



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

**“PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO, COMO INSTRUMENTO
TÉCNICO DE PLANIFICACIÓN Y COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE
LEGITIMACIÓN. UN ESTUDIO DE CASO EN MÉXICO (2018-2021)”**

Tesis presentada por

DELIA ALEJANDRA PÉREZ PIÑA

Para optar por el grado de

MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS

Directora de tesis

DRA. VERÓNICA CROSSA NEILL

Lectora de tesis

DRA. ALEJANDRA LEAL MARTÍNEZ

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO 2025

Agradecimientos

A mi esposo, Jesús, quien me enseñó que es posible vivir de nuestras pasiones, que me nutre con cada conversación y que me ofreció el espacio, el tiempo y el apoyo necesarios para hallarme cuando me sentía perdida. Te amo.

A mis padres, por su amor incondicional y su apoyo sin límites. Con ustedes, todo siempre ha sido y será posible.

Agradezco a mi directora de tesis, Doctora Verónica Crossa, por ayudarme a transformar una inquietud personal en una investigación académica. Agradezco profundamente su dedicación constante, así como sus comentarios y recomendaciones, siempre certeros y generosos. También a mi lectora de tesis, Doctora Alejandra Leal, gracias por su compromiso con mi investigación y por la inspiración que encontré en sus clases, fue un gozo aprender de usted.

Al Colegio de México, al Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, a Celia Guzmán, a cada uno de mis profesores y compañeros: ha sido un privilegio estudiar en una institución que ofrece espacios ideales para el aprendizaje y donde hay personas dispuestas a escuchar, apoyar y acompañar. Ha sido una experiencia verdaderamente extraordinaria.

Agradezco el apoyo brindado por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación, a través de la beca de posgrado que hizo posible mi acceso a esta maestría. Este respaldo fue fundamental no solo para mi desarrollo profesional, sino también para mi realización personal.

A les entrevistades, que se abrieron con generosidad y se mostraron vulnerables para contribuir a esta investigación. Siempre dispuestos, siempre un placer conversar con ustedes. Gracias por enseñarme tanto.

Resumen

Esta tesis parte de una inquietud fundamental: comprender cómo, en el contexto mexicano, la planificación urbana ha sido institucionalizada y legitimada de tal forma que su dimensión política se presenta bajo una apariencia técnica y racional, lo que permite que se utilice estratégicamente para respaldar determinadas decisiones públicas. En este trabajo analizo el caso de un municipio en el Estado de México, al que le asigne el seudónimo de Tequixco, donde se implementó un nuevo Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), justo antes de un cambio partidario en la administración local. Mi objetivo es explorar cómo este instrumento, presentado como exclusivamente técnico, funcionó también como un dispositivo de legitimación política.

Identifico tres fenómenos a partir de los cuales examino la operación del PMDU. El primero es la publicación de una fe de erratas, con la que las autoridades municipales modificaron elementos sustantivos del plan, argumentando que corregían errores. A partir de entrevistas y documentos oficiales, muestro cómo esta maniobra se convirtió en una estrategia política, cuidadosamente respaldada mediante procedimientos formales. El segundo es el análisis de la operación de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, donde evidencio cómo algunos funcionarios justificaron técnicamente ciertas decisiones que respondían a criterios discrecionales o intereses específicos. Finalmente, analizo un tercer fenómeno centrado en las tensiones y convicciones que expresaron los planificadores involucrados en la implementación del plan, cuyas posturas reflejan los dilemas éticos y profesionales que emergen cuando lo técnico y lo político se entrelazan.

En conjunto, esta tesis sostiene que los instrumentos de planificación urbana, más que operar como herramientas neutrales, funcionan como dispositivos performativos que generan legitimidad y permiten presentar disputas de poder y decisiones políticas como si fueran meros asuntos técnicos sustentados en el rigor científico. Mi propósito es abrir una discusión crítica sobre la naturaleza de la planificación urbana en México, visibilizando los sentidos, tensiones y estrategias que la atraviesan, y cuestionando la narrativa que la presenta como una práctica objetiva, racional y despolitizada.

Índice

Presentación del tema de investigación	1
Estrategia metodológica	3
Capítulo 1. Marco teórico y conceptual.....	6
1.1. De la actuación del Estado	7
1.2. Las instituciones: reglas, significados y permanencia	15
1.3. Racionalidades convergentes: planificación y tecnocracia en la construcción de legitimidad	20
<i>1.3.1. La concepción de legitimidad en el ejercicio del poder.....</i>	<i>20</i>
<i>1.3.2. La racionalidad de la planificación.....</i>	<i>26</i>
<i>1.3.3. El gobierno tecnocrático.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3.4. Articulación final: planificación, tecnocracia y legitimidad</i>	<i>35</i>
1.4. La persistencia de la tecnocracia en México.....	38
Capítulo 2. La consolidación del modelo institucional de la planificación urbana en México.....	42
2.1. Fundamentos históricos y normativos	42
2.2. Tecnocracia y planificación	46
2.3. Legitimidad e institucionalización.....	52
2.4. Conclusiones	55
Capítulo 3. Caso de estudio: Tequixco 2018-2021	57
3.1. El lopezobradorismo, contexto nacional.....	58
3.2. El priísmo, contexto estatal.....	65
3.3. Tequixco, contexto municipal.....	72
Capítulo 4. Caso de estudio: Operación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano..	79
4.1. De la Fe de Erratas: una corrección estratégica.	80
4.2. De los cambios de uso de suelo y la Comisión de Planeación	87
4.3. De la esperanza persistente: tensiones y convicciones entre planificadores	96
Conclusiones.....	103
Glosario de siglas y abreviaturas	106
Referencias	107

Presentación del tema de investigación

A lo largo de las últimas cinco décadas, la planificación urbana se ha consolidado en México como una práctica central para la intervención estatal sobre el territorio. A través de leyes, programas y normas, los distintos niveles de gobierno han construido un entramado institucional que promueve una visión ordenada y eficiente del desarrollo urbano. Esta visión se apoya en la idea de que es posible guiar el crecimiento de las ciudades mediante herramientas técnicas y racionales, capaces de anticipar, organizar y resolver los problemas urbanos (Hetherington, 2011; Li, 2022; Medina Echavarría, 1971, 1972; Scott, 2006).

Sin embargo, los planes urbanos no solo expresan objetivos técnicos y normativos, sino que también canalizan intereses, priorizan ciertos valores y excluyen otros (Lascoumes & Le Galès, 2014). Los actores estatales suelen presentar la planificación urbana como una herramienta orientada al bien común, aunque también estructura relaciones de poder y legitima decisiones políticas. Para comprender cómo se construyó esta imagen legitimadora, es necesario revisar brevemente el proceso mediante el cual las instituciones del Estado consolidaron esta práctica y le otorgaron autoridad técnica.

Desde la década de 1970, el Estado mexicano se propuso dejar de preocuparse y empezar a ocuparse del rápido y desordenado crecimiento de las ciudades, así como de propiciar escenarios urbanos ideales para el desarrollo. Para este propósito se sirvió de la ciencia (a la que le asignó un carácter de verdad incuestionable) y la técnica (considerada como garantía de eficacia), desplego su maquinaria para la promulgación de leyes y la creación de marcos actuación, lo que dio paso a una forma relativamente homogénea de trabajo en todos los niveles de gobierno (Azuela, 1992), hasta que la planificación urbana se convirtió en una institución legítima, título que conserva — en mayor o menor medida— hasta el día de hoy.

A partir de estas consideraciones históricas y estructurales, formulo el propósito central de mi investigación: explorar las formas en que la institucionalización de la planificación urbana, al ser concebida como legítima, ha permitido que sus instrumentos y procedimientos se utilicen estratégicamente según los intereses y objetivos de quienes toman las decisiones. A lo largo de esta investigación, argumento que esta legitimidad se construye, en gran parte,

sobre una racionalidad técnico-científica que, lejos de neutralizar la dimensión política de la planificación, le proporciona un marco que orienta y justifica determinadas formas de intervención pública.

Para atender al propósito de mi investigación, hago una revisión histórica para comprender las circunstancias que dieron inicio a la planificación urbana como práctica legítima e institucionalizada en México. Posteriormente, abordo el caso de estudio, se trata de la implementación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) de un municipio en el Estado de México al que le asigné el seudónimo de Tequixco. Elegí el caso y la temporalidad porque, durante la administración municipal 2016–2018, el Ayuntamiento publicó oficialmente un nuevo PMDU para este municipio. El diseño del instrumento quedó en manos de un gobierno local encabezado por un partido político (el PRI), cuyos valores e intereses contrastaban profundamente con los de la administración que inició en enero de 2019 (de Morena). Esta nueva administración tuvo que operar bajo la normativa de un instrumento que no podía ignorar ni modificar, por lo que diseñó estrategias para ajustarlo a sus propios intereses políticos y territoriales, hasta concluir su periodo en diciembre de 2021.

Mi principal pregunta es: ¿Cómo es que la presentación del PMDU como un instrumento técnico de planificación permite que funcione como un mecanismo de legitimación de decisiones públicas del Estado? Mi hipótesis es que esto es posible, primero, gracias al proceso de institucionalización que ha permitido objetivar la planificación urbana al punto de asumirla como una práctica casi incuestionable y dotada de sentido común. Y segundo, por la concepción de legitimidad que enviste a esta institución, que la justifica como válida y acorde a los valores sociales.

En la exploración de este tema hallé valiosos trabajos que se enfocan en la teoría de la planificación urbana, sus oportunidades de mejora y de ser una vía para abogar por causas sociales y políticas (Davidoff, 1965; Fainstein & Campbell, 2012; Faludi, 1973; Harvey, 1996). Otros trabajos han analizado el uso político y la función de dominación estatal que se le puede dar a los mapas, los sistemas de información geográfica y planes de desarrollo urbano (Connolly & Wigle, 2017; Pulido & Aguilar, 2022; Scott, 2006; Wigle, 2014). En otra línea, suman a esta investigación los textos que abordan la construcción social de conocimiento, los imaginarios que delimitan marcos de actuación y los criterios colectivos

que otorgan validez a las intervenciones del Estado (Beetham, 2002; Berger & Luckmann, 2003; Flyvbjerg, 2012; Medina Echavarría, 1971). Sin embargo, entre la amplia variedad de valiosas investigaciones, identifiqué un espacio poco explorado: la posibilidad de indagar cómo la sedimentación de imaginarios colectivos sobre la actuación del Estado en el territorio urbano puede contribuir a pasar decisiones de acción pública bajo el velo técnico-científico que reviste a la planificación urbana.

Reconocer el imaginario que construye la legitimidad de la planificación urbana y sus instrumentos, y analizar la síntesis del ejercicio que le subyace, tiene como propósito transparentar la práctica de la planificación y el actuar público que conlleva. Considero que partir de un entendimiento integral del fenómeno puede conducir a un análisis y a una valoración mejor sustentada de la utilidad de los instrumentos de planificación urbana en el territorio mexicano. En esta investigación quiero analizar, no solo las decisiones formales del Estado, sino los imaginarios, prácticas e instrumentos que las hacen posibles y les otorgan legitimidad.

Estrategia metodológica

Esta investigación es de carácter cualitativo y se centra en los servidores públicos que participaron en la operación y aplicación del Plan en Tequixco, Estado de México, entre 2018 y 2021. En el análisis, se caracterizará al PMDU como un instrumento que hace viable la planificación urbana, concebida como una forma de acción pública. Para ello, exploraré la compleja relación entre las acciones de implementación del PMDU que responden al orden jurídico y aquellas que siguen prácticas convencionales¹ dentro de la Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) de Tequixco.

Como detallaré en el apartado 1.1. de esta tesis, mi investigación se inscribe en la línea de pensamiento de la Antropología del Estado (AdeE) porque comparte su enfoque relacional, procesual y situado sobre la actuación estatal (Escalona Victoria, 2011; Estrada Saavedra,

¹ Me refiero a rutinas, usos informales y acuerdos tácitos que, aunque no están establecidos en la normatividad vigente, guían buena parte del quehacer cotidiano dentro de la Dirección de Desarrollo Urbano. Estas prácticas suelen mantenerse por costumbre institucional, inercia administrativa o arreglos políticos no codificados.

2019; Schavelzon, 2010). Al analizar cómo la planificación urbana opera, busco explorar las formas en que el Estado incide en lo social no solo mediante normas o instituciones formales, sino también a través de prácticas cotidianas e imaginarios colectivos que naturalizan su intervención sobre el territorio urbano. Desde esta perspectiva, la planificación no se concibe como una técnica neutra, sino como una práctica atravesada por sentidos y representaciones que revelan la capacidad del Estado para modelar configuraciones sociales.

Si bien la AdeE suele apoyarse principalmente en metodologías etnográficas, su enfoque no se limita exclusivamente a ellas. También recurre al trabajo de archivo, entrevistas, encuestas e incluso, en algunas ocasiones, a técnicas cuantitativas (Estrada Saavedra, 2019). Para esta investigación, realicé entrevistas semiestructuradas a tres servidores públicos y un prestador de servicios del Ayuntamiento de Tequixco (periodo 2019–2021), algunos de los cuales habían iniciado sus funciones en administraciones anteriores y/o continuaron después de 2021. A cada entrevistado se le atribuyó un seudónimo con el propósito de mantener su anonimato, en concordancia con los principios éticos de la investigación cualitativa que priorizan la protección de la identidad de los participantes (Pascale et al., 2022). Los testimonios de los funcionarios fueron fundamentales para acceder a una perspectiva interna sobre las prácticas de implementación del PMDU, comprender tanto su dimensión técnica como política, y explorar los mecanismos mediante los cuales se legitiman determinadas decisiones estatales en el ámbito local. También me apoyé en entrevistas semiestructuradas realizadas a dos legisladores locales que, si bien no formaron parte del Ayuntamiento de Tequixco, me ofrecieron información valiosa sobre el funcionamiento de diversos órganos colegiados.

Como parte del trabajo de archivo, se realizó una revisión hemerográfica correspondiente al periodo de la presidencia de José López Portillo (1976-1982), por considerarse —como se argumentará a lo largo del capítulo 2— el momento que marca el inicio de la institucionalización de la planificación en México. Esta revisión se complementó con el análisis de notas periodísticas recientes, seleccionadas tanto por su relevancia coyuntural como por el interés que representan para examinar el discurso público de los actores políticos en relación con los fenómenos abordados en esta investigación.

Asimismo, se consultaron documentos oficiales y administrativos del Ayuntamiento de Tequixco, los cuales fueron fundamentales para la reconstrucción del caso de estudio. Además, se realizó una revisión de leyes, planes, acuerdos y demás documentos normativos y jurídicos que conforman el marco legal de esta investigación. Estos documentos no solo establecen las reglas formales que regulan la actuación pública, sino que también condensan visiones específicas sobre el orden social, el desarrollo urbano y el papel del Estado en la configuración del territorio. Cabe señalar que la base principal del trabajo descansa en literatura académica, con un énfasis en textos de corte sociológico e histórico, aunque también se incorporan aportaciones provenientes de la ciencia política.

En conjunto, el enfoque cualitativo adoptado en esta investigación permite acceder a los sentidos, prácticas e interpretaciones que no siempre quedan capturados por los marcos normativos o los análisis cuantitativos. A través de la mirada situada de los actores involucrados en la implementación del PMDU, busco comprender cómo operan los dispositivos estatales en la práctica, revelando las tensiones entre lo formal y lo cotidiano, lo técnico y lo político, y aportando así una lectura más densa y crítica de la planificación urbana como forma de acción pública.

Capítulo 1. Marco teórico y conceptual

En este capítulo presento una serie de conceptos fundamentales para comprender el enfoque teórico y conceptual que guía esta investigación. Inicio con una aproximación al Estado desde una perspectiva que lo entiende como una construcción social compleja, en constante transformación, y cuya actuación no se limita a la imposición de normas o decisiones formales, sino que también se manifiesta a través de prácticas cotidianas, imaginarios colectivos e instrumentos de intervención. A lo largo del primer apartado exploro cómo la acción pública se hace posible a través de instrumentos que condensan visiones particulares del orden social y se convierten en medios de gestión y control, pero también en objetos de disputa entre actores diversos que los interpretan, resignifican y utilizan estratégicamente.

En el segundo apartado, *Las instituciones: reglas, significados y permanencia*, analizo cómo las prácticas sociales y estatales se institucionalizan y adquieren estabilidad a través de normas, rutinas y significados compartidos. La institucionalización no solo permite que ciertas formas de intervención estatal se reproduzcan con relativa permanencia, sino que también vuelve “naturales” determinadas formas de gobernar y organizar lo social. No obstante, en este apartado argumento que las instituciones no son entidades neutrales ni estáticas, sino arreglos sociales que portan significados compartidos y permiten usos estratégicos, aunque se encuentran en función de la legitimidad que se les atribuya.

En el tercer apartado, *Racionalidades convergentes: planificación y tecnocracia en la construcción de legitimidad*, desarrollo el núcleo argumentativo del capítulo. En primer lugar, exploro el concepto de legitimidad en el ejercicio del poder, sostengo que la legitimidad es una dimensión fundamental de la acción pública, pues actúa como una fuente de consentimiento y como un recurso que permite a las instituciones operar con eficacia, incluso en contextos de tensión o incertidumbre. Después, argumento que la planificación no es únicamente una herramienta técnica que los gobiernos emplean para ordenar el territorio, sino que es una práctica orientada por valores, fines y representaciones colectivas que producen y proyectan una visión del futuro socialmente deseable. Posteriormente, caracterizo al gobierno tecnocrático como una forma de ejercer el poder basada en el conocimiento experto, y subrayo que esta forma de gobierno tiende a despolitizar las decisiones públicas

al presentarlas como estrictamente técnicas. Finalmente, explico cómo la planificación urbana y la tecnocracia se articulan en torno a una misma lógica de actuación, caracterizada por la confianza en el conocimiento especializado como criterio central para definir problemas públicos y proponer soluciones. Esta coincidencia no solo estructura las formas de intervención estatal, sino que también produce una legitimidad particular: una basada en la autoridad del saber experto y en la promesa de eficiencia y previsibilidad en la gestión de lo público.

Cierro el capítulo con el apartado *La persistencia de la tecnocracia en México*, en el que argumento que, más allá de los cambios partidarios y los discursos políticos, la lógica tecnocrática se ha mantenido como eje rector de la acción pública en el país. Describo cómo esta racionalidad se consolidó históricamente y cómo ha logrado adaptarse a distintos momentos y gobiernos. Al revisar esta trayectoria, sostengo que la tecnocracia no solo representa una forma de organización gubernamental, sino una racionalidad de gobierno profundamente arraigada en el aparato estatal mexicano.

Así, a lo largo del capítulo, construyo el argumento de que la planificación urbana, lejos de ser una práctica puramente técnica, se inserta en un entramado de instituciones, racionalidades y disputas donde se produce y reproduce una forma específica de legitimidad estatal, basada en la autoridad del conocimiento experto y en la capacidad de anticipar y ordenar el futuro.

1.1. De la actuación del Estado

Diversas disciplinas y corrientes de pensamiento han estudiado el Estado desde distintas perspectivas, pero no han logrado definirlo ni acotarlo con claridad. Esta falta de consenso muestra que el Estado constituye un concepto complejo y difícil de abordar (Estrada Saavedra, 2019). Tal vez las perspectivas más obvias y recurrentes son las que se inscriben en la ciencia política o el derecho, que conceptualizan al Estado como una organización o una entidad, y priorizan la organización del poder político y el orden jurídico.

Sin restar importancia a las aportaciones de estas disciplinas, considero importante destacar que quienes investigan prácticas, creencias y costumbres dentro del ámbito estatal revelan dinámicas culturales frecuentemente ignoradas, que parecen estar distantes de los principios de normas burocráticas y políticas de gobierno racionales que usualmente se invocan para el estudio del Estado (Schavelzon, 2010). En este sentido, resultan especialmente pertinentes las palabras de Thoenig (1997, p. 26), quien advierte que:

El Estado no se reduce a un escenario de juegos de poder e influencia formalizado por instituciones y procedimientos: produce contenidos cuya sustancia tiene repercusiones en la sociedad; responde o no a los problemas; estructura o no las arenas de poder e influencia mediante las decisiones que adopta y la manera en que administra las respuestas a los problemas.

Por estos motivos, diversos investigadores han hecho un esfuerzo por abordar aquellas dimensiones del Estado que los enfoques tradicionales suelen dejar de lado. En este sentido, Schavelzon (2010) hace una revisión diversos textos que son parte de este esfuerzo y describe brevemente los primeros que dieron origen a lo que hoy conocemos como Antropología del Estado (AdeE). A partir de la década de 1980, disciplinas como la etnología, la sociología y la antropología política comenzaron a cuestionar las formas en que concebimos los sistemas políticos que conforman al Estado

La AdeE no es una teoría en sí misma, sino un “conjunto de sugerencias analíticas multidisciplinares, que, al acercarse al Estado de manera oblicua, procesal y relacional, lo descentra y descosifica” (Estrada Saavedra, 2019, p. 170). De esta manera la AdeE ofrece diversas maneras de entender al Estado, que van desde sus representaciones simbólicas, su discurso e ideología, al estudio de sus prácticas, procesos y formación cotidiana, en diferentes niveles de poder y regulación, incluyendo lo que habitualmente se ha considerado externo al Estado —como lo ilegal o lo que se halla en los márgenes (Escalona Victoria, 2020; Schavelzon, 2010). Sin embargo, dentro de esta diversidad de aproximaciones, hay particularidades. En este sentido, la AdeE centra sus esfuerzos a “entender las maneras en que el Estado (aunque informe, multiforme e indefinible a veces) *interviene, juega un papel, actúa, modela o produce* efectos en las configuraciones sociales en las que tiene presencia, cambiante, y sin necesariamente empequeñecerse, reducirse o desaparecer” (Escalona

Victoria, 2020, p. 240 [cursivas en el original]). Más allá de la estructura administrativa del gobierno, la AdeE nos invita a analizar cómo se construyen y circulan representaciones normativas sobre el orden social, y cómo estas representaciones atribuyen al Estado el papel de regulador y controlador.-(Schavelzon, 2010).

Por estas razones, enmarco mi investigación dentro de la línea de pensamiento de la AdeE. Mi cuestionamiento parte de la idea de que la planificación urbana, al institucionalizarse, se presenta como una práctica legítima para alcanzar el bienestar social urbano mediante la intervención del Estado. Esta legitimidad no surge de manera espontánea, sino que forma parte de un imaginario colectivo sedimentado que ha moldeado la forma en que distintos actores sociales perciben y aceptan —casi sin cuestionamiento— las decisiones estatales sobre el territorio urbano.

En correspondencia con este enfoque, Escalona (2011) propone un entendimiento del Estado desde tres dimensiones interconectadas. Estas dimensiones no deben ser percibidas como procesos cerrados o acabados, sino que el autor nos invita a entenderlas como construcciones en permanente transformación.

- a) **El Estado como imaginario del orden**; como una construcción simbólica a partir de un conjunto de representaciones que establecen qué es el poder estatal, cuáles son sus funciones y cómo se manifiesta en la vida cotidiana. Estas representaciones no son únicamente abstracciones legales o estadísticas, sino que se generan en las interacciones sociales mismas, influyendo en la manera en que las personas conciben la autoridad y la cohesión social.
- b) **El Estado como maquinaria, aparato, artificio**; como un conjunto de aparatos burocráticos que operan en distintos ámbitos de la vida social. No se refiere a una estructura monolítica ni perfectamente coordinada, sino a un entramado de instituciones, prácticas y dispositivos que se manifiestan en acciones cotidianas.
- c) **El Estado como espacio de disputa**; sugiere que la formación del Estado no es un proceso lineal ni estático, sino el resultado de negociaciones constantes y conflictos por el poder. Es un campo de lucha donde distintos actores intentan definir, transformar o resistir las formas de dominación que el Estado impone.

Adopto la perspectiva de Escalona (2011), ya que sus tres dimensiones del Estado permiten analizar con claridad los sentidos, prácticas y tensiones que atraviesan la planificación urbana. El Estado ejecuta la planificación urbana apelando a nuestras aspiraciones de controlar el porvenir y reducir su carácter imprevisible (Medina Echavarría, 1971). Se apoya de diversas instituciones que despliegan acciones técnicas y administrativas que traducen en decisiones cotidianas sobre el uso del suelo, la infraestructura, la movilidad o la vivienda (Rocha, 2010). Sin embargo, esta planificación no responde únicamente a criterios técnicos, sino que también forma parte de un campo en disputa, donde múltiples actores —autoridades, desarrolladores inmobiliarios, organizaciones vecinales, técnicos y consultores— buscan incidir en la configuración del espacio urbano y en el reparto de sus beneficios.

Las dimensiones abordadas se articulan con las observaciones de Scott (2006) quien señala que, con el propósito de traducir la complejidad social en información procesable, útil para ordenar, gestionar y gobernar, se han desarrollado un conjunto de herramientas técnicas y administrativas —entre ellas, censos, catastros, regulaciones territoriales o indicadores estadísticos. Esta lógica no se orienta únicamente a conocer la realidad, sino a hacerla legible bajo los términos del Estado, lo que permite intervenir sobre ella. En este sentido, la acción pública no solo observa o clasifica, sino que también actúa: diagnostica para intervenir, registra para transformar, mide para reorganizar. Así, la acción pública se sustenta en una lógica que combina la observación sistemática con la capacidad de transformar lo observado (Scott, 2006).

Aunque me gustaría dejar claro que la acción pública no puede entenderse únicamente como el resultado de decisiones tomadas por el poder estatal, sino que debe pensarse como un proceso más amplio en el que intervienen diversos actores sociales. Según Thoenig, si bien las autoridades responsables del actuar estatal cuentan con una amplia gama de herramientas —desde la imposición de gravámenes hasta la creación de instituciones o la regulación normativa—, su capacidad de acción se configura en interacción con otros interlocutores, tanto dentro como fuera del aparato estatal (Thoenig, 1997).

En este sentido, es similar a la idea de gobernanza, ya que también ha emergido como una noción clave para analizar las transformaciones en la acción del Estado y la creciente participación de actores sociales en la producción de lo público. No obstante, su uso en la

literatura académica ha sido amplio y heterogéneo, abarcando desde redes de política pública hasta alianzas público-privadas y modelos de gestión descentralizada (Pierre & Peters, 2020).

Dado que mi caso de estudio se centra en el análisis de la implementación de un instrumento de acción pública, resulta pertinente considerar las observaciones de Pierre y Peters (2020 sección *Governance as an analytic framework*), quienes advierten que los estudios de gobernanza enfocados en los instrumentos tienden a evitar preguntas respecto a la relación entre el Estado y la sociedad. Desde este enfoque, señalan los autores, se ha privilegiado la clasificación de instrumentos y el análisis de su eficacia de forma relativamente aislada. Frente a ello, me inclino por el enfoque que propone la sociología de la acción pública, el cual no se limita a la dimensión utilitaria de los instrumentos, sino que explora su dimensión simbólica y su capacidad para producir sentido, como se argumentará en los párrafos subsecuentes.

Me inclino por adoptar un enfoque que coloque en el centro a los diversos actores sociales y desplace la mirada puramente estatal en el análisis de la acción pública, pues considero que este marco resulta más adecuado para los propósitos de esta investigación. Por esto, me gustaría complementar la definición de Thoenig con la concepción de acción pública de Lascoumes y Le Galès (2014) quienes, a partir de diversas definiciones, describen a la acción pública como el proceso mediante el cual el gobierno interviene en distintos ámbitos de la sociedad o el territorio con el fin de alcanzar objetivos específicos. Estas intervenciones no se limitan a la toma de decisiones y la ejecución de medidas concretas, sino que también impulsan dinámicas de trabajo y colaboración con actores sociales, tanto individuales como colectivos. Lejos de ser un ejercicio estático o completamente racional, la acción pública se configura como un espacio de interacción donde las prioridades gubernamentales, la gestión de los asuntos públicos y la implementación de acciones prácticas se entrelazan de manera flexible.

De acuerdo con lo planteado por Lascoumes y Le Galès (2014, pp. 112–117), la acción pública se apoya de instrumentos —como leyes, subsidios y financiamientos, planes y programas de actuación, entre otros— que no solo canalizan decisiones, sino que también organizan relaciones, jerarquizan prioridades y definen modos específicos de intervención sobre lo social. Así, la instrumentación de la acción pública estructura tanto la acción

administrativa como las formas de interacción entre el poder público y la sociedad civil. Desde este enfoque, los instrumentos de acción pública deben entenderse como portadores de valores, interpretaciones sociales y concepciones particulares sobre la regulación. No son simples medios, sino dispositivos que configuran una lectura específica de los problemas colectivos, inducen ciertas formas de problematización y, en ocasiones, generan efectos propios e incluso inesperados (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 113).

Como advierten Lascoumes y Le Galès (2014, p. 113): “un instrumento de acción pública constituye un dispositivo al mismo tiempo técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de representaciones y de significados de lo que es portador”. De esta manera, los instrumentos no solo ejecutan políticas, sino que también las modelan, producen sentido y delimitan los márgenes de lo posible dentro de la acción pública.

La instrumentación de la acción pública representa una dimensión clave del proceso político, ya que implica decisiones que afectan tanto el diseño como los efectos de las políticas. Al adoptar formas más o menos estandarizadas, los instrumentos operan como dispositivos que articulan obligaciones y formas de conocer y clasificar a las poblaciones. Estos mecanismos no solo viabilizan la acción pública, sino que reflejan concepciones implícitas sobre la relación entre gobernantes y gobernados, condensando formas específicas de entender y ejercer el poder (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 113).

La acción pública se apoya en instrumentos estandarizados para traducir la complejidad social en una forma inteligible desde el punto de vista gubernamental. De acuerdo con Scott (2006), estas herramientas no son neutras, ya que hacen visibles únicamente aquellos aspectos del territorio o la población que son útiles para la lógica administrativa del Estado. Desde esta perspectiva, los instrumentos no solo viabilizan la acción pública, sino que la configuran: generan una visión reducida, simplificada y esquemática de la sociedad, necesaria para el ejercicio del poder (Scott, 2006).

Jill Wagle (2014), en un artículo detalla la evolución de la dinámica social y espacial de un enfoque de planificación que se utiliza para regular los asentamientos irregulares o informales en Xochimilco, Ciudad de México. En este texto se analiza cómo la planificación urbana recurre a tecnologías espaciales, como el mapeo y la clasificación de asentamientos

irregulares para gestionar territorialmente ciertas poblaciones. Esta práctica configura una forma de gobernar que traduce procesos sociales complejos en información técnica que permite intervenir sobre lo urbano de forma diferenciada y jerárquica. La autora argumenta en su investigación que la clasificación de asentamientos en distintas categorías con trayectorias de regularización diferenciadas, no solo organiza el territorio, sino que redefine las relaciones entre Estado y ciudadanía al establecer quién puede ser reconocido, regularizado o excluido. Este texto es un ejemplo representativo que permite pensar en los efectos imprevistos de los instrumentos de acción pública, que pueden habilitar decisiones con implicaciones directas sobre la inclusión, exclusión y visibilidad de ciertos grupos sociales dentro del espacio urbano.

Una vez que el gobierno implementa los instrumentos, argumentan Lascoumes y Le Galès (2014), estos empiezan a generar usos e interpretaciones que escapan al control de quienes los diseñaron, lo que abre espacios para la intervención estratégica de distintos actores. Al mismo tiempo, los propios instrumentos definen qué recursos pueden movilizarse, en qué condiciones y para quién, por lo que se convierten en piezas clave dentro de los procesos de negociación y disputa (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 114).

En una etnografía crítica sobre las prácticas documentales, la transparencia y la gobernanza en Paraguay tras la caída del régimen de Stroessner, Hetherington (2011) examina cómo la materialidad de los documentos se entrelaza con la acción política. Su trabajo se enfoca en los campesinos que, frente al avance del agronegocio y la precariedad de sus títulos de propiedad, emplean archivos y documentos como herramientas para reclamar derechos, desafiar al Estado y visibilizar exclusiones estructurales. Como lo señala el autor (2011, p. 8), los documentos son descubiertos por individuos en circunstancias concretas, y su sentido siempre está ligado a las particularidades de ese contexto. Más aún, Hetherington destaca que es a través de estos encuentros interpretativos —siempre diversos— que las personas construyen la información que se les atribuye. Por ello, los documentos operan como puntos de articulación entre reglas formales, expectativas sociales y prácticas concretas, lo que da lugar a ambigüedades, usos inesperados y lecturas contrapuestas. En este sentido, debatir sobre los instrumentos no solo implica discutir medios técnicos, sino también disputar el

rumbo de la acción pública y sus posibles resultados, lo que puede intensificar tensiones entre actores con intereses y visiones divergentes (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 115).

A la luz de lo planteado, en esta investigación la planificación urbana será considerada como una forma de acción pública que, si bien opera a través de diversos instrumentos, en el caso de estudio se abordará específicamente a través del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del ayuntamiento analizado. Para este fin, adopto la caracterización —que, aunque es meramente normativa, describe adecuadamente los alcances jurídicos del instrumento— propuesta por la Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura (s/f-b) del Estado de México, entidad en la que se ubica el municipio en cuestión.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población (...).

En los planes municipales de desarrollo urbano se identifican los proyectos, obras y acciones regionales en materia de desarrollo urbano, vialidad, transporte, infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica, equipamiento regional, desarrollo económico y de protección y conservación del medio ambiente entre otras, señalando en muchos casos los plazos y los recursos necesarios para su ejecución.

Como lo plantean Lascoumes y Le Galès (2014, pp. 112–117), los instrumentos de acción pública no solo traducen la realidad, sino que la transforman: jerarquizan problemas, territorios y poblaciones, y se vuelven escenarios de conflicto. Adoptar esta perspectiva crítica permite observar cómo los planes de desarrollo urbano adquieren legitimidad al insertarse en estructuras institucionales y representaciones colectivas que los presentan como racionales y necesarios.

A lo largo de este apartado he argumentado que el Estado requiere ser abordado como una construcción social múltiple y en constante transformación. Este enfoque resulta pertinente

para el análisis de la planificación urbana, la cual —lejos de ser una práctica meramente técnica— opera como acción pública cargada de sentidos, tensiones y efectos sociales. En el siguiente apartado, retomaré esta noción del Estado como construcción social para abordar el papel que desempeñan las instituciones en la configuración de normas, significados y prácticas persistentes, y cómo estas estructuras contribuyen a estabilizar y reproducir determinadas formas de ejercer el poder.

1.2. Las instituciones: reglas, significados y permanencia

En la vida cotidiana, los seres humanos actuamos bajo ciertas reglas, implícitas o explícitas, que marcan la pauta del comportamiento esperado entre los actores que participan en un entorno social (Berger & Luckmann, 2003). Uno espera que, si asiste al banco, deba hacer fila para esperar su turno; si está en una biblioteca, confía en que los demás presentes hablarán en voz baja; o que, si participa en una conversación, emisor y receptor se miren a los ojos mientras platican. Esto sucede debido a la habituación, es decir, la reiteración de una práctica que no solo refuerza su estabilidad, sino que también permite que se convierta en un hábito automatizado que puede replicarse sin necesidad de una reflexión constante (Berger & Luckmann, 2003). Ciertas prácticas sociales son tan comunes y repetitivas que estamos acostumbrados a que simplemente sucedan, no es necesario definir cada situación desde cero.

Este proceso, el hábito, permite a las personas desarrollar tendencias para adoptar comportamientos previamente aprendidos. Este concepto es fundamental para entender cómo se mantienen las estructuras sociales (Hodgson, 2011). Así, describen Berger y Luckmann (2003), cuando ciertos patrones de acción se repiten y son mutuamente reconocidos por los miembros de un grupo social, surge lo que conocemos como institución. Esta no surge de manera espontánea, sino que se construye gradualmente a lo largo del tiempo, en el marco de una historia compartida por una comunidad. Berger y Luckmann (2003, p. 79) señalan que una vez objetivado el modo en que se hacen las cosas, se adquiere una firmeza de conciencia respecto a cierta perspectiva del mundo, de forma que “se vuelve real de una manera más masiva y ya no puede cambiarse tan fácilmente”.

El concepto de institución ha ocupado un lugar central en el pensamiento social, siendo una herramienta clave tanto en la sociología como en la ciencia política para analizar procesos sociales. No obstante, a pesar de su relevancia, persisten diferencias significativas en torno a su definición teórica y a su alcance explicativo frente a otras variables sociales y políticas (Bertranou, 1995). Aunque en esta tesis se discute la planificación urbana como una institución pública y formal, mi objetivo es analizar su impacto social en la adopción y aceptación de prácticas estatales. Por este motivo, retomaré algunas aproximaciones al concepto de institución que surgen principalmente de la sociología del conocimiento y del enfoque teórico del nuevo institucionalismo, como del institucionalismo crítico y el institucionalismo histórico.

El nuevo institucionalismo es una corriente teórica que concibe a las instituciones como patrones de conducta socialmente contruidos que influyen tanto en las decisiones individuales como en los resultados colectivos (Bertranou, 1995, p. 236). Desde esta perspectiva, las instituciones no responden únicamente a criterios técnicos o de eficiencia, sino que se encuentran profundamente arraigadas en su entorno social, cultural y normativo. Se conciben como configuraciones simbólicas y normativas que, además de regular las conductas, moldean las identidades, intereses y estrategias de los actores, influyendo en el curso de las dinámicas sociales que enmarcan los procesos de toma de decisiones dentro de contextos institucionalizados (Moyado Flores, 2013). La presencia de reglas — ya sean formales o informales, explícitas o implícitas — es el común denominador en una serie de postulados del institucionalismo que surgen a partir de los años setenta y que sostienen que las instituciones tienen la capacidad de delimitar y orientar los comportamientos individuales y colectivos (Bertranou, 1995; Steinmo, 2008).

A partir del hecho de que las instituciones se componen de reglas, es importante destacar que estas no solo imponen restricciones, sino que también habilitan la acción. Al definir límites y criterios para la toma de decisiones, las reglas ofrecen un marco de actuación que aporta coherencia y previsibilidad a la interacción social (Hodgson, 2011, pp. 22 y 23). Ahora bien, las reglas suelen ser más efectivas en un contexto social si se integran de manera natural en la acción, sin depender exclusivamente de la deliberación consciente de quienes las siguen (Hodgson, 2011; March & Olsen, 2009).

De acuerdo con lo anterior, y en la misma línea sobre la interiorización normativa, las instituciones no sólo se hallan en su estructura formal, sino también en la forma en que las personas las perciben, interpretan y reproducen en su vida cotidiana. En este sentido, una institución no se reduce a ser un conjunto de reglas, sino que también un entramado de significados compartidos que le dan estabilidad y permiten su reproducción en la sociedad (Cvetković, 2016; Hodgson, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2014).

Steinmo (2008, pp. 167 y 168) sostiene que la estabilidad institucional se debe por lo menos a tres razones. En primer lugar, cada institución está inserta en un entramado más amplio de normas y estructuras, por lo que modificar una puede tener consecuencias no previstas sobre otras, generando resistencia especialmente entre quienes se benefician del arreglo institucional existente. En segundo lugar, las personas desarrollan expectativas en torno a las reglas vigentes, y cualquier alteración puede producir efectos a largo plazo difíciles de anticipar, lo que lleva a muchos a preferir continuar con el marco conocido, aun cuando no sea el más eficiente. En tercer lugar, las instituciones tienden a consolidarse porque las personas invierten tiempo y recursos en aprender cómo funcionan; por tanto, un cambio puede implicar costos significativos que pocos están dispuestos a asumir, reforzando así la inercia institucional.

A partir de la previa caracterización de las instituciones, prosigo con la caracterización específica de lo que se conoce como institución pública, únicamente para precisar el tipo de organización que nos ocupa en esta investigación. En términos generales, las instituciones públicas son entidades compuestas por un conjunto de normas jurídicas diseñadas para regular relaciones de carácter público. Estas normas suelen materializarse en organismos constitucionales con funciones específicas dentro del Estado, cuya aplicación puede tener un impacto directo en distintos sectores de la sociedad. (Rocha, 2010).

Las instituciones públicas, como marcos de actuación, pueden influir en la configuración de estrategias políticas, incidir en el diseño e implementación de la acción pública, así como favorecer —aunque no necesariamente garantizar— la coordinación entre actores. En otras palabras, el resultado de la acción pública se halla, en gran medida, influenciado por la configuración institucional (Steinmo, 2008). La magnitud de estas influencias se puede ver supeditada al nivel de estabilidad y sedimentación de la institución (Lascoumes & Le Galès,

2014). Lo que en otros términos se conoce como institucionalización, y que se refiere al proceso mediante el cual se forman y afianzan las instituciones (Berger & Luckmann, 2003; Lascoumes & Le Galès, 2014).

Es en el proceso de institucionalización que se establecen los criterios para gestionar los recursos, especificando su distribución, temporalidad, modalidad de uso y los actores que pueden acceder a ellos. De esta manera, dependiendo de qué tan afianzada se halle la institución, variará la capacidad de actuación de las partes involucradas, debido a que en este proceso formativo se puede privilegiar los valores e intereses de ciertos colectivos o individuos. (Lascoumes & Le Galès, 2014). Esto se debe a que las decisiones políticas no se toman de manera automática; para que avancen, es necesario llegar a acuerdos en distintos momentos del proceso. Cada uno de esos momentos representa una oportunidad para que alguno de los actores involucrados influya de forma sustantiva en el rumbo de la decisión (Bertranou, 1995). Estas consideraciones permiten argumentar que las instituciones tienden a reflejar ciertas orientaciones o preferencias y, por tanto, no son completamente imparciales.

Es importante considerar que, aunque las instituciones establecen reglas y limitaciones para quienes operan dentro de un sistema, no garantizan completamente el control de las acciones de los involucrados. Es verdad que las instituciones ofrecen un marco de referencia que ordena y regula el comportamiento, pero su aplicación y uso pueden desviarse de lo previsto. Puede haber reglas contradictorias y hay muchas que dan espacio a la libre interpretación. De hecho, en contextos democráticos, se espera que las instituciones sean abiertas y no actúen de manera determinista (Lascoumes & Le Galès, 2014; March & Olsen, 2009). A la luz de estos planteamientos, Lascoumes y Le Galès (2014) argumentan que las instituciones pueden ser objeto de distintos usos estratégicos, lo cual sugiere que tienen un carácter potencialmente instrumentalizable. Me refiero a que pueden ser usadas como herramientas para alcanzar objetivos específicos, más allá de su función normativa o reguladora original.

Con respecto a su estabilidad y continuidad, Berger y Luckmann (2003) argumentan que, para que una institución logre mantenerse en el tiempo, es necesario ofrecer explicaciones y justificaciones que destaquen los principios y prácticas centrales que forman parte de su tradición. Los autores sostienen que la institución no solo debe ser percibida como una realidad objetiva, sino que también necesita resultar subjetivamente plausible. Es decir, las

personas sujetas al marco normativo de la institución deben considerarla creíble y coherente con su experiencia cotidiana, y asignarle significaciones, de modo que su existencia y funcionamiento se integren de manera natural en la estructura social. Sin esta doble dimensión—objetividad y plausibilidad subjetiva—, la institución corre el riesgo de volverse cuestionable ante quienes interactúan con ella (Berger & Luckmann, 2003). Entonces, cuando las instituciones deben transmitirse y permanecer es que sucede la legitimación, proceso que se abordará en el siguiente apartado de este capítulo.

Ahora bien, en estas líneas se ha hablado de la resistencia al cambio en las instituciones y, aunque suelen ser estructuras estables y duraderas, no son inmutables. A lo largo del tiempo, pueden adaptarse en función de las experiencias históricas y los cambios en su entorno. Cuando se enfrentan a realidades que ya no encajan con las creencias normativas y causales que las sostienen, se ven forzadas a considerar su entorno. En ese intento por resolver inconsistencias y mantener cierta coherencia, pueden surgir procesos de cambio que, aunque no siempre mejoren su eficiencia, permiten su adaptación a nuevas circunstancias. Sin embargo, esta adaptación no es automática, los cambios institucionales son graduales, inciertos y profundamente influenciados por las dinámicas sociales en las que se inscriben (March & Olsen, 2009).

En suma, según las posturas aquí presentadas, las instituciones logran su permanencia a través de un proceso que combina tanto la objetivación de sus normas como la incorporación subjetiva de sus significados en la vida cotidiana. Esta doble dimensión favorece que las reglas se reproduzcan con naturalidad y adquieran una estabilidad que las vuelve resistentes al cambio. Sin embargo, dicha estabilidad no implica inmutabilidad. Las instituciones, aunque persistentes, pueden estar sujetas a transformaciones graduales impulsadas por tensiones con su entorno o por la reinterpretación estratégica de sus reglas. A ello se suma el hecho de que las instituciones no siempre son completamente imparciales: reflejan orientaciones, intereses y jerarquías, y pueden ser objeto de usos estratégicos por parte de los actores que interactúan con ellas. En ese sentido, su continuidad depende tanto de su capacidad para adaptarse sin perder coherencia como de la legitimidad que logren sostener. En el siguiente apartado profundizo en cómo se construye esa legitimidad, y exploro de qué

manera se articula con las racionalidades que sustentan la planificación urbana y el gobierno tecnocrático.

1.3. Racionalidades convergentes: planificación y tecnocracia en la construcción de legitimidad

Una vez que abordé, en el apartado anterior, cómo las instituciones logran su permanencia a partir de la reproducción de normas y significados concebidos como legítimos, prosigo con el desarrollo del vínculo entre planificación, tecnocracia y legitimidad en la acción pública. Comienzo este apartado con la exposición individual de cada uno de estos conceptos. Primero, abordo cómo la legitimidad se configura como un fenómeno multidimensional que se construye en la intersección entre normas, creencias compartidas y prácticas institucionalizadas. Después, exploro la lógica que sustenta la planificación urbana como práctica estatal orientada al orden, la previsión y la intervención técnica del futuro. Continúo con una breve caracterización de la tecnocracia, entendida como una forma de gobierno centrada en la autoridad del saber experto. Por último, establezco cómo la racionalidad de la planificación y la lógica tecnocrática coinciden y se refuerzan mutuamente, y cómo esta convergencia construye una sólida legitimidad para las formas de intervención estatal que privilegian lo técnico sobre lo político. Esta reflexión da continuidad a lo expuesto en torno a las instituciones, al mostrar cómo ciertas prácticas, cuando se perciben como racionales, previsibles y guiadas por el conocimiento experto, adquieren legitimidad social y se consolidan como modos legítimos de gobernar en contextos de pluralidad y conflicto.

1.3.1. La concepción de legitimidad en el ejercicio del poder

En este apartado abordaré la legitimidad en el ejercicio del poder, pero me enfocaré en su materialización a través de las instituciones públicas, entendidas como los canales formales y normativos mediante los cuales el Estado organiza, regula y ejecuta su autoridad. No obstante, el análisis propuesto no busca determinar si dicho ejercicio es legítimo o en qué medida lo es, sino que me enfocaré en explorar en qué condiciones se construye y manifiesta

esa legitimidad, su conexión con lo que consideramos verdadero y sus implicaciones en la acción social. En este sentido, Habermas (1988) afirma que debería asumirse una relación entre legitimidad y verdad, porque es necesario que los marcos interpretativos de la sociedad se mantengan compatibles con las estructuras institucionales existentes, a fin de que no se produzca una crisis de legitimidad. En otras palabras, mientras las normas, valores y discursos sociales que orientan la acción sigan encontrando alguna correspondencia con las formas institucionalizadas del poder, la legitimidad se conserva, ya que no hay una contradicción entre lo que la sociedad considera justo o verdadero y la forma en que se ejerce la autoridad. De ahí que una buena parte de este apartado se base en la sociología del conocimiento, que estudia cómo se produce, transmite y mantiene socialmente la realidad (Berger & Luckmann, 2003).

Aunado a lo anterior, Barker (1994, 2001) señala que el estudio de la legitimidad puede abordarse desde tres enfoques generales que permiten distinguir sus distintas dimensiones. Primero, el enfoque histórico-empírico, que se centra en observar cómo opera la legitimación en la práctica y en el análisis de las percepciones sociales y del respaldo ciudadano hacia quienes ejercen el poder. En contraste, el enfoque normativo parte de principios éticos o racionales que buscan establecer cuándo una autoridad o norma merece ser considerada legítima, es decir, justificada de acuerdo con ciertos estándares formales, legales o morales. Finalmente, el tercer enfoque propone una articulación entre ambos: toma los principios normativos como base para interpretar o anticipar patrones empíricos de legitimación. Esta última postura busca tender un puente entre la aceptación social y los criterios de validez, reconociendo que la legitimidad se sostiene tanto en su percepción por parte de los actores como en los marcos normativos que le dan sentido. Es dentro de este último enfoque que se enmarca el análisis de la legitimidad que desarrollo en este apartado.

En este punto quiero enfatizar que lo legal no implica automáticamente legitimidad, ya que en la jerga gubernamental muchas veces se usan ambos términos de manera indistinta. La legalidad, entendida como el cumplimiento de procedimientos formales establecidos por el orden jurídico, no garantiza por sí sola la legitimidad del poder. Habermas (1988) argumenta que, aunque una norma se origine de manera correcta desde el punto de vista legal, ello únicamente asegura que las autoridades competentes, reconocidas dentro del sistema político,

asuman la responsabilidad de hacerla valer. Sin embargo, si el propio sistema de autoridad no es percibido como legítimo, la legalidad se vuelve insuficiente. El autor precisa que un procedimiento legal puede fortalecer su legitimidad si logra articularse con fundamentos sustantivos que demuestren su vínculo con los principios sociales de justicia y equidad. De lo contrario, apelar solo a la forma legal no basta para sostener la creencia en la legitimidad (Habermas, 1988).

Una vez establecidos el enfoque y el propósito de esta sección, prosigo con la concepción de legitimidad, la cual ha sido fundamental para comprender cómo se ejerce la autoridad en las sociedades modernas. Uno de los autores más importantes en su estudio fue Max Weber, cuya obra sentó las bases para los debates contemporáneos sobre el tema. Su enfoque permitió distinguir que el poder no se sostiene únicamente en la posición formal de quien lo ejerce, sino también en el reconocimiento social que respalda dicha autoridad (Casado, 2021). En este sentido, el término legitimidad puede evocar una noción de autenticidad y derecho inherente. Cuando se aplica a una institución, puede reforzar la idea de que la organización tiene una razón de ser incuestionable dentro del orden social, sugiere que su implementación y funcionamiento son ampliamente aceptados por la sociedad (García Jurado, 2013, p. 131).

Ahora bien, Beetham (2002) hace algunas precisiones críticas que parten del concepto de weberiano de legitimidad. Según el autor, este concepto se concentra en las opiniones o percepciones de la legitimidad, pero él postula que no se trata exclusivamente de esto, sino que consiste en un sistema que justifica los valores compartidos por la sociedad. Desde esta perspectiva, la concepción weberiana deja de lado otros factores relevantes que no están relacionados con creencias individuales o colectivas. A partir de esta posición, Beetham (2002, p. 16) sostiene que, para comprender el concepto de legitimidad en el ejercicio del poder, es necesario reconocer que este se compone de tres dimensiones. Desde su perspectiva, el poder se considera legítimo en la medida en que:

- **Se ajusta a las reglas establecidas.** Estas reglas pueden ser formales o convencionales². Socialmente, la necesidad de resolver conflictos de poder

² Al hablar de reglas formales me refiero a aquellas codificadas en normas jurídicas o documentos oficiales. En cambio, uso el término reglas convencionales para referirme a prácticas no escritas, pero socialmente reconocidas, que también orientan el comportamiento.

impulsa la tendencia a establecer reglas claras y formalizadas. Sin embargo, incluso en contextos con un alto grado de legalización, las prácticas convencionales y las costumbres siguen teniendo un papel importante. En congruencia, el poder se concibe como ilegítimo cuando se adquiere contraviniendo las normas o se ejerce de manera que las contradice o las excede.

- **Las reglas se justifican con referencia a creencias compartidas tanto por quien ejerce el poder como por el subordinado.** El poder necesita justificarse apelando a una fuente de autoridad considerada válida (especialmente en el ámbito político); además, se espera que quienes lo ostentan posean las cualidades adecuadas para su ejercicio, y que la estructura de poder responda a un interés colectivo identificable. Si bien ninguna sociedad se caracteriza por una uniformidad total de creencias, es necesario contar con un grado mínimo de acuerdo respecto a las creencias mencionadas. De lo contrario, resulta difícil establecer una base sólida para justificar las reglas que estructuran el ejercicio del poder.

- **Hay evidencia de consentimiento.** Se refiere a una expresión activa de aceptación del subordinado hacia la relación de poder en la que participa. Esta aceptación se realiza a través de actos reconocidos socialmente como válidos dentro de un contexto específico (firmar un contrato, votar en las elecciones, pagar multas de tránsito vehicular, etc.). La importancia de estos actos radica en que contribuyen a la percepción de legitimidad, esto ocurre de dos formas. Primero, tienen una fuerza subjetivamente vinculante para quienes han participado en ellas, es decir, la persona se siente, en cierta forma, comprometida a respetar esa relación de autoridad, porque ya participó en ella de forma consciente y voluntaria. Y segundo, estas acciones también poseen un valor simbólico, pues representan un reconocimiento explícito del subordinado hacia la autoridad del poderoso, lo cual puede ser aprovechado por este último como una forma de validar su legitimidad frente a otros. Acciones como la falta de cooperación, la resistencia pasiva, la desobediencia o incluso la oposición activa al poder, pueden debilitar la concepción de legitimidad en diferentes grados;

mientras más personas participen en estas acciones, mayor será el impacto en esa pérdida de legitimidad.

Lo importante es que estas dimensiones no solo hacen que la gente *crea* que el poder es legítimo, sino que generan una base real para que las personas se sientan obligadas a obedecerlo (Beetham, 2002). Según Weber (2012), la legitimidad influye en la orientación de la acción social porque actúa como una creencia que fortalece el compromiso con un orden. Es decir, no se trata solo de tener fe en el poder, sino de reconocer razones para aceptar su autoridad y colaborar con ella. Cuanto más se cumplan estos elementos, es más probable que sean una base sólida para la legitimidad; y si estos factores están ausentes, la legitimidad del poder se puede ver comprometida (Beetham, 2002).

Esto nos permite ver que la legitimidad no constituye únicamente una cualidad abstracta del Estado —en este caso representado por sus instituciones—, sino que, según lo argumentado por García Jurado (2013, p. 132), se manifiesta como una relación concreta entre los actores políticos. Si una institución es percibida como legítima, significa que los ciudadanos la reconocen como válida y la consideran digna de obediencia. Esta validez es jurídica o formal, y también material, pues depende de factores como la confianza, la eficacia y la percepción de justicia dentro del marco de expectativas colectivas. De esta manera, la legitimidad facilita a las instituciones la facultad de exigir obediencia a sus prácticas y la capacidad de imponer mandatos (García Jurado, 2013). Dado que la legitimidad depende de su reconocimiento social, retomo los postulados de Berger y Luckmann (2003) y, a continuación, describo las dimensiones de objetividad y plausibilidad subjetiva —mencionadas previamente en el apartado 1.2 de este capítulo—, las cuales son fundamentales para la permanencia de las instituciones y actúan como condiciones de su legitimidad.

Según Berger y Luckmann (2003), las instituciones y sus normas adquieren una objetividad que trasciende las interpretaciones individuales cuando los significados que las sustentan son compartidos y validados cognitivamente. Es decir, se reconocen como verdaderos o reales en la medida en que las personas los comprenden y utilizan cotidianamente. Esta validación incide en los procesos de legitimación, ya que las normas no se aceptan solo por coacción, sino también porque se perciben como racionales, necesarias o verdaderas dentro de un marco de conocimiento compartido (Berger & Luckmann, 2003).

En relación con la plausibilidad subjetiva, los autores sostienen que la legitimación no solo explica la existencia de un sistema normativo, sino que también puede presentarlo como necesario y justo dentro de un determinado contexto social (Berger & Luckmann, 2003). En consecuencia, los mandatos institucionales pueden adquirir legitimidad al ser asumidos como elementos fundamentales para la organización y estabilidad social. Este proceso se da, primero, mediante la construcción de un sistema de significados que otorga sentido a las instituciones (objetivación), sobre el cual se edifican los valores que sustentan su importancia (plausibilidad subjetiva) (Berger & Luckmann, 2003).

Entonces, cuando una institución logra ser percibida como legítima, sus decisiones tienden a ser aceptadas con menor resistencia, al alinearse con las expectativas y valores compartidos por la sociedad. De acuerdo con lo argumentado por García Jurado (2013), incluso si una política resulta impopular o equivocada, la legitimidad puede actuar como un amortiguador que evita un rechazo absoluto, pues se mantiene la percepción de que la institución tiene el derecho (y la obligación) de actuar en función del bien común. En este sentido, la legitimidad puede ser considerado como una forma de capital político, en la medida en que facilita a las instituciones la implementación de decisiones, incluso aquellas que podrían generar descontento en ciertos sectores de la sociedad (García Jurado, 2013, pp. 132–134).

Como se ha argumentado, la legitimidad en el ejercicio del poder no depende únicamente de la legalidad o del cumplimiento de reglas formales, sino de su articulación con valores, creencias compartidas y experiencias que otorgan sentido a la autoridad. En este proceso, las instituciones desempeñan un papel central, ya que estructuran las formas en que el poder se justifica, se representa y se acepta socialmente. La planificación urbana, en tanto acción pública institucionalizada, no escapa a esta lógica: su legitimidad se construye en la medida en que es percibida como una práctica racional, técnica y orientada al bien común. A partir de esta idea, el siguiente apartado se centra en analizar la racionalidad específica que sustenta a la planificación como forma de acción pública, con el fin de mostrar cómo esta racionalidad contribuye a consolidar su legitimidad dentro del orden institucional.

1.3.2. La racionalidad de la planificación

La planificación³ es un concepto sumamente amplio y, por lo tanto, difícil de abordar en su totalidad. Y, si bien mi tesis se centra en la práctica de la planificación urbana, me gustaría enfocarme en la racionalidad⁴ que sustenta a la planificación urbana como acción pública ejecutada por el Estado. Tomo este enfoque porque contribuye a la comprensión de cómo la planificación urbana, como práctica estatal, se ha construido y legitimado al articular valores, intereses y visiones de futuro. Como desarrollaré en este apartado, esta racionalidad actúa como una narrativa estructurante que no solo organiza las intervenciones territoriales, sino que también produce sentido colectivo, define lo deseable y se apoya en valores técnico-científicos. Así, sirve a materializar formas de poder que intervienen en la vida social mediante discursos de eficiencia, previsión y orden, al mismo tiempo que refuerza la creencia de que solo la experticia técnica puede guiarnos hacia un futuro urbano ideal.

En este marco, y aunque el objetivo no es un abordaje exhaustivo del concepto de planificación, resulta valiosa la definición formulada por Máttar y Cuervo (2017, p. 35): “la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro)”. A esta definición me gustaría añadir énfasis a la dimensión predictiva de la planificación, que coincide con la postura de Fainstein (2012 sección Why and when should we plan?), que dice que la planeación es una intervención que busca alterar el curso existente de los acontecimientos. Esta dimensión, vinculada a la anticipación y al intento de modelar el futuro desde el presente, será abordada con mayor detalle más adelante en este apartado.

³ En el presente trabajo, los términos 'planificación' y 'planeación' serán utilizados de manera intercambiable, dado que en la literatura académica no se establece una distinción conceptual clara entre ambos. Aunque un número limitado de fuentes sugiere la existencia de diferencias sutiles entre dichos términos, esta perspectiva no se encuentra respaldada de manera consistente en los estudios académicos disponibles.

⁴ Para esta investigación adopto la noción de racionalidad desarrollada por Habermas (1999), entendida como una capacidad que no se limita al cálculo de fines y medios, sino que se despliega también en contextos de interacción comunicativa. Es la capacidad de los sujetos para justificar sus afirmaciones y acciones en contextos intersubjetivos, a través del lenguaje y bajo condiciones que favorezcan el diálogo libre de coacción. En sus propias palabras, “se refiere a un sistema de pretensiones de validez” (p.43) en el sentido en que puede decirse que “las afirmaciones y de las acciones teleológicas [con un propósito u objetivo] (...) son tanto más racionales cuanto mejor puedan fundamentarse las pretensiones de verdad proposicional o de eficiencia vinculadas a ellas” (Habermas, 1999, pp. 33 y 43).

Para ahondar en la definición citada textualmente, Máttar y Cuervo (2017, pp. 35 y 36) argumentan que, como acto político, la planificación juega un rol clave en la construcción del concepto de bien común que cada sociedad define en diferentes momentos de su historia. Además, desarrollan los autores, se espera que la planificación se establezca como una práctica directiva, ya que asumir el rol de directriz es esencial para cumplir sus objetivos. Finalmente, requiere de instituciones administrativas para su ejercicio. La dimensión creadora de sentido de la planificación se refleja en su capacidad para contribuir a la construcción de visiones del bien común, en medio de una sociedad caracterizada por la pluralidad y la diversidad. Así, según los autores, requiere de una narrativa política que no solo aborde lo inmediato, sino que también se enfoque en lo trascendental y sistemático, guiando la acción colectiva hacia acuerdos y transformaciones que conduzcan a — lo que se propone como — un futuro más justo y equilibrado, apoyándose en la prospectiva para orientar esos cambios (Máttar & Cuervo González, 2017, p. 35). Es decir, es una práctica por definición normativa.

La forma en que actualmente se implementa la planificación urbana en el contexto local mexicano —entendida aquí de manera general y sin atender a las especificidades administrativas que cada ayuntamiento pueda presentar— responde a un proceso de institucionalización impulsado por los esfuerzos de diversas entidades internacionales de cooperación económica y desarrollo social en torno a la denominada “planeación para el desarrollo”⁵. Es por ello que el análisis de su racionalidad parte de dichas intervenciones, y que la planificación urbana opera, en gran medida, bajo una lógica economicista, como desarrollaré más adelante.

En el contexto moderno, la relación entre planificación y desarrollo tiene un origen estrechamente vinculado con el surgimiento de la noción misma de desarrollo como objetivo global. Máttar y Cuervo (2017, p. 19) señalan que, a mediados del siglo XX, la planificación

⁵ El desarrollo es un proceso intencionado de transformación social que busca reducir las desigualdades y ampliar las oportunidades sociales, económicas y políticas, tanto dentro de un país como en comparación con otras sociedades con mayores niveles de bienestar. No implica copiar el modelo de los países industrializados, sino construir estrategias propias que respondan a la realidad y aspiraciones específicas de América Latina (Sunkel, 1970).

comenzó a consolidarse como un paradigma de acción pública orientado a impulsar procesos de transformación económica y social. En América Latina, esta visión fue especialmente promovida por doctrinas impulsadas desde organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y programas como la Alianza para el Progreso⁶, que alentaron la creación de instituciones estatales dedicadas a planificar el desarrollo. En este periodo fundacional, se planteó el desafío de construir una institucionalidad capaz de fomentar la industrialización, el crecimiento económico y el bienestar de sociedades consideradas rezagadas. (Máttar & Cuervo González, 2017, p. 19).

Estas concepciones de planificación alcanzaron su mayor desarrollo durante la década de 1970, pero se vieron fuertemente interrumpidas con la crisis de la deuda⁷ en los años ochenta, lo que marcó un punto de inflexión en la forma de concebir la acción pública. En este contexto surgieron nuevas herramientas y enfoques, promovidos por organismos multilaterales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), así como la CEPAL, que impulsaron una planificación más técnica, orientada a resultados, con énfasis en la eficiencia, la gestión de programas y proyectos, y la evaluación del desempeño. (Máttar & Cuervo González, 2017, pp. 20–22).

En contraste con las ideas de planeación para el desarrollo, Hetherington (2011, p. 2) nos invita a considerar que las soluciones simples, basadas en narrativas simples de desarrollo, rara vez funcionan como se pretende. El autor amplía su argumentación respecto a las concepciones que presentan al desarrollo como un proceso lineal, racional y técnicamente planificable, y señala que diversas críticas han identificado que estas narrativas simplifican excesivamente la complejidad de los contextos sociales en los que se implementan. Uno de

⁶ La Alianza para el Progreso fue una iniciativa impulsada por el gobierno de Estados Unidos en 1961 con el objetivo de fortalecer las relaciones con América Latina mediante la cooperación económica y el desarrollo social. Promovía la democracia y las reformas estructurales, especialmente la redistribución de la tierra, a cambio de apoyo financiero. Esta estrategia buscaba frenar la influencia del comunismo en la región y representó, en su momento, el programa de ayuda más ambicioso que Estados Unidos había destinado al llamado “mundo en desarrollo” (*Alliance for Progress (Alianza Para El Progreso)* | *JFK Library*, 2021)

⁷ Durante la década de 1980, conocida como “la década perdida”, América Latina enfrentó una profunda crisis económica y social provocada por el sobreendeudamiento externo. Esta situación obligó a los países de la región a renegociar sus deudas y aplicar severos ajustes macroeconómicos, así como políticas para mitigar sus impactos sociales (Cruz, s/f).

los señalamientos más relevantes es que los discursos y prácticas del desarrollo tienden a despolitizar los problemas estructurales, al traducirlos en asuntos técnicos que deben ser resueltos por expertos (Li, 2022, p. 116). Esta tecnificación no elimina los conflictos de fondo, sino que los encubre bajo un lenguaje de eficiencia y gestión. Así, aunque se presenten como soluciones objetivas, estos proyectos no escapan a la politicidad de los contextos en los que se aplican, ni a las tensiones que generan en el terreno (Hetherington, 2011, pp. 7 y 8; Li, 2022, pp. 100 y 116).

Para retomar la revisión histórica sobre la concepción de la planificación, Leal Martínez, Díaz Cruz y Crossa Niell (2025, p. 21), se apoyan en la noción de gubernamentalidad desarrollada por Foucault, entendida como una forma de gobernar, consolidada a partir del siglo XVIII, que opera bajo una racionalidad técnico-política. Desde esta perspectiva, el gobierno describe, cuantifica y delimita la realidad social; así, define qué se considera un problema y establece formas para intervenir en él. Los autores señalan que, es a partir de la segunda mitad del siglo XIX que esta manera de gobernar comenzó a aplicarse con más fuerza en el ámbito urbano. De acuerdo con los autores, esto destacó el rol de los técnicos y científicos especializados en la intervención de las ciudades, además de que se constituyó una relación ineludible entre la ciudad y la ciencia (Leal Martínez et al., 2025, p. 22).

A lo largo del siglo XX, la planificación adoptó un enfoque técnico centrado en normas y procedimientos, como los planes maestros y la zonificación, consolidando el uso del “modelo racional” y el análisis costo-beneficio, bajo la premisa de que seguir los procedimientos adecuados conduciría a resultados favorables (Fainstein, 2012). A lo anterior se añade la reconfiguración en la racionalidad del gobierno provocada por los cambios económicos, políticos y sociales, asociados al neoliberalismo a finales del siglo XX. Bajo esta nueva configuración, los conflictos políticos dejan de ser percibidos como disputas legítimas, y se reducen a problemas técnicos o administrativos que pueden ser, supuestamente, mejor atendidos por expertos no asociados a la política tradicional (Leal Martínez et al., 2025, pp. 23 y 24).

En este sentido, James C. Scott (2006, p. 259), sostiene que los servidores públicos dependen de una serie de categorías y tipificaciones para comprender y gestionar la vida social que,

aunque resultan útiles, no logran captar la totalidad de la realidad que intentan representar. El autor describe que muchas de estas categorías, que hoy damos por sentadas, nacieron de proyectos estatales de estandarización y legibilidad, diseñados para simplificar y hacer comprensible lo complejo. No obstante, precisa Scott, en la práctica, la perfección y la uniformidad a la que aspiran resulta difícil de alcanzar, ya que las realidades sociales no encajan perfectamente en las categorías preestablecidas. Más aún, los datos en los que se basan estas simplificaciones pueden estar, en distintos niveles, contruidos a partir de imprecisiones y omisiones, incluso, pueden ser sujetos de cálculos incorrectos, negligencia, distorsión política, entre otros (Scott, 2006, pp. 260 y 261). A pesar de ello, estas simplificaciones son esenciales para el gobierno, ya que permiten a los gobiernos manejar una realidad vasta y compleja mediante la reducción de esta a categorías esquemáticas. El despliegue de estas abstracciones representa un refuerzo clave en la capacidad del Estado, ya que permiten un control directo mucho más eficaz sobre la población y el territorio (Scott, 2006, p. 259).

En consonancia con este planteamiento, Flyvbjerg (2012) destaca la importancia de la relación entre el conocimiento y el poder para entender los procesos que afectan la política, la administración y la planificación. De acuerdo con este autor, no solo el conocimiento es poder, sino que aquellos que ejercen el poder también tienen la capacidad de configurar qué se considera conocimiento y establecer el dominio de alguna interpretación. Estos actores con poder tienden a favorecer y promover el conocimiento que se ajusta a sus intereses, mientras que pueden desestimar o minimizar aquel que no les resulta útil. Así, los actores con poder no buscan el conocimiento por su valor intrínseco, sino porque les permite establecer qué cuenta como racional y, en consecuencia, qué se reconoce como realidad. Esta capacidad de definir la racionalidad forma parte central de sus estrategias, orientadas más a imponer una visión del mundo que a descubrir su complejidad (Flyvbjerg, 2012).

Una vez abordada la lógica de legibilidad y estandarización que sustenta la acción pública, incluyendo a la planificación; en este punto resulta pertinente volver sobre la dimensión predictiva de la planificación, que destaqué al inicio de este apartado al abordar su definición. Según Medina Echavarría (1971, p. 12), este carácter predictivo ha sido clave en la manera en que se justifica la necesidad de su práctica: la planeación aparece como un intento de

reducir la incertidumbre que genera el porvenir. Más que la racionalidad técnica del plan en sí misma, lo que opera es la imagen de futuro que este construye. En este marco, la planificación no solo funciona como práctica técnica, sino también como una narrativa estructurante capaz de generar imaginarios sociales que proyectan un futuro deseable. A juicio del mismo autor, esto permite comprender por qué, en los discursos sobre la planeación en contextos democráticos, no resulta esencial que la ciudadanía comprenda en detalle sus contenidos, sino que basta con que se sienta interpelada por el horizonte que propone. Esta cualidad se enlaza con algunas de las características utópicas que han sido señaladas como parte constitutiva de la planificación —tal como lo destaca Medina Echavarría (1971, p. 13) al retomar el análisis de Schelsky—: la crítica al presente, la promesa de redención a través de su práctica, su pretensión de objetividad científica y la creencia en su potencial para transformar las relaciones de dominación de unos hombres por otros a la pura administración de las cosas.

Luego de haber considerado la dimensión predictiva de la planificación, Medina Echavarría (1971, p. 15) desarrolla la idea de que la planificación no puede separarse de la estructura burocrática que la ejecuta, especialmente dentro del marco institucional del Estado moderno. La burocracia aporta un conocimiento acumulado valioso, indispensable para dar seguimiento técnico y administrativo a los instrumentos de planificación. Sin embargo, ese saber no garantiza por sí mismo la toma de decisiones, ya que estas corresponden a actores específicos que, aunque se apoyan en la información que genera la burocracia, no están determinados por ella (Medina Echavarría, 1971, pp. 16–18).

Aun así, el funcionamiento de la planificación requiere ajustarse a marcos normativos preestablecidos —leyes, reglamentos, procedimientos— que rigen la acción administrativa. Por ello, la racionalidad que la caracteriza es, en términos generales, una racionalidad formal y funcional: formal porque aplica normas sobre los hechos que gestiona, y funcional porque se orienta a garantizar la provisión adecuada de acciones concretas. En consecuencia, aunque limitada para fijar fines últimos, la racionalidad formal y funcional se presenta como un elemento fundamental para la operación cotidiana de la planificación (Medina Echavarría, 1971, p. 18).

Por otro lado, Medina Echavarría (1971, p. 20) identifica que la planificación se encuentra estrechamente vinculada a la figura del experto técnico —denominado tecnócrata—, cuya formación especializada le permite abordar ciertos niveles de complejidad característicos de esta práctica. En muchos casos, este actor no solo es valorado por su saber instrumental, sino que también tiende a ocupar un lugar destacado como portador de una racionalidad que se presenta como científica, objetiva y aplicable de forma generalizada. Esta posición simbólica tiende a conferir a su conocimiento un carácter incuestionable, al punto de desdibujar los límites entre el análisis técnico y la decisión política (Medina Echavarría, 1971, pp. 24 y 25).

Aunque la lógica tecnocrática que acompaña a la planificación se desarrolla con mayor profundidad en las siguientes secciones de esta tesis, en este espacio me interesa centrarme en la racionalidad que adopta la planificación en su dimensión tecnocrática. Medina Echavarría (1972, pp. 127 y 128) afirma que esta puede manifestarse como una racionalidad de fines y sustantiva, en tanto orienta la acción pública hacia ciertos resultados concretos, considerando no solo la eficiencia técnica, sino también los valores sociales que le otorgan sentido. Ello responde a que la utopía tecnocrática proyecta la posibilidad de eliminar el conflicto mediante una administración de la vida social puramente técnica. No obstante, en la práctica, el técnico opera dentro de los márgenes de una racionalidad limitada, basada en el conocimiento empírico de su campo y orientada a la resolución puntual de problemas (Medina Echavarría, 1972, pp. 127 y 128). Esta racionalidad no elimina el conflicto ni opera con criterios universales, sino que responde a contextos concretos, restricciones institucionales y prioridades definidas por otros actores.

En suma, este recorrido ha permitido situar a la planificación como una práctica compleja que, más allá de su definición técnica, está atravesada por una racionalidad que combina elementos burocráticos, tecnocráticos y políticos. Su desarrollo histórico, sus vínculos con el Estado y con las ideas de desarrollo, así como su capacidad para construir sentido colectivo y proyectar futuros posibles, muestran que la planificación no es solo una práctica técnica, sino también una herramienta de poder, interpretación y orientación social. Dado que esta racionalidad encuentra en el conocimiento experto uno de sus principales fundamentos, el siguiente apartado se centra en el análisis de la tecnocracia como forma de gobierno, para

mostrar cómo la autoridad técnica ha adquirido un papel central en la definición de los fines y medios de la acción pública.

1.3.3. El gobierno tecnocrático

Hasta ahora he argumentado que la planificación es una forma de acción pública institucionalizada que responde a una racionalidad orientada a priorizar el conocimiento especializado. Para profundizar en la comprensión del objetivo de esta tesis, es necesario examinar la forma de gobierno que ha hecho posible dicha acción pública. Más adelante, en la última sección de este capítulo, analizaré cómo se han manifestado estas dinámicas en el contexto mexicano; por ahora, me concentro en la figura del gobierno tecnocrático, con el propósito de identificar sus principales características y comprender cómo se articula con la planificación en la construcción de legitimidad.

Frank Fischer (1990, p. 17) postula que el termino tecnocracia hace referencia a un sistema de gobernanza en el que el poder recae en expertos con formación técnica, quienes justifican su autoridad en función de su conocimiento especializado y su posición dentro de las principales instituciones políticas y económicas. El autor argumenta que, aunque no existe una teoría única sobre la tecnocracia, su esencia radica en la experticia⁸ técnica, que se refiere a la capacitación en ciencias aplicadas⁹ y en la organización del saber para cumplir funciones sociales específicas. No obstante, como especifica el autor, no se limita a la aplicación del conocimiento técnico, sino que implica su adaptación al gobierno y la toma de decisiones, configurándose como un modelo que pretende resolver problemas políticos mediante soluciones técnicas. Más que una simple administración eficiente, la tecnocracia postula que los especialistas deben desempeñar un papel central en la gestión del Estado y la economía, con la aspiración de construir una sociedad basada en la racionalidad técnica (Fischer, 1990).

En consonancia con lo anterior, Suárez Farías (2019, pp. 46 y 47) destaca que la tecnocracia tiene la habilidad de volverse parte estructural del aparato estatal, porque sus miembros son

⁸ Los términos experiencia, pericia y experticia son opciones adecuadas en español para sustituir el extranjerismo *expertise*. De acuerdo con el diccionario Merriam-Webster, esta palabra en inglés hace referencia a un conocimiento o habilidad especializada, o a la capacidad propia de un experto en un determinado campo.

⁹ Disciplinas que utilizan principios científicos para resolver problemas prácticos en diversos campos. Algunos ejemplos incluyen: ingenierías, ciencias de la computación e informática, economía aplicada y administración.

capaces de ocupar y controlar espacios estratégicos de poder. Es decir, no solo participan, sino que también influyen de manera decisiva en la toma de decisiones dentro de las cúpulas políticas, lo que facilita que su lógica y valores se institucionalicen e incluso se vuelvan norma dentro del sistema de gobierno.

El problema con la forma de gobierno tecnocrático, dado que se inspira en la actividad científica, es que parte de una noción de racionalidad que asocia lo racional con toda conducta orientada deliberadamente hacia un fin, utilizando medios calculados y eficientes (Medina Echavarría, 1972, pp. 127 y 128). Desde esta perspectiva, se asume que la racionalidad es neutral, que opera de manera óptima en ausencia de prejuicios. Sin embargo, Escalante Gonzalbo (2020, pp. 43 y 44) plantea que este ideal es poco realista, ya que las decisiones humanas están inevitablemente influenciadas por factores emocionales, sociales y culturales. En consecuencia, señala el autor, más que representar un estándar alcanzable, este enfoque pone en duda su propia viabilidad como guía universal de la conducta humana.

Medina Echavarría (1972, pp. 125–129) plantea que, desde la perspectiva de la tecnocracia, el experto es un técnico de rigurosa base científica, en consecuencia, su función principal se limita exclusivamente a proponer soluciones que considera óptimas para alcanzar determinados objetivos. El autor entonces afirma que el problema surge cuando los tecnócratas no se limitan a definir los medios para alcanzar objetivos previamente establecidos, sino que también buscan determinar los fines mismos de la acción gubernamental. En este sentido, dejan de actuar únicamente como asesores técnicos para posicionarse como actores con un conocimiento exclusivo o una autoridad absoluta en la definición de las metas del gobierno. Además, añade Medina Echavarría (1972, pp. 125–129), hay la posibilidad de que sus propuestas de gobierno respondan más a ambiciones personales que a un verdadero enfoque racional y neutral.

Ahora bien, para que la tecnocracia logre un dominio pleno, no basta con la pretensión individual de los expertos; Medina Echavarría (1972, p. 127) sostiene que es necesario que esta lógica se institucionalice, es decir, que el poder de los tecnócratas sea formalmente reconocido y consolidado dentro del sistema de gobierno. Este proceso se ve facilitado por la creencia de que los tecnócratas poseen un saber superior, lo que les confiere una autoridad funcional. De ahí se deriva una percepción de legitimidad sustentada en la convicción de que

dicho conocimiento especializado es el más adecuado para orientar la acción pública. (Medina Echavarría, 1972, p. 129). Empero, Medina Echavarría (1972, p. 131) ofrece una reflexión que considero pertinente^{10 11}:

Toda jerarquía de carácter funcional, como reconoce entre otros el propio Hartmann, es por naturaleza en extremo lábil o inestable. La posibilidad de la corrupción por el poder se encuentra tan presente en ella como en otras formas de dominación. A ello debe añadirse, como en efecto se denuncia, el temor a los peligros humanos en que puede caer toda ‘meritocracia’.

En este breve apartado he querido establecer qué es la tecnocracia como forma de gobierno, de qué manera construye su legitimidad y qué consideraciones debemos tomar en cuenta ante la apariencia de neutralidad del conocimiento experto. Al despolitizar la toma de decisiones, la tecnocracia puede ocultar las disputas de interés que la atraviesan y concentrar el poder bajo una lógica que aparenta ser meramente funcional.

1.3.4. Articulación final: planificación, tecnocracia y legitimidad

Como he argumentado en este apartado, la planificación urbana se apoya en una racionalidad que privilegia el orden, la previsión y la capacidad de intervenir sobre el futuro (Fainstein, 2012; Medina Echavarría, 1971, 1972). Esta racionalidad no se limita a organizar recursos o coordinar acciones: produce sentido, delimita lo posible y orienta las decisiones públicas hacia objetivos contruidos como deseables y alcanzables (Flyvbjerg, 2012; Scott, 2006). Como se abordó antes, la planificación actúa como una narrativa estructurante que define el bien común y busca transformar el curso de los acontecimientos (Máttar & Cuervo González, 2017). Esta narrativa requiere establecer un horizonte de futuro racionalmente diseñado, que

¹⁰ Por *jerarquía de carácter funcional* el autor se refiere a una forma de organización del poder en la que las posiciones de autoridad se justifican por la posesión y aplicación efectiva de un saber técnico especializado, reconocido socialmente como superior y orientado a la resolución eficiente de tareas específicas (Medina Echavarría, 1972, p. 129).

¹¹ El término *meritocracia* se refiere a una estructura social que sostiene que el talento, el esfuerzo y la inteligencia individual son los únicos factores que determinan el éxito y la movilidad social ascendente. Sin embargo, esta definición es criticada por su carácter individualista y excluyente, ya que ignora los factores estructurales que limitan las oportunidades de muchas personas (Villavicencio, 2021).

pueda alcanzarse mediante el uso sistemático del conocimiento técnico (Fainstein, 2012; Medina Echavarría, 1971). Así, la planificación no solo estructura el espacio urbano, sino también las formas de pensar y decidir sobre el futuro colectivo, bajo la premisa de que el conocimiento especializado permite reducir la incertidumbre y orientar el cambio social.

Esta forma de pensar y operar se alinea estrechamente con los valores que caracterizan al gobierno tecnocrático. Como se señaló previamente, la tecnocracia parte de la idea de que los problemas públicos pueden resolverse mejor mediante soluciones racionales, formuladas por expertos y basadas en evidencia (Fischer, 1990). Sin embargo, estos expertos no se limitan a definir los medios más eficientes, sino que también llegan a determinar los fines de la acción pública (Fischer, 1990; Medina Echavarría, 1972; Suárez Farias, 2019). La tecnocracia, entonces, se estructura en torno a una noción que presenta al conocimiento como el fundamento más legítimo del poder.

En este contexto, la planificación y la tecnocracia no solo comparten valores y racionalidades, sino que también se refuerzan mutuamente. Ambas estructuras de sentido suponen que los problemas públicos pueden representarse mediante categorías medibles y representaciones legibles, convirtiendo las necesidades sociales en datos cuantificables y gestionables, bajo el supuesto de que lo complejo puede y debe ser ordenado (Scott, 2006). Esta coincidencia entre la racionalidad planificadora y la racionalidad tecnocrática no solo funciona a nivel operativo, sino también simbólico: ambas reafirman la creencia en que la gestión experta del espacio y de los problemas sociales puede reemplazar —o al menos relegar a un segundo plano— a la deliberación y valoración política.

Esta confluencia ha producido una forma específica e institucionalizada de acción pública, caracterizada por la centralidad del conocimiento técnico, la estandarización de procedimientos y la anticipación del futuro. La planificación se institucionaliza como una práctica necesaria y legítima en parte porque traduce aspiraciones colectivas en instrumentos concretos —como los planes de desarrollo urbano— que otorgan previsibilidad y orden a la intervención estatal. Esta forma de intervención genera legitimidad por su capacidad de proyectar una imagen de racionalidad y control. Como sugiere Medina Echavarría (1971, p. 13), la planificación se presenta como una herramienta capaz de construir una promesa de

redención frente al caos del presente, mediante la administración objetiva y técnica de los recursos, los territorios y las poblaciones.

Al operar bajo esta racionalidad compartida, planificación y tecnocracia han contribuido a construir una forma de legitimidad sustentada en la experticia. Esta legitimidad se configura en la intersección entre normas, leyes, creencias compartidas sobre la capacidad de los expertos y prácticas institucionalizadas que reproducen esa autoridad. Como se ha argumentado antes en este capítulo, no se trata solo de un atributo que garantiza la obediencia, sino de un recurso fundamental para sostener la acción pública, incluso en contextos de desacuerdo social (Beetham, 2002; García Jurado, 2013). Esta legitimidad permite que las instituciones no solo implementen políticas, sino que lo hagan con autoridad, bajo la creencia de que lo técnico es sinónimo de lo correcto. En consecuencia, la planificación deja de ser una simple herramienta de gobierno para convertirse en una carta estratégica que hace viables las intervenciones públicas a través de una racionalidad que presenta sus decisiones como neutrales y necesarias.

Este entramado de racionalidades y valores permite observar cómo la planificación ha construido su legitimidad como acción pública, al apoyarse en la autoridad del conocimiento técnico. En el caso de estudio que se desarrolla más adelante, este marco ofrece herramientas para analizar cómo ciertas decisiones, al inscribirse en una lógica tecnocrática, adquieren un carácter de objetividad que favorece su aceptación social. Esta presentación técnica puede contribuir a legitimar intervenciones públicas orientadas por intereses políticos específicos, sin que estos sean necesariamente evidentes. En consecuencia, se reducen los márgenes para cuestionar la utilidad o los propósitos que determinadas formas de acción pública persiguen.

En ese sentido, resulta necesario observar no solo los principios que articulan planificación y tecnocracia, sino también las trayectorias históricas e institucionales que han permitido que esa lógica se mantenga y se naturalice. Por ello, en el siguiente apartado analizo cómo la tecnocracia, más allá de ser una forma de organización basada en expertos, se ha consolidado como una racionalidad de gobierno profundamente arraigada en el Estado mexicano, y cuáles han sido las condiciones que han favorecido su permanencia.

1.4. La persistencia de la tecnocracia en México.

Una vez establecidas las características generales del gobierno tecnocrático, resulta pertinente analizar cómo esta forma de racionalidad se ha expresado y consolidado en el caso mexicano. A partir de este momento, me enfoco en la manifestación de la tecnocracia en el escenario nacional. Suárez Farías (2019) identifica que la instauración de la tecnocracia en México tiene su origen en la década de 1930-1940¹², cuando los técnicos comenzaron a desempeñar el rol de mediadores entre los ideales revolucionarios de desarrollo y la formulación y ejecución de estrategias para alcanzar estas aspiraciones. Según el autor, en este punto sus funciones se limitaron al asesoramiento y a la aplicación de su conocimiento para ofrecer estrategias a los líderes políticos, aunque estos últimos reconocieron en la supuesta neutralidad del conocimiento científico un atributo para influir en la recepción de las decisiones gubernamentales y mantener el control sobre las alternativas disponibles. De esta forma, los actores con formación académica y conocimiento especializado adquirieron paulatinamente una mayor influencia en la resolución de conflictos, para el periodo de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), la administración de la crisis económica y la planificación gubernamental se habían convertido en ejes importantes de gobierno, lo que permitió a los técnicos consolidar aún más su papel central en la toma de decisiones. (Suárez Farías, 2019).

Sin embargo, Hernández Rodríguez (2016) postula que fue durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) que se sentaron las bases que facilitaron la expansión de la tecnocracia dentro de la administración pública, al tiempo que las finanzas adquirieron un papel central en las funciones del Estado. Su gestión impulsó una reforma administrativa de gran alcance, al reorganizar las funciones hacendarias e incorporar principios de programación y planeación en la gestión gubernamental (Hernández Rodríguez, 2016). En el capítulo 2 de esta tesis desarrollo con mayor profundidad lo relativo a la institucionalización de procesos de programación y planeación en el ámbito público de ese periodo presidencial.

¹² Aunque podría pensarse que el grupo de "Los Científicos", presente por un período de tiempo (1892 a 1911) durante la dictadura de Porfirio Díaz, marcó el inicio de la tecnocracia en México, la realidad es que su influencia sobre el dictador no constituyó una forma de gobierno en sí misma. Sin embargo, sí se reconoce como el inicio de la etapa científica en la política del país (Velázquez, 2010)

En consonancia con lo anterior, y como explica Hernández Rodríguez (2016), la formación técnico-política de los funcionarios públicos mexicanos a partir de la segunda mitad del siglo XX se debe, en parte, a la concentración de funciones en los cargos administrativos, así como al papel central que el Estado asumió en la promoción del desarrollo económico y el bienestar social. Esta orientación, profundiza el autor, otorgó un sentido social a la acción gubernamental y moldeó a una generación de políticos identificada con valores en los que el Estado, la administración pública y la economía eran elementos fundamentales.

Por lo que se refiere a la lógica de gobierno asociada a la tecnocracia, así como a los actores que la encarnan, esta ha demostrado una notable capacidad de adaptación frente a los cambios económicos y políticos que ha experimentado el país. Esta flexibilidad ha sido clave para su permanencia e influencia a lo largo de distintos periodos. En una primera etapa, argumenta Calva (2019, p. 582), durante los primeros gobiernos posrevolucionarios, el Estado mexicano adoptó un papel central en el desarrollo económico y el bienestar social, guiado por los principios de la Revolución y la Constitución de 1917 (Calva, 2019, p. 582; Escalante Gonzalbo, 2023, p. 63). Bajo esta lógica, el Estado se erigía como garante del desarrollo y del equilibrio social, y los tecnócratas políticos se identificaban con un conjunto de valores en los que el Estado, la administración pública y la economía desempeñaban un papel central (Calva, 2019).

Sin embargo, este modelo comenzó a transformarse de manera decisiva con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia en 1982, lo que marcó también el comienzo del neoliberalismo en México. A partir de entonces, se redefinió el papel del Estado como promotor del crecimiento económico mediante una gestión eficiente, pero sin intervenir directamente en el mercado. Se consolidó así una narrativa que otorgó al sector privado el rol central en el desarrollo (Hernández Rodríguez, 2016). Este nuevo enfoque de “adelgazamiento del Estado” implicó, en realidad, la reducción significativa del papel del Estado como rector económico. Sin embargo, esto no detuvo el avance sostenido de una lógica tecnocrática que, incluso, se consolidaría aún más durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (Calva, 2019). Más allá de la profunda transformación del papel del Estado mexicano en la economía y el bienestar social, la tecnocracia, como lógica de gobierno, logró adaptarse a las nuevas condiciones.

La tecnocracia ha logrado mantener una posición privilegiada en el aparato estatal, incluso frente a las alternancias partidarias que marcaron el inicio del siglo XXI. Hernández Rodríguez (2016) observa que, aunque su origen se encuentra en el régimen priísta, su legitimidad no ha dependido de una identidad partidaria, sino de la autoridad técnica y del conocimiento especializado que representa. Esta característica le permitió adaptarse con facilidad al cambio de partido en el gobierno, manteniendo el control de las finanzas públicas tanto durante los sexenios panistas de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), como en el regreso del PRI con Enrique Peña Nieto (2012-2018). La continuidad de perfiles tecnocráticos en puestos clave —como la Secretaría de Hacienda, Banco de México o incluso la Cancillería— evidencia que, más allá de la ideología o del partido en el poder, la lógica técnico-científica sigue siendo el eje rector de las decisiones públicas (Hernández Rodríguez, 2014).

A mi consideración, es la afinidad entre los principios del neoliberalismo y la lógica de gobierno tecnocrática lo que contribuye a explicar la persistencia de esta última en el aparato estatal. Ambas comparten una visión que privilegia la eficiencia, la despolitización de la toma de decisiones y la centralidad del conocimiento técnico en la conducción de los asuntos públicos (Calva, 2019; Fischer, 1990; Hernández Rodríguez, 2014).

Ahora bien, en lo que compete a la historia reciente de México, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), al inicio de su periodo de gobierno, declaró el fin del modelo neoliberal, en sus propias palabras dijo: “Declaramos formalmente desde Palacio Nacional el fin de la política neoliberal, aparejada esa política con su política económica. Quedan abolidas las dos cosas: el modelo neoliberal y su política económica de pillaje, antipopular y entreguista” (Presidencia de la República 2018-2024, 2019); aunque dicha afirmación ha sido ampliamente debatida (R. Garavito Elías, 2022; Gutiérrez, 2022; Mares, 2018; Tetreault, 2021). A lo largo de su mandato, también ha manifestado reiteradas críticas hacia los tecnócratas (Benítez, 2021; El Financiero, 2021; El Universal, 2022; Morelos, 2022). Sin embargo, es interesante señalar que el perfil profesional de los funcionarios que integraron su gabinete entre el 1° de diciembre de 2018 y el 30 de septiembre de 2024 muestra una

realidad más compleja: más del 60% contaba con estudios de posgrado y más del 50% tenía experiencia académica o profesional en el extranjero¹³.

Actualmente, la presidenta Claudia Sheinbaum ha optado por rodearse de diversos especialistas, lo que sugiere que el rechazo a la centralidad del conocimiento técnico y científico promovido por López Obrador no necesariamente continuará en el actual sexenio. En su gabinete, más del 70% de los integrantes tienen estudios de posgrado, y el 52% posee experiencia académica o profesional fuera de México. Esta observación es importante porque el perfil profesional de los integrantes del gabinete resulta determinante en la orientación y contenido de las decisiones gubernamentales. Si bien Claudia Sheinbaum no ha sido explícita con un discurso que la alinee o la distancie de una forma de gobierno tecnócrata, diversas fuentes de opinión observan indicios de un estilo de gobierno más técnico y profesionalizado, con una mayor apertura al uso de evidencia científica y metodologías especializadas en la toma de decisiones, aunque matizado por la continuidad política y el legado discursivo de López Obrador (Gámez & Linares, 2024; Ortiz, 2024; Rubio, 2024; Villanueva, 2024; Weib, 2024).

Lo relevante para el presente análisis no es determinar si México se encuentra actualmente bajo un régimen tecnocrático en sentido estricto. Más bien, el objetivo ha sido destacar la persistencia y sedimentación de una lógica de gobierno —con claros rasgos tecnocráticos— que ha estructurado la conducción de la acción pública a lo largo de casi un siglo. Esta racionalidad ha calado profundamente en las instituciones del Estado, en el diseño de políticas públicas y en la presencia del personal de alto rango en la administración pública. En este sentido, resulta poco probable que dicha lógica sea desmantelada de manera abrupta a partir de una simple declaración política que anuncie su fin. Por el contrario, tiene más sentido pensar que su arraigo continúe manifestándose en las prácticas y orientaciones de numerosos actores políticos que hoy participan activamente en la toma de decisiones públicas.

¹³ Estos porcentajes, al igual que los correspondientes a la integración del gabinete de Claudia Sheinbaum, se obtuvieron a partir de un cálculo propio basado en los perfiles profesionales publicados de las y los integrantes de ambos gabinetes. La información de la formación de los funcionarios públicos proviene de fuentes públicas de libre acceso, recuperadas de un sitio de consulta general no especializado.

Capítulo 2. La consolidación del modelo institucional de la planificación urbana en México

Hace 36 años, en el Colegio de México, se celebró un seminario titulado “Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988”, que tuvo como fin analizar la participación estatal en el territorio. En esa fecha, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) cumplía 10 años de haber sido publicado, y la academia cuestionaba la voluntad de la planificación urbana institucional como mero recurso discursivo para reforzar la legitimidad política del Estado mexicano^{14 15}- (Garza, 1992).

Para este capítulo, exploro el sistema tecnocrático que prevalecía en el periodo de gobierno de José López Portillo (1976-1982), y que ofreció una base discursiva y operativa para promover la consolidación legítima de la planificación urbana. En los siguientes párrafos, inicio de manera sucinta con una revisión histórica y una descripción de los sucesos que dieron pie a dicha institucionalización. Posteriormente, analizo la tecnocracia imperante en el sistema mexicano durante el periodo estudiado, como fundamento para la construcción de la legitimidad que condujo a la planeación del territorio como una institución formal, vínculo que se aborda a mayor profundidad en la última sección de este capítulo.

2.1. Fundamentos históricos y normativos

En este apartado ofrezco un contexto histórico que permite comprender cómo se configuró la planificación urbana en México durante el periodo identificado —para los fines de esta investigación— como el momento de su institucionalización. La institucionalización formal

¹⁴ He de decir que comparto esos cuestionamientos. Mi experiencia profesional en un gobierno local me permitió conocer de cerca el ejercicio que implica la implementación de los instrumentos de planeación, lo que me llevó a confrontar lo que creemos de la planificación urbana con lo que realmente ocurre en la práctica. De ahí que me propuse explorar en este apartado el proceso que nos llevó a considerar la planificación urbana como la práctica legítima para ordenar y desarrollar las ciudades mexicanas.

¹⁵ Para este capítulo se hizo una revisión hemerográfica. Como parte de esa pesquisa, intenté buscar discursos opositores, argumentos de rechazo a los esfuerzos oficiales por instituir el PNDU, sin embargo, no tuve éxito. Salvo aislados artículos de opinión (Palerm, 1977, 1979; Verdejo, 1982), probablemente debido a la muy conocida censura a los medios de comunicación que se vivía en la época (Aja, 2018; Alemán, 2018; Bravo, 2018; Zuckermann, 2017), hizo de esta labor un esfuerzo infructuoso, no hallé rastros de alguna resistencia organizada a las políticas de ordenamiento territorial del gobierno federal.

de la planificación urbana no ocurrió de forma lineal ni homogénea; sin embargo, retomo la propuesta de Garza (1992, p. 10), quien ubica este hito a partir de la publicación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en 1978, que a su vez se desprende de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976. Este enfoque resulta pertinente porque ambos instrumentos marcaron el primer esfuerzo explícito, desde el gobierno federal, por dotar a la planificación urbana de un marco normativo, técnico y discursivo con alcance nacional. En adelante, me referiré a este periodo como el momento de institucionalización, reconociendo que se trata de una construcción histórica e interpretativa, más que de una consolidación uniforme o plenamente efectiva.

Una investigación de Sobrino (2012) muestra que, entre 1940 y 1980, México experimentó un acelerado proceso de urbanización vinculado al modelo de sustitución de importaciones, la protección comercial y la atención al mercado interno. Este modelo fomentó la concentración de la población en áreas urbanas, superando los límites administrativos y dando lugar a procesos de metropolización. Durante este periodo, el grado de urbanización aumentó del 20.1 % al 51.8 %, alimentada tanto por el crecimiento natural de la población como por una intensa migración del campo a la ciudad. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México se consolidó como el principal núcleo urbano del país, creciendo de 1.5 a 14.5 millones de habitantes y concentrando el 21.6 % de la población nacional (Sobrino, 2012).

Este acelerado crecimiento de las ciudades en el país llevó al Estado a tomar medidas para enfrentar los nuevos retos y oportunidades que estos cambios provocaban en el desarrollo urbano. Según Garza (1992, p. 9), durante el siglo XX, hay tres periodos en la planeación urbano-regional mexicana que anteceden a la planeación institucionalizada: las acciones iniciales entre 1915 y 1940; las políticas con efectos territoriales específicos aplicadas entre 1940 y 1970; y las políticas urbano-regionales integradas en la estrategia económica nacional durante el periodo de 1970 a 1976. Como se mencionó antes, Garza (1992, p. 10) considera que la institucionalización de la planeación territorial inicia en 1978 con el PNDU. Aunque este instrumento no logró influir de manera significativa en la estructuración del espacio nacional, representó el primer intento de intervención estatal organizada en el proceso de urbanización racional en México, pero tuvo una serie de limitaciones que impidieron el éxito

de su implementación¹⁶, y que han sido abordadas a detalle en estudios previos (Garza & Puente, 1992).

Además del PNDU, Azuela (1992, p. 57) argumenta que la legislación ha sido clave en la institucionalización de la planeación urbana, ya que las normas que esta contiene han dado un sustento jurídico al ejercicio de la planeación. No obstante, señala el autor, el proceso de formulación y promulgación de la LGAH estuvo rodeado de inconformidades y renuencia por parte de distintos sectores de la población y de organizaciones empresariales, lo que puso en cuestionamiento a la figura presidencial. Como respuesta, los gobernadores de las distintas entidades federativas del país impulsaron la creación y promulgación de las correspondientes leyes de desarrollo urbano. De esta manera, se estableció un régimen de planeación que incorporaba normativas a nivel federal y local. De tal forma que para 1982 la planeación urbana se caracterizaba por una gran cantidad de planes de desarrollo urbano elaborados en todos los niveles de gobierno (Azuela, 1992).

La legislación también contribuyó a la consolidación de un lenguaje común entre los actores encargados de la planificación urbana (Azuela, 1992, p. 58). A partir de esta legislación, no solo se dotó a la planeación de un marco jurídico que le otorgaba fundamento y legitimidad, sino que también se estableció un aparato conceptual que permitió homologar la forma en que los problemas urbanos eran entendidos y abordados. Esta homogeneización no se limitó a los documentos oficiales, sino que permeó las prácticas cotidianas de los servidores públicos dedicados al desarrollo urbano, quienes comenzaron a compartir por primera vez un mismo vocabulario técnico y normativo. De esta manera, la ley tuvo un efecto simbólico y normativo que estructuró las formas de ver, interpretar y gestionar el espacio urbano en todo el país (Azuela, 1992, p. 57).

¹⁶ Iracheta (1998, p. 24) incluso sugiere que es la concepción técnica alejada de los procesos sociales lo que provoca que los instrumentos de planificación fallen en su implementación.

Una muestra concreta de esta homogeneización de prácticas y vocabularios aparece en notas periodísticas que documentan procesos locales de urbanización. En ellas, las autoridades describen los problemas urbanos con un lenguaje técnico que remite a categorías como el congestionamiento vial, el diseño vial o el crecimiento poblacional en zonas urbanas. Asimismo, proponen estrategias como la promoción de vivienda multifamiliar vertical, el aprovechamiento de infraestructura existente o la regulación del comercio ambulante (El Informador, 1979b, 1979a, 1980b). Estas acciones, aunque formuladas en contextos locales específicos, son enunciadas como parte de una lógica nacional que remite al PNDU de 1978. Como lo señala Azuela (1992, p. 57), al recuperar los planteamientos de Bourdieu, la eficacia simbólica de la LGAH se expresa en esa capacidad de estructurar un marco común de interpretación y acción, adoptado por funcionarios, técnicos y planificadores en distintos niveles de gobierno. La imagen debajo este párrafo ilustra este punto con claridad: se trata de una convocatoria a una conferencia en materia de planeación urbana publicada en un medio local., y muestra cómo, tras la promulgación de la LGAH y el PNDU, el lenguaje asociado a la planificación comenzó a circular en espacios locales y a consolidarse entre profesionistas, reflejando así el efecto unificador de la legislación sobre el discurso urbano.



Imagen 1. *Convocatoria a conferencia en materia de planeación urbana.* Tomada del periódico El Informador (1980a).

Después del proceso de institucionalización de la planificación urbana, en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se promulgó la Ley de Planeación en 1983 que sigue vigente hasta el día de hoy. De ella se desprende la instrucción de integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el objetivo formalizar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como asignar atribuciones para la elaboración de programas, planes y proyectos. A partir de este punto cada sexenio presidencial ha implementado planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, se trata de una práctica consolidada y formalizada que funciona desde hace casi cincuenta años y que puede ser denominada como una institución legítima, con todas las implicaciones sociales que ello supone, ya exploradas en el marco teórico y que serán ampliadas en el desarrollo de este capítulo.

En conclusión, la institucionalización de la planificación urbana en México marcó un punto de inflexión en la gestión del territorio, al establecer un marco normativo que buscaba racionalizar el acelerado proceso de urbanización del país. Si bien enfrentó limitaciones en su implementación, este esfuerzo sentó las bases para un sistema de planeación que integró múltiples niveles de gobierno y un marco común de aproximación a temas urbanos. Este proceso no ocurrió de manera aislada, sino que se articuló con la influencia de la tecnocracia en el aparato estatal mexicano. A continuación, analizo cómo los saberes expertos y los actores tecnocráticos contribuyeron a moldear la institucionalización de la planificación urbana.

2.2. Tecnocracia y planificación

Este apartado examina el papel de la tecnocracia en la consolidación de la planificación urbana como acción pública institucionalizada en México. A través del análisis de los perfiles, trayectorias y discursos de sus principales promotores, muestro cómo el conocimiento técnico se presentó como fundamento de legitimidad y modernización.

Si bien el pensamiento tecnocrático tiene sus raíces en la Europa del siglo XVII, en el contexto de la modernidad que privilegió una forma de vida moldeada por la ciencia y la

tecnología (Fischer, 1990), su llegada a América Latina respondió a procesos históricos y políticos específicos. Como se explicó en el marco teórico de esta tesis, este tipo de racionalidad se insertó en la región, en gran parte gracias a la influencia de organismos internacionales que impulsaron un enfoque tecnificado del desarrollo (Máttar & Cuervo González, 2017). En México, esta influencia se tradujo en una transformación profunda del aparato estatal. La incorporación de cuadros tecnocráticos ha repercutido en el reclutamiento político, las trayectorias de ascenso en el sistema y, sobre todo, en la estabilidad del sistema. Este fenómeno ha favorecido la toma de decisiones públicas basadas en criterios técnicos que benefician a ciertos grupos privilegiados, en detrimento de la mayoría (Camp, 1985).

Entre 1930 y 1983, la profesionalización de los servidores públicos de alto rango en México fue en constante aumento, el número de líderes (secretarios, subsecretarios y jefes de gabinete) con educación de posgrado aumentó casi cinco veces en este periodo. En un país en el que el acceso a educación superior no es fácilmente accesible para la mayoría, esto convierte a los políticos en una elite educativa diferenciada (Camp, 1985).

Roderic Ai Camp (1985, p. 98) propone que, en el caso mexicano, los técnicos con conocimiento especializado que ocupan puestos públicos con atribuciones para tomar decisiones gubernamentales sean denominados “tecnócratas políticos” esto debido a que en México “todos los tomadores de decisiones de alto nivel son políticos”. El mismo autor caracteriza a los tecnócratas políticos en México por su alto nivel de especialización y formación educativa, lo que les otorga una considerable experticia en los cargos que ocupan. Los líderes políticos del país han llegado a reconocer que la educación superior y la especialización universitaria son esenciales dentro de la burocracia federal. No solo los tecnócratas, sino también los políticos tradicionales, han internalizado la importancia de contar con expertos que posean conocimientos específicos para resolver los complejos problemas sociales y económicos. De esta manera, la experticia se ha convertido en un activo clave, considerado incluso más relevante que las habilidades políticas tradicionales, ya que se ve como un factor fundamental para garantizar la estabilidad del sistema político (Camp, 1985).

Las características de los tecnócratas políticos enunciadas por Camp (1985) son patentes en el grupo involucrado en la institucionalización de la planificación urbana en México. A la

fecha de la publicación del PNDU, junio de 1978, José López Portillo era presidente de México y su gabinete se integraba parcialmente por: Pedro Ramírez Vázquez, titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la dependencia asignada con esta encomienda; Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, un rol central en el funcionamiento del sistema político mexicano y en la articulación del poder del Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y los diferentes niveles de gobierno (Gobierno de México, s/f); y Ricardo García Sainz era Secretario de Programación y Presupuesto, sucedido en 1979 por Miguel de la Madrid Hurtado, esta dependencia fue una de las más importantes pues concentró las estrategias de planeación de todas las dependencias del gobierno federal. Posteriormente, Miguel de la Madrid se convirtió en presidente de México para el periodo administrativo 1982-1988.

Los tomadores de decisiones mencionados comparten un perfil profesional destacado, caracterizado por su sólida formación académica, su relevante y significativa trayectoria en el servicio público, y por su desempeño como profesores de educación superior. Todos, excepto Ramírez Vázquez, contaban con títulos de posgrado obtenidos en el extranjero. Y, tanto López Portillo como De la Madrid, provenían de familias con una larga e importante historia de participación en la vida política del país (Carmona, s/f-a, s/f-c, s/f-b; Secretaría de Educación Pública, 2015).

La experiencia de José López Portillo en diversos cargos relacionados con el desarrollo urbano puede haber influido significativamente en su compromiso con la planeación urbana. Antes de ser presidente de México, fue coordinador del Comité de Desarrollo Urbano, fundó la Comisión Nacional para el Desarrollo Urbano y Fronterizo, y rescató planos reguladores que se encontraban archivados, con el fin de implementar la planificación en diversas ciudades del país. Su trayectoria parece haber fortalecido su convicción sobre la importancia de la planificación integral (Martínez Figueroa, 2018).

Con el objetivo de ilustrar el carácter tecnocrático de los personajes involucrados en el proceso de institucionalización de la planificación, procederé a describir de manera concisa su perfil profesional y su ejercicio en la esfera pública. Ramírez Vázquez, arquitecto y urbanista, se destacó por su estrecha colaboración con el gobierno, diseñando obras emblemáticas como el Museo Nacional de Antropología y el Estadio Azteca, y participando

activamente en órganos colegiados de arquitectura y urbanismo, tanto nacionales como internacionales (Secretaría de Educación Pública, 2015; Zurián, 2014). De la Madrid, con una sólida trayectoria académica y administrativa, ocupó posiciones clave en instituciones financieras y gubernamentales, fue el responsable del Plan Global de Desarrollo 1980-1982¹⁷, y articuló en su carrera una visión técnica orientada a la descentralización y el desarrollo económico (Carmona, s/f-a). Reyes Heróles, por su parte, fue pieza clave en la reforma político-electoral de 1977¹⁸, lo que marcó un hito en la democratización del sistema político mexicano (Carmona, s/f-b; Krauze, s/f). Su continuidad en los gabinetes de López Portillo y De la Madrid, refleja una notable cohesión en la manera de actuar y pensar de este grupo de tecnócratas políticos, quienes compartían una visión consistente de las transformaciones políticas y administrativas que creían necesarias para el país.

Dado el carácter tecnocrático de los tomadores de decisiones en este periodo histórico, y en congruencia con los criterios de eficiencia, pragmatismo y racionalidad propios de la tecnocracia (Estévez, 2022); es una derivación lógica que la presidencia haya promovido la institucionalización de la planificación en México, especialmente considerando que esta implica tareas que se presentan como de carácter rigurosamente científico (Medina Echavarría, 1971, p. 49).

La relevancia de los criterios tecnocráticos y el Estado como imaginario del orden, como promotores de la planificación institucional, se manifiesta en los mensajes que los actores políticos dirigían al público. Así se puede apreciar en las palabras del presidente López Portillo:

¹⁷ El sexenio de José López Portillo dedicó un reconocido esfuerzo a diversas tareas de planificación para el desarrollo económico y social nacional, más allá del ordenamiento territorial. El presidente y su gabinete pretendían instaurar un sistema de planificación integral (Chávez, 1980; Ruiz, s/f). Aunque esta meta no se alcanzó formalmente durante el sexenio de López Portillo, hubo otros esfuerzos como el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y la celebración del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo en 1980, que, aunque no se dirigieron específicamente a la planificación urbana, se mencionarán más adelante en este apartado como parte del trabajo oficial que influyó en la legitimación de la planificación urbana en México

¹⁸ “La reforma política culmina con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) promulgada en 1977: La LOPPE define a los partidos políticos como entidades de interés. Establece el registro de nuevos partidos condicionado al resultado de las elecciones. Da acceso a todos los partidos a los medios de comunicación y amplía el número de representantes de la Cámara de Diputados de 300 a 400” (Carmona, s/f-b, párr. 5)

Por primera vez en nuestra historia — dijo el Presidente al firmar el decreto relativo al PNDU — vamos a hacer un esfuerzo conjunto, ordenado y racional, dentro de la norma instituida para conducir las acciones espontaneas que son resultado de la libertad de tránsito y asentamiento (...) (Avance, 1978, p. 4)

Y las del secretario Miguel de la Madrid en la sesión inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo.

La planeación representa el camino para convertir las expectativas de hoy en sus soluciones, la manera de concebir el país en el largo plazo, superar la improvisación y la política de la circunstancia y del solo instinto, para arribar a sistemas más racionales y eficaces que sirvan de manera auténtica al desarrollo nacional (Ruiz, s/f).

Ambos actores políticos destacan un marco de referencia compartido, que destaca las cualidades racionales de la planificación como el ordenado y lógico camino hacia el desarrollo nacional. Sin embargo, más allá de esa coincidencia formal, sus mensajes refuerzan elementos que permiten identificar la lógica tecnocrática predominante en ese momento. Por un lado, los discursos contribuyen a construir la planificación como una actividad necesaria y de relevancia histórica, lo cual les otorga un carácter performativo. Por otro lado, los discursos expresan una tensión implícita entre espontaneidad y control, especialmente en la manera en que se enuncian las dinámicas urbanas como algo que debe encauzarse mediante normas. Esta formulación posiciona al Estado como rector del orden social y sitúa a la planificación como instrumento legítimo de esa intervención. Asimismo, ambos testimonios tienden a presentar el conocimiento técnico como la forma más válida o adecuada para abordar los problemas urbanos, lo que deja poco margen para reconocer otros saberes y perspectivas, y ayuda a consolidar la figura del experto como mediador exclusivo entre el problema y la solución.

Como se abordó en el marco teórico, el conocimiento que produce el tecnócrata pareciera provenir de la rigurosa aplicación de la ciencia, de manera que, el tecnócrata no es visto como un individuo con opiniones o intereses propios, sino como un vehículo puro de la lógica y desligado de subjetividades (Medina Echavarría, 1971). Contrario a esta apariencia de neutralidad, el control ejercido por los expertos en el ámbito gubernamental no es neutral ni

apolítico, persigue intereses propios además de los criterios científicos, por lo que tiene una dimensión de manipulación de la opinión pública (Fisher, 1990, reseñado en Torgerson, 1992).

En este sentido, en una revisión a las notas periodísticas de la época, identifiqué algunos artículos que justificaban la necesidad de hacer el PNDU, se mencionaban que la falta de planificación urbana provocaba desafíos sociales tales como la pobreza, la insalubridad, el desempleo, la contaminación, y hasta los desastres causados por sismos y fenómenos meteorológicos (El Informador, 1977; El Porvenir, 1979). La circulación de este tipo de mensajes tiene la capacidad de apelar al miedo, son argumentos dicotómicos (planificación o desastre) y de falsa causa. Claro que una planificación adecuada puede incidir en mitigar estas situaciones, esto no quiere decir que su ausencia las haya provocado.

Estas prácticas narrativas resuenan con las características utópicas de la planificación enunciadas en el marco teórico de esta tesis. En ellas, la planificación adquiere un carácter autorreferencial: no solo se presenta como una solución técnica, sino que construye los problemas urbanos como desafíos que pueden resolverse a través del conocimiento experto. De este modo, se intenta configurar a “la planeación como el sólo método para la salvación de sus males [los males de la negatividad del presente]” (Medina Echavarría, 1971, p. 13).

Otro punto para considerar cuando los tecnócratas lideran el Estado mexicano es que, junto con su formación profesional, también traen consigo una carga intelectual que no necesariamente está alineada con las necesidades específicas de México y su sistema político. Sus estrategias pueden estar más enfocadas en aplicar modelos universales sin considerar las particularidades de la realidad mexicana. Si bien las experiencias adquiridas en el sistema político tienen un gran peso en la formación de los tecnócratas, las prácticas y valores aprendidos en su formación académica influyen en la transformación gradual de las instituciones públicas. Estos cambios, aunque sutiles, pueden terminar institucionalizando prácticas y enfoques que los tecnócratas aprendieron en otros lugares. A medida que estas prácticas se adoptan y se utilizan en el proceso político, ganan aceptación y legitimidad (Camp, 1985).

El impacto de la influencia internacional en la planificación nacional y el desarrollo científico en México se reflejó no solo en la formación académica de los actores políticos en instituciones extranjeras, sino también en acuerdos y eventos que buscaban incorporar el conocimiento foráneo en estos ámbitos. Un ejemplo de ello fue el acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México para el intercambio de información técnica en materia de vivienda y desarrollo urbano (Avance, 1979), lo que evidencia la intención de adoptar enfoques externos en la planeación nacional. Asimismo, el Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, destacó la experiencia de países como Japón y Costa Rica en este campo, reforzando la tendencia de mirar hacia modelos internacionales para orientar las políticas nacionales (El Nacional, 1980). En congruencia con esta dinámica, un estudio elaborado por Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en 1981, criticó la fuerte dependencia de México a la tecnología y avance científico extranjero (El Porvenir, 1981). Esta serie de acciones refleja una apertura a influencias externas como parte del proceso de institucionalización de la planificación en el país.

El argumento desarrollado hasta ahora sostiene que la tecnocracia funciona como lógica de hacer gobierno, ya que provee una opción en la que no es necesario realizar el trabajo político de garantizar el consenso social que respalde la legitimación de la agenda política. En su lugar, se ofrece una legitimidad científica que aparenta ser superior (Fisher, 1990, reseñado en Deleon, 1992), desligada de intereses políticos y de las dinámicas de poder. Sin embargo, esta aparente neutralidad tiende a desplazar a un segundo plano la dimensión política que subyace en las decisiones públicas. En el siguiente apartado, analizo cómo esta forma de legitimación se articula con los procesos de institucionalización, y de qué manera la planificación urbana adquirió una apariencia de validez y objetividad que pudo haber favorecido a su aceptación social.

2.3. Legitimidad e institucionalización

La legitimidad es importante para el Estado porque representa un orden percibido como válido para orientar la acción social, haciendo factible que ejerza su dominio. Max Weber postula que la acción social se determina y se condiciona por las acciones de otros. En la

medida que las acciones individuales tengan un base racional, estas tenderán a una mayor analogía entre ellas, es decir, serán acciones más homogéneas. El autor señala que es importante tener presente que la racionalización de la acción puede orientarse tanto hacia una lógica de eficiencia e interés como hacia una lógica de valores éticos o culturales. Las sociedades modernas se alejan de las formas tradicionales de conducta y se estructuran cada vez más en torno a la planificación y la lógica racional, ya sea instrumental o basada en valores orientados a fines (Weber, 2012 [1922]).

La acción social puede orientarse con la representación de un orden legítimo que se adopte como válido (Weber, 2012 [1922]). Un orden adquiere validez cuando las máximas que lo conforman son consideradas obligatorias o como modelos de conducta por una parte significativa de los participantes. Este reconocimiento de validez implica que las normas no solo se siguen por conveniencia o hábito, sino porque son percibidas como normas legítimas, aumentando la probabilidad de que las acciones se ajusten a ellas (Weber, 2012 [1922]).

Pongo por caso de la construcción de la legitimidad, las palabras de Miguel de la Madrid en la sesión inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo celebrado en 1980: “El camino recorrido para llegar a crear la necesidad, conciencia y factibilidad de la planeación ha sido largo” (Ruiz, s/f, p. 15). Por mi parte, interpreto en esta frase que se reconoce que hubo un trabajo de socialización que condujo a la objetivación de esta práctica. Con el intercambio de información entre miembros de una comunidad, un fenómeno se vuelve objetivo cuando todos los miembros de esa sociedad le asignan un significado similar y favorece a que un fenómeno se presente como algo dado, natural o necesario (Cvetković, 2016). Además, De la Madrid presenta la planificación el resultado de un esfuerzo acumulado y progresivo. Al apelar a una temporalidad de largo plazo, su enunciado puede funcionar como un argumento de autoridad histórica: lo que hoy se propone como política pública se intenta legitimar por el peso del trayecto recorrido, y no como producto de una decisión contingente.

En este tenor, y como se expuso en el marco teórico de esta tesis, hay un proceso de habituación que precede al proceso de institucionalización. La habituación produce nuevos significados, lo que a su vez conduce a la legitimidad (Berger & Luckmann, 2003). Así, un fenómeno puede adquirir legitimidad cuando los argumentos e imaginarios que lo sustentan

se articulan dentro de un marco de significados percibido como objetivo y racional por quienes lo interpretan. Esto habilita una justificación para la intervención de una autoridad que garantice la operación del fenómeno en cuestión (Müller, 1991), dicho de otro modo, la institucionalización formal. A mi manera de ver, es posible identificar indicios de un proceso de habituación en México a partir de los esfuerzos previos de planificación formal entre 1915 y 1976, así como en ciertos discursos oficiales que promovieron las cualidades racionales de la planificación y presentaron el ordenamiento territorial como una condición necesaria para el progreso de la nación (Gobierno de México, 1980; Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978; Rangel, 2017; Ruiz, s/f).

En el mismo orden de ideas, las instituciones tienen como particularidad irrenunciable la percepción y significado que adquieren por el grupo social en el que operan. Esto se debe a que la fortaleza de las instituciones no radica tanto en lo que hacen, sino en cómo las personas las conceptualizan y legitiman dentro de un marco compartido de significados (Cvetković, 2016).

En congruencia con lo argumentado por Azuela (1992), el marco compartido de significados de la planificación como institución se logra gracias a la adopción nacional de la LGAH de 1976. Apenas siete años antes de la publicación del PNDU, Medina Echavarría (1971, p. 16) identificaba que la planeación dentro del sistema burocrático era una práctica diversa con diferentes subjetividades, por lo que no existía un punto de vista unitario. Como se mencionó antes, es a partir de la LGAH que los distintos niveles de gobierno adoptaron una doctrina de planeación, tomaron conceptos y vocabulario en común, y categorizaron procesos urbanos con criterios homogéneos. La LGAH también sirvió para que la SAHOP junto con las entidades federativas, gestionaran la creación de un sistema nacional de planeación urbana. En suma, la normatividad institucional contribuyó a consolidar un marco común que buscó universalizar los enfoques de planeación y gestión urbana a nivel local (Azuela, 1992, p. 58).

En síntesis, la legitimidad es un componente esencial para el funcionamiento del Estado, ya que permite la organización de la acción social dentro de un marco percibido como válido y racional (Weber, 2012). A lo largo de la historia de la planificación urbana en México, el proceso de socialización y objetivación de esta práctica contribuyó a su posicionamiento como un fenómeno percibido como legítimo dentro de la sociedad. A través de la

institucionalización de la planificación urbana, particularmente con la promulgación de la LGAH en 1976, se promovieron normas y conceptos que pudieron unificar enfoques entre los distintos niveles de gobierno y dar coherencia a la gestión territorial (Azuela, 1992). Este proceso favoreció a que, desde el discurso institucional, la planificación urbana se presentara no solo como una herramienta necesaria y racional, sino también como un modelo legítimo alineado con las exigencias de modernización del país, consolidando una práctica que logró adquirir cierto grado de sentido compartido dentro de la sociedad mexicana.

2.4. Conclusiones

A través de una revisión de los antecedentes históricos, así como de las condiciones políticas y sociales de la época, expuse cómo la planificación urbana en México fue configurándose como una práctica percibida como legítima en distintos espacios institucionales. Esta legitimidad no solo se construyó en torno a su carácter racional, sino también a partir de un marco normativo que facilitó su adopción y difusión en el discurso oficial y entre los actores encargados de su implementación.

En el análisis de la tecnocracia, mostré cómo ciertos altos funcionarios del gobierno —los llamados tecnócratas políticos— promovieron una visión racional y eficiente de la política pública que influyó en la institucionalización de la planificación territorial. Si bien esta visión se presentó como neutral y técnica, también funcionó como un recurso de legitimación política. Desde esta perspectiva, la planificación urbana no solo respondía a necesidades de ordenamiento territorial, sino que también ofrecía una promesa de modernización alineada con los valores del régimen.

Finalmente, la creación de normativas comunes y la formulación de conceptos estandarizados contribuyeron a posicionar la planificación urbana como un modelo racional y necesario para el desarrollo del país. La institucionalización de esta práctica, impulsada por un entorno tecnocrático, promovió una cierta percepción compartida sobre su legitimidad, al menos dentro de los marcos gubernamentales y técnicos. A pesar de sus limitaciones, tensiones y

contradicciones, la planificación urbana ha mantenido un lugar central en la gestión del territorio.

Con este trasfondo, a continuación presento el caso de estudio que permite observar cómo estas dinámicas institucionales, técnicas y discursivas se manifiestan en el ámbito local y en un contexto político específico. El análisis desarrollado en este capítulo sienta las bases para entender cómo los instrumentos de planificación urbana, al estar sustentados en una racionalidad técnica, pueden funcionar como dispositivos de legitimación. Esta relación entre conocimiento experto y legitimidad, que tiene raíces en el proceso histórico de institucionalización de la planificación, será explorada con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Capítulo 3. Caso de estudio: Tequixco 2018-2021

Este capítulo analiza cómo las disputas por el poder, la legitimidad y el territorio se materializaron en el ámbito local a través del conflicto entre dos identidades políticas: el lopezobradorismo, con su narrativa de transformación nacional, y el priísmo, como expresión de un orden político territorialmente arraigado en el Estado de México. Mientras que la primera se presentó como un movimiento renovador, dispuesto a romper con las prácticas del pasado, la segunda representaba una estructura de gobierno históricamente consolidada, sostenida en redes clientelares, burocracia partidista y control institucional. Esta confrontación, originada en planos distintos del sistema político, descendió hasta el nivel municipal, donde cobró forma en la disputa por los símbolos, los procedimientos administrativos y el control de los instrumentos de acción pública.

A partir de este enfoque, el capítulo vincula la coyuntura política nacional y estatal con los hallazgos empíricos en el municipio de Tequixco durante el periodo 2018–2021. En primer lugar, se reconstruye el contexto nacional en el que el lopezobradorismo definió su identidad política a través de la oposición a los gobiernos anteriores, lo cual sentó las bases de una narrativa de ruptura. En segundo lugar, se analiza el arraigo del priísmo estatal, como una maquinaria política con presencia territorial, control administrativo y legitimidad acumulada. Finalmente, se ilustra cómo esta confrontación se expresó de forma específica en el caso municipal, donde la planificación urbana se convirtió en un terreno de disputa y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) en un objeto cargado de valor político, que la nueva administración morenista buscó reapropiarse como parte de su estrategia de legitimación.

Este capítulo propone una lectura situada de la ruptura política a nivel municipal. Si bien las estrategias para marcar distancia con gobiernos anteriores son comunes en escenarios de cambio partidario, en este momento político el antagonismo adquirió un nivel de intensidad inusualmente alto, lo que potenció las dimensiones simbólicas y performativas de la confrontación. Observar cómo estas tensiones se expresan en el funcionamiento cotidiano del aparato administrativo ofrece una perspectiva poco explorada. El estudio detallado de estas dinámicas permite identificar los mecanismos a través de los cuales se institucionaliza

el conflicto político en la acción pública local, aportando así una mirada micro que enriquece la comprensión sobre los usos performativos de la planificación urbana.

3.1. El lopezobradorismo, contexto nacional

Para entender el caso de estudio es importante situarlo en el contexto sociopolítico en el que se desarrolla. En particular, me concentro en la influencia de la figura política de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la construcción de una identidad política que amplió su base de apoyo, en gran medida, mediante discursos que fortalecen tanto su identidad como su alteridad (Moreno & Cárdenas, 2023). Los autores postulan que la estrategia de confrontación identitaria le resultó muy útil a AMLO, quien logró posicionarse como el candidato más popular en las elecciones presidenciales de 2018. A raíz de ello, la estrategia permeó e intentó ser replicada por los actores políticos que encabezaron la campaña electoral a nivel municipal y que más tarde integraron el ayuntamiento del municipio en el que se centra mi estudio; lo que tuvo un impacto tan significativo que se reflejó en las políticas de planificación urbana del municipio.

Como punto de partida se debe considerar qué son y cómo se constituyen las identidades políticas. Presento primero esta noción para comprender los mecanismos discursivos mediante los cuales los actores políticos —como López Obrador— redefinen continuamente los límites simbólicos entre aliados y adversarios. Entender esta lógica resulta clave para analizar la estrategia de confrontación identitaria que articuló AMLO, y que, como argumentaré más adelante, se plasmó en una serie de desplazamientos en su posicionamiento político.

De acuerdo con Aboy y Canelo (2011), las identidades políticas se configuran a través de discursos que definen no solo quiénes comparten valores y pertenecen a un grupo político, sino también quiénes son sus adversarios, así como sus principios e intereses. Estos discursos, elaborados por diferentes actores políticos, construyen narrativas sobre el pasado o el presente con el fin de legitimar sus posiciones, sin importar si esas narrativas corresponden a hechos verificables o no. Lo relevante es cómo estas narrativas generan adhesión y se

enfrentan a otras narrativas en disputa. De acuerdo con el autor, la investigación de identidades políticas, entonces, se interesa en el impacto que tiene el discurso: cómo da forma a las identidades políticas, cómo estructura el conflicto y qué fronteras simbólicas establece entre los distintos grupos. Quiero destacar el argumento del autor quien señala que, en una situación política, un conflicto o antagonismo puede volverse tan central que influye de manera decisiva en la configuración del panorama político y social.

A partir del concepto anterior, y para la construcción de mi argumento, a lo largo de este apartado adopto la aproximación teórico-conceptual de Moreno y Cárdenas (2023, pp. 180 y 181) para analizar lo que ellos denominan "desplazamientos antagónicos" en la carrera por la presidencia de AMLO, como una de las estrategias empleadas para aumentar su base de apoyo en el periodo de 2005 a 2018. El concepto de desplazamientos antagónicos, propuesto por los autores, se refiere a los cambios dinámicos y fluidos en las fronteras entre identidades políticas enfrentadas, donde las alianzas y divisiones no son permanentes ni fijas, sino que están en constante movimiento y transformación, reflejando una lucha constante por definir y redefinir los límites de lo que es "nosotros" y "ellos".

Si bien AMLO inició su carrera política en la década de 1970 incorporado a las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹⁹ (Valdez, 2018), su primer cargo de elección popular fue como jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando estaba afiliado al Partido de la Revolución Democrática (PRD). López Obrador estuvo en este cargo de 2000 a 2005, período en el cual se hizo muy conocido por sus políticas de bienestar social y el desarrollo de infraestructura²⁰.

cuando el presidente panista Vicente Fox (en funciones de 2000 a 2006) impulsó un intento de desafuero en su contra, bajo el argumento de que había violado una orden judicial relacionada con la construcción de una calle en Santa Fe, Ciudad de México (Bolívar Meza, 2017). En este punto se dibuja la primera fase del desplazamiento antagónico de López Obrador (Moreno & Cárdenas, 2023). La acusación fue interpretada como una maniobra política para impedir su candidatura presidencial en 2006. Lo que desató una fuerte reacción

¹⁹ En esa época fue señalado por líderes priistas de politizar campesinos y servidores públicos fuera de la ideología dominante en el PRI (Valdez, 2018). Como desarrollaré más adelante, la obediencia a la ideología del partido se consideraba un atributo clave entre los priistas.

²⁰ Se destaca la construcción del primer tramo del segundo piso del Anillo Periférico (Rojas, 2018).

de AMLO, quien, en su defensa ante la Cámara de Diputados, presentó un discurso en el que identificaba a la élite política y económica del PRI y del Partido Acción Nacional (PAN) como los verdaderos enemigos del país. Este episodio fue interpretado por la sociedad civil y los simpatizantes de AMLO como un acto de persecución política, convirtiéndose en un momento de quiebre que delineó una frontera simbólica entre él y los poderosos intereses representados por el PRI y el PAN. En su discurso, AMLO presentó a estos partidos como encarnaciones de la corrupción estructural y de intereses contrarios al pueblo (Bolívar Meza, 2013; R. A. Garavito Elías, 2005; Moreno & Cárdenas, 2023)

La reacción a este intento de desafuero fue una movilización popular sin precedentes. Las protestas masivas, con más de un millón de personas marchando en su defensa, no solo frenaron el desafuero, sino que consolidaron la figura de AMLO como líder del "pueblo". Este apoyo popular cimentó la base de lo que se conoce como "lopezobradorismo": "un movimiento social construido desde abajo, haciendo de él [AMLO] un líder social y político con gran fuerza entre amplias capas de la ciudadanía situada a la izquierda del espectro político" (Bolívar Meza, 2014, p. 74). En las elecciones de 2006, AMLO se presentó como el candidato de la coalición "Por el bien de todos"²¹ (conformada por el PRD, el Partido del Trabajo [PT] y Convergencia). En esta campaña se enfrentó y perdió contra el candidato panista, Felipe Calderón (Bolívar Meza, 2017). La campaña electoral se convirtió en una batalla de valores y de visiones sobre el futuro de México, en la que AMLO se presentó como un defensor de los sectores más pobres, prometiendo la recuperación de recursos estratégicos como el petróleo y una nueva institucionalización del país. La polarización alcanzó su punto máximo, pues mientras AMLO se presentó como la defensa del pueblo contra las élites económicas, sus rivales lo acusaban de ser un "peligro para México"²². Este antagonismo profundizó aún más las divisiones políticas del país, llevando a un ambiente altamente

²¹ En ocasiones se le nombra "Por el bien de todos, primero los pobres", porque este fue el eslogan de campaña, sin embargo, no figura así en su registro oficial.

²² Se trató de una campaña de comunicación del PAN en contra de AMLO, en la que se le retrató como una amenaza para el país en caso de ganar las elecciones. A través de mensajes y spots, se buscaba asociar a AMLO con figuras y discursos radicales, en particular con el presidente venezolano Hugo Chávez (El Universal, 2018).

confrontativo en el que la lucha por la legitimidad de la democracia mexicana estuvo en el centro del debate²³ (Moreno & Cárdenas, 2023, p. 186).

En su mandato presidencial, Calderón intentó consolidar su autoridad a través de la militarización del país en la lucha contra el crimen organizado, pero la falta de coordinación, las deficiencias en las instituciones y el creciente nivel de violencia provocaron el fracaso de esta estrategia. Su mandato también se caracterizó por el bajo rendimiento económico y los débiles resultados de los programas gubernamentales destinados a reducir la pobreza. Estas circunstancias jugaron un papel crucial en la derrota del PAN en los comicios federales del 2012 (Meyer, 2015). Es importante señalar este contexto no solo por sus implicaciones en el declive del proyecto político panista, sino porque también ofreció a López Obrador una oportunidad estratégica para consolidar su alteridad frente al régimen. Al enfatizar los errores y fracasos del gobierno de Calderón, supo amplificar el malestar ciudadano y presentarse como la opción verdaderamente distinta, construyendo así un relato político que lo posicionaba como agente de ruptura y redención frente a un sistema desprestigiado (Moreno & Cárdenas, 2023, pp. 189 y 190).

Durante el sexenio de Calderón, y en el contexto de la crisis de legitimidad del presidente, AMLO adoptó un discurso de oposición contundente, centrado en la crítica a las políticas neoliberales y la creciente desigualdad (Moreno & Cárdenas, 2023). Este discurso sería llevado por López Obrador a todo el país a partir del 2008, cuando Felipe Calderón envió al Senado varias iniciativas para la reforma de Petróleos de México (PEMEX), con la intención de privatizar ciertas funciones de la empresa. Ante esta iniciativa, López Obrador y sus seguidores organizaron movilizaciones en defensa del petróleo y en contra de las reformas privatizadoras. A lo largo de 2008 y hasta el 2010, López Obrador recorrió el país, realizando una gira en la que visitó prácticamente a todos los municipios de México, con el fin de informar sobre las implicaciones de la privatización y fomentar la resistencia civil (Bolívar Meza, 2013). Este movimiento logró frenar la propuesta energética del gobierno federal, lo que representó una victoria simbólica para el movimiento y reforzó la imagen de López

²³ En las elecciones por la presidencia de México del 2006 que AMLO perdió por una diferencia del 0.58% de los votos. El pequeño margen de diferencia, aunado al señalamiento de supuestas irregularidades en la jornada electoral, provocó a AMLO y sus simpatizantes a meses de protesta en contra del régimen y sus instituciones (Guillén Rodríguez, 2011).

Obrador como defensor de los bienes nacionales frente a los intereses neoliberales (Bolívar Meza, 2014, pp. 76 y 77)

Tras este triunfo, el movimiento de López Obrador tomó un nuevo rumbo, esta vez con la mirada puesta en las elecciones presidenciales de 2012. Fue así como, con el objetivo de cumplir su Nuevo Proyecto de Nación²⁴ y promover su candidatura, López Obrador constituyó la asociación civil con tintes político-electorales: Movimiento Regeneración Nacional (Morena) (Bolívar Meza, 2013).

La creación de Morena, aunado a otros factores, provocó un distanciamiento entre AMLO y el PRD, aunque, por motivos pragmáticos, ambos decidieron unirse en una coalición con el PT y Movimiento Ciudadano (MC) para las elecciones de 2012 (Bolívar Meza, 2014). Durante este proceso, AMLO intentó distanciarse del discurso polarizante que fue su estandarte en las elecciones del 2006, especialmente tras las críticas que recibió por el plantón en Paseo de la Reforma²⁵ en 2006, buscando ahora presentarse como una figura de reconciliación en lugar de conflicto. La estrategia de reconciliación se convirtió en el elemento clave para la segunda fase del desplazamiento antagónico de AMLO (Moreno & Cárdenas, 2023, pp. 193 y 194). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la coalición lopezobradorista (PRD, PT y MC) perdió las elecciones frente a Enrique Peña Nieto (EPN) quien logró una ventaja de seis puntos, con la coalición PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL).

La coalición que representaba EPN logró convencer al electorado de que su enfoque en la seguridad era la solución a los problemas del país, apoyado por la extensa experiencia de gobierno del PRI y una exitosa precampaña liderada por Peña Nieto cuando fue gobernador

²⁴ Los lineamientos del Nuevo Proyecto de Nación se presentaron en julio de 2010, se caracterizaron por un enfoque integral que buscaba transformar la estructura política, social y económica del país. Y proponían una renovación de los valores culturales, morales y espirituales de la sociedad mexicana.

²⁵ AMLO encabezó un plantón en la Ciudad de México que se instaló en Paseo de la Reforma en protesta por el resultado de las elecciones que le dieron el triunfo a Felipe Calderón. El bloqueo inició el 30 de julio de 2006 y terminó el 15 de septiembre del mismo año. Según la iniciativa privada, apenas 16 días después de iniciado el plantón, se reportaron pérdidas cercanas a los 3 mil millones de pesos para diversos comercios, hoteles y restaurantes, además del despido de 809 trabajadores (El Financiero, 2018).

del Estado de México (2005-2011). Además de que su campaña contó con un gran respaldo del sector empresarial y los medios de comunicación²⁶ (Moreno & Cárdenas, 2023, p. 188).

El tercer desplazamiento antagónico de AMLO se dio en el contexto de la crisis de corrupción y seguridad que marcó el gobierno de Peña Nieto (Moreno & Cárdenas, 2023, p. 196). De acuerdo con una publicación de Alvarado y Ortiz (2019), la corrupción durante el gobierno de Peña Nieto se perpetró bajo la protección del poder político y económico; encima, los mecanismos institucionales resultaron deficientes para prevenirla o sancionarla, y a pesar de la falta de transparencia y rendición de cuentas, los casos generaron un gran impacto mediático²⁷. La misma publicación, muestra algunos resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En 2017, el principal problema social percibido en México era la inseguridad con un 74% de las menciones, seguido de la corrupción con el 57% de las menciones. La fallida estrategia de seguridad impulsada por Peña Nieto fue ampliamente percibida como un fracaso. Diversos análisis la señalaron como un recurso meramente

²⁶ El ascenso político de Enrique Peña Nieto estuvo profundamente vinculado al respaldo de las principales televisoras del país, en particular Televisa, cuya colaboración comenzó formalmente durante su gestión como gobernador del Estado de México. A través de contratos con empresas afiliadas a este consorcio se diseñó una estrategia integral de comunicación que incluía la producción de spots, la presencia en programas de entretenimiento y noticieros, y una narrativa centrada en la imagen de un político eficaz. Su esposa, Angélica Rivera ("La Gaviota"), actriz de telenovelas, fue integrada a la campaña como un símbolo emocional y mediático, reforzando su imagen pública. Durante la campaña presidencial de 2012, esta maquinaria mediática se intensificó mediante una cobertura favorable, el uso sistemático de encuestas que inflaban su ventaja electoral, y la incorporación de recursos del espectáculo y la cultura pop para reforzar su popularidad (Villamil, 2012).

²⁷ Durante el sexenio de EPN hubo varios casos de corrupción que causaron revuelo en los medios, como la Estafa Maestra o los sobornos de Odebrecht. Aunque el caso de la "Casa Blanca" se convirtió, probablemente, en el símbolo más emblemático del entramado de corrupción y conflicto de interés que marcó el gobierno de Enrique Peña Nieto. En noviembre de 2014, el gobierno de EPN revocó abruptamente la licitación del proyecto ferroviario México–Querétaro, valuado en 3,750 millones de dólares, que había sido otorgada al consorcio encabezado por la empresa estatal china China Railway Construction Company (CRCC), en sociedad con las empresas mexicanas Prodemex, Constructora Teya y GHP Infraestructura. Estas últimas fueron señaladas por sus vínculos cercanos con el PRI y con el propio Peña Nieto. La cancelación ocurrió un día antes de que se publicara una investigación periodística que reveló que Angélica Rivera, esposa del presidente, estaba adquiriendo una lujosa mansión valuada en 7 millones de dólares a través de Grupo Higa, empresa contratista del gobierno vinculada a Teya, una de las socias mexicanas del consorcio chino. El hecho provocó un escándalo de gran magnitud tanto nacional como internacional. La decisión del gobierno mexicano fue interpretada como un intento de contener el daño mediático y político generado por la revelación del conflicto de interés, que ponía en duda la legalidad y transparencia del proceso de adjudicación (Navas, 2014).

retórico, sin efectos reales en la disminución de la violencia o el fortalecimiento institucional. Esta percepción alcanzó su punto más crítico con la tragedia de Ayotzinapa²⁸, que se convirtió en un símbolo contundente del colapso del Estado en materia de derechos humanos y seguridad pública (Arroyo, 2018; Guevara, 2018).

Ante esta situación, AMLO construyó una narrativa que separaba al “pueblo bueno” de un “régimen corrupto” representado por los partidos tradicionales, especialmente el PRI y el PAN (En ocasiones referidos por AMLO como el “PRIAN” o “la mafia del poder”). En 2018, AMLO logró redefinir el campo político, centrando su discurso en la lucha contra la corrupción. Su aceptación y apoyo se extendió a varios sectores de la sociedad, logrando atraer incluso votantes de clases medias altas y regiones del norte del país, quienes tradicionalmente habían votado por otros partidos. La promesa de un gobierno austero y la inclusión de programas sociales que garantizaran el bienestar del pueblo le permitió consolidar un amplio apoyo (Moreno & Cárdenas, 2023, pp. 192 y 193).

Para la jornada electoral de 2018, Morena ya se había consolidado como un partido político, con la identidad política lopezobradorista como el motor y combustible de esta organización (Bolívar Meza, 2014, pp. 74 y 75). La avasallante victoria de AMLO, con el respaldo de la coalición “Juntos haremos historia” (Morena, PT y PES). se hizo patente. López Obrador venció en las urnas nacionales con el 52.96% de los votos, ganó en 31 de las 32 entidades del país²⁹. En la Cámara de Diputados, la misma coalición partidaria obtuvo más del 37% de la votación, sumando los espacios correspondientes a la representación proporcional, la coalición alcanzó 308 de las 500 diputaciones. En la Cámara de Senadores, la coalición obtuvo 69 de las 128 senadurías, lo que le otorgó una mayoría absoluta (Instituto Nacional Electoral, 2018).

²⁸ En septiembre de 2014, estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Guerrero fueron atacados por las fuerzas de seguridad. Lo que resultó en el asesinato de 6 personas, decenas de heridos, y la desaparición forzada de 43 estudiantes. Esta tragedia ha quedado marcada en la memoria colectiva de los mexicanos que, hasta el día de hoy, continúan las protestas e indignación por la falta de justicia y el modo de actuar de las autoridades. En esta historia se ha nombrado como principal culpable a EPN y al Estado mexicano (Guevara, 2018; LA Times, 2015).

²⁹ AMLO perdió en Guanajuato ante Ricardo Anaya, candidato de la coalición “Por México al Frente”, conformada por el PAN, PRD y MC.

En este apartado he buscado mostrar los principales acontecimientos que permitieron que AMLO adaptara su discurso y, con ello, se reconfiguraran las fronteras simbólicas de la identidad política lopezobradorista. Esta transformación le permitió ampliar su base de apoyo e identificar a sus antagonistas como detractores del bienestar nacional. Los puntos débiles de sus contrincantes políticos se reformularon entonces como las fortalezas de AMLO. Y, como trataré de desarrollar en los siguientes apartados, la estrategia de identidad y alteridad sería replicada en Tequixco ³⁰.

3.2. El priísmo, contexto estatal

El Estado de México posee un importante poder simbólico³¹ y electoral en el campo político de nuestro país. Históricamente, esta entidad se ha caracterizado por una sólida organización de grupos políticos estrechamente alineados con el PRI, cuya hegemonía estructuró por décadas la vida política local. Se trata de un territorio estratégico para quienes aspiran a obtener y mantener el poder, ya que representa una gran cantidad de votos a nivel nacional y cuenta con una estructura clientelar consolidada a lo largo del tiempo, que facilita el control del Estado sobre los ciudadanos.

Escalante Gonzalbo (2023, p. 54) afirma que “el PRI es un hecho histórico, y que solo se entiende a partir de la historia”, y su historia que comenzó a gestarse en el Estado de México. En 1925, después de la Revolución Mexicana, Filiberto Gómez y otros actores locales conformaron el Partido Socialista del Trabajo (PST), el primer partido político en esa entidad. Este grupo se alineó con Álvaro Obregón, lo cual resultó clave para su proyección posterior. Tras el asesinato de Obregón y con la llegada de Plutarco Elías Calles a la presidencia, el nuevo mandatario encomendó a Filiberto Gómez la tarea de organizar un partido nacional capaz de agrupar a las fuerzas regionales y a los líderes locales del país. Así nació, en 1929,

³⁰ Seudónimo asignado al municipio mexiquense donde se desarrolla el caso de estudio

³¹ Según el concepto de Bourdieu (1996), el poder simbólico es la capacidad de imponer una visión del mundo como legítima, haciendo que los dominados acepten y reproduzcan su posición en la estructura social. Este poder opera mediante la naturalización de las diferencias y la creación de categorías que parecen evidentes, pero son construidas socialmente

el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que más tarde, durante el mandato de Manuel Ávila Camacho (1940–1946), se refundó como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Villarreal, 2015). Desde su fundación, el PRI ejerció un poder omnipresente en el Estado de México. Esta entidad, por su importancia estratégica —que se desarrollará más adelante—, se convirtió en una plataforma clave para su consolidación en el ámbito nacional.

El surgimiento del PNR —y su posterior transformación en el PRI— respondió a una lógica de control político: se trató de un instrumento creado desde el poder para conservar el poder (Escalante Gonzalbo, 2023, p. 72). Escalante Gonzalbo (2023, pp. 66–80) describe que su creación respondió a un contexto de fragmentación política y social, heredado de los años posteriores a la Revolución Mexicana. Tras la lucha armada, el país se encontraba en una situación de gran dispersión del poder: múltiples líderes regionales mantenían una fuerte influencia sobre sus territorios. Frente a un Estado débil, que aún no lograba imponer su autoridad de forma plena, fue necesario construir una estructura que permitiera negociar el ejercicio del poder y canalizar las disputas entre diversos actores poderosos. En este escenario, el partido funcionó como un mecanismo para ordenar el conflicto posrevolucionario, agrupó a antiguos adversarios en una estructura común, donde cada quien conservaba cierto margen de influencia, pero bajo reglas pactadas que evitaban nuevas confrontaciones violentas. Este arreglo político permitió transformar la lógica de guerra en una lógica institucional (Escalante Gonzalbo, 2023, pp. 66–80).

De esta manera, explica Escalante Gonzalbo (2023, p. 71), la identidad del PRI se forjó sobre los cimientos del nacionalismo revolucionario. En la medida en que logró asociarse simbólicamente con los ideales de la Revolución Mexicana y con el proyecto transformador inscrito en la Constitución de 1917, el partido pudo presentarse no solo como el heredero legítimo de la gesta revolucionaria, sino también como su institucionalización. Esta vinculación entre partido, Estado y nación no solo reforzó su autoridad, sino que le permitió operar como intermediario entre las demandas sociales y el aparato gubernamental. Al mismo tiempo que imponía el orden, ofrecía espacios para la representación y el desahogo de tensiones, lo que lo convirtió en una fuente de legitimidad duradera durante buena parte del siglo XX (Escalante Gonzalbo, 2023).

Es bien conocido el hecho de que el PRI cuenta con una poderosa élite política en el Estado de México (Hernández Rodríguez, 2016; Ibarra, 2004; Villarreal, 2015). Se puede identificar el surgimiento de esta élite después del asesinato político del gobernador mexiquense Alfredo Zarate Albarrán³². El gobierno de la república se hizo consciente que no podía permitir este tipo de acciones violentas, de confrontación política y que denostaban a las instituciones. Más aún, en un territorio tan cercano al centro político y económico del país, la Ciudad de México (Ibarra, 2004). Por estas razones, el gobierno federal decidió imponer la gobernatura de Isidro Fabela Alfaro, un hombre ajeno a grupos políticos estatales y afín al gobierno de Ávila Camacho (1940-1946), lo que permitió la creación de un poderoso grupo local asociado a la presidencia nacional.

Esta élite local priísta que se caracteriza por dos cualidades: lealtad y disciplina (Escalante Gonzalbo, 2023; Hernández Rodríguez, 2016; Villarreal, 2015), que le ha permitido, entre otras cosas, operar una fuerte maquinaria electoral. Desde una perspectiva nacional, Escalante Gonzalbo (2023), señala que la capacidad del PRI para movilizar el voto no se limitaba a la organización de campañas o giras electorales, sino que se apoyaba en una estructura clientelar y corporativista que transformaba necesidades sociales en demandas políticas concretas. A través de su vinculación con sindicatos, federaciones campesinas y organizaciones populares, el partido ofrecía un cauce institucional a las demandas sociales, al tiempo que negociaba su implementación con el aparato gubernamental. Este proceso le permitía integrar a las masas no solo como votantes, sino como participantes subordinados de una maquinaria político-administrativa que distribuía beneficios, gestionaba lealtades y aseguraba la gobernabilidad. Durante décadas, el PRI logró construir una imagen de estabilidad y continuidad, en la que el acto de votar por el partido no solo era una costumbre,

³² Al inicio de su mandato, Albarrán lideró el Bloque Permanente de Gobernadores (integrado por los mandatarios de Guanajuato, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí y Sinaloa). El 18 de febrero de 1942, este grupo se reunió para discutir la situación del país ante la inminente entrada en la Segunda Guerra Mundial. Algunos de los acuerdos que resultaron de esta reunión invadían competencias del Ejecutivo federal. Esto, fue visto por el presidente Manuel Ávila Camacho como una afrenta. Para calmar las tensiones, el 4 de marzo de 1942, Albarrán publicó un mensaje dirigido al presidente, asegurando que el bloque de gobernadores solo buscaba cooperar con su proyecto de Unidad Nacional. Sin embargo, al día siguiente, fue baleado y murió tres días después. El responsable, el diputado Fernando Ortiz Rubio, fue detenido y desaforado, pero en 1944 recibió un amparo federal que le permitió quedar en libertad, dejando el crimen impune.

sino una forma de alinearse con un orden político que se presentaba como natural e inevitable (Escalante Gonzalbo, 2023; Hernández Rodríguez, 2016).

El punto de vista de Hernández Rodríguez (2016) resalta que esa capacidad de movilización del voto tiene un carácter más local que nacional. El autor argumenta que, durante el periodo de dominio priísta en el país, el Estado de México consolidó una relación privilegiada con el poder central, beneficiándose ampliamente de su cercanía geográfica y política con la Presidencia. Esta articulación le permitió acceder a importantes recursos presupuestales y posicionarse como una de las entidades más favorecidas por las políticas de crecimiento impulsadas desde el gobierno federal. Sin embargo, incluso cuando el vínculo entre la Presidencia de la República y el PRI comenzó a debilitarse, la élite política mexiquense logró mantener su estructura de poder sin alteraciones significativas, conservando su influencia mediante redes locales bien arraigadas y una estrategia constante de proyección nacional (Hernández Rodríguez, 2014, 2016).

En este contexto, el cargo de gobernador del Estado de México se convirtió en una plataforma estratégica para aspiraciones presidenciales. Figuras como Carlos Hank González³³, Emilio

³³ Carlos Hank González (1927-2001), también conocido como "El Profesor", fue una figura clave en la política mexicana del siglo XX. Inició su carrera como presidente municipal de Toluca en 1955 y, más adelante, ocupó cargos de alto perfil como gobernador del Estado de México en 1969 y jefe del Departamento del Distrito Federal en 1976. Diversas fuentes señalan que el PRI lo consideró como posible candidato a la presidencia de la República en 1982; sin embargo, al ser hijo de un ciudadano alemán, no cumplía con el requisito constitucional —vigente en ese momento— de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, lo que le impidió contender. En 1988 regresó a la política como uno de los principales aliados de Carlos Salinas de Gortari, primero como secretario de Turismo y luego como titular de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Desde esta posición, encabezó la reforma del Artículo 27 constitucional, que permitió la privatización de los ejidos. Al término del sexenio salinista, en 1994, se retiró de la vida política (Ponce, 2024).

Chuayffet³⁴, Arturo Montiel³⁵, Alfredo del Mazo González³⁶ y Enrique Peña Nieto utilizaron su posición para construir una proyección más allá del ámbito estatal, aprovechando tanto los recursos como el capital político disponible. Gracias a la coincidencia entre el calendario electoral estatal y el ciclo presidencial, el gobernador en turno puede manejar con amplitud las instituciones y tiempos del Estado, posicionándose en el escenario nacional sin violar formalmente la ley ni contravenir las reglas partidistas (Hernández Rodríguez, 2016). En este sentido, el Estado de México ha funcionado como una plataforma privilegiada para la construcción de proyectos políticos de alcance nacional.

No se debe pasar por alto la influencia electoral de la entidad: concentra casi el 13% del padrón electoral nacional, lo que la convierte en la demarcación con mayor número de votantes del país. Esta condición la vuelve estratégica para cualquier fuerza política que aspire a ganar la Presidencia o alcanzar mayoría legislativa. Pero el peso del Estado de México no radica únicamente en la cantidad de votos, sino también en su capacidad de movilizarlos. Para ello, la estructura clientelar construida durante décadas ha jugado un papel fundamental: a través de redes territoriales bien organizadas, formadas por liderazgos locales, operadores políticos y organizaciones civiles, se ha logrado activar grandes segmentos del

³⁴ Emilio Chuayffet Chemor nació 1951. Ha ocupado diversos cargos públicos, entre ellos presidente municipal de Toluca, procurador federal del consumidor, director general del Instituto Federal Electoral, gobernador del Estado de México (1993–1995) y secretario de Gobernación de la República (1995–1998) (Gobierno del Estado de México, 2015). También ha sido diputado federal y coordinador parlamentario, así como secretario de Educación Pública durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

³⁵ Arturo Montiel Rojas nació en 1943. Fue delegado de la Cuauhtémoc y la Gustavo A. Madero, en la CDMX, y ocupó cargos relevantes en el gobierno federal, como titular de la Dirección General de Delegaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En el ámbito estatal, fue secretario de Desarrollo Económico del Estado de México y, posteriormente, secretario de Gobierno. En 1999 asumió la gubernatura del Estado de México, cargo que desempeñó hasta 2005. Al finalizar su gestión, buscó la candidatura presidencial por el PRI y encabezó la corriente interna conocida como TUCOM (Todos Unidos contra Madrazo), aunque desistió de su aspiración tras señalamientos por presunto enriquecimiento ilícito. Desde entonces, su presencia política se ha reducido, aunque continúa siendo una figura relevante dentro del priismo mexiquense (AD Noticias, 2023).

³⁶ Alfredo del Mazo González (1943-2019) fue gobernador del Estado de México de 1981 a 1986, secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal durante el sexenio de Miguel de la Madrid, y candidato del PRI a jefe de Gobierno del Distrito Federal en las primeras elecciones democráticas de 1997, donde quedó en segundo lugar frente a Cuauhtémoc Cárdenas. A lo largo de su carrera ocupó otros cargos relevantes, como director del INFONAVIT y embajador de México en Bélgica. Fue considerado como uno de los principales aspirantes a la presidencia de la República en 1988, pero no obtuvo la nominación del PRI. Proveniente de una familia con fuerte arraigo en la política mexiquense, fue hijo del exgobernador Alfredo del Mazo Vélez y padre del también exgobernador Alfredo del Mazo Maza.

electorado a favor de quien controla el aparato estatal. A esto se suma su relevancia en la composición del Congreso de la Unión: el Estado de México tiene el contingente legislativo más amplio del país, con 41 diputaciones de mayoría relativa y 25 de representación proporcional. Esto significa que no solo aporta votos a una elección presidencial, sino que también puede definir correlaciones de fuerza en el Legislativo, facilitando la gobernabilidad o el bloqueo parlamentario. Por tanto, gobernar el Estado de México no es solo administrar una entidad federativa; es, en muchos sentidos, influir directamente en el diseño del poder político nacional (Bravo, 2022; Carrillo, 2023; Castro & Muñoz Armenta, 2022; Ramos López, 2024).

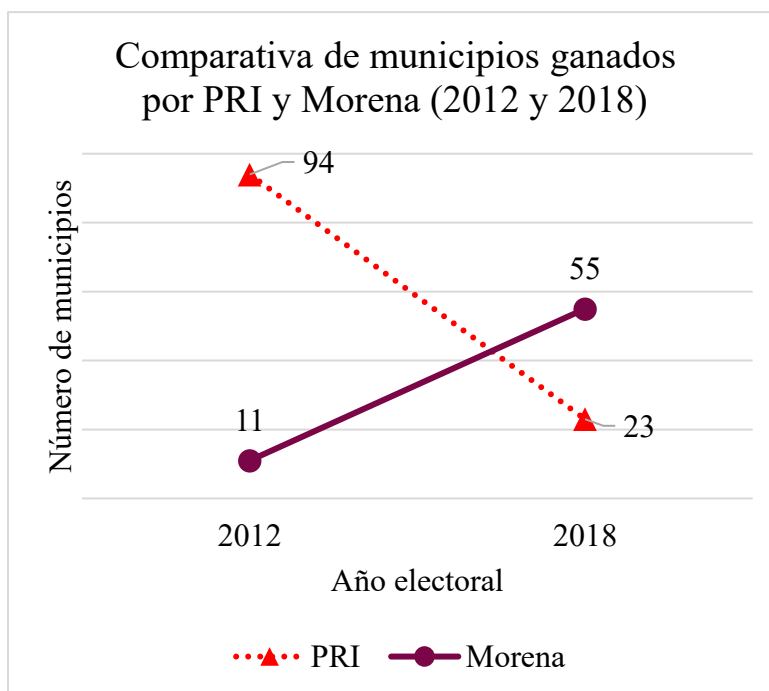
Al reconocer el poder simbólico del Estado de México —construido a partir de la lealtad y disciplina de una élite priísta profundamente enraizada en el orden político nacional— resulta más comprensible el impacto de la narrativa lopezobradorista al posicionar al PRI como su antagonista por excelencia. Durante décadas, el Estado de México no solo representaba el corazón del priísmo, sino también una plataforma de proyección nacional y un bastión simbólico de su hegemonía. En ese contexto, el discurso de “nosotros” contra “ellos” adoptado por el lopezobradorismo encontró en el PRI mexiquense una figura clara de oposición y un adversario con un peso histórico específico. Que el PRI perdiera en casa no podía significar otra cosa más que el desmoronamiento de una identidad política que por décadas se había confundido con el ejercicio mismo del poder.

En las elecciones de 2018 en el Estado de México, se disputaron los ayuntamientos de sus 125 municipios. La coalición lopezobradorista, “Juntos haremos historia”, obtuvo la victoria en 48 municipios, mientras que Morena, por cuenta propia, ganó en otros 6, alcanzando así el control del 44% de los municipios mexiquenses (Instituto Estatal Electoral del Estado de México, 2018).

Este resultado marcó un cambio significativo en la distribución del poder local. Para dimensionarlo, basta comparar con los comicios de 2012, cuando el PT y la coalición Morena³⁷, solo ganaron en 11 municipios, mientras que el PRI se impuso en 94 (Instituto Electoral del Estado de México, s/f). Es decir, En las elecciones municipales de 2012, por

³⁷ Conformada por el PT y MC. El nombre de esta coalición sí es referencia al movimiento lopezobradorista, pero aún no se encontraba constituido como partido político

cada municipio que ganaba Morena, el PRI obtenía aproximadamente 9. En cambio, para 2018, esta proporción se invirtió de forma drástica: por cada municipio ganado por el PRI, Morena obtuvo poco más de 2. En solo 6 años, el Estado de México, bastión priista durante casi un siglo, inició su conversión al morenismo, una batalla que culminó el 4 de junio de 2023 con la victoria de Delfina Gómez Álvarez en la elección por la gubernatura, con la coalición Morena, PT y PVEM.



Gráfica 1. *Comparativa de municipios mexiquenses ganados por el PRI y Morena en las elecciones de 2012 y 2018.* Elaboración propia a partir de información del Instituto Electoral del Estado de México.

AMLO era conocedor del poder simbólico y electoral que representa el Estado de México y, en congruencia con el discurso que dio forma a su identidad política, hizo un llamado a los partidos de izquierda en el estado, para que se deslindaran de sus contrincantes políticos. Esta convocatoria queda clara en una entrevista que AMLO le concedió al periodista Jorge Ramos en el 2017.

—Les estoy pidiendo que se definan. Eso no es ni una amenaza ni intransigencia.

[Jorge Ramos lo interrumpe y lo confronta con sus declaraciones previas, cuando dijo: ‘Si no me apoyan, en el 2018 no vienen conmigo’]

—No, no, no. Lo que estoy diciendo es que no vamos juntos en 2018 si no hay un deslinde, porque están siendo paleros³⁸ del PRIAN y de Peña Nieto.

[Jorge Ramos le pregunta si sus declaraciones son una amenaza.]

—No es una amenaza, es simplemente poner las cosas en claro.

(AMLO en entrevista con Jorge Ramos, 2017)

El mensaje fue nítido y tajante: “El que no está de mi parte, está contra mí. El que no me ayuda a traer a otros para que me sigan, es como si los estuviera ahuyentando” (*Traducción en lenguaje actual de la Biblia*, 2000 Mateo 12:30). Los grupos políticos locales, si querían contar con el respaldo del lopezobradorismo, debían marcar una explícita distancia con lo que AMLO nombraba “la mafia del poder”. En el Estado de México, esa “mafia del poder” estaba representada, en mayor parte, por el PRI y todos sus simpatizantes.

El grupo político que dio origen al ayuntamiento que constituye mi caso de estudio escuchó el mensaje y respondió al llamado.

3.3. Tequixco, contexto municipal

El municipio en el que se centra mi investigación, al que le asigne el seudónimo de Tequixco, es un territorio interesante y estratégico para el desarrollo económico del Estado de México: forma parte de una zona metropolitana, se ubica en el perímetro de influencia de la Ciudad de México y de un parque industrial importante; es un punto de interés para el turismo y

³⁸ En México, ser un *palero* implica actuar como cómplice encubierto, fingiendo imparcialidad mientras se apoya o encubre a alguien, generalmente para hacer trampa, manipular una situación o legitimar algo de manera engañosa.

cuenta con áreas naturales protegidas³⁹. En el 2019, se ubicaba dentro de los 10 municipios del Estado de México que concentraron más del 70% de la actividad económica de la entidad (Ayala, 2020), con el sector de la construcción representando aproximadamente el 8% del Índice Municipal de Actividad Económica (Gobierno del Estado de México, 2020). Además, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tequixco zonificaba más del 20% de su territorio como suelo urbanizable, es decir, que se encontraba disponible para ser desarrollado; también, el mismo documento enunció un índice de rezago social clasificado como “Muy Bajo”, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), lo que indica condiciones favorables en el acceso a servicios básicos, educación y vivienda. Asimismo, el PMDU señalaba que más del 90% de la población económicamente activa se encontraba ocupada, reflejando una economía dinámica con amplias oportunidades laborales. Estos indicadores retratan a Tequixco como territorio apetecible para la inversión y el desarrollo urbano.

Tequixco fue una de las 54 demarcaciones mexiquenses en las que el lopezobradorismo se reflejó con el triunfo de Morena en las urnas en el 2018. La persona que ganó la Presidencia Municipal – en adelante se le nombrará Guadalupe Hernández – obtuvo aproximadamente 1.6 veces más votos que el candidato priísta que le siguió en segundo lugar (Instituto Estatal Electoral del Estado de México, 2018).

Una de las personas que participó en la campaña de Guadalupe, al que en esta tesis se le nombrará Emmanuel, es un joven estratega y comunicador político que ha trabajado en numerosas campañas políticas en México, tanto locales como federales, y para diversos partidos políticos, cada uno con su propia ideología y línea de trabajo. Cuando lo entreviste para este trabajo me describió cómo se apoyaron del discurso que AMLO dirigía al electorado para diseñar la estrategia de imagen y el mensaje que iban a comunicar a los votantes de Tequixco. Sabían que la identidad política lopezobradorista era su mayor activo para consolidarse, y que el discurso que construyó esta identidad podía servir para aumentar el número de votos a su favor.

³⁹ Información obtenida de una publicación del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal del Estado de México.

Era una forma probada de éxito en la recepción de mensajes por parte del electorado. Es decir, cualquier mensaje replicado de AMLO siempre tenía éxito y era bien recibido por la gente. Sin embargo, cuando se intentaba hacer el mensaje más local o segmentarlo según las características del público al que iba dirigido en temas locales, no siempre alcanzaba el mismo impacto (...). Y, bueno, eso fue lo que se hizo durante esa campaña, replicar toda la narrativa que ya había sido expresada por Andrés Manuel y no desviarse de ella.

Como parte de la estrategia de crear identidad a partir de la alteridad, los morenistas tomaron como símbolo el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU). Este documento fue uno de los logros de gobierno de la administración priísta que terminaba su mandato en Tequixco. También, al ser un instrumento normativo, era un medio para garantizar que sus intereses en materia de desarrollo urbano se respetaran incluso si perdían el control del Ayuntamiento.

Se descubrió que el gobernador, Alfredo del Mazo Maza, y algunos de sus allegados tenían intereses en el desarrollo urbano del municipio, y se decidió cooptarlos de manera tajante. Como el gobernador era del PRI, el gobierno de Morena lo veía como su principal enemigo. En mi percepción, la reestructuración del PMDU fue, en gran parte, un intento de debilitar a un actor político y demostrar que aquí [en las filas de Morena] había capacidad e independencia total.

(Emmanuel, comunicación personal, febrero 2024).

Este testimonio caracteriza al PMDU como un instrumento de negociación y disputa política. Así lo pude corroborar cuando hablé con Adrián, un arquitecto que trabajó en la Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) de Tequixco en la administración 2019 – 2021, y que, por sus atribuciones, conoció a fondo el contenido del PMDU. Por este motivo, pudo detectar que los compromisos del gobierno priísta, en efecto, se plasmaban en el Plan.

Era muy evidente que se quiso beneficiar a ciertas personas con el nuevo Plan. Por poner un ejemplo, identificamos unos terrenos que se ubicaban en medio de la nada,

en una zona que el Atlas de Riesgo Municipal⁴⁰ identificaba como inundable; y con el Plan nuevo adquirieron usos de suelo urbanizables muy específicos que parecían responder a un proyecto arquitectónico preconcebido. Estos terrenos pertenecían a un empresario del sector inmobiliario que era muy importante en el Estado de México y cercano al PRI. Fuera de cumplir con el interés particular de ese empresario, no había motivos técnicos válidos para asignar esas normas de aprovechamiento en una zona de riesgo que no se ubicaba próxima a ningún centro urbano ni vialidad consolidada.

Esta información se repitió cuando me entreviste con Cris, un planificador urbano con alrededor de 30 años de experiencia, principalmente en el servicio público donde ha podido participar en los ayuntamientos de diversos municipios del Estado de México y que colaboró con el ayuntamiento de Tequixco en el proceso de publicación del PMDU priísta. Cris me relata que, efectivamente, había interés en desarrollar lo que llamaban “el nuevo Santa Fe”, y las autoridades condicionaron el contenido del nuevo PMDU a ese proyecto.

A su vez, Sam, asegura que se trata de una práctica recurrente al momento de diseñar estos instrumentos de planificación. Sam también es planificador urbano y formó parte del Ayuntamiento de Tequixco 2019-2021, tiene alrededor de 20 años de experiencia, aunque se ha desarrollado principalmente en el sector privado prestando servicios al gobierno y a particulares. Con base en su trayectoria, expresó lo siguiente en relación con la manera en que se implementa la planificación urbana:

Creo que no funciona porque hay muchos intereses de por medio. Por ejemplo, en otro municipio mexiquense también participé en la elaboración del plan municipal. Desde el inicio, le presentabas tu predio al personal del municipio y te decían: “*te cobro tanto por pintártelo de tal color*” [Esto se refiere a la asignación del uso de suelo en los planos del PMDU, que generalmente se distinguen con colores]. Y es ahí cuando piensas: *No, o sea, la planeación no es así, no debería ser así.*

⁴⁰ Según el Centro Nacional de Prevención de Desastres, los Atlas de Riesgo son instrumentos que sirven como base de conocimientos del territorio y de los peligros que pueden afectar a la población y a la infraestructura en el sitio

El testimonio de Sam permite vincular varios elementos desarrollados en el marco teórico de esta tesis. En primer lugar, muestra cómo los instrumentos de planificación pueden reflejar ciertos intereses y orientaciones, además de prestarse para usos estratégicos. En segundo lugar, pone en evidencia cómo ciertos planificadores interiorizan una visión normativa de lo que la planificación *debería ser*: una práctica técnica, objetiva y ajena a intereses particulares. No obstante, como se argumentó al inicio de esta tesis, este ideal resulta difícil de sostener. Tal como plantea Escalante Gonzalbo (2020, pp. 43 y 44), toda decisión humana está atravesada por factores emocionales, sociales y culturales, lo que vuelve inalcanzable una planificación completamente desprovista de influencias externas. Finalmente, el tono con el que Sam relata su experiencia deja entrever una forma de desencanto, una frustración silenciosa ante la distancia entre la planificación como debería ser y la forma en que se aplica en la práctica. Esta dimensión subjetiva del trabajo de los planificadores será retomada con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Así dio inicio la administración municipal que comenzó el 01 de enero de 2019, con un perceptible rechazo a las actividades y políticas de la administración saliente. Este tipo de rupturas entre administraciones no es inusual en contextos de alternancia partidista. Con frecuencia, los gobiernos entrantes intentan marcar distancia con sus antecesores mediante discursos de contraste, denuncias públicas o auditorías internas. Sin embargo, lo que este caso permite observar es cómo esa ruptura se operacionaliza desde dentro del aparato burocrático local. A través del seguimiento puntual de instrucciones administrativas y de las prácticas cotidianas en oficinas clave, es posible analizar cómo se construyen formalmente las diferencias entre proyectos políticos, más allá de los discursos de campaña. La perspectiva situada del caso de estudio contribuye a visibilizar los mecanismos concretos mediante los cuales se reproduce —y se institucionaliza— el conflicto político en la vida administrativa del municipio.

En este sentido, Adrián me comentó que la primera encomienda que tuvo que atender fue la instrucción de la oficina de presidencia de “levantar observaciones”⁴¹ a su antecesor en el

⁴¹ Como parte del proceso de Entrega - Recepción, los servidores públicos entrantes están obligados a notificar aclaraciones y observaciones al Órgano Interno de Control, si determina que el soporte documental y electrónico recibido no coinciden con el marco normativo aplicable y las evidencias físicas.

cargo. Esta fue una tarea obligatoria para todos los altos y medios mandos de esa administración. Sin importar que se detectaran irregularidades u omisiones reales, era obligatorio hacer observaciones al trabajo que se había realizado antes de que llegara la administración morenista. Se trató de una estrategia que buscaba dotar de fundamento formal a las acusaciones de corrupción y malos manejos lanzadas durante la campaña electoral. Morena necesitaba pruebas institucionales que respaldaran su relato: el PRI operaba como una maquinaria deleznable, ilegal e inmoral, y su partido representaba la vía necesaria para detenerlo, garantizar un mejor gobierno y transformar el municipio.

Este esfuerzo por desmontar la gestión anterior y marcar una ruptura con el pasado no solo respondía a una lógica simbólica, sino que también se alineaba con uno de los principios fundamentales de la legitimidad democrática: el uso responsable y coherente del poder una vez adquirido. En una democracia representativa, el gobierno no solo debe haber sido electo conforme a la ley, sino que debe ejercer su autoridad de manera que responda a los intereses del pueblo que lo eligió (García Jurado, 2013). Desde esta perspectiva, la instrucción de documentar observaciones a la administración saliente y la identificación del PMDU como un símbolo del gobierno saliente, formaba parte de un intento por traducir en acciones concretas el mandato recibido en las urnas. Era necesario ofrecer evidencia institucional que respaldara las críticas hechas en campaña y justificar, desde un marco legal y técnico, la promesa de cambio. Así, el nuevo gobierno buscaba reafirmar su legitimidad no solo mediante el discurso, sino también a través de mecanismos formales que dieran sustento a su actuación.

La instrucción de levantar observaciones fue la primera, pero seguirían varias más. El ambiente y actitud aversiva fue una constante durante la administración. Al respecto, Adrián me relata:

En una junta de trabajo de los primeros días de la administración, mi jefe, que contaba con una vasta experiencia en el servicio público en administraciones de diferentes partidos políticos, nos dijo: “Ahora sí, se fueron los malos y llegaron los buenos”.

Esta es una frase común en los gobiernos cuando hay “cambio de color”⁴² en la administración pública. Como se mencionó arriba, es verdad que la alternancia política siempre viene acompañada de un distanciamiento y choque de valores y prácticas con lo establecido. No obstante, como se ha venido argumentando, en este momento político, este fenómeno alcanza expresiones y acciones mucho más contundentes y hostiles. El seguimiento de estas dinámicas en la escala local permite observar cómo se formalizan esas rupturas, más allá del discurso partidista.

El ayuntamiento de Tequixco se hallaba en un predicamento en materia de desarrollo urbano. La administración municipal que iniciaba tenía el objetivo de distanciarse de lo que les antecedió. Pero tenían un obstáculo: su PMDU no cumplía con los requisitos necesarios para ser sujeto a una modificación, según lo estipulado en el marco normativo que rige a los planes de desarrollo urbano municipal.

Según las normas vigentes al inicio de la administración municipal, para hacer cambios al PMDU era requisito contar con una evaluación del plan que se desea modificar, dicha evaluación estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SDUM), es decir, de Gobierno del Estado, sus antagonistas priistas. Además, el plan ni siquiera podía ser candidato a una evaluación debido a que, según la ley, las evaluaciones se realizarían cada tres años y el PMDU no tenía aun esa antigüedad.

“Los buenos” estaban obligados a operar conforme a un instrumento normativo que se diseñó a cargo de “los malos”. En este punto no es relevante una evaluación a la calidad del PMDU, es relevante que sus políticas y estrategias no se alineaban a los objetivos del gobierno que recién entraba en funciones. Había que diseñar una estrategia que cumpliera con la ley y que, no obstante, obedeciera a los intereses del gobierno entrante; como se redactara en lo subsecuente, las autoridades del Estado pueden ser muy creativas cuando se trata de construir legitimidad para sus operaciones.

En este escenario sociopolítico de desarrolla el caso de estudio que nos ocupa.

⁴² Termino coloquial para referirse al cambio de partido político en el poder.

Capítulo 4. Caso de estudio: Operación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano

En México, el artículo 115 de la Constitución, en su fracción V, otorga a los municipios, entre otras facultades, la atribución de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo dentro de sus jurisdicciones territoriales. Es decir, los municipios tienen la capacidad de decidir sobre los usos del suelo y establecer las normas de aprovechamiento en su demarcación territorial, y estas determinaciones se plasman en los planes municipales de desarrollo urbano.

La forma en que se clasifica el suelo determina qué puede hacerse en cada zona y hasta dónde llega el derecho de propiedad sobre un predio. Esta información se establece en los planes municipales de desarrollo urbano, ya que en ellos se detallan las normas de aprovechamiento del suelo. Estas reglas determinan si en un terreno pueden construirse servicios, comercios, viviendas u otros usos; además, definen la proporción de la superficie del predio en la que se puede construir (coeficiente de ocupación del suelo), así como el total de metros cuadrados permitidos de construcción (coeficiente de utilización). También indican si existen derechos de vía⁴³ que deben respetarse, cuántas viviendas pueden autorizarse, cuál es la altura máxima permitida, cuántos niveles puede tener la edificación e, incluso, cuántos cajones de estacionamiento debe incluir. En resumen, las normas contenidas en el PMDU definen qué puedes construir en tu predio y bajo qué condiciones (Huerta, 2009, p. 468; Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura, s/f-a).

En los siguientes apartados analizaré tres situaciones derivadas de la implementación del PMDU en el Ayuntamiento de Tequixco. Estas permiten observar cómo la planificación urbana puede operar como una puesta en escena del Estado, en la que ciertas prácticas se estructuran de manera que proyectan técnica y racionalidad, mientras que los procesos que les dan origen responden a una lógica más compleja.

⁴³ El derecho de vía es una franja de terreno reservada legalmente para la construcción, mantenimiento o ampliación de infraestructura pública, como calles, líneas eléctricas, redes hidráulicas o transporte. Aunque atraviese propiedad privada, no puede ser edificada ni modificada por particulares, ya que se destina al uso colectivo o estratégico.

En el primer caso, se trata de una acción política presentada como mero ajuste técnico, cuya legitimidad se sustentó a través de procesos formales y justificaciones técnicas, esto permitió justificar la publicación de la fe de erratas del PMDU. En el segundo, se evidencian los esfuerzos del Estado por construir una escena cuyo propósito es legitimar decisiones que, en algunos casos, se tomaban de forma discrecional y, en otros, con base en criterios técnicos. Aquí, los documentos adquieren un rol protagónico dentro del montaje institucional. En ambos casos se pone de manifiesto la capacidad creativa del aparato estatal para desarrollar estrategias que mantienen cautiva a su audiencia, impidiéndole salir de la convención impuesta por la escenificación gubernamental.

Finalmente, el tercer apartado se centra en las tensiones expresadas por planificadores y funcionarios respecto al sentido de su labor. Sus testimonios permiten observar cómo la sedimentación de un imaginario que presenta la planificación como una práctica puramente técnica incide en la forma en que estos actores interpretan, justifican e incluso cuestionan sus decisiones. Mi argumento es que estas percepciones pueden considerarse como el reflejo de un proceso más profundo de interiorización institucional. Con este marco en mente, a continuación se analiza el primero de los tres apartados empíricos que componen este capítulo.

4.1. De la Fe de Erratas: una corrección estratégica.

Después de la encomienda de hacer observaciones al trabajo de su antecesor, Adrián recibió instrucciones de hacer una revisión exhaustiva del PMDU. Esta revisión implicaba identificar desde errores gramaticales hasta contradicciones normativas o de estrategias que pudieran resultar contraproducentes para el municipio.

No estuvo difícil, el Plan estaba muy mal hecho. Era, evidentemente, una copia mal hecha del plan de otro municipio mexiquense. Había interpretaciones a normas de uso de suelo que se contradecían con apartados posteriores dentro del mismo plan; índices que no coincidían con el contenido; referencia a instituciones y leyes que ya habían sido abrogadas. Había errores de fondo y de forma, estaba *hecho con las patas*.

(Adrián, comunicación personal, febrero 2024)

Este testimonio permite observar cómo, si bien la motivación principal para revisar el PMDU respondió a una lógica política, también existieron argumentos de orden técnico que funcionaron como justificación de la intervención. Como se ha argumentado a lo largo de esta tesis, la técnica nunca está completamente desligada de lo político; de hecho, la neutralidad técnica constituye una falacia, ya que lo técnico opera como vehículo de intereses, decisiones, interpretaciones y valoraciones.

En este testimonio, el señalamiento de errores sustanciales —tanto de forma como de fondo— sirve como un dispositivo legitimador de una acción pública. Sin importar si esa era la intención del comentario, al cuestionar la calidad técnica del documento, se pone en duda su validez normativa: ¿cumple este instrumento con las expectativas de lo que *debe ser*? Al igual que en el testimonio de Sam, aquí también se evidencia cómo los actores operativos interiorizan una visión normativa de la planificación: una expectativa de coherencia jurídica y rigor técnico que orienta su valoración del instrumento. Esta visión normativa actúa como criterio de validación y como umbral de aceptabilidad. Y, tal como se planteó en el marco teórico, Hetherington (2011, p. 8) observa que los documentos son contruidos activamente en el encuentro con quienes los usan; en congruencia, el testimonio de Adrián sugiere que los funcionarios municipales leen y evalúan los documentos desde marcos que, aunque parecen objetivos, están social y políticamente configurados.

Debo añadir que, en una revisión a la memoria de gestión de la publicación del PMDU, se identificó que el plan se encargó por adjudicación directa a una empresa dedicada al urbanismo. El ayuntamiento invirtió un equivalente aproximado de más del 4% de su presupuesto de egresos⁴⁴ destinados a inversión pública⁴⁵ correspondiente al año en que se contrató el servicio de elaboración del PMDU. Adicionalmente a esa inversión, se creó una nueva subdirección que estaría a cargo, entre otras cosas, de la revisión del proyecto y de

⁴⁴ Proporción calculada con base en la publicación del presupuesto de egresos municipal y la información contenida en la memoria de gestión del PMDU.

⁴⁵ La inversión pública es el gasto que realiza el Estado para generar bienes y servicios que atiendan necesidades colectivas y contribuyan al desarrollo económico y social. Incluye, por ejemplo, la construcción de carreteras, escuelas, hospitales o sistemas de seguridad, y tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y fomentar un entorno propicio para el crecimiento productivo.

gestionar la aprobación y publicación del nuevo PMDU. Claro que esta restructuración institucional conlleva una inversión complementaria destinada a sueldos, equipo, mobiliario y demás recursos necesarios para su operatividad. O sea que hubo una gran movilización de recursos para alcanzar la meta de contar con un nuevo plan.

En notas periodísticas las autoridades municipales enunciaban que el objetivo del plan era posicionar a Tequixco como un eje clave para el desarrollo económico y social del Estado de México, mediante proyectos sustentables para un crecimiento ordenado. Este mensaje gubernamental recurre a fórmulas genéricas sin un sustento claro en acciones o políticas efectivas. Más que denunciar una supuesta contradicción entre el discurso ambicioso y la deficiente calidad técnica del instrumento, propongo entender esta paradoja como una expresión de la lógica tecnocrática: tal vez el plan no buscaba tanto ordenar el territorio de manera efectiva, como asegurar jurídicamente los intereses de quienes lo elaboraron, y producir legitimidad política a través de su forma técnica. Es decir, las deficiencias técnicas no necesariamente desvirtúan su función política, sino que podrían ser leídas como parte de una racionalidad donde lo técnico es una forma de hacer política. Cabe aclarar que estas deficiencias se identifican de manera objetiva en la fe de erratas del PMDU, publicada oficialmente con el visto bueno del Gobierno del Estado. Esta publicación se analizará en los siguientes párrafos.

Volviendo a la administración morenista que heredó este PMDU, la revisión al plan tenía dos propósitos principales: por una parte, dar un golpe político a “la mafia del poder”; y, por otra, contener el desarrollo vertical en ciertas zonas del municipio que habían sido designadas como áreas de actuación para una estrategia de redensificación. La intención era frenar el crecimiento en estas zonas debido a que no se consideraban aptas para recibir ese tipo de desarrollo. Se trataba de áreas donde las calles no estaban pavimentadas o no contaban con la sección vial adecuada y, en muchos casos, aún carecían de servicios básicos como agua potable, drenaje y alumbrado público. Permitir su crecimiento implicaría una sobrecarga para el municipio, que no contaba con los recursos suficientes para garantizar en esas zonas las condiciones mínimas necesarias para una vida digna.

No obstante, me gustaría puntualizar que, aunque el argumento para frenar el desarrollo vertical se formula en términos técnicos, estas justificaciones deben entenderse dentro de una

disputa política más amplia, aunque no siempre visible. La selección de zonas “aptas” o “no aptas” para el crecimiento urbano no obedece únicamente a criterios técnicos, sino que refleja visiones contrapuestas sobre el modelo de ciudad, el tipo de inversión deseable y los actores sociales que se busca privilegiar o contener. El lenguaje técnico no oculta el conflicto, lo canaliza.

Una vez identificada la meta que se pretendía, ahora se debía que resolver el cómo alcanzarla. Como se describió en párrafos anteriores, el plan no era candidato al proceso de modificación descrito en el marco normativo aplicable, sin embargo, eso no sería un obstáculo. Las autoridades del Estado debían explotar su capacidad creativa y política, capitalizar los recursos con los que contaban. Y así lo hicieron, en referencia a la solución que halló, Adrián me describe: “No sé a quién se le ocurrió, solo sé que un día mi jefe me dijo: *vamos a tratar de hacer los cambios bajo la figura de una fe de erratas*”.

La fe de erratas es un procedimiento editorial empleado tras la publicación de un libro o documento para señalar errores detectados en el ejemplar impreso. Consiste en un anexo donde se detallan las correcciones correspondientes, el cual se incorpora posteriormente a la obra. Cuando se trata de textos normativos, la finalidad de una fe de erratas es corregir “pequeños errores” en un documento, pero si se identifica un error importante en la enunciación de una oración, o si el mensaje que se busca transmitir es ambiguo o confuso, entonces, el error se debe corregir mediante una reforma (Roa Barrón & Vázquez Bustos, 2014). Se debe tomar en consideración que el Ayuntamiento de Tequixco buscaba corregir no solo errores gramaticales y nomenclaturas, sino también modificar la designación de usos de suelo y sus normas de aprovechamiento, la desaparición de polígonos de actuación especial, y más cambios profundos en materia de ordenamiento territorial.

Otra característica del recurso de fe de erratas es que se debe publicar en el mismo medio de difusión que publicó el texto normativo original (Roa Barrón & Vázquez Bustos, 2014); en el caso de la fe de erratas del PMDU de Tequixco, se debía solicitar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México. Que el Gobierno del Estado aceptara esta solicitud sería un enorme reto, habría que ofrecer algo a cambio.

En favor de Tequixco, en el mismo periodo de tiempo en que se estaba formulando la modificación al PMDU, la SDUM se hallaba formulando un Plan Parcial⁴⁶ de actuación estratégica en cuya zona de actuación se incluía una parte del territorio de Tequixco. Dicho plan era uno de los proyectos prioritarios del gobierno estatal en materia de desarrollo urbano y ocupaba un lugar central en la agenda institucional. En congruencia con las atribuciones que el artículo 115 constitucional asigna a los municipios, si es que Gobierno del Estado quería echar a andar este proyecto de gobierno, el Ayuntamiento debía firmar convenios de trabajo y reconocer la actuación de dicho Plan Parcial en el territorio municipal. Esa sería la moneda de cambio entre el Ayuntamiento y Gobierno Estatal, ojo por ojo, plan por plan. De esta manera, se abrió la puerta al diálogo y las negociaciones entre ambos niveles de gobierno.

Una vez más, podemos caracterizar al PMDU como un instrumento político, esta vez para la negociación entre órdenes de gobierno. Y la fe de erratas fue el medio para mantener la construcción de legitimidad del plan; al tratarse de un documento formal, avalado por el Cabildo municipal, reconocido también por las autoridades estatales y disponible para consulta en un medio público, su validez no fue puesta en duda. De este modo, contribuyó a reforzar tanto la dimensión de legalidad como la de conformidad con las normas, que, en consonancia con lo planteado por Beetham (2002), constituyen pilares fundamentales en la edificación de la legitimidad institucional.

También, al justificarse con una revisión de aspectos técnicos, se suspendió la sospecha sobre posibles irregularidades, el propósito detrás de su modificación o los intereses que pudieran beneficiarse o verse afectados por dichos cambios. El acto fue percibido como legítimo, como parte del orden institucional dado, en consonancia con lo señalado en el capítulo 1 y 2, cuando hablo sobre sobre la tecnocracia, cuya producción de conocimiento —al presentarse como

⁴⁶ El Plan Parcial de Desarrollo Urbano, en este caso se trataba de un de cobertura subregional, es un instrumento de planeación territorial que deriva del Plan Estatal de Desarrollo Urbano o de los planes regionales. Su objetivo principal es integrar y coordinar acciones orientadas al ordenamiento urbano en zonas específicas del territorio estatal que pueden abarcar dos o más municipios. Este tipo de plan busca armonizar políticas y estrategias en áreas intermunicipales, asegurando un desarrollo urbano coherente y sustentable más allá de los límites administrativos de un solo municipio (Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura, s/f-c)

derivado de una lógica científica aparentemente objetiva— logra neutralizar la percepción de conflicto o discrecionalidad en la toma de decisiones (Medina Echavarría, 1971).

Aunado a las formalidades legislativas que arroparon a la fe de erratas del PMDU, los servidores públicos del ayuntamiento tomaron otras iniciativas para contribuir a la construcción de legitimidad. Por ejemplo, su jefe les instruyó que, cuando se hablará públicamente de este procedimiento, nunca se debía usar la palabra “modificación”, los empleados de la DDU debían tener cuidado de referirle como “fe de erratas” o “corrección de los errores del plan”. Cómo se describió en el capítulo 2 de la institucionalización de la planificación, el uso de un tipo específico de lenguaje, puede servir para la permeabilidad de un mensaje. El mensaje de la DDU fue: no estamos pasando por alto la ley con una modificación, solo queremos corregir los errores e incompetencias de la administración saliente.

Con el objetivo de socializar el procedimiento de fe de erratas, se elaboró una presentación de diapositivas que enumeraba los cambios más importantes que sufriría el plan y la justificación técnica para dichos cambios, destacando las virtudes que traerían estos cambios y los defectos que se estarían eliminando. Este documento se presentó a diferentes autoridades municipales cuando cuestionaban la naturaleza e impacto de la iniciativa de la DDU de solicitar la fe de erratas. También se presentó a una asociación del sector inmobiliario, a modo de resaltar las ventajas de este cambio en el plan y apaciguar el descontento por la disminución de beneficios para explotar las zonas de redensificación que originalmente identificaba el plan.

Así inició el proceso de publicación de fe de erratas. Primero, los servidores públicos adscritos a la DDU se dieron a la tarea de identificar los errores, omisiones y contradicciones en cuestión de forma del PMDU; Después, se atendieron a las modificaciones de fondo que sufriría el plan, tales como, cambios en la proporción de suelo urbanizable y no urbanizable, reasignación de usos de suelo y sus normas de aprovechamiento y, la carta de cambio, el reconocimiento del polígono de actuación del Plan Parcial Estatal.

Una vez que se tuvo un proyecto de fe de erratas, algunos de los altos mandos de la administración municipal y de la SDUM celebraron una reunión de trabajo en la que cada parte expuso sus prioridades, los aspectos negociables y no negociables, y se afinaron los

acuerdos finales. De manera que dichos acuerdos se transmitieron al personal operativo de la DDU, y ellos los plasmaron en el documento final⁴⁷.

Durante una de las sesiones de trabajo en la que participaron integrantes del personal operativo tanto de la DDU como de la SDUM, el personal de ambas dependencias afinaba los últimos detalles del documento final, hablando con franqueza sobre las instrucciones recibidas de sus superiores y los acuerdos previamente establecidos por los altos mandos, quienes les habían indicado que dichos acuerdos debían quedar reflejados en la versión final del documento. Tuve acceso a la grabación de esa sesión y la comparé con la minuta de trabajo oficial. En coincidencia con los hallazgos de Díaz Cruz y Leal Martínez (2024, p. 32) en una investigación que explora las prácticas documentales asociadas a las interacciones cotidianas de los servidores públicos, constaté que la minuta omitió aspectos clave de la negociación intergubernamental. En su lugar, el documento se limitó a consignar los acuerdos finales utilizando un lenguaje formal y burocrático, lo cual contribuye a producir una imagen de orden técnico y neutral, desvinculada de las dinámicas complejas y disputadas que caracterizan los procesos de negociación. Tal como advierten los propios Díaz Cruz y Leal Martínez (2024, p. 31), opera como una representación performativa que construye una imagen institucional ante audiencias externas.

Este hallazgo también ofrece evidencia empírica de cómo los documentos técnicos no solo registran decisiones, sino que reformulan los procesos políticos mediante una lógica de formalización y simplificación. La minuta no miente ni inventa, pero selecciona cuidadosamente lo que se consigna, y al hacerlo, reconfigura los hechos en un formato que proyecta orden y neutralidad. Entonces, los instrumentos técnicos no solo pueden generar legitimidad a partir de su contenido, sino también mediante su formato y la manera en que se presentan.

El documento final de modificación al PMDU se sometió a consideración de una Comisión Edilicia de Desarrollo Urbano, con el propósito de auxiliar al Cabildo municipal con el análisis de las implicaciones del documento. Posteriormente, en una sesión solemne y con doce votos a favor, una abstención y dos en contra, el proyecto de fe de erratas del PMDU

⁴⁷ Esta etapa de negociación se llevó a cabo *a puerta cerrada*, y no hay un registro de lo que sucedió más allá de lo que se transmitió al personal operativo para su ejecución.

obtuvo el acuerdo del Cabildo Municipal. Por último, se envió a la SDUM para solicitar su publicación, una vez publicado en el Periódico Oficial, los cambios hechos al PMDU fueron oficiales y de carácter público⁴⁸.

De este modo, se logró bloquear la influencia de actores vinculados a la administración saliente y se dio respaldo a los señalamientos sobre posibles irregularidades en su actuación, a cambio de reconocer el polígono de actuación del Plan Parcial. Al mismo tiempo, se frenó el crecimiento vertical en ciertas zonas del municipio y se limitaron los procesos de redensificación previamente impulsados. Esta instrumentalización se pudo justificar gracias a la legitimidad construida a partir de una lógica técnica y de procesos legales y formales, que pueden otorgar a las motivaciones estratégicas una apariencia de neutralidad. En congruencia con lo señalado en el marco teórico, este caso muestra que las instituciones no operan como marcos fijos que regulan de forma lineal la acción de los actores, sino como configuraciones dinámicas que se actualizan y redefinen en contextos específicos. Los actores no solo actúan dentro de las instituciones, sino que también las reinterpretan, las ajustan y las moldean estratégicamente, dotándolas de significados situados que responden a fines particulares (Lascoumes & Le Galès, 2014; March & Olsen, 2009). Este aspecto también será observable en el siguiente apartado.

4.2. De los cambios de uso de suelo y la Comisión de Planeación

Cualquier orden de gobierno se apoya en órganos colegiados especializados en distintas temáticas, cuya función principal es colaborar en el ejercicio de sus atribuciones. Estos órganos están diseñados y regulados conforme a diversas disposiciones jurídicas que les resultan aplicables. En el Estado de México, por ejemplo, el trámite de cambio de uso de suelo (CUS) y sus normas de aprovechamiento está regulado por el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado. Dicho reglamento establece como uno de los

⁴⁸ La cronología de este proceso se obtuvo a partir de los testimonios de los entrevistados para esta investigación, y se corroboró con notas informativas, minutas de sesiones de trabajo, oficios entre dependencias, gacetas municipales, así como fotografías y grabaciones de algunas de las reuniones de trabajo.

requisitos contar con la opinión favorable y técnicamente justificada de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (CPDM).

El trámite de CUS consiste en obtener autorización para modificar una o más normas de aprovechamiento asociadas al uso de suelo asignado a un predio específico en el PMDU. Esta autorización solo procede si el predio se localiza dentro de una zona urbana o urbanizable y si la modificación no implica alteraciones al contenido del PMDU. Este trámite es particularmente complejo, ya que implica que aquello que se tiene evaluado y programado para el desarrollo urbano sufrirá un cambio ¿Es que la zona donde se pretende el CUS es apta para el cambio pretendido?

Por ejemplo, en un caso hipotético: ¿qué pasaría si, en una zona habitacional con una densidad permitida de una vivienda por cada 500 m² de terreno y calles de un solo carril, una empresa inmobiliaria intentara desarrollar una torre de departamentos de 18 niveles, con una densidad de 36 viviendas en un terreno de apenas 500 m²? Este tipo de desarrollo provocaría un incremento significativo en la demanda de servicios, una saturación de las vialidades — que además requerirían reparaciones con mayor frecuencia— y una transformación profunda en la dinámica social del entorno, sin considerar los efectos sobre el tejido urbano y comunitario. Por motivos como este, cada solicitud de CUS requiere una evaluación cuidadosa y específica. ¿Qué implicaciones tendría, por ejemplo, autorizar la apertura de un bar en una zona destinada a hospitales? ¿O permitir la instalación de una gasolinera cerca de una escuela? Cada decisión de este tipo puede tener consecuencias relevantes para la seguridad, el orden urbano y la calidad de vida de la población, de ahí la necesidad de contar con los aportes y opiniones de los servidores públicos expertos en temas relativos al desarrollo urbano.

Otro punto que considerar, para dimensionar la importancia de este trámite, es que lo más común es que los proyectos inmobiliarios destinados a la inversión privada con fines de lucro —como torres de departamentos, cotos residenciales y plazas comerciales—, al buscar maximizar el uso de sus terrenos, no cumplan con las normas de aprovechamiento establecidas en el PMDU. Por ello, el trámite de CUS adquiere un papel especialmente relevante en la relación entre la iniciativa privada y el Ayuntamiento.

Por esto, en Tequixco, la CPDM se encuentra integrada por aquellos servidores públicos que tienen a su cargo las dependencias del Ayuntamiento que, por sus atribuciones, pueden emitir comentarios y opiniones sobre este trámite. Por ejemplo, los encargados de agua y alcantarillado, protección civil, obras públicas, desarrollo económico, parques y jardines, entre otros. A la cabeza de esta comisión se hallaba un representante de la oficina de presidencia municipal, y el secretario técnico de dicha comisión era el director de desarrollo urbano. A su vez, el director se apoyaba del trabajo de sus subordinados para atender a sus responsabilidades.

Adrián y Cris eran los encargados de gestionar cada solicitud de CUS que ingresaba a las oficinas de la DDU. Como parte de sus responsabilidades, debían integrar los expedientes de cada solicitud, evaluar los proyectos que proponían un cambio de uso de suelo y elaborar una ficha con la evaluación técnica correspondiente. Esta incluía datos generales como el folio, el nombre del propietario, la dirección y fotografías del predio. Además, se especificaban las normas asignadas por el PMDU en contraste con las normas solicitadas en la propuesta. Más de la mitad de las solicitudes no se presentaban a consideración de la comisión, ya que no cumplían con alguno de los requisitos establecidos en la normatividad, como el título de propiedad, el proyecto arquitectónico, el dictamen de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, entre otros. Sólo aquellas solicitudes que acreditaban el cumplimiento de todos estos requisitos podían ser turnadas a la comisión, cuya opinión favorable constituía, además, otro de los requisitos indispensables para continuar con el trámite.

Las actividades de gestión se refieren entonces a labores meramente técnicas y administrativas. Si el trámite hubiera seguido la ruta crítica establecida, una vez integrados los expedientes y conforme a la periodicidad señalada en el reglamento de la comisión, se habría convocado a una sesión de la CPDM. En dicha sesión, cada solicitud habría sido presentada a los miembros de la comisión, acompañada de la evaluación técnica elaborada por el personal de la DDU. Los integrantes de la CPDM, en calidad de autoridades expertas, emitirían sus opiniones, sugerencias y preocupaciones sobre cada solicitud, para finalmente deliberar y definir si su opinión era favorable o no. Posteriormente, cada integrante emitiría su voto, el cual quedaría asentado en actas oficiales y sería notificado al solicitante. Con base

en ese resultado, el solicitante podría continuar con su trámite o darlo por concluido. En la práctica, sin embargo, sucedía algo distinto.

En la práctica, había algunas solicitudes que el director de desarrollo urbano ya había determinado si iban a proceder o no, y con base en esa decisión se elaboraba la evaluación técnica. Esta decisión anticipada respondía a distintos motivos: en algunos casos, obedecía a instrucciones directas de la oficina de presidencia; en otros, se trataba de proyectos percibidos como potencialmente beneficiosos para el municipio o que requerían atención especial por estar vinculados a figuras con influencia, como regidores, empresarios relevantes o personas cercanas a la administración. También influían razones políticas, como evitar el descontento de vecinos ante una construcción polémica, o impedir que un partido opositor regularizara el uso de un inmueble destinado a sus oficinas.

La evaluación técnica, dependiendo de cada caso, podía concluir que el cambio de uso de suelo era viable argumentando que se trataba de una situación de hecho⁴⁹, que la zona era apta para el desarrollo propuesto, o que los usos de suelo circundantes eran compatibles, entre otras razones. En cambio, si se determinaba que no era viable, se justificaba con argumentos como la falta de estacionamiento, la incompatibilidad con el entorno, el riesgo de hacinamiento u otros criterios que resultaran aplicables. Lo que estoy diciendo es que esas evaluaciones fácilmente se pueden elaborar a discreción, no hay un criterio que las estandarice. Además, no constituían documentos oficiales ni podían ser apelados por el solicitante, quien, de hecho, ni siquiera era informado de su contenido. Eran simples recomendaciones dirigidas a los integrantes de la comisión, para que lo considerarán y pudieran emitir su voto durante la sesión.

Respecto a la práctica de elaborar evaluaciones que respalden decisiones y a la orientación del voto, tuve la oportunidad de entrevistar a Carmina, una abogada con experiencia como regidora en un ayuntamiento y, posteriormente, como diputada en una legislatura local. Ella me comentó que la dinámica habitual al participar en comisiones consiste en llegar a las sesiones con un trabajo previo de análisis sobre los temas que se someterán a votación. No

⁴⁹ Es decir, se trataba de construcciones realizadas fuera de norma que buscaban ser regularizadas. En estos casos, resultaba más conveniente contribuir a su proceso de regularización, ya que, de lo contrario, debía ordenarse su demolición, un acto que, además de ser legalmente complejo, implicaba un alto costo para la administración municipal.

obstante, existe una línea que debe seguirse, la cual suele estar definida por el partido político al que se pertenece. De esta forma, es común que los integrantes de un órgano colegiado emitan su voto conforme a instrucciones superiores o en alineación con los objetivos de su grupo político. En este contexto, las evaluaciones que se elaboran para sustentar el sentido del voto pueden confeccionarse de tal manera que resulten congruentes con la orientación previamente definida. En el caso de Carmina, en algún momento decidió no seguir las directrices del partido al que pertenecía, lo que tuvo como consecuencia el cierre de oportunidades para avanzar en su carrera política dentro de dicha organización.

Lo mismo me confirma Daniel, un experimentado consultor político con trayectoria también como legislador local. Según relata, en las sesiones deliberativas de los órganos colegiados, es común que sus integrantes lleguen con acuerdos previos sobre cómo abordar cada caso. Las propuestas e intervenciones se sustentan en justificaciones técnicas que, en muchos casos, son construidas estratégicamente para respaldar una postura política determinada. Daniel enfatiza que esto no es necesariamente negativo. Especialmente en el ámbito legislativo, uno representa la ideología de un partido y los intereses de sus votantes, por lo que debe saber argumentar y defender su posición. El verdadero problema, señala, radica en que en México no es común (ni bien visto) el ser transparente respecto a que se está promoviendo una agenda o un interés específico.

En Tequixco, Adrián me relata que una parte de sus responsabilidades era asegurarse de que, se tratara o no de casos especiales, cada expediente cumpliera con los requisitos legales. En esos casos, el beneficio no consistía en eximir a los solicitantes de sus obligaciones, sino en que la DDU contaba con un recurso que podía utilizar a su favor: la opinión de la comisión. Como mencioné antes, contar con una opinión favorable de la comisión era un requisito establecido por ley, y el director tenía la capacidad de obtener la votación que necesitaba para cada caso. Esta capacidad de controlar la votación se refleja en el testimonio de Adrián: “La verdad es que desconozco las razones, lo único que puedo decir es que los integrantes siempre votaban en función de la evaluación técnica que les habíamos enviado previamente”.

Al menos una semana antes de cada sesión de la comisión, se enviaba a todos los participantes una presentación en donde se enlistaba cada solicitud de CUS con su respectiva evaluación técnica. El propósito de enviar la información con antelación era que cada miembro pudiera

revisarla con tiempo y, de ser el caso, elaborar alguna recomendación o formular cuestionamientos si algo no le quedaba claro. Y, de esta forma, emitir un voto informado.

Sin embargo, nunca hubo algún acercamiento por parte de alguno de los miembros para discutir más a fondo alguna de las solicitudes. Al respecto, Adrián me relata una interacción que ilustra la dinámica que caracterizaba a las sesiones de la CPDM.

En una ocasión, uno de los miembros, que debería tener una de las opiniones más importantes en las decisiones de la Comisión por el rol que tenía en el ayuntamiento, me dijo con risa y un poco de vergüenza, justo antes de empezar la sesión: *'Todas las solicitudes de hoy se tienen que votar a favor, ¿no? Es que la neta, ni siquiera abrí la presentación de los casos, jaja'*.

Cada cierto tiempo, varios de los altos mandos del Ayuntamiento se reunían, de manera virtual o presencial, para celebrar una sesión “deliberativa”; o, más precisamente, una sesión en la que varios de los asuntos ya estaban deliberados de antemano. De estas reuniones se generaba un acta que formalizaba en documentos oficiales las decisiones tomadas. En ninguna de las actas revisadas se registró una objeción ni una votación dividida; a lo mucho, se documenta que alguien se abstenía de votar en casos puntuales. Se trataba de un acto performativo cuyo propósito era simular un proceso de consenso que respaldara decisiones que, en muchas ocasiones, ya habían sido tomadas mediante acuerdos previos a la valoración por parte de los integrantes de la CPDM. Esta teatralidad tenía como objetivo revestir de legitimidad cada opinión —ya fuera favorable o no— emitida por la Comisión. La CPDM no buscaba tomar decisiones reales, sino representar que se cumplía con una norma de deliberación. Así, lo que se validaba era la existencia del procedimiento, no el consenso. Incluso las opiniones negativas adquirirían legitimidad bajo este esquema, ya que lo importante no era la dirección del voto, sino que quedara constancia de su emisión en un marco formal.

Para profundizar en la construcción de legitimidad, y en congruencia con lo que se abordó en el capítulo 1 de esta tesis, un acto de poder se considera legítimo en la medida en que se ajusta a las reglas establecidas (y, a su vez, estas responden a valores compartidos en sociedad) y hay evidencia de consentimiento (Beetham, 2002). En este caso, quien solicita el trámite entra, de esta manera, a la convención en la que la DDU tiene la autoridad para ejercer

una decisión de poder; en otras palabras, expresa consentimiento hacia las reglas establecidas. Y las actas oficiales vienen a materializar el proceso en que se dio cumplimiento a las reglas. El solo hecho de que se generen permite que las acciones de la Comisión queden registradas como procedimientos formalmente válidos, en sintonía con la lógica documental que busca dejar una marca verificable de los actos de gobierno, como parte de un esfuerzo más amplio por transparentar los procesos administrativos (Díaz Cruz & Leal Martínez, 2024). El hecho de que esa decisión haya sido consensada por un grupo de expertos también sirve a la construcción de legitimidad, debido a que se asume que el conocimiento especializado tiene la capacidad de encauzar de manera adecuada la acción pública (Medina Echavarría, 1972), en congruencia con los valores tecnocráticos que han orientado históricamente el actuar de los gobiernos mexicanos.

En este punto, me parece interesante observar cómo es el propio aparato estatal el que diseña los mecanismos orientados a generar consenso en la toma de decisiones, así como a garantizar condiciones equitativas para todas las solicitudes. Sin embargo, es ese mismo aparato el que construye estrategias paralelas para tergiversar o neutralizar esas mismas normas, lo que apunta a una cualidad dialéctica del aparato estatal: esas tensiones forman parte constitutiva de su funcionamiento, no una excepción ni una desviación. Lo que en su formulación inicial se presenta como un marco institucional orientado a la legalidad y la transparencia, en la práctica puede adquirir usos diversos, más ligados a la gestión estratégica de las decisiones que a la deliberación sustantiva. En ese sentido, las normas no desaparecen, pero su aplicación se ajusta a dinámicas que no siempre quedan registradas formalmente. Esto revela una funcionalidad ambivalente del Estado, en la que la producción de reglas coexiste con formas flexibles de interpretación y uso institucional.

A partir de aquí, me interesa mostrar cómo otra serie de prácticas institucionales giraron en torno a la gestión del trámite de CUS, particularmente en su dimensión recaudatoria. En Tequixco, el trámite de CUS fue muy efectivo para la recaudación, aunque el Código Financiero del Estado de México establece que el trámite tiene un costo de dieciocho veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, que en el 2021 equivalía a \$4,481.00 pesos mexicanos. La CPDM estableció, mediante un acuerdo oficial, que quienes obtuvieran una opinión favorable para el cambio de uso de suelo debían firmar un convenio

con el Ayuntamiento para aportar obras o acciones que contribuyeran al mejoramiento urbano de la ciudad, con el fin de mitigar los posibles impactos derivados de los cambios otorgados.

Para determinar el tipo y la dimensión de la aportación, se elaboraban fichas con un tabulador en las que, tomando en consideración los cambios pretendidos, se realizaba un cálculo que arrojaba un valor aproximado de la contribución obligatoria que debía cubrir el solicitante. Estas aportaciones podían ir desde una donación en las cajas de Tesorería, hasta la construcción de banquetas, la donación de placas de nomenclatura para las calles del municipio o la entrega de herramientas para el bacheo de calles. Sam describe cómo operaba ese cálculo:

Ese tabulador lo elaboramos nosotros por instrucción directa del director. Y sí, soy consciente de que no tiene *ni pies ni cabeza*; no está respaldado por ningún fundamento jurídico. Con la misma capacidad técnica, yo podría construir un cálculo que arroje que se debe pagar un peso en lugar de mil. Sé perfectamente que lo que hay detrás carece de sustento, por más que se intente justificar, simplemente no lo tiene.

Una vez más resaltan las cualidades performativas de los documentos asociados a prácticas burocráticas (Díaz Cruz & Leal Martínez, 2024), enseguida describo su operación. Sam y Cris eran los encargados de elaborar esos tabuladores. El procedimiento era el siguiente: el director decidía cuánto debía aportar cada solicitante, según su propio criterio y, con base en esa decisión, el personal operativo ajustaba los cálculos del tabulador para que coincidieran con lo instruido por su superior. El criterio seguido por el director era completamente discrecional.

Asignar obligaciones a los desarrolladores inmobiliarios para subsanar el posible impacto urbano que sus proyectos puedan generar en el territorio es una práctica común, legal y válida para los gobiernos. No obstante, lo que me interesa destacar en este punto son los mecanismos que puede activar el Estado para revestir de legitimidad actos de poder, mediante un sustento supuestamente técnico y un procedimiento formal. Ejemplo de ello es canalizar la decisión a través de un acuerdo de Comisión y elaborar un tabulador en hoja membretada, firmado por las autoridades municipales. Entonces, pareciera que no se trata de un individuo asignando

discrecionalmente el monto de una obligación, sino de una institución —objetivada y subjetivamente plausible— que, a través de mecanismos formales y del supuesto uso de conocimiento técnico-científico, determina con aparente neutralidad e imparcialidad una cantidad percibida como justa y legítima para retribuir al Ayuntamiento lo necesario para autorizar una construcción en el predio de un solicitante. Es un escenario de aparente de ganar-ganar.

La estrategia de usar un tabulador para determinar obligaciones articula una doble operación: por un lado, responde a las exigencias institucionales de transparencia y rendición de cuentas propias de una “tecnología administrativa de la desconfianza” (Díaz Cruz & Leal Martínez, 2024, p. 37); por el otro, legitima actos de poder y márgenes de discrecionalidad bajo una apariencia de neutralidad burocrática. Así, la institucionalidad no elimina lo arbitrario, sino que lo transforma en una realidad administrativamente plausible y socialmente aceptable.

En suma, el análisis del trámite de cambio de uso de suelo en Tequixco permite observar cómo los procedimientos formalmente establecidos, como la intervención de la CPDM o la elaboración de evaluaciones técnicas, pueden ser utilizados estratégicamente para legitimar la acción pública y sus instrumentos. A través de mecanismos burocráticos que aparentan neutralidad y objetividad, se consolidan actos de poder previamente definidos, revestidos de legalidad y consenso técnico. Esta lógica no anula las normas, pero las adapta y las desplaza, mostrando cómo el aparato estatal tiene la habilidad de producir tanto las reglas como los márgenes para reinterpretarlas según sus propios intereses.

Ahora bien, si hasta aquí he analizado cómo los instrumentos de planificación pueden operar como dispositivos de legitimación institucional, en el siguiente apartado es necesario atender también a las percepciones, convicciones y tensiones de quienes los diseñan, interpretan y ejecutan en su quehacer cotidiano. Como muestran los testimonios recogidos en esta investigación, las personas encargadas de operar la planificación no solo se enfrentan a estructuras normativas flexibles y condicionadas por el poder político, sino que también sostienen una visión normativa del deber ser de la planificación, donde la técnica aún conserva un lugar central como promesa de orden, racionalidad y bienestar colectivo.

4.3. De la esperanza persistente: tensiones y convicciones entre planificadores

En este apartado me interesa explorar cómo las y los planificadores experimentan la tensión entre los ideales normativos que orientan su quehacer profesional y las condiciones concretas en las que deben tomar decisiones. Federico Pérez (2020, p. 112) identificó que, entre los planificadores urbanos, es frecuente encontrar una sensación de desencanto con su labor. Varios de ellos expresan dudas sobre el valor real de su trabajo, al percibir que sus esfuerzos rara vez se traducen en transformaciones concretas. Esta percepción se intensifica ante el debilitamiento de la idea de una visión urbana integral y de largo plazo, la cual, ha sido desplazada por dinámicas fragmentadas y por la inmediatez de intereses políticos cambiantes.

Esa sensación también fue evidente durante las entrevistas con los colaboradores de esta tesis. Sam, por ejemplo, expresó su frustración al señalar que no solo el PMDU, sino también muchos de sus otros trabajos relacionados con el ordenamiento territorial —como auditorías viales, propuestas de zonas de baja emisión o el diseño de ciclovías— solían quedar archivados o utilizados únicamente como “adorno” para el gobierno en turno. Este testimonio es evidencia del potencial legitimador de los instrumentos de acción pública. El uso de estos instrumentos técnicos como “adorno” no implica su inutilidad, sino que revela su función performativa: al estar formalmente presentes, pueden otorgar la apariencia de racionalidad técnica, continuidad institucional y compromiso con el interés general, incluso cuando sus contenidos no se implementen. Así, los instrumentos de planificación pueden adquirir cierto valor político precisamente por su capacidad para representar —aunque sea de forma simulada— una forma legítima de actuar público.

Con respecto a los intereses políticos, Cris señaló que, aunque el plan es un requerimiento jurídico-normativo, “también lo aprovechan como una oportunidad” para incluir intereses previamente pactados, presentando su incorporación como parte legítima del contenido del documento. Lo que se complementa con el testimonio de Sam analizado en el apartado 3.3 de esta tesis, cuando expresó que la planificación urbana no funcionaba adecuadamente, ya que su implementación se veía atravesada por múltiples intereses. En ambos señalamientos se percibe, una vez más, el uso estratégico que pueden adquirir los instrumentos de acción pública y su capacidad para actuar como medios para representar intereses específicos (Lascoumes & Le Galès, 2014).

No obstante, en esta ocasión busco examinar la connotación negativa que ambos testimonios asignan a los intereses particulares, entendidos como obstáculos frente a la expectativa social sobre lo que la planificación urbana debería ser. Esta expectativa no surge de manera aislada, sino que puede comprenderse como parte de una visión normativa más amplia sobre el Estado y su actuación. En este sentido, Escalante Gonzalbo (1994, p. 79), en un texto que discute el significado político de la corrupción dice que: “el tema de la corrupción es sólo el último achaque de una mentalidad hostil a la política en general”. El autor argumenta que socialmente se ha construido una visión normativa del Estado en la que este se representa como una maquinaria jurídica neutra, donde el derecho aparece como “pura objetivación de los intereses públicos, universalizables como justos y neutrales” (1994, p. 84). En este sentido, el ideal del Estado de derecho refuerza la imagen de que cualquier intervención subjetiva o interesada es una desviación, y no una parte inherente de la acción gubernamental (Escalante Gonzalbo, 1994, p. 82). Sin embargo, como el propio autor señala, la presencia de intereses particulares no constituye una anomalía, sino que es un componente estructural del quehacer político (1994, p. 91).

Siguiendo esta argumentación, Escalante Gonzalbo (1994, p. 81) cuestiona la visión dualista que separa tajantemente lo público de lo privado, y señala que el problema está en imaginar que son esferas completamente separadas, cuando en la práctica la política ocurre precisamente en ese espacio intermedio, híbrido, lleno de tensiones y ambigüedades. Desde esta mirada, el autor concluye que el problema reside en un marco normativo que no sabe cómo procesar la dimensión política del Estado, y que únicamente logra interpretar la acción política como una desviación respecto de la expectativa colectiva que concibe al Estado como una maquinaria jurídica neutra, que debería estar guiada exclusivamente por principios universales y desinteresados (1994, p. 83).

Una línea argumentativa similar es la de Leal Martínez, Díaz Cruz y Crossa Niell (2025, p. 213), quienes, en una investigación etnográfica sobre la gobernanza del transporte público en la Ciudad de México, documentaron que algunos funcionarios interpretan los arreglos políticos como valores opuestos a la gobernanza experta. Los autores retoman el término “conciencia tecnocrática”, desarrollado por Fischer —que se refiere a un conjunto de ideas, creencias y prácticas que buscan trasladar los asuntos sociales y políticos al terreno de lo

técnico, bajo el supuesto de que pueden resolverse mediante el conocimiento experto—, y lo complementan al explorar los diferentes significados de lo político que pueden tener quienes participan de esa “conciencia” (2025, p. 193). Desde esta perspectiva, los autores señalan que: “lo político hace referencia a un campo de antagonismo y disputa que la conciencia tecnocrática pretende neutralizar mediante un proceso de “volver técnico”, con o sin éxito” (2025, p. 194). Es decir que más que una eliminación de lo político, la tecnificación representa una forma específica de lidiar con su presencia.

No obstante, los autores argumentan que, aunque los funcionarios perciben las negociaciones políticas como una amenaza para la gobernanza experta, “gobernar implica, necesariamente, negociar y alcanzar acuerdos entre posiciones e intereses diversos, incluso antagónicos” (Leal Martínez et al., 2025, p. 217). En este sentido, su investigación revela que la política persiste como una dimensión inevitable de la acción pública, incluso allí donde se busca neutralizarla.

Bajo esta lógica, y considerando que ya se ha mencionado antes en esta tesis que la planificación urbana funciona como una narrativa estructurante que moldea imaginarios sociales sobre lo que debe ser el porvenir (Medina Echavarría, 1971, p. 12), puede entenderse que los instrumentos de planificación también participan en la construcción de la visión normativa del Estado que Escalante Gonzalbo argumenta y que se analizó en párrafos anteriores. Desde esta perspectiva, se espera que la acción pública —en este caso, la planificación— actúe con neutralidad técnica y orientación al interés general, reproduciendo la expectativa de un Estado desinteresado, racional y ordenado. Por ello, la aparición de intereses particulares en su implementación no solo se percibe como una falla técnica o política, sino como una transgresión moral que fractura la imagen idealizada del Estado y de sus instrumentos. Así, los testimonios de Sam y Cris expresan el malestar que se genera cuando esa expectativa normativa se ve contradicha por prácticas que, lejos de encarnar la neutralidad prometida, exhiben los conflictos, negociaciones e intereses que constituyen la dimensión política de lo público.

En nuestra conversación sobre los intereses que se involucran en la planeación, Cris también mencionó que la dimensión técnica de los instrumentos de planificación no desaparece, si bien puede estar sujeta y en muchos casos subordinada a la voluntad política, reconoce que

hay requisitos técnico-normativos que “no se pueden saltar fácilmente” porque impedirían la aprobación formal de un plan, a pesar de que hay márgenes interpretativos amplios que, en ocasiones, permiten acomodar intereses políticos. En este sentido, a lo largo de esta tesis se puede observar que la parte técnica-normativa tiene un doble rol: por un lado, estructura y legitima las decisiones públicas; por otro, sirve como campo de disputa o negociación, donde los actores políticos buscan que se ajuste a sus intereses. Así, el impacto de lo técnico en lo político no es de subordinación unidireccional, sino de interdependencia estratégica: mientras lo político puede apoyarse en lo técnico para justificar decisiones, lo técnico requiere del apoyo político para volverse operativo.

Durante esta parte de la entrevista, centrada en explorar la percepción de los planificadores sobre la relación entre técnica y política, le pregunté a Cris si consideraba que la efectividad de la planificación urbana dependía exclusivamente de la calidad técnica de los instrumentos, en el entendido de que, al reducir el margen de discrecionalidad en su interpretación, se incrementaban las probabilidades de una implementación exitosa. Me respondió que no, que había otros factores igualmente relevantes, y durante más de media hora enumeró y detalló todo lo que —según su experiencia— consideraba elementos clave en el “deber ser” de la planificación. A continuación, sintetizo estos factores, usando las palabras de Cris:

- Debería haber un consenso con la ciudadanía. En mi opinión, *las consultas públicas no han funcionado como deberían*, no han dado los resultados esperados. Se cumple el requisito, se hace el evento y listo... a lo que sigue.
- Otro de los pasos importantes, una vez que está el plan aprobado, es la evaluación: ver qué tanto se están cumpliendo los objetivos, estrategias y acciones contenidas en el plan. *Pero esa casi nunca se hace.*
- Debería estar consensado con el gobierno estatal, porque sí pesa mucho cuando son acciones en las que tenemos que estarnos coordinando, y *usualmente no hay comunicación entre dependencias y niveles de gobierno.*
- La gente que lo opera, yo creo que *no todas las personas que se involucran en la planeación urbana tienen la visión, la capacitación o la formación* para poder aplicarlo.

- Las personas que toman las decisiones. Porque nosotros, como personal operativo, no tenemos la última palabra. Y lo ideal sería que quienes las toman lo hagan conforme a una estrategia de planeación clara, y *rara vez es así*.
- Y luego están los recursos. Porque, aunque quieras hacer bien las cosas, si no lo prevés con tiempo, *simplemente no hay presupuesto para llevar a cabo las estrategias* del plan.
- Que haya voluntad. Creo que también *ya es momento de cambiar la visión, o al menos las formas en que se han venido haciendo las cosas*. Hoy en día, la gente está muy acostumbrada a decir: “quiero una cancha”, “quiero un parque”, “quiero una calle pavimentada”, y así... Pero *todo se queda en el “quiero, quiero, quiero”*. No hay una forma clara ni mecanismos reales para que todas y todos participemos. Y tal vez, si se abriera esa posibilidad de participación verdadera, se podrían lograr muchas cosas.

Tras ese largo listado de obstáculos estructurales y vacíos institucionales, Cris concluyó, sin titubeos: “Yo *sí* creo en la planeación. Yo *sí, sí, sí, sí* creo que, con una buena planeación y una persona que la ejecute con voluntad, realmente se pueden lograr buenos desarrollos urbanos”. Considero este testimonio una expresión clara de dos dimensiones distintas pero complementarias. Por un lado, evidencia la visión normativa que Cris ha interiorizado: la planificación debería ser democrática, debería ser vigilada, debería ser coherente y coordinada; debería ser pensada y ejecutada por personas expertas; debería ser programática y operar con corresponsabilidad ciudadana. Por otro lado, esa frase, dicha con tal convicción, me mostró el grado en que la institucionalización de la planificación ha sedimentado un imaginario tan potente, que incluso quienes la operan, observan y cuestionan cotidianamente —como Cris, con casi tres décadas de experiencia—, siguen defendiéndola con una confianza casi incuestionable en su capacidad para guiarnos hacia una utopía urbana. Las palabras de Cris parecen estar sostenidas por una esperanza: si todos estos factores normativos convergen en condiciones excepcionales, la planificación urbana podría, tal vez, cumplir su objetivo y convertirse en la vía para el bienestar social urbano.

Esta simultaneidad de sensaciones y percepciones también ha sido observada por Pérez (2020, p. 102), quien documenta lo que denomina una *recalcitrante sensibilidad modernista* entre los planificadores urbanos: una fe persistente en las soluciones técnicas, incluso cuando

son conscientes de los límites, contradicciones y efectos no deseados de la planificación. Al igual que en el caso de Cris, Pérez muestra cómo esta convicción coexiste con una actitud crítica y pragmática, revelando una tensión no resuelta entre la reflexividad profesional y la esperanza modernista en el poder transformador de la técnica.

En conjunto, estos testimonios permiten observar cómo la planificación urbana —lejos de operar como una esfera técnica separada de la política— se encuentra atravesada por tensiones, negociaciones y significados contradictorios. Los actores que la implementan oscilan entre la crítica y la convicción, entre el desencanto cotidiano y la esperanza persistente. Esta ambivalencia se vuelve comprensible cuando se reconoce que los instrumentos de planificación, como he argumentado en esta tesis, no sólo estructuran la acción pública, sino que también la representan y la justifican. Así, el PMDU no solo guía decisiones urbanas, sino que también actúa como un dispositivo que reproduce una forma específica de legitimidad estatal, basada en la promesa de neutralidad técnica y en la exclusión simbólica de lo político como fuente legítima de acción pública

En este sentido, los hallazgos empíricos de esta investigación evidencian que las percepciones y expectativas asociadas a la planificación, expresadas por las personas entrevistadas, no pueden atribuirse simplemente a una ingenuidad individual, sino que son congruentes con los postulados de Berger y Luckmann (2003), cuando describen el proceso de la construcción social de la realidad: una vez legitimadas, las instituciones aparecen como naturales y evidentes, incluso para quienes las reproducen. Es decir, los planificadores no sólo operan dentro de la estructura técnica de la planificación; también han sido formados socialmente en la creencia de que esta constituye el camino legítimo para alcanzar el bienestar urbano. Esta interiorización podría explicar por qué, incluso ante el reconocimiento de las limitaciones del instrumento, persiste una fe en su potencial transformador. Bajo esta lógica, es más fácil comprender la persistencia y esperanza depositada en las visiones normativas de la planificación urbana.

De ahí que decido cerrar este capítulo con una cita de Medina Echavarría (1972, p. 148), que permite leer estos hallazgos no como fallas personales, sino como efectos de una lógica institucionalizada que estructura el pensamiento y la acción de los actores públicos:

Los protagonistas de la pequeña historia puesta como el trasfondo de las páginas anteriores —tecnócratas, burócratas y simples ciudadanos— no pueden ser inculcados como hombres de carne y hueso por lo que parecieron ser sus muchas faltas. Al fin y al cabo se limitaron a cumplir un papel, obedientes a las propias normas de su específica racionalidad y víctimas en todo caso de su propia lógica, es decir, la lógica de un modo determinado de pensar.

Conclusiones

Esta investigación tuvo como propósito principal analizar cómo la planificación urbana, al institucionalizarse como una práctica considerada legítima, adquiere la capacidad de presentar decisiones políticas bajo el lenguaje de la técnica y la racionalidad científica. A partir del análisis del caso de Tequixco, se identificó que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), aunque formalmente presentado como un instrumento técnico, funcionó como un dispositivo de legitimación política, particularmente en un contexto de cambio de gobierno.

Desde el marco teórico, se argumentó que el Estado debe ser comprendido como una construcción social compleja, procesual y situada, cuyas formas de intervención se manifiestan tanto en normas como en prácticas cotidianas, representaciones simbólicas e instrumentos de acción pública. En esta línea, se mostró que la planificación urbana, en tanto forma de acción pública, se sustenta en una racionalidad formal y funcional, que busca reducir la incertidumbre, proyectar un futuro deseable y dotar de legitimidad a las decisiones estatales. Sin embargo, esta racionalidad no es neutra ni puramente técnica, sino que se encuentra cargada de valores, representaciones y propósitos ideológicos que orientan el actuar público. En particular, se planteó que la convergencia entre planificación, tecnocracia y legitimidad ha permitido consolidar una lógica de actuación estatal donde el conocimiento especializado funge como criterio central para definir problemas públicos y justificar sus soluciones.

El capítulo dos permitió evidenciar que la planificación urbana en México ha sido objeto de un largo proceso de institucionalización, que se consolidó especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Este proceso, estrechamente vinculado a la tecnocracia, generó un andamiaje legal y administrativo que dotó a la planificación de continuidad y de una autoridad simbólica sustentada en el conocimiento experto. La figura del técnico, en este contexto, adquirió una legitimidad propia que permitió traducir decisiones políticas en actos administrativos o técnicos, reforzando la percepción de objetividad de los instrumentos de planeación.

En el caso de Tequixco, este trasfondo institucional y tecnocrático permitió que el PMDU fuera aceptado como válido incluso por una administración entrante con una identidad política distinta a la que lo formuló. La oposición entre el lopezobradorismo emergente a nivel nacional y el priismo con arraigo estatal se expresó en tensiones locales, y encontró en el PMDU un campo de disputa simbólica. La nueva administración, al no poder modificar el plan sin contravenir el marco normativo, recurrió a estrategias institucionalmente válidas para reinterpretarlo, como fue el caso de la publicación de una fe de erratas. Este mecanismo, aunque justificado como una corrección técnica, permitió introducir modificaciones sustantivas que respondían a una agenda política distinta a la que originalmente sustentó el plan.

Asimismo, el análisis de la operación de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (CPDM) y del trámite de cambio de uso de suelo (CUS), mostró que las decisiones tomadas bajo el lenguaje de la evaluación técnica podían responder a lógicas discrecionales, acuerdos previos o intereses específicos. Esto confirma uno de los supuestos centrales del marco teórico: que las instituciones, aunque estructuradas por reglas y procedimientos, pueden ser utilizadas estratégicamente por los actores que las operan. En Tequixco, el PMDU operó como una institución legitimada socialmente, cuya formalidad dio soporte a decisiones que, si bien revestidas de tecnicidad, respondieron a procesos más complejos de negociación y posicionamiento político.

La planificación urbana, entonces, debe entenderse como una institución performativa que no solo organiza el territorio, sino que produce legitimidad, construye consensos y habilita intervenciones que pueden responder a intereses específicos. Su efectividad no proviene exclusivamente de su capacidad normativa, sino de su aceptación social como práctica racional, objetiva y deseable. En este sentido, la percepción de legitimidad se vuelve un recurso fundamental para su funcionamiento: estabiliza decisiones, reduce el margen de disputa y permite que ciertas acciones se reproduzcan sin ser cuestionadas. Esta legitimidad, como se argumentó en la tesis, no se construye solo desde el contenido de los planes, sino desde su reconocimiento como parte del orden institucional vigente.

Los hallazgos de esta investigación invitan a revisar críticamente los instrumentos de planificación urbana en México, no solo en términos de su formulación normativa, sino de los usos prácticos que permiten y de los sentidos que movilizan. El caso de Tequixco demuestra que estos instrumentos pueden convertirse en espacios de negociación, reinterpretación y disputa política, aun cuando se presenten bajo la forma de decisiones técnicas. La investigación mostró, además, que esta forma de operar no solo se reproduce desde el gobierno, sino también desde quienes ejecutan los instrumentos: planificadores y funcionarios cuyas acciones están atravesadas por la interiorización de un imaginario que presenta la planificación como el camino legítimo hacia el bienestar urbano. Esta creencia, que ha sedimentado a lo largo del tiempo, permite comprender por qué persiste una esperanza en el potencial transformador de estos instrumentos, incluso cuando sus limitaciones son evidentes.

Por ello, analizar la planificación urbana requiere atender tanto a sus condiciones formales como a sus dimensiones simbólicas y operativas. Esta mirada permite problematizar la relación entre lo técnico y lo político, y aporta elementos para reflexionar sobre los límites y alcances de la acción pública en el territorio.

Glosario de siglas y abreviaturas

AdeE	Antropología del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CPDM	Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
CUS	Cambio de Uso de Suelo
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PES	Partido Encuentro Social
PMDU	Plan Municipal de Desarrollo Urbano
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SDUM	Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano
SEDUI	Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura

Referencias

- Aboy Carlés, G., & Canelo, P. (2011). Presentación, Dossier Identidades, tradiciones y élites políticas. *La revista electrónica del IDAES*, 5(8), 8–12.
- AD Noticias. (2023, octubre 16). Arturo Montiel, los 80 del ávido exgobernador del Edomex. *AD Noticias*. <https://adnoticias.mx/arturo-montiel-los-79-del-avido-exgobernador-del-edomex/>
- Aja, A. (2018, noviembre 22). *El control de los medios y la libertad de expresión*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-control-de-los-medios-y-la-libertad-de-expresion-20181121-0140.html>
- Alemán, R. (2018, abril 27). ‘Los López’: ‘Jolopo’ y AMLO; censura y odio. Grupo Milenio. <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-aleman/itinerario-politico/los-lopez-jolopo-y-amlo-censura-y-odio>
- Alliance for Progress (Alianza para el Progreso) | JFK Library*. (2021, diciembre 15). <https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/jfk-in-history/alliance-for-progress>
- Alvarado, R., & Ortiz, L. (2019). *EPN: La corrupción como sello de gobierno. Un sexenio perdido para México*. Mexicanos en contra la corrupción y la impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/epn-la-corrupcion-como-sello-de-gobierno/pdf/la-corrupcion-como-sello-de-gobierno.pdf>
- AMLO en entrevista con Jorge Ramos*. (2017, mayo 14). [Video recording]. <https://www.youtube.com/watch?v=ChR8O99feO4>
- Arroyo, E. (2018). Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda. *Análisis Plural*. <http://hdl.handle.net/11117/5618>
- Avance. (1978, mayo 15). Descongestionar las urbes haciendo mejor la vida en la provincia. *Avance*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- Avance. (1979, mayo 31). Ramírez Vázquez se reunirá con las autoridades de la vivienda de EU. *Avance*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- Ayala, C. (2020, noviembre 24). *De la economía del Edomex, 10 municipios concentran 70.5%*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/De-la-economia-del-Edomex-10-municipios-concentran-70.5-20201124-0003.html>
- Azuela, A. (1992). El significado jurídico de la planeación urbana en México. En Colegio de México (Ed.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978—1988* (1. ed., 1. reimpr, pp. 55–77). Colegio, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo.
- Barker, R. (1994). Legitimacy: The Identity of the Accused. *Political Studies*, 42(1), 101–102. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb01676.x>

- Barker, R. (2001). Legitimacy and legitimation. En R. S. Barker, *Legitimizing identities: The self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge University Press.
- Beetham, D. (2002). *The legitimation of power* (5th print). Macmillan.
- Benítez, D. (2021, septiembre 2). 'Tengan para que aprendan': AMLO a los tecnócratas. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/02/tengan-para-que-aprendan-amlo-a-los-tecnocratas/>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad* (S. Zuleta, Trad.; 1. Aufl). Amorrortu.
- Bertranou, J. F. (1995). [Rev. of *Estructurando la política. El papel de las instituciones*, por J. March, J. Olsen, D. North, S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, & G. Tsebelis]. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(1), 235. <https://doi.org/10.2307/3540962>
- Bolívar Meza. (2013). El lopezobradorismo: La construcción de un movimiento social y político. *El Cotidiano*, 178, 81–92.
- Bolívar Meza, R. (2014). Morena: El partido del lopezobradorismo. *Polis*, 10(2), 71–103.
- Bolívar Meza, R. (2017). Liderazgo político: El caso de Andrés Manuel López Obrador en Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). *Estudios políticos (México)*, 42, 99–118.
- Bourdieu, P. (1996). *Cosas dichas*. Gedisa.
- Bravo, C. (2018, febrero 1). ¿Quién paga y quién pega?: La publicidad oficial en México. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/02/01/espanol/opinion/opinion-bravo-regidor-publicidad-oficial-mexico.html>
- Bravo, C. (2022, agosto 10). *La importancia estratégica del Edomex*. ADNPolítico. <https://politica.expansion.mx/voces/2022/08/09/-elecciones-importancia-estrategica-del-edomex>
- Calva, J. L. (2019). La economía mexicana en su laberinto neoliberal. *El Trimestre Económico*, 86(343), 579–622. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.921>
- Camp, R. A. (1985). The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System. *Latin American Research Review*, 20(1), 97–118. JSTOR.
- Carmona, D. (s/f-a). *De la Madrid Hurtado Miguel*. Memoria política de México. Recuperado el 26 de noviembre de 2024, de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/MMH34.html>
- Carmona, D. (s/f-b). *Jesús Reyes Heróles*. Memoria política de México. Recuperado el 26 de noviembre de 2024, de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/RHJ21.html>

- Carmona, D. (s/f-c). *López Portillo y Pacheco José*. Memoria política de México. Recuperado el 26 de noviembre de 2024, de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/LPP20.html>
- Carrillo, E. (2023, junio 5). *Se desmoronan 94 años de hegemonía priista en el Estado de México*. Forbes México. <https://forbes.com.mx/se-desmoronan-94-anos-de-hegemonia-priista-en-el-estado-de-mexico/>
- Casado, E. (2021). Percepción de legitimidad institucional y composición del constructo en una muestra de menores extranjeros en situación de calle. *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 3, 279–305.
- Castro, R., & Muñoz Armenta, A. (2022). Lealtad o conveniencia. El caso de las coordinadoras (brokers) de una red clientelar en Tecámac, Estado de México. *Apuntes Electorales*, 21(67), 199–234. <https://doi.org/10.53985/ae.v21i67.831>
- Chávez, R. (1980, julio 26). Están garantizados hasta el año 2000 los proyectos de desarrollo. *El Nacional*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- Cruz, B. H. S. (s/f). *Biblioguías: 75 años de la CEPAL y el pensamiento cepalino: Década de 1980: crisis de la deuda*. Recuperado el 4 de abril de 2025, de <https://biblioguías.cepal.org/CEPAL75/decada80>
- Cvetković, V. (2016). Legitimation and institutions – revisiting Berger and Luckmann. *Facta Universitatis*, 15(1), 23–35.
- Deleon, P. (1992). [Review of Technocracy and the Politics of Expertise, by F. Fischer]. *Public Productivity & Management Review*, 15(4), 506–509. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/3380637>
- Díaz Cruz, A., & Leal Martínez, A. (2024). (Des/con)textualizaciones burocráticas. Tensiones en torno a las interacciones y a las prácticas documentales de la burocracia del transporte en la Ciudad de México. *Revista Colombiana de Antropología*, 60(1), 26–49. <https://doi.org/10.22380/2539472X.2590>
- El Financiero. (2021, agosto 18). Y hablando del ‘choque’ entre AMLO y Esquivel: ¿Qué es un tecnócrata? *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/18/y-hablando-del-choque-entre-amlo-y-esquivel-que-es-un-tecnocrata/>
- El Informador. (1977, junio 11). Grave, el problema de asentamientos humanos. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Informador. (1979a, agosto 18). Hay una nueva reglamentación municipal para comercio ambulante en Guadalajara. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.

- El Informador. (1979b, agosto 18). INFONAVIT hará viviendas multifamiliares elevadas. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Informador. (1980a, febrero 20). Convoca el Colegio de Ingenieros Civiles de Guadalajara a Conferencia. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Informador. (1980b, noviembre 8). Cuidan siga colonial la Cd. De Guanajuato. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Nacional. (1980, septiembre 8). Inaugurará el Presidente López Portillo el Simposio de Planeación para el Desarrollo. *El Nacional*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Porvenir. (1979, julio 21). Fenómenos meteorológicos pueden afectar a millones. *El Porvenir*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Porvenir. (1981, abril 7). Cuestionan la política participativa de México en la Universidad de Texas. *El Porvenir*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- El Universal. (2018, abril 25). Así era la campaña contra AMLO del “peligro para México” en 2006. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/asi-era-la-campana-contra-amlo-del-peligro-para-mexico-en-2006/>
- El Universal. (2022, enero 21). *Compra de Deer Park, viraje completo en política de gobiernos tecnócratas: AMLO*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-compra-de-deer-park-viraje-completo-en-politica-de-gobiernos-tecnocratas/>
- Escalante Gonzalbo, F. (1994). Sobre el significado político de la corrupción. *Política y gobierno*, 79–95.
- Escalante Gonzalbo, F. (2020). *Ciudadanos imaginarios* (1st ed). El Colegio de México.
- Escalante Gonzalbo, F. (with Aguilar Camín, H.). (2023). *México: El peso del pasado. Ensayo de interpretación* (Primera edición). Ediciones Cal y Arena.
- Escalona Victoria, J. L. (2011). El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México. En A. Agudo Sanchíz & M. Estrada Saavedra (Eds.), *(Trans)formaciones del estado en los márgenes de Latinoamérica: Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (1. ed). El Colegio de México Universidad Iberoamericana.
- Escalona Victoria, J. L. (2020). Retornos del Estado. Preguntas sobre la fuerza de una idea. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 39(115). <https://doi.org/10.24201/es.2021v39n115.2091>
- Estévez, A. M. (2022). Aportes de la Teoría Crítica al análisis de la tecnocracia y las políticas públicas. *Estudios de Derecho*, 79(173). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a11>

- Estrada Saavedra, M. (2019). Cómo colocarle el anzuelo a la ballena. Apuntes sobre la Antropología del Estado. En M. Estrada Saavedra, *Contornos de lo político: Ensayos sociológicos sobre memoria, protesta, violencia y Estado* (Primera edición, pp. 169–190). El colegio de México.
- Fainstein, S. S. (2012). Introduction. En S. S. Fainstein & S. Campbell, *Readings in planning theory* (Fourth edition). Wiley-Blackwell.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Sage Publ.
- Flyvbjerg, B. (2012). Rationality and Power. En S. S. Fainstein & S. Campbell, *Readings in planning theory* (Third edition, pp. 318–329). Wiley-Blackwell.
https://www.researchgate.net/publication/244598663_Rationality_and_Power
- Gámez, M., & Linares, R. (2024, julio 11). Claudia Sheinbaum perfila a la nueva “tecnocracia”. *EL CEO*. <https://elceo.com/politica/gabinete-de-claudia-sheinbaum-perfila-a-la-nueva-tecnocracia-progresista/>
- Garavito Elías, R. (2022, marzo 5). *El continuismo neoliberal de AMLO*.
<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/3/5/el-continuismo-neoliberal-de-amlo-282036.html>
- Garavito Elías, R. A. (2005). El desafuero de AMLO, o cómo nuestra incipiente democracia estuvo en serio peligro. *El Cotidiano*, 132, 17–25. Redalyc.
- García Jurado, R. (2013). Fundamentos de la legitimidad. *Estudios Políticos*, 24.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2000.24.37280>
- Garza, G. (1992). Imagen global de la planeación territorial en México. En Colegio de México (Ed.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978—1988* (1. ed., 1. reimpr, pp. 9–24). Colegio, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo.
- Garza, G., & Puente, S. (1992). Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978. En *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978—1988* (1. ed., 1. reimpr, pp. 79–101). Colegio, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo.
- Gobierno de México. (s/f). *Secretaría de Gobernación*. Recuperado el 30 de noviembre de 2024, de <https://www.gob.mx/segob/que-hacemos>
- Gobierno de México. (1980). Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Presentación e introducción. *Revista de Administración Pública*, 134–151.
- Gobierno del Estado de México. (2015, enero 19). *Restablecimiento del Orden—Gobierno del Estado de México*.

https://web.archive.org/web/20150119214900/http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/historia/gobernadores/restablecimiento_orden/emilio_chuayffet_chemor/index.htm

Gobierno del Estado de México. (2020). *Índice Municipal de Actividad Económica 2020*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://igecem.edomex.gob.mx/sites/igecem.edomex.gob.mx/files/files/ArchivosPDF/Productos-Estadisticos/Indole-Economica/PIB/IMAE%202020.pdf>

Guevara, E. (2018, noviembre 30). *Enrique Peña Nieto, el recuento de los daños*. Amnistía Internacional. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/11/enrique-pena-nieto-el-recuento-de-los-danos/>

Guillén Rodríguez, D. (2011). «Voto x voto... casilla x casilla...». De la consigna postelectoral a la movilización ciudadana. *América Latina Hoy*, 57, 47–176. <https://doi.org/10.14201/alh.8126>

Gutiérrez, R. (2022, marzo 3). El neoliberalismo aún no llega a su fin. *Gaceta UNAM*. <https://www.gaceta.unam.mx/el-neoliberalismo-aun-no-llega-a-su-fin/>

Habermas, J. (1988). On the Logic of Legitimation Problems. En *Legitimation crisis*. Polity Press. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ias.edu/sites/default/files/sss/pdfs/Crisis-and-Critique-2018-19/habermas_legitimation_crisis.pdf

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social* (3. Aufl).

Hernández Rodríguez, R. (2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad La importancia del consenso político en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 353–368.

Hernández Rodríguez, R. (2016). *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional* (Primera edición). El Colegio de México.

Hetherington, K. (2011). *Guerrilla auditors: The politics of transparency in neoliberal Paraguay*. Duke University Press.

Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, 8, 17–53. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>

Huerta, C. (2009). La interpretación de la normativa en materia de urbanismo. En J. Fernández Ruiz, G. Cisneros Farías, & F. Otero Salas (Eds.), *Régimen jurídico del urbanismo: Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano* (1. ed). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Ibarra, M. V. (2004). *Los espacios de poder del Grupo Atlacomulco* [Universidad Nacional Autónoma de México].
https://ru.atheneadigital.filos.unam.mx/jspui/handle/FFYL_UNAM/5044_TD194
- Instituto Electoral del Estado de México. (s/f). *Histórico de Resultados Electorales*. Recuperado el 8 de febrero de 2025, de <https://www.ieem.org.mx/procesos-electorales/historico-de-procesos-electorales/elecciones-locales.html>
- Instituto Estatal Electoral del Estado de México. (2018, julio 2). *PREP Estado de México | 2018*.
https://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima17_18/prep2018/ayuntamientos/Entidad/02_detalleCandidato/index.html
- Instituto Nacional Electoral. (2018, julio 17). *Crónica del Proceso Electoral 2017-2018 Julio 2018*. Instituto Nacional Electoral. <https://ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-julio-2018/>
- Iracheta, A. X. (1998). Una visión de la planeación mexicana. En S. González López (Ed.), *Análisis y planeación del desarrollo regional y municipal* (Vol. 2, pp. 23–47). Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C. : Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM : Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Krauze, E. (s/f). *Jesús Reyes Heróles*. Academia Mexicana de la Historia. Recuperado el 17 de noviembre de 2024, de <https://www.academiamh.com.mx/miembros/jesus-reyes-heroles/>
- LA Times. (2015, septiembre 26). *Inicia gran marcha por aniversario de 43 estudiantes desaparecidos en México*. Los Angeles Times en Español.
<https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2015-09-26/hoyla-mex-inicia-gran-marcha-por-aniversario-de-43-estudiantes-desaparecidos-en-mexico-20150926>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública* (V. Ugalde, Trad.; Segunda edición). El Colegio de México.
- Leal Martínez, A., Díaz Cruz, A., & Crossa Niell, V. (2025). *Hacer bien las reglas: Técnica, política y burocracia de la movilidad en la Ciudad de México*.
- Li, T. M. (2022). Chapter 3 Rendering Society Technical: Government through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia. En D. Mosse (Ed.), *Adventures in Aidland* (pp. 57–80). Berghahn Books. <https://doi.org/10.1515/9780857451118-004>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2009). Elaborating the “New Institutionalism”. En S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (1a ed., pp. 3–20). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>

- Mares, M. (2018, diciembre 3). *AMLO: Fin del modelo neoliberal*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/AMLO-fin-del-modelo-neoliberal-20181203-0016.html>
- Martínez Figueroa, P. (2018, septiembre 10). José López Portillo y los arquitectos mexicanos. *MARQ | Grupo MARQ*. <https://marq.mx/es/jose-lopez-portillo-y-los-arquitectos-mexicanos/>
- Máttar, J., & Cuervo González, L. M. (2017). *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, Experiencias y Perspectivas* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)). United Nations. <https://doi.org/10.18356/927df532-es>
- Medina Echavarría, J. (1971). La planeación en las formas de la racionalidad. *Cuadernos del instituto latinoamericano de planificación económica y social*, 13. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1927a830-1d7f-45ab-bff7-953fe656ed48/content>
- Medina Echavarría, J. (1972). *Discurso sobre política y planeación* (Siglo XXI). Siglo XXI. <https://hdl.handle.net/11362/1693>
- Meyer, L. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro internacional*, 55(1), 16–44.
- Morelos, R. (2022, marzo 26). *Tecnócratas corruptos hacen un escándalo de este error: AMLO*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/26/economia/tecnocratas-corruptos-hacen-un-escandalo-de-este-error-amlo/>
- Moreno, L. A., & Cárdenas, P. (2023). Desplazamientos antagónicos: El lopezobradorismo en tres tiempos. *CONfines de ciencia política y relaciones internacionales*, 37, 178–197. <https://doi.org/10.46530/cf.vi37/cnfns.n37.p178-197>
- Moyado Flores, S. (2013). Base teórica del nuevo institucionalismo. En *El nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en las políticas de desarrollo municipal* (pp. 28–58). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Müller, V. (1991). Legitimace—Klíčový sociologicko-teoretický pojem nebo pouhé “argumento rituale”? [Traducción propia realizada con inteligencia artificial]. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review*, 27(6), 742–750. JSTOR.
- Navas, M. E. (2014, noviembre 11). *México: El tren bala, la mansión presidencial y el enojo de China*. BBC News Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141111_mexico_china_reaccion_cancelacion_tren_men
- Ortiz. (2024, junio 30). *El segundo piso de la 4T: La propuesta científica de Sheinbaum*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-segundo-piso-de-la-4T-la-propuesta-cientifica-de-Sheinbaum-20240630-0026.html>

- Palerm, J. (1977, mayo 31). Guadalajara con empeño. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- Palerm, J. (1979, marzo 6). Guadalajara con empeño. *El Informador*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- Pascale, J., Lineback, J. F., Bates, N., & Beatty, P. (2022). Protecting the Identity of Participants in Qualitative Research. *Journal of Survey Statistics and Methodology*, 10(3), 549–567. <https://doi.org/10.1093/jssam/smab048>
- Pérez, F. (2020). An Anatomy of Failure. Planning after the fact in contemporary Bogotá, Colombia. En J. Mack & M. Herzfeld (Eds.), *Life among urban planners: Practice, professionalism, and expertise in the making of the city* (1st edition, pp. 100–118). University of Pennsylvania Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics, and the state* (2nd ed). Red globe press.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4708002&fecha=12/06/1978#gsc.tab=0
- Ponce, E. (2024, enero 31). Nexos con el narco, tráfico de animales y otras 5 excentricidades de la historia de la familia Hank. *Sopitas.com*. <https://www.sopitas.com/noticias/historia-familia-hank-excentricidades-narco-trafico-animales/>
- Presidencia de la República 2018-2024. (2019, marzo 17). *Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-declara-formalmente-fin-del-modelo-neoliberal-y-su-politica-economica-lo-que-hagamos-sera-inspiracion-para-otros-pueblos>
- Ramos López, M. A. (2024). *La morfología del clientelismo político y sus consecuencias en la democracia de Cuautitlán (2018-2021)* (1er edición). <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/book/269>
- Rangel, T. (2017, agosto 9). *El Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo de 1980* [El Universal Querétaro]. El Universal Querétaro. <https://www.eluniversalqueretaro.mx/opinion/el-simposio-internacional-de-planeacion-para-el-desarrollo-de-1980/>
- Roa Barrón, B. A. L., & Vázquez Bustos, V. (2014). Fe de Errata y su uso en Textos Normativos. *Epikēia, Derecho y Política*, 23. <https://epikeia.leon.uia.mx/numeros/23/Fe-de-errata.pdf>
- Rocha, Ma. D. (2010). Reforma de las instituciones públicas en México. En D. Cienfuegos Salgado & M. A. López Olvera (Eds.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Tomo I: Derecho Administrativo* (pp. 281–292). Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3612/13.pdf

- Rojas, A. G. (2018, julio 3). Qué hizo bien (y qué mal) López Obrador cuando gobernó Ciudad de México. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44694222>
- Rubio, V. (2024, septiembre 24). Claudia Sheinbaum: A “Techno-Populist” In Waiting? *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/claudia-sheinbaum-a-techno-populist-in-waiting/>
- Ruiz, R. (s/f). Palabras del Lic. Miguel de la Madrid H. cuando era secretario de programación y presupuesto. *Revista de Investigación Administrativa*, 14–20.
- Schavelzon, S. (2010). La antropología del estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *PUBLICAR- En Antropología y Ciencias Sociales*, 9, 73–96.
- Scott, J. C. (2006). Cities, People, and Language. En A. Sharma & A. Gupta (Eds.), *The anthropology of the state: A reader* (pp. 247–269). Blackwell Pub.
- Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura. (s/f-a). *Licencia de Uso de Suelo*. Recuperado el 17 de abril de 2025, de <https://sedui.edomex.gob.mx/visor-geografico>
- Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura. (s/f-b). *Planes Municipales de Desarrollo Urbano*. Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura. Recuperado el 15 de abril de 2025, de https://sedui.edomex.gob.mx/planes_municipales_de_desarrollo_urbano
- Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura. (s/f-c). *Planes parciales de Desarrollo Urbano*. Recuperado el 23 de abril de 2025, de https://sedui.edomex.gob.mx/planes_parciales_desarrollo_urbano
- Secretaría de Educación Pública. (2015, enero 1). *Pedro Ramírez Vázquez*. Gobierno de México. <http://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/pedro-ramirez-vazquez>
- Sobrino, J. (2012). La urbanización en el México contemporáneo. *Notas de Población*, 38(94). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cepal.org/sites/default/files/eve nts/files/jaime_sobrino.pdf
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences* (1a ed., pp. 118–138). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>
- Suárez Farias, F. (2019). Élite política y tecnocracia en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 33(129). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1987.129.71066>
- Sunkel, O. (with Paz, P.). (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (Siglo XXI). Siglo XXI. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/011fa262-0b9c-4845-a7cf-9c85284865fb/content

- Tetreault, D. (2021). Las políticas extractivas de López Obrador: ¿el fin del neoliberalismo o una continuación de «esa pesadilla»? *Observatorio del Desarrollo*, 9(27), 5–16.
<https://doi.org/10.35533/od.numero27>
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, 1, 19–37.
- Torgerson, D. (1992). Reuniting Theory and Practice [Review of Technocracy and the Politics of Expertise, by F. Fischer]. *Policy Sciences*, 25(2), 211–224. JSTOR.
- Traducción en lenguaje actual de la Biblia*. (2000). Sociedades Bíblicas Unidas.
<https://www.biblegateway.com/passage/?search=Mateo%2012%3A29-31&version=TLA>
- Valdez, O. (2018, febrero 13). La huella que AMLO dejó tras 7 años en el PRI. *Milenio*.
<https://www.milenio.com/politica/la-huella-que-amlo-dejo-tras-7-anos-en-el-pri>
- Velázquez, C. (2010). Intelectuales y poder en el porfiriato: Una aproximación al grupo de los científicos, 1892-1911. *Revista Fuentes humanísticas*, 22(41).
<https://hdl.handle.net/11191/2229>
- Verdejo, A. (1982, abril 28). Plan de Desarrollo Urbano, daría bienes ejidales a particulares. *El Porvenir*. Hemeroteca Nacional Digital de México.
- Villamil, J. (2012, julio 2). *Televisa y la imposición de Peña Nieto*. Proceso.
<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2012/7/2/televisa-la-imposicion-de-pena-nieto-105066.html>
- Villanueva, D. (2024, enero 24). *Sheinbaum parece una “figura tecnócrata”, señala Fitch*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/01/24/economia/sheinbaum-parece-una-201cfigura-tecnocrata201d-senala-fitch-3397>
- Villarreal, J. C. (2015). *La formación y las características de la élite priista contemporánea: El caso del Estado de México (1996-2014)*. Instituto Electoral del Estado de México.
<https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/download/59/53/199?inline=1>
- Villavicencio, G. (2021, noviembre 2). *Hablemos sobre meritocracia: ¿qué es y por qué no funciona?* Nexos. <https://economia.nexos.com.mx/hablemos-sobre-meritocracia-que-es-y-por-que-no-funciona/>
- Weber, M. (2012). Conceptos sociológicos fundamentales (J. Medina Echavarría, Trad.). En J. J. Winckelmann (Ed.), *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva (Original work published 1922)* (Primera parte; 2ª ed, pp. 5–43). Fondo de Cultura Económica.

- Weib, S. (2024, julio 5). *Gabinete de Sheinbaum en México: Continuidad con tecnocracia – DW – 05/07/2024*. dw.com. <https://www.dw.com/es/gabinete-de-sheinbaum-en-m%C3%A9xico-continuidad-con-un-toque-m%C3%A1s-tecn%C3%B3crata/a-69572355>
- Wigle, J. (2014). The ‘Graying’ of ‘Green’ Zones: Spatial Governance and Irregular Settlement in Xochimilco, Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 573–589. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12019>
- Zuckermann, L. (2017, octubre 11). *Yo pago para que me adulen*. Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2017/10/11/1193936>
- Zurián, T. (2014, marzo 1). Las latitudes de Pedro Ramírez Vázquez. *Gaceta De Museos*, 57, 50–61.