiene un conjunto de deficiencias, inconsistencias y disfuncionalidades que requieren corregirse, así como que no hay ningún impedimento legal o técnico para la elaboración de un código unificado aplicable a todos los municipios metropolitanos. Perfeccionar la estructura legal y de gestión de las metrópolis mexicanas coadyuvará a enfrentar más efectivamente el enjambre de problemas que las aquejan, lo cual permitirá elevar su eficiencia como centros productivos y su capacidad para competir con sus contrapartes estadounidenses y canadienses dentro del actual proceso de internacionalización de la economía.

